

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

# RELAZIONI

DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI  
INCHIESTA SULLE CONDIZIONI  
DEI LAVORATORI IN ITALIA

VOLUME IX

## CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO

**Relatore : On. LEOPOLDO RUBINACCI**

SECRETARIATI GENERALI  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA  
ROMA MCMLIX



IL PARLAMENTO ITALIANO, nel corso della II Legislatura (1953-1958) — in base all'articolo 82 della Costituzione ed agli articoli 135-137 e 115-116 dei Regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica — ha approvato la proposta dei deputati *Alessandro Buttè* e *Ettore Calvi* per una **Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei lavoratori in Italia**.

La realizzazione dell'inchiesta è stata demandata ad una **Commissione parlamentare** con il compito di condurre una approfondita ed esauriente indagine sulle condizioni dei lavoratori delle aziende, in ordine alla applicazione della legislazione sociale e dei contratti collettivi, alle condizioni morali ed ai rapporti umani nei luoghi di lavoro, alle provvidenze sussidiarie ed integrative in atto nelle aziende, e di suggerire al Parlamento ed al Governo provvedimenti atti a migliorare e perfezionare il sistema protettivo del lavoratore e la sua rigorosa applicazione.

\* \* \*

La **Commissione parlamentare**, costituita con deliberazioni della Camera dei Deputati del 28 gennaio 1955 e del Senato della Repubblica del 3 marzo 1955 (*Gazz. Uff.* 27 aprile 1955 n. 96), è stata così composta (\*):

PRESIDENTE:        *on. LEOPOLDO RUBINACCI.*  
VICE PRESIDENTI: *sen. Cristoforo Pezzini, on. Oreste Lizzadri.*  
SEGRETARI:        *sen Stefano Perrier, on. Massimo Caprara, sen. Francesco Zane.*

deputati: *Mario Bettoli, Corrado Bonfantini, Alessandro Buttè, Ettore Calvi, Nunzio Caroleo, Francesco Colitto, Michele del Vescovo, Erisia Gennai Tonietti, Riccardo Lombardi, Agostino Novella, Giuseppe Rapelli, Giovanni Roberti, Vincenzo Sangalli, Vito Scalia, Alberto Simonini, Carlo Eugenio Venegoni.*

senatori: *Pietro Amigoni, Cesare Angelini, Alfonso Artiaco, Filippo Asaro, Giuseppe Bardellini, Carlo Braitenberg, Antonio Bussi, Arturo Colombi, Francesco De Bosio, Michele Mancino, Francesco Mariani, Nicola Nacucchi, Celeste Negarville, Luigi Russo, Giuseppe Salari, Alessandro Schiavi, Emilio Sereni, Lorenzo Spallino, Leopoldo Zagami, Vincenzo Zucca.*

(\*) La Commissione, in base all'art. 2 della deliberazione istitutiva, è stata composta di 15 deputati e 15 senatori, oltre il presidente. L'elenco comprende tutti gli onorevoli deputati e senatori che hanno fatto parte della Commissione stessa, anche se successivamente sostituiti.

LA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DEI LAVORATORI IN ITALIA è stata coadiuvata da due segreterie:

— **Segreteria tecnica:**

composta degli esperti: prof. *Giorgio Cannella*, prof. *Mario Figà-Talamanca*, dr. *Emanuele Levi*, dr. *Ugo Piazzi*, dr. *Lamberto Siniscalchi*, ing. *Ferdinando Vasetti*.

— **Segreteria parlamentare:**

diretta dal dr. *Paolo Ferri* della Camera dei Deputati.

**CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SULLE CONDIZIONI DEI LAVORATORI IN ITALIA**

IL PRESIDENTE

*Al Presidente della Camera dei Deputati*

ON. GIOVANNI LEONE

*Al Presidente del Senato della Repubblica*

SEN. CESARE MFRZAGORA

*Ho l'onore di consegnare al Parlamento la relazione sulle Controversie individuali di lavoro predisposta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia, che ho avuto l'alto incarico di presiedere.*

*Alla Commissione fu assegnato il compito di condurre una approfondita indagine sulle condizioni dei lavoratori delle aziende in ordine all'applicazione delle leggi sociali, al rispetto dei contratti, nonché al trattamento dei lavoratori ancora non tutelati dai contratti collettivi, alle condizioni morali ed ai rapporti umani nei luoghi di lavoro, alle provvidenze sussidiarie ed integrative in atto nelle aziende e di suggerire al Parlamento ed al Governo provvedimenti atti a migliorare e perfezionare il sistema protettivo del lavoratore e la sua rigorosa applicazione.*

*L'attività della Commissione parlamentare di inchiesta si è svolta in tre fasi: di preparazione, di indagini dirette, e di elaborazione del materiale raccolto per trarne le conclusioni da presentare al Parlamento.*

\* \* \*

*La fase di preparazione si è presentata assai più laboriosa ed impegnativa del previsto, anche per la difficoltà di ordinare, entro uno schema organico, una materia così vasta, complessa e delicata come quella oggetto della indagine. Per lo svolgimento dei compiti*

*inerenti alla preparazione dell'inchiesta, la Commissione ha dovuto preliminarmente affrontare una serie di ricerche tecniche e metodologiche in ordine ai vari aspetti dei problemi da considerare e, in modo speciale, in ordine al reperimento ed alla elaborazione dei dati statistici. Si è proceduto, perciò, a predisporre un ampio ed organico piano di lavoro che comprendeva, tra l'altro, un quadro statistico della struttura economica italiana per la scelta di un campione delle imprese. Altrettanto laborioso risultava l'approntamento delle modalità di svolgimento delle indagini dirette, che hanno costituito l'aspetto più originale dell'attività della Commissione, il risultato del diretto contatto tra i rappresentanti del Parlamento e gli ambienti di lavoro.*

*La predisposizione, ad esempio, delle tematiche per gli interrogatori, di per sé lavoro complesso e difficoltoso, ha conseguito risultati di notevole valore in quanto ha permesso di individuare la problematica dell'inchiesta.*

*Il quadro statistico della struttura economica italiana e le tematiche, al di là del fine strumentale per cui sono state predisposte, costituiscono già un concreto risultato, in quanto permettono di disporre di un accurato accertamento della distribuzione dei lavoratori subordinati in Italia, nonché di una precisa identificazione dei problemi più rilevanti inerenti alle condizioni dei lavoratori del nostro Paese.*

*Inoltre, è stata raccolta una vasta serie di rapporti sugli argomenti oggetto di indagine dai Ministeri interessati — in particolare da quello del Lavoro e della previdenza sociale, dagli Enti previdenziali e assistenziali, dalle Associazioni sindacali dei lavoratori, dei dirigenti, degli imprenditori; e sono stati consultati sui vari problemi esperti di chiara fama.*

\* \* \*

*Il 10 gennaio 1956 si iniziavano, dopo la fase di impostazione e di studi preliminari, le indagini dirette in un primo gruppo di 195 aziende dei settori industriali (metallurgico, meccanico, chimico, tessile ed estrattivo). Nel giugno dello stesso anno si effettuavano anche le indagini nel settore agricolo ed in quello edilizio. Successivamente, dall'aprile al settembre 1957, venivano svolte le indagini in altri settori economici in modo da completare il quadro delle rilevazioni.*

*Nei settori industriali — metallurgico, meccanico, chimico, tessile ed estrattivo — le aziende sono state distinte in tre gruppi a seconda del numero dei dipendenti, e cioè: un gruppo da 51 a 100 dipendenti, un secondo gruppo da 101 a 500 dipendenti, ed un terzo oltre 500 dipendenti. Per le aziende metallurgiche, meccaniche ed estrattive, nella scelta, si è anche tenuto conto della potenza installata.*

*Le indagini sono state svolte in 65 aziende tra i 51 e 100 dipendenti, in 75 aziende tra i 101 e 500 dipendenti e in 55 aziende con oltre 500 dipendenti.*

*Nel settore dell'industria edilizia sono stati visitati 20 cantieri — per costruzioni di case, per lavori idroelettrici, per lavori stradali e ferroviari — distribuiti in 6 provincie.*

*Nel settore agricolo sono state visitate 13 provincie, e l'indagine si è estesa anche ad alcune attività connesse all'agricoltura, quali l'industria conserviera, la lavorazione del tabacco, l'attività ortofrutticola e gli zuccherifici.*

*In complesso, sono stati visitati i seguenti settori economici:*

#### SETTORE INDUSTRIA:

— metallurgico . . . . .	16 aziende.
— meccanico . . . . .	62 aziende.
— chimico . . . . .	28 aziende.
— tessile . . . . .	54 aziende.
— estrattivo . . . . .	35 aziende e 1 salina.
— edile . . . . .	20 cantieri.
— acquedotti . . . . .	1 acquedotto municipale.
— alimentazione . . . . .	1 centrale del latte.
— cinematografiche . . . . .	1 stabilimento di produzione.
— elettricità e gas . . . . .	1 azienda elettrica e 1 azienda del gas.
— pesca . . . . .	1 tonnara e colloqui con lavoratori e datori di lavoro.
— tabacco . . . . .	1 manifattura tabacchi.

#### SETTORE AGRICOLTURA E ATTIVITÀ CONNESSE:

— agricoltura . . . . .	45 comuni agricoli.
— conservieri . . . . .	2 aziende.

- *lavorazione del tabacco* . . . . . colloqui con lavoratori e datori di lavoro.
- *ortofrutticoli* . . . . . 1 azienda ed 1 cooperativa.
- *zuccherifici* . . . . . 2 stabilimenti.

## SETTORE COMUNICAZIONI E TRASPORTI:

- *ausiliari del traffico, trasporti complementari e portuali* . . . . . compagnie portuali e aziende di spedizioni.
- *trasporti marittimi* . . . . . compagnie di navigazione.
- *trasporti terrestri* . . . . . ferrovie dello Stato, ferrovie in concessione, tramvie urbane ed extraurbane.

## SETTORE COMMERCIO:

- *alberghi e pubblici esercizi* . . . . . 1 grande ristorante e 1 grande albergo.
- *commercio all'ingrosso e al dettaglio* . . . . . grandi magazzini e negozi al minuto.

## SETTORE CREDITO E ASSICURAZIONI:

- *assicurazioni* . . . . . colloqui con organizzazioni sindacali.
- *credito* . . . . . 1 banca di interesse nazionale.  
1 istituto di diritto pubblico.  
1 media banca, 1 banchiere privato.

## SETTORE ATTIVITÀ VARIE:

- *mercati generali e mattatoi* . . . . . 1 mercato generale e 2 mattatoi.
- *nettezza urbana* . . . . . 1 servizio municipale di nettezza urbana.



*Per rendersi conto dell'ampiezza e della vastità dello sforzo compiuto dalla Commissione per constatare direttamente la reale situazione negli ambienti di lavoro italiani, è sufficiente considerare i seguenti dati:*

— provincie visitate . . . . .	n.	56
— unità campione visitate . . . . .	»	235
— comuni agricoli visitati . . . . .	»	45
— rappresentanti sindacali interrogati . . . . .	»	926
— membri di commissioni interne interrogati . . . . .	»	757
— datori di lavoro e dirigenti aziendali interrogati . . . . .	»	526
— lavoratori interrogati . . . . .	»	5.185

*E' doveroso sottolineare il poderoso e delicato lavoro svolto, nell'attuazione di questo vasto piano di indagini dirette, dai componenti della Commissione.*

*Le Delegazioni parlamentari, nelle indagini dirette, sono state coadiuvate, nella loro opera, dagli Uffici del lavoro e dagli Ispettorati del lavoro e, in ciascuna provincia, hanno interrogato sulle condizioni dei lavoratori, oltre che gli Uffici ed Ispettorati medesimi, le organizzazioni sindacali dei lavoratori, dei dirigenti di azienda, degli imprenditori. Sono state, inoltre, visitate le sedi degli Istituti previdenziali; in varie provincie sono stati anche sentiti i dirigenti delle Camere di commercio.*

*Nelle singole aziende dei settori industriale e dei servizi sono stati svolti colloqui con la commissione interna, con i dirigenti della impresa, con i singoli lavoratori, i cui nominativi sono stati estratti a sorte, e con altri volontariamente presentatisi (questi ultimi in misura non superiore al 30% del numero dei colloqui previsti).*

*Le Delegazioni hanno, inoltre, effettuato visite dirette negli stabilimenti per accertare, in particolare, le condizioni igieniche e la situazione della prevenzione infortuni.*

*Le indagini nel settore agricolo hanno riguardato essenzialmente le condizioni dei braccianti e dei salariati fissi, nonché alcune aziende industriali e commerciali connesse con l'attività agricola.*

*Per quanto riguarda l'espletamento delle indagini dirette, data la mutabilità del luogo di lavoro dei braccianti agricoli, è stato deciso che l'unità locale presso la quale svolgere l'inchiesta fosse il comune agricolo, anziché la singola azienda. Le Delegazioni hanno, quindi, provveduto, nelle provincie prescelte, alla identificazione*

*dei comuni da visitare ed hanno condotto le indagini dirette interrogando, in 45 comuni distribuiti in 13 provincie, datori di lavoro e lavoratori, oltre alle autorità pubbliche ed alle organizzazioni sindacali. Nei comuni dove prevale il salariato fisso sono state condotte indagini dirette in numerose aziende. Inoltre, sono state estese visite ed indagini ad aziende tipiche o di natura particolare.*

\* \* \*

*Nella fase della elaborazione, il materiale raccolto durante le indagini dirette — verbali degli incontri e degli interrogatori, relazioni, schede statistiche, rapporti delle singole Delegazioni, ecc. — è stato via via ordinato al centro, suddiviso per materie, riassunto e sottoposto al vaglio dei parlamentari.*

*Si tratta di centinaia di migliaia di pagine di verbali di interrogatori da cui sono stati estratti, selezionati e incasellati le notizie, i dati, gli elementi emersi per ciascuno dei temi fissati in precedenza come specifico oggetto di indagine. Tale enucleazione, seguita da una meticolosa classificazione e da successivi raggruppamenti per problemi affini, ha permesso di individuare i diversi modi di presentarsi di uno stesso fenomeno a seconda delle varie situazioni (zona territoriale, ramo di attività, dimensione aziendale, ecc.) e dei diversi punti di vista. Ciò ha condotto al reperimento, per ciascun tema prefissato, di centinaia di argomenti ad esso attinenti e meritevoli di attenta disamina ai fini dell'esatta identificazione dei vari fenomeni che sono stati oggetto dell'inchiesta.*

*Si è proceduto, inoltre, alla raccolta, coordinamento ed elaborazione delle notizie e dei dati suscettibili di misura statistica, reperiti attraverso le indagini dirette.*

*Sui vari argomenti ampio ed approfondito è stato l'esame da parte della Commissione, sia in appositi Comitati che hanno affiancato i relatori e sia nelle sedute plenarie.*

*Le relazioni predisposte dalla Commissione e le relative documentazioni sono state raccolte in due collane di volumi secondo lo schema riportato a parte.*

*Si ritiene che, dai sia pur sintetici accenni già dati, sia possibile trarre l'impressione della vastità e della complessità del lavoro.*

*Si è trattato, in definitiva, di ordinare in un preciso schema*

*organico tutto il materiale raccolto intorno ai più diversi aspetti giuridici, psicologici, economici, ecc. della condizione del lavoratore, per trarne tanti quadri distinti, quanti sono gli argomenti compresi nelle tematiche predisposte per gli interrogatori nelle indagini dirette e quante sono le specifiche situazioni affiorate dall'inchiesta.*

*Da tale materiale sono stati estratti gli elementi — rispondenti alla effettiva realtà del mondo del lavoro italiano — sulla base dei quali sono state predisposte le relazioni che ho l'onore di presentare.*

*Tali relazioni, oltre a fornire una esatta descrizione dei fenomeni esaminati, contengono le valutazioni e le indicazioni che la Commissione ha ritenuto suo dovere prospettare al Parlamento italiano.*

*La Commissione si lusinga di avere quanto meno conseguito il risultato di permettere che, in avvenire, i problemi attinenti alle condizioni dei lavoratori in Italia siano irattati, non più sulla base di luoghi comuni o di visioni di parte, ma sulla base di dati obiettivi e rappresentativi, scaturiti da uno studio attento e concreto della effettiva, complessa realtà del mondo del lavoro italiano.*

\* \* \*

*Nel presente volume — che ho l'onore di presentare al Parlamento — la Commissione raccoglie i risultati dell'indagine sulle controversie individuali di lavoro.*

*Essa, al fine di una esatta conoscenza delle condizioni dei lavoratori in Italia, ha ritenuto necessario indagare, non solo sul sistema legislativo e contrattuale, ma anche sul grado di osservanza delle norme regolatrici del rapporto di lavoro, sia sotto l'aspetto degli interventi di vigilanza e di repressione degli organi dello Stato, sia sotto l'aspetto della possibilità offerta all'interessato di promuovere una azione intesa alla riparazione del torto ed al ristabilimento del diritto.*

*In ordine a questo secondo aspetto — che forma oggetto della presente relazione — la Commissione ha raccolto notizie, fatti, valutazioni sulle cause che danno origine alle vertenze, sulla estensione e durata delle medesime, sugli strumenti e procedure attraverso le quali esse possano essere risolte.*

*Il fenomeno vertenziale è stato esaminato limitatamente ai rapporti di lavoro subordinato; tra questi, sono stati presi in considerazione anche quelli con imprese pubbliche, con particolare riguardo al problema della giurisdizione.*

*L'indagine non si è limitata alle sole controversie giudiziarie, ma si è estesa alle controversie svolte in sede amministrativa sindacale ed arbitrale, a quelle che si svolgono nello stesso ambito aziendale, sia a mezzo delle commissioni interne, sia direttamente tra le parti interessate*

*La Commissione si è avvalsa in tale ricerca dell'opera degli organi dello Stato che, a causa delle loro funzioni, si interessano in modo speciale delle controversie di lavoro — Ministero di grazia e giustizia, Ministero del lavoro e della previdenza sociale — ma soprattutto essa ha fondato i suoi rilievi e le sue conclusioni sui risultati acquisiti dalle indagini direttamente svolte, e cioè, in particolare, dai colloqui avuti con i singoli lavoratori, con i membri di commissione interna, con le direzioni aziendali, con i dirigenti sindacali.*

*Essa ha, inoltre, condotto un approfondito studio sulla giurisprudenza in materia, nonché sull'attuale e precedente legislazione italiana e straniera.*

*Individuate le cause che turbano i rapporti di lavoro, le procedure poste in essere per comporre le vertenze, i soggetti o organi, pubblici e privati, ai quali è attribuito il compito di comporre, le decisioni raggiunte, l'osservanza di tali decisioni, si è cercato di dare gli opportuni suggerimenti sui modi e mezzi più idonei per eliminare le cause di turbamento dei rapporti di lavoro.*

*Nel presente volume dopo un esame delle controversie individuali nell'ordinamento giuridico del nostro e di altri Paesi, vengono riferiti i risultati dell'inchiesta, sia in ordine alle cause delle controversie, sia in ordine alle procedure. Vengono, inoltre, riportati i rapporti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale sulla attività da esso svolta per la conciliazione delle controversie individuali di lavoro, nonché sull'esperienza dei collegi arbitrali previsti dal D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303; viene dato conto delle indagini statistiche, promosse dalla Commissione in ordine alle vertenze giudiziarie nel campo del lavoro, trattate alla Magistratura dal 1° gennaio 1951 al 30 giugno 1955 e nelle controversie di lavoro trattate dalle Corti di Appello di Milano, Torino e Napoli nel 1954.*

*Infine, vengono illustrate le proposte della Commissione tratte dalla valutazione del materiale precedentemente esposto.*

*In appendice segue uno studio sulle controversie di lavoro nelle imprese gestite dallo Stato e dagli altri Enti pubblici.*

\* \* \*

*La Commissione si augura che la relazione, estesa a seguito di attenta valutazione del materiale raccolto — che ha il pregio della freschezza e della originalità, poiché proviene da un contatto diretto dei parlamentari con le categorie interessate, e presenta le garanzie della più assoluta obiettività, sia per la stessa composizione della Commissione, sia per la varietà delle fonti — possa servire di base al Parlamento per la attività legislativa in materia sociale ed offra un positivo contributo alla evoluzione dei rapporti sociali in Italia.*

LEOPOLDO RUBINACCI

I risultati della inchiesta sono stati pubblicati, a cura dei *Segretari generali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica*, avv. CORALDO PIERMANI e dott. NICOLA PICELLA, in due collane, contenenti:

### **LE RELAZIONI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DEI LAVORATORI**

- Vol. I. — DISTRIBUZIONE DEL LAVORO SUBORDINATO IN ITALIA.
- Vol. II. — LEGISLAZIONE PROTETTIVA DEL LAVORO: *Compendio delle norme protettive del lavoro.*
- Vol. III. — LEGISLAZIONE PROTETTIVA DEL LAVORO: *Osservanza delle norme protettive del lavoro.*
- Vol. IV. — LEGISLAZIONE PROTETTIVA DEL LAVORO: *Osservanza delle norme sull'igiene e sicurezza del lavoro.*
- Vol. V. — CONTRATTI E CONTROVERSIE COLLETTIVE DI LAVORO.
- Vol. VI. — COMMISSIONI INTERNE.
- Vol. VII. — INDAGINI SUL RAPPORTO DI LAVORO: *Retribuzione — Orario di lavoro — Qualifiche e carriera del lavoratore — Trattamento e tutela delle lavoratrici.*
- Vol. VIII. — RAPPORTI PARTICOLARI DI LAVORO: *Contratti a termine — Lavoro in appalto — Lavoro a domicilio — Apprendistato.*
- Vol. IX. — CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO.
- Vol. X. — RASSEGNA DELLA GIURISPRUDENZA DEL LAVORO.
- Vol. XI. — PREVIDENZA SOCIALE: *Aspetti statistico-finanziari — Effetti sulle condizioni economico-sociali e sanitarie dei lavoratori — Soggetti protetti — Enti gestori.*
- Vol. XII. — PREVIDENZA SOCIALE: *Concessione e godimento delle prestazioni — Interferenze e lacune — Problemi particolari del sistema di tutela — Contenzioso — Conclusioni della Commissione.*
- Vol. XIII. — PREVIDENZA SOCIALE: *Casse mutue private sostitutive.*
- Vol. XIV. — RAPPORTI UMANI E PROVVIDENZE SUSSIDIARIE E INTEGRATIVE.
- Vol. XV. — CONDIZIONI DI VITA DEL LAVORATORE: *Risultati dell'indagine statistica sugli aspetti aziendali ed extraaziendali.*
- Vol. XVI. — CONDIZIONI DI VITA DEL LAVORATORE: *Risultati delle indagini particolari sugli aspetti extraaziendali.*

### **I DOCUMENTI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DEI LAVORATORI**

Ciascun volume di tale collana corrisponde, non numericamente, ma nella materia, ai volumi della collana delle *Relazioni* per i quali la documentazione è stata reperita.

## CRITERI PER LA CONSULTAZIONE DELLE RELAZIONI

### 1. — Impostazione della pubblicazione

*In applicazione del « Piano generale di pubblicazione » dei risultati della inchiesta, predisposto dal Presidente on. Leopoldo Rubinacci, il coordinamento generale — effettuato a cura dei Segretari generali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica — per l'impostazione della Collana delle « Relazioni della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia », è stato ispirato al criterio specifico di presentare una pubblicazione che, pur conservando intatta la natura precipua e lo interesse particolare, inerenti ad una esposizione dettagliata dei risultati di una Inchiesta parlamentare a carattere nazionale, offrisse in ciascun volume una costruttività sistematica, aderente per quanto possibile all'ampiezza e rilevanza degli istituti e che, soprattutto, potesse assolvere compiutamente alla finalità e funzionalità che debbono caratterizzare ogni atto parlamentare: quelle, cioè, di una agevole e concreta consultazione e di una facile ed immediata acquisizione di dati ed esperienze.*

*In attuazione di tale indirizzo, il coordinamento generale — dopo una accurata revisione tecnica e formale del testo — è stato realizzato in quattro fasi di lavoro corrispondenti alla strutturazione in parti, capitoli, sezioni e paragrafi; all'inserimento in note dei richiami legislativi; all'aggiornamento, egualmente in note, del testo e dei richiami; all'armonizzazione e stesura definitiva delle tabelle.*

a) *La prima fase di strutturazione ha inteso assolvere alle esigenze di un ampio ridimensionamento dei testi presentati, onde conferire ai volumi degli Atti caratteristiche similari, adeguate ed indispensabili a trasformare le singole relazioni e le corrispondenti documentazioni in compiute ed esaurienti trattazioni dei singoli istituti e dei particolari argomenti.*

b) *La seconda fase di lavoro è stata improntata ai più moderni e funzionali sistemi di impostazione editoriale, nella considerazione precipua di permettere l'accennata completa e rapida consultabilità degli Atti, ovviando alle note carenze, generalmente presenti nelle pubblicazioni a carattere scientifico, ove i richiami a norme giuridiche o a testi legislativi vengono redatti con indicazioni scarsissime, tali da renderli spesso di difficile intendimento o da impegnare il consultatore in ricerche non lievi di biblioteca e di archivio.*

c) *La terza fase del coordinamento è stata indirizzata ad evitare inconvenienti a volte affiorati nella pubblicazione degli Atti delle precedenti Inchieste parlamentari; quelli, cioè, che essi, per la edizione ritardata in parte, se non in tutto, venissero, poi, considerati inattuali perché scaduti nel tempo, tali da costituire unicamente una opera storica o letteraria, e non più attendibile o consultabile; inconvenienti questi che, però, è facilmente comprensibile si verificano — dato il lungo periodo di lavoro necessario per la effettuazione dell'inchiesta, dipendente dalla ponderosità del compito e dalla*

ampiezza delle indagini — nelle more tra la compilazione dei testi ed il momento successivo della definitiva pubblicazione.

Riferendosi, però, l'inchiesta ad un determinato periodo sociale, economico e storico del Paese è altrettanto evidente ed imprescindibile che le risultanze della stessa debbano essere chiaramente riferibili al periodo medesimo, cristallizzandosi nel tempo considerato, onde permettere una ampia visuale di esame e la costruzione di quel quadro ben definito, la cui individuazione è indispensabile per l'acquisizione di esperienze e per lo studio degli strumenti adeguati a risolvere i problemi specifici e le carenze lamentate.

Provvedendo a tutti gli aggiornamenti possibili dei testi sino all'atto della pubblicazione, e a condensarli in note corrispondenti ai singoli argomenti, il problema della attendibilità dei testi stessi è risolto, temperando, così, i due criteri di dare un quadro del materiale all'atto del termine della inchiesta, e di evitare che i volumi possano essere considerati, nel momento stesso nel quale vengono distribuiti, di non più attendibile ed utile consultazione.

d) La quarta ed ultima fase ha avuto per finalità l'armonizzazione delle tabelle, comprensive di dati statistici, di riepiloghi di norme e testi legislativi e di prospetti di modalità; tutte intese a volere offrire una base di ulteriore comprensibilità dei testi, indipendentemente dalla documentazione riportata nei volumi corrispondenti.

## 2. — Distribuzione della materia.

*La Collana delle Relazioni della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia comprende 16 volumi.*

Ciascun volume è diviso in parti, capitoli e paragrafi. Per taluni capitoli è prevista anche una ulteriore suddivisione in sezioni.

Ogni volume, nel contenuto, è separato dall'altro, trattando argomenti specifici diversi. Pertanto, in ciascuno, la numerazione in parti, capitoli, paragrafi, note e tabelle è a sé stante e ricomincia nel volume successivo.

Per gli argomenti non esauriti in un volume, la trattazione è stata continuata nel volume successivo (ad esempio: volumi XI e XII - Previdenza sociale). In essi, comprensibilmente, concernendo materia unica, la numerazione suddetta continua sino ad esaurimento dell'oggetto.

Nei volumi che comprendono argomenti diversi, raccolti, però, in una unica trattazione, anche se i singoli oggetti sono diversi uno dall'altro, tuttavia, per la identica strutturazione del volume, la numerazione stessa continua sino al termine del volume medesimo.

Le parti corrispondono alla più ampia suddivisione del materiale ed hanno titolo corrispondente alla trattazione relativa.

I capitoli — ugualmente con titolo indicativo — rappresentano la ripartizione organica della materia



*In fase di coordinamento generale, pur cercando di mantenere identica l'impostazione delle indagini e l'iter di svolgimento delle stesse, si è cercato di armonizzare il complesso del materiale, a volte diversissimo ed eterogeneo perché concernente argomenti molteplici e perché redatto con l'ausilio di numerosi esperti, in una uniforme suddivisione in capitoli dei singoli volumi, onde la Collana potesse costituire un tutto unico di più facile consultazione.*

*I capitoli di più ampio contenuto sono stati suddivisi in sezioni, numerate ugualmente con numero romano ed ugualmente indicate con titolo corrispondente.*

*La suddivisione in paragrafi ha, poi, costituito una delle fasi di lavoro di più attenta esecuzione e di più considerevole portata.*

*La finalità precipua è stata quella — a costo di esagerare in ampiezza — di predisporre un sommario in paragrafi di notevole capillarità, in quanto esso — come è noto — permette al consultatore di rendersi più facilmente edotto del contenuto dei testi e conferisce maggiore facilità e concreta rapidità nell'individuazione degli argomenti ricercati.*

*In tale impostazione e con i cennati limiti, deve, pertanto, considerarsi la suddivisione in paragrafi della materia, strettamente legata alla funzionalità di atto parlamentare che deve caratterizzare la Collana delle Relazioni; senza, con ciò, ritenersi inadeguato allo scopo prefisso, un troppo diffuso spezzettamento del testo che, in una opera a carattere esclusivamente sistematico, sarebbe stato evitato.*

### 3. — Note.

*L'inserimento delle note si è voluto considerare come il più adeguato completamento alla trattazione della materia, da acquisire a ciascun volume ed all'intera Collana.*

*Nei criteri adottati a base della fase di lavoro del coordinamento generale, si è inteso dare un precipuo rilievo all'inserimento delle note, la cui finalità si può individuare nella seguente ripartizione:*

*a) Note legislative, l'inserimento delle quali ha costituito il compito più ponderoso delle relative fasi di lavoro.*

*Ciascun richiamo a norma legislativa, contenuto nel testo, ha, pertanto, una nota corrispondente che indica il titolo esatto della legge — o comunque dell'atto legislativo — contenente la norma stessa, la data, il numero della legge od atto stesso, l'indicazione della data e del numero della Gazzetta Ufficiale nella quale è avvenuta la pubblicazione e quelli di altre Gazzette Ufficiali, ove siano stati pubblicati eventuali errata corrige.*

*Nel caso di citazione di un articolo di codice, di legge o di decreto, la nota contiene anche il testo richiamato.*

*Si tenga presente che, per motivi di comprensibile riduzione del numero delle note, qualora in un volume siano più volte citati leggi od articoli di leggi, i testi integrali degli stessi sono stati riportati nella nota relativa al primo riferimento. Le note successive corrispondenti contengono,*

*non la ripetizione della citazione, ma il rinvio alla nota precedente con la indicazione anche della pagina ove la nota è inserita; il che facilita l'immediata ricerca.*

*b) Note di richiamo, contenenti i riferimenti più ampi ad altre parti del testo, alla dottrina, alla giurisprudenza, alla bibliografia, alle tabelle contenute nel volume ecc.*

*Tali note hanno costituito un particolare impegno di compilazione, in quanto sono conseguentemente indispensabili per favorire quella armonizzazione della materia che è stato indirizzo precipuo del coordinamento finale della Collana.*

*Particolare cura è stata, poi, dedicata alla individuazione delle note relative alla giurisprudenza con l'indicazione delle sentenze della Corte di Cassazione, delle Corti di Appello, dei Tribunali e delle Preture, complete di date e riferimenti bibliografici.*

*c) Note di aggiornamento, la cui stesura ha costituito la terza e più complessa fase di lavoro inerente alla compilazione delle note.*

*In esse, si è cercato, per quanto attuabile, di inserire tutti gli aggiornamenti della legislazione, fino all'atto di pubblicazione di ciascun volume, onde permettere al consultatore di avere il quadro più aggiornato possibile della materia trattata.*

*La numerazione delle note è autonoma, a pagina, in numeri arabi progressivi.*

#### **4. — Tabelle.**

*Ciascun volume è spesso corredato di tabelle, inserite nel testo se in numero limitato, allegate in fondo al volume se in numero considerevole o di particolare ampiezza.*

*Il contenuto delle stesse può essere di triplice materia:*

*a) tabelle statistiche, contenenti dati statistici ed elaborazioni degli stessi;*

*b) tabelle contenenti norme legislative e contrattuali, quando, per una più esatta acquisizione degli argomenti, si sia considerata necessaria la pubblicazione, con maggior rilievo, dei testi integrali di leggi, decreti, accordi interconfederali, contratti collettivi di lavoro ecc.*

*c) prospetti di disposizioni, modalità ecc., adeguati a rendere possibile al consultatore un riepilogo ed un riassunto di norme legislative o regolamentari.*

*La numerazione delle tabelle è in numeri arabi, sia se contenute nel testo e sia raccolte in appendice di ciascun volume. Il numero arabo delle tabelle è, inoltre, indicato nel testo e nelle note, nelle citazioni corrispondenti.*

*A finalità puramente ordinarie, nel testo i grafici sono stati incorporati nell'elenco delle tabelle. Ciò consentirà al consultatore una più agevole ed immediata facilità di ricerca.*

5. — **Abbreviazioni.**

*Per norma generale, si sono volute evitare nel testo tutte le abbreviazioni di qualsiasi dizione, onde rendere la lettura di più facile acquisizione. Nei richiami legislativi e nelle note si è, invece, fatto ampio uso di abbreviazioni, secondo le accezioni tradizionali ed i seguenti significati:*

<i>D.C.G.</i>	= Decreto del Capo del Governo.
<i>D.L.C.P.S.</i>	= Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato.
<i>D.L.</i>	= Decreto legge.
<i>D.L.L.</i>	= Decreto legislativo luogotenenziale.
<i>D.M.</i>	= Decreto ministeriale.
<i>D.P.R.</i>	= Decreto del Presidente della Repubblica.
<i>L.</i>	= Legge.
<i>L.R.</i>	= Legge regionale.
<i>R.D.</i>	= Regio decreto.
<i>R.D.L.</i>	= Regio decreto legge.
<i>T.U.</i>	= Testo unico.
<i>C.C.</i>	= Codice civile.
<i>C. Comm.</i>	= Codice di commercio.
<i>C.N.</i>	= Codice di navigazione.
<i>Cost.</i>	= Costituzione.
<i>C.P.</i>	= Codice penale.
<i>C.P.C.</i>	= Codice procedura civile.
<i>C.P.P.</i>	= Codice procedura penale.
<i>acc. intcf.</i>	= Accordo interconfederale.
<i>c.c.l.</i>	= Contratto collettivo di lavoro.

*Sono state, inoltre adottate le seguenti abbreviazioni generali:*

<i>App.</i>	= Corte d'Appello.
<i>art.</i>	= articolo.
<i>c.</i>	= comma.
<i>cap.</i>	= capitolo.
<i>Cass.</i>	= Corte di Cassazione.
<i>c.i.</i>	= commissione interna.
<i>Cort. Cost.</i>	= Corte Costituzionale.
<i>Gazz. Uff.</i>	= Gazzetta Ufficiale.
<i>Min.</i>	= Ministero.
<i>par.</i>	= paragrafo.
<i>Pret.</i>	= Pretura.
<i>pubbl.</i>	= pubblicato.
<i>Reg.</i>	= regolamento.
<i>sent.</i>	= sentenza.
<i>sez.</i>	= sezione.
<i>Trib.</i>	= Tribunale.

*Nel testo, gli enti pubblici e privati sono stati spesso indicati con sigle, delle quali, essendo ben noto il significato, non si predispose un particolare elenco alfabetico.*

\* \* \*

La presente relazione sulle *Controversie industriali di lavoro* è stata estesa dall'onorevole **LEOPOLDO RUBINACCI**, *presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*.

★

La selezione e la preparazione del materiale sono state curate dall'avv. **Giorgio Raiani**.

★

L'impostazione delle relazioni statistiche contenute nei capitoli V e VI è stata curata dal prof. *Mario Figà-Talamanca*.

★

L'elaborazione del materiale statistico ed il relativo commento sono stati effettuati dal prof. **Isidoro Mariani** con la collaborazione degli esperti avv. Paolo Bozzari, avv. Domenico De Luca Tamajo, avv. Ernesto Daviso.

★

L'appendice è stata redatta dall'avv. **Italo Spagnuolo Vigorita**.

★

Il coordinamento generale e la revisione definitiva del volume sono stati effettuati a cura del dr. *Paolo Ferri* della Camera dei Deputati.

\* \* \*

RELAZIONI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SULLE CONDIZIONI DEI LAVORATORI IN ITALIA

---

CONTROVERSIE INDIVIDUALI  
DI LAVORO

*Relatore:* On. LEOPOLDO RUBINACCI



## INDICE

PREFESSA . . . . .	Pag.	31
--------------------	------	----

### INDAGINE SULLE CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO

<b>CAPITOLO I. — Le controversie individuali nell'ordinamento giuridico . . . . .</b>	»	39
1. - <i>Nozioni di interesse e di controversia . . . . .</i>	»	39
2. - <i>Controversie individuali e controversie plurime . . . . .</i>	»	41
3. - <i>Svolgimento storico della legislazione italiana. La L. 15 giugno 1893, n. 295 ed il regolamento di esecuzione (R.D. 26 aprile 1894, n. 179) . . . . .</i>	»	42
4. - <i>La legislazione successiva dal 1900 al 1928 . . . . .</i>	»	47
5. - <i>La disciplina adottata con il R.D. 21 maggio 1934, n. 1073 (Magistratura del lavoro) e successive modificazioni. Conseguenze della abrogazione del sistema sindacale corporativo . . . . .</i>	»	51
6. - <i>Le legislazioni straniere: a) Francia . . . . .</i>	»	55
7. - <i>b) Germania . . . . .</i>	»	57
8. - <i>c) Gran Bretagna . . . . .</i>	»	59
9. - <i>d) Stati Uniti d'America . . . . .</i>	»	60
10. - <i>e) U.R.S.S. . . . .</i>	»	62
<b>CAPITOLO II. — I risultati dell'inchiesta . . . . .</b>	»	64
<b>SEZIONE I. - Le cause delle controversie . . . . .</b>	»	64
11. - <i>Cause delle controversie individuali di lavoro. In generale . . . . .</i>	»	64
12. - <i>Controversie per retribuzione . . . . .</i>	»	67
13. - <i>Controversie per indennità di mancato preavviso e per indennità di anzianità . . . . .</i>	»	68
14. - <i>Controversie per la interpretazione di norme di legge o di contratto . . . . .</i>	»	69

15 - Controversie per le qualifiche . . . . .	Pag.	70
16. - Controversie per l'orario di lavoro e per il trattamento delle lavoratrici e dei fanciulli . . . . .	»	71
17. - Controversie per l'inosservanza degli obblighi previdenziali e assistenziali . . . . .	»	72
18. - Controversie in materia di licenziamento. In generale . . . . .	»	72
19. - Disciplina legislativa e contrattuale del licenziamento . . . . .	»	76
20. - Licenziamenti in tronco . . . . .	»	77
21. - Motivi di licenziamento relativi a condizioni soggettive dei lavoratori . . . . .	»	80
22. - Licenziamento per matrimonio e sua inammissibilità . . . . .	»	82
23. - Risultati delle indagini in settori specifici . . . . .	»	82
24. - Considerazioni generali sulla disciplina dei licenziamenti individuali . . . . .	»	83
25. - Considerazioni generali sulla disciplina dei licenziamenti per riduzione di personale . . . . .	»	84
26. - Effetti degli interventi sindacali e governativi in materia di licenziamenti . . . . .	»	87
27. - Licenziamento di lavoratori membri di commissioni interne . . . . .	»	89
SEZIONE II. - Le procedure . . . . .	»	89
28. - Necessità di un'analisi degli strumenti di composizione delle controversie . . . . .	»	89
29. - Caratteristiche e funzioni delle controversie di lavoro . . . . .	»	90
30. - Conciliazione diretta e intervento giurisdizionale . . . . .	»	91
31. - I. - La conciliazione diretta. I sistemi vigenti . . . . .	»	92
32. - Procedure poste in essere direttamente dalle parti interessate . . . . .	»	93
33. - Procedure poste in essere dalle commissioni interne. . . . .	»	94
34. - Procedure poste in essere dai sindacati . . . . .	»	94
35. - Conciliazione in sede amministrativa . . . . .	»	97
36. - In specie: l'attività svolta dall'Ispettorato del lavoro e dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale . . . . .	»	99
37. - II. - L'intervento giurisdizionale. I sistemi vigenti . . . . .	»	99
38. - La procedura arbitrale . . . . .	»	100
39. - La procedura giudiziaria . . . . .	»	101
<b>CAPITOLO III. — L'attività del Ministero del lavoro per la conciliazione delle controversie individuali di lavoro . . . . .</b>	<b>»</b>	<b>106</b>
40. - Richiesta al Ministero del lavoro e della previdenza sociale di un rapporto sulle controversie individuali di lavoro . . . . .	»	106
41. - Il Rapporto ministeriale. Premessa . . . . .	»	107
42. - Il tentativo di conciliazione extragiudiziale delle vertenze individuali di lavoro . . . . .	»	107



43. - <i>L'attività conciliativa degli Uffici del lavoro e della massima occupazione.</i> . . . . .	Pag.	109
44. - <i>Natura giuridica dell'intervento dell'Ufficio del lavoro.</i> . . . . .	»	110
45. - <i>Andamento del fenomeno negli ultimi sei anni.</i> . . . . .	»	110
46. - <i>Considerazioni conclusive.</i> . . . . .	»	114
<b>CAPITOLO IV. — L'esperienza dei collegi arbitrali previsti dal D. L. L. 2 novembre 1944, n. 303.</b> . . . . .		
47. - <i>Richiesta al Ministero del lavoro e della previdenza sociale di un rapporto sui collegi arbitrali.</i> . . . . .	»	115
48. - <i>Il Rapporto ministeriale. Premessa.</i> . . . . .	»	115
49. - <i>Fonti giuridiche.</i> . . . . .	»	116
50. - <i>Natura giuridica dei collegi arbitrali.</i> . . . . .	»	119
51. - <i>Funzionamento dei collegi arbitrali.</i> . . . . .	»	120
52. - <i>Risultati conseguiti.</i> . . . . .	»	121
53. - <i>Controversie collettive.</i> . . . . .	»	122
54. - <i>Considerazioni conclusive.</i> . . . . .	»	123
<b>CAPITOLO V. — Le controversie individuali di lavoro trattate dalla Magistratura dal 1° gennaio 1951 al 30 giugno 1955.</b> . . . . .		
55. - <i>Caratteristiche generali della rilevazione. Significato e limiti del materiale raccolto.</i> . . . . .	»	128
56. - <i>Aspetti generali del fenomeno.</i> . . . . .	»	130
57. - <i>Le controversie in primo grado. Distribuzione tra Tribunali e Preture.</i> . . . . .	»	133
58. - <i>Le controversie definite. Le cause di definizione.</i> . . . . .	»	136
59. - <i>Indici di litigiosità in materia di rapporti di lavoro.</i> . . . . .	»	140
60. - <i>Le controversie di lavoro in rapporto alla popolazione lavorativa.</i> . . . . .	»	143
61. - <i>Le controversie di lavoro in rapporto alla attività giudiziaria civile.</i> . . . . .	»	144
62. - <i>Le controversie di lavoro in rapporto al reddito.</i> . . . . .	»	146
63. - <i>Controversie giudiziarie di lavoro e conflitti sindacali.</i> . . . . .	»	148
64. - <i>Controversie giudiziarie di lavoro e osservanza della regolamentazione dei rapporti di lavoro.</i> . . . . .	»	150
65. - <i>Considerazioni conclusive.</i> . . . . .	»	151
<b>CAPITOLO VI. — Indagine analitica sulle controversie di lavoro trattate dalle Corti d'Appello di Milano, Torino e Napoli (anno 1954).</b> . . . . .		
66. - <i>Finalità e limiti dell'indagine.</i> . . . . .	»	178
67. - <i>Caratteri generali delle controversie ed individuazione dei rispettivi soggetti.</i> . . . . .	»	179
68. - <i>L'iniziativa della vertenza.</i> . . . . .	»	181
69. - <i>La qualifica del lavoratore.</i> . . . . .	»	182

70. - Il settore di attività del datore di lavoro . . . . .	Pag.	184
71. - Sussistenza o meno del rapporto di lavoro . . . . .	»	185
72. - La durata delle vertenze . . . . .	»	185
73. - Classificazione delle vertenze per classi di durata, per organo giurisdizionale e per settore di attività economica del datore di lavoro . . . . .	»	188
74. - Suddivisione delle vertenze per classi di durata totale e per classi di somma richiesta . . . . .	»	189
75. - L'esito della domanda. Suddivisione delle controversie in ordine ai risultati . . . . .	»	193
76. - I criteri applicati nella risoluzione delle vertenze e le violazioni accertate . . . . .	»	196
77. - L'entità delle somme in contestazione . . . . .	»	206
<b>CAPITOLO VII. — Proposte della Commissione . . . . .</b>	»	213
78. - Controversie di lavoro e contratti collettivi . . . . .	»	213
79. - Necessità di un efficiente sistema procedurale di conciliazione . . . . .	»	214
80. - In specie: possibilità e sviluppi delle procedure di conciliazione poste in essere dalle commissioni interne e dai sindacati . . . . .	»	215
81. - Possibilità e sviluppi delle procedure di conciliazione in sede amministrativa . . . . .	»	218
82. - Le procedure di decisione. Esigenza di abbreviare l'iter di svolgimento della lite . . . . .	»	220
83. - I. - La procedura giudiziale. Le modifiche essenziali proposte in materia . . . . .	»	221
84. - II. - Le procedure arbitrali. Proposta di due procedure arbitrali . . . . .	»	225
85. - a) la procedura arbitrale obbligatoria . . . . .	»	226
86. - b) la procedura arbitrale facoltativa . . . . .	»	229
87. - Considerazioni conclusive . . . . .	»	230

## APPENDICE

### LE CONTROVERSIE DI LAVORO NELLE IMPRESE GESTITE DALLO STATO E DAGLI ALTRI ENTI PUBBLICI

PREMESSA . . . . .	»	235
<b>CAPITOLO I. — Identificazione della sfera soggettiva dell'indagine . . . . .</b>	»	237
1. - Identificazione dei limiti soggettivi. Intervento della pubblica amministrazione nell'economia. Profilo generico dell'impresa pubblica . . . . .	»	237

2. - <i>Identificazione dei soggetti: le aziende autonome dello Stato, gli enti pubblici c. d. economici. Esclusione: le imprese aventi per azionista la pubblica amministrazione; le imprese di pubblici servizi gestite da privati; le imprese di interesse nazionale . . . .</i>	Pag.	239
<b>CAPITOLO II. — Le aziende autonome dello Stato e gli enti pubblici cosiddetti economici . . . . .</b>	»	242
3. - <i>Le aziende autonome dello Stato. Natura e caratteri . . . . .</i>	»	242
4. - <i>Gli enti pubblici economici. Inesistenza di categorie intermedie tra le persone giuridiche pubbliche e le private . . . . .</i>	»	244
5. - <i>Funzione e valore sociale dell'intervento della pubblica amministrazione nell'economia. Gli enti pubblici economici, operatori dello Stato nel campo della economia . . . . .</i>	»	246
6. - <i>L'attività delle imprese private e degli enti pubblici economici. Qualificazione dell'azione e dei fini di tali enti . . . . .</i>	»	248
7. - <i>Inesistenza di scopo di lucro negli enti pubblici economici . . . . .</i>	»	250
8. - <i>Cenni riassuntivi sui principali caratteri degli enti pubblici economici . . . . .</i>	»	254
<b>CAPITOLO III. — Gli enti pubblici economici nell'ordinamento corporativo . . . . .</b>	»	258
9. - <i>Posizione dell'argomento. Riferimenti al periodo corporativo . . . . .</i>	»	258
10. - <i>Il divieto di inquadramento sindacale degli enti pubblici . . . . .</i>	»	259
11. - <i>La revoca del divieto di inquadramento sindacale nei riguardi degli enti pubblici economici . . . . .</i>	»	260
12. - <i>Motivi e finalità della revoca del divieto: le esigenze corporative . . . . .</i>	»	261
13. - <i>Modifica dell'assetto giurisdizionale in materia di controversie di impiego tra enti pubblici soggetti ad inquadramento sindacale e loro dipendenti . . . . .</i>	»	265
<b>CAPITOLO IV. — Il sistema sindacale democratico della costituzione e le leggi corporativo-sindacali . . . . .</b>	»	270
14. - <i>Caduta del regime corporativo e pretesa sopravvivenza, in fase di transizione, delle norme riguardanti gli enti pubblici economici . . . . .</i>	»	270
15. - <i>Fine del periodo di transizione. Gli artt. 39 e 103 della Costituzione. Incompatibilità con la legislazione sindacale 1926-1943 . . . . .</i>	»	274
16. - <i>La soluzione corporativa della questione sindacale. L'ordinamento sindacale-corporativo e sue caratteristiche . . . . .</i>	»	275
17. - <i>La soluzione democratica. Il sistema sindacale della Costituzione nei principi fondamentali . . . . .</i>	»	281

18. - <i>Abrogazione delle leggi corporativo-sindacali per effetto dell'art. 39, norma precettiva e di immediata applicazione . . . . .</i>	Pag.	283
19. - <i>L'art. 103 (1° comma) della Costituzione isolatamente e nel quadro dell'assetto giurisdizionale della tutela del singolo contro la pubblica amministrazione. Carattere confermativo dell'assetto preesistente anche nella materia del contenzioso di impiego pubblico. Abrogazione dell'art. 429, n. 3, C. P. C. . . . .</i>	»	288
<b>CAPITOLO V. — Incertezze e contrasti sul rapporto di lavoro dei dipendenti da enti pubblici economici . . .</b>	»	293
20. - <i>Incertezza della posizione dei dipendenti da enti pubblici economici. La tesi dell'attualità degli artt. 2093 C. C. e 429, n. 3, C. P. C. . . . .</i>	»	293
21. - <i>Identificazione della categoria e ratio delle sue disposizioni citate e dell'inquadramento, secondo la tesi dell'attualità . . . . .</i>	»	295
22. - <i>La privatizzazione del rapporto di impiego con enti pubblici economici, premessa e conseguenza della tesi. Conferma della ratio effettiva delle norme citate e dell'inquadramento, anche in base al R.D. 21 maggio 1934, n. 1073, che esclude la privatizzazione . . .</i>	»	298
23. - <i>Ancora sulla ratio dell'inquadramento e sulle premesse logiche e giuridiche dell'art. 2093 C. C. e, particolarmente, dell'art. 429, n. 3, C. P. C. . . . .</i>	»	301
24. - <i>Cenni sulla reale portata dell'art. 2093 C. C. Inesistenza di riflessi sulla natura degli enti pubblici economici dei rapporti di lavoro . . . . .</i>	»	308
25. - <i>Il ripristino della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo derivante dalla costituzionalizzazione dei TT.UU. del 1924, causa della posizione dell'art. 429, n. 3, C. P. C., contro la Costituzione . . .</i>	»	313
26. - <i>Presupposti della competenza esclusiva del giudice amministrativo alla stregua dei TT.UU. del 1924. Giustificazione e condizione dell'inquadramento in regime corporativo . . . . .</i>	»	317
<b>CAPITOLO VI. — L'attuale situazione dei dipendenti da enti pubblici economici e da aziende autonome dello Stato. . .</b>	»	321
27. - <i>Ancora dominio dell'incertezza: del giudice, della natura del rapporto, del diritto . . . . .</i>	»	322
28. - <i>Garanzie sostanziali e garanzie giurisdizionali nel rapporto pubblico di lavoro. Diritti soggettivi e interessi legittimi. L'eccesso di potere. L'annullabilità dei provvedimenti illegittimi da parte del giudice amministrativo. Potere discrezionale dell'ente pubblico e volontà libera del privato datore di lavoro . . .</i>	»	323

29. - *Garanzie sostanziali e garanzie giurisdizionali nel rapporto privato di lavoro. Limitazione di diritti soggettivi. La tesi della «privatizzazione» esclude la tutelabilità degli interessi legittimi. sottrazione dell'uso del potere discrezionale al controllo giurisdizionale. I poteri del giudice ordinario non comprendono il potere di annullamento. Riparazione pecuniaria in luogo della restitutio in integrum . . .* Pag. 326
30. - *Conclusioni derivanti dall'assunta sopravvivenza dell'art. 429, n. 3, C.P.C. Impoverimento della garanzia sostanziale e di quella giurisdizionale nel rapporto con enti pubblici economici. Esempificazione di provvedimenti annullabili dal giudice amministrativo. Rimedi consentiti al lavoratore privato in situazioni analoghe. Riduzione di estensione e di intensità dei rimedi concessi al dipendente da ente economico per la soppressione degli interessi legittimi e per la inconseguibilità dell'annullamento . . .* » 329
31. - *Effetti della incertezza circa la natura del rapporto sul contenuto sostanziale della disciplina di esso. L'attuale tendenza di alcuni enti pubblici economici. Termini di una alternativa: disciplina privatistica o disciplina pubblicistica. Inesistenza di soluzione intermedia . . . . .* » 337
32. - *Inesattezza dell'opinione sull'orientamento in senso privatistico della disciplina del rapporto di lavoro presso gli enti pubblici economici. Indirizzi nettamente pubblicistici della suddetta disciplina presso tali enti. Limitata influenza dell'inquadramento sindacale sui regolamenti degli enti . . . . .* » 339
33. - *Opportunità di intervento del legislatore che ponga termine ai contrasti interpretativi sulla questione giurisdizionale . . . . .* » 344
34. - *Esclusione della necessità di intervento legislativo per l'abrogazione di norme sostanziali. Ricostruzione della posizione istituzionale degli enti pubblici economici relativamente al rapporto di lavoro. Riacquisto del potere regolamentare, cadute le cause di deviazione verso i sindacati corporativi di diritto pubblico. Indirizzi di leggi sindacali . . . . .* » 348
35. - *Identificazione di una esigenza comune a tutti gli enti pubblici comunque denominati: la effettiva regolamentazione del rapporto di lavoro. Auspicio di provvedimento legislativo che faccia obbligo agli enti di provvedere al disciplinamento del rapporto e fissi gli istituti fondamentali . . . . .* » 351



## PREMESSA

La *Commissione parlamentare di inchiesta* ha ritenuto essenziale, al fine di una esatta conoscenza della condizione sociale dei lavoratori nel nostro Paese, portare la sua attenzione, non soltanto sul regime normativo-legislativo e contrattuale che regola il rapporto di lavoro, ma anche, e soprattutto, sulla traduzione in realtà concreta delle disposizioni di legge o di contratto.

In altri termini, l'aspetto fondamentale che la Commissione si è proposta di indagare — in aderenza, del resto, ai compiti che le sono stati affidati dal Parlamento — è quello di accertare il *grado di osservanza delle norme regolatrici del rapporto di lavoro*.

Un regime normativo, in tanto può essere apprezzato, in quanto le sue regole, non solo siano buone, ma siano accompagnate da adeguati presidi, tali da assicurarne l'adempimento.

Sarebbe utopia pensare che l'osservanza possa essere sempre generale e spontanea. E', quindi, necessario farsi carico anche del modo in cui l'osservanza è coattivamente imposta, e in cui il singolo può ottenere la riparazione del torto ed il ristabilimento del diritto.

In materia di rapporti di lavoro, due sono le soluzioni per garantire la massima osservanza possibile. L'una, in vista del carattere pubblicitario di una parte delle norme — essenzialmente quelle legislative — è costituita dall'*intervento di vigilanza e di repressione* degli organi dello Stato, che agiscono o spontaneamente o su denuncia. L'altra — quella che potremmo chiamare privata — è rappresentata dalla possibilità offerta all'interessato, che si ritenga leso nei suoi diritti, di promuovere, attraverso preordinate procedure, un'azione (*vertenza*) — giudiziale od anche extra-giudiziale — tendente al conseguimento del dovuto.

Poichè l'intervento degli organi di vigilanza dello Stato ha formato oggetto di apposite relazioni, si rinvia, sull'argomento, a quanto in esse esposto (1).

(1) v. Volumi III e IV. — *Osservanza delle norme protettive del lavoro* e Volumi XI, XII e XIII. — *Previdenza sociale*.

Oggetto della presente relazione sono, pertanto, i risultati delle indagini condotte dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle *controversie individuali di lavoro*.

Il fenomeno vertenziale permette di portare l'attenzione su quella che si può chiamare la patologia nel campo dei rapporti di lavoro.

L'inosservanza delle norme è una deviazione dal retto svolgimento del rapporto di lavoro; ma è anche deviazione la pretesa infondata. Anche questa, al pari della violazione della norma, turba lo svolgimento normale del rapporto di lavoro e contribuisce a creare una atmosfera tesa nel campo sociale.

Nello studio dei problemi di lavoro, senza dubbio, quello delle controversie assume una importanza rilevante qualora si voglia indagare sulle condizioni in cui vivono i lavoratori nel Paese e, ove esse non siano soddisfacenti, sulle cause che turbano i rapporti di lavoro, sui mezzi di lotta usati dalle parti interessate in caso di controversie, sulle procedure poste in essere per comporre le vertenze, sui soggetti o organi, pubblici o privati, ai quali è attribuito il compito di comporre, sulle decisioni o conciliazioni raggiunte, sull'osservanza di tali decisioni o conciliazioni.

Una indagine che si prefigga il compito di studiare le condizioni di lavoro in un determinato Paese deve, infatti, anzitutto, individuare quali siano le cause che tali condizioni rendono non accettabili ai soggetti interessati, in modo da poter dare gli opportuni suggerimenti per eliminarle; deve, altresì, stabilire quali procedure, disposte per decidere le controversie, si appalesino poco idonee e consigliarne delle altre; deve anche indicare quali siano gli organi preposti alla decisione non rispondenti allo scopo e suggerirne altri; deve, infine, far conoscere se i mezzi di lotta usati dai soggetti siano leciti e se le decisioni adottate siano osservate dagli interessati.

Una indagine che abbia lo scopo anzidetto deve, in breve, stabilire tutto ciò che turba, in qualsiasi modo, il regolare svolgimento di una data forma di lavoro, al fine di poter dare gli opportuni suggerimenti per eliminarle.

A tali finalità, la Commissione parlamentare di inchiesta, tra i maggiori problemi riguardanti il lavoro, ha compreso quello delle *controversie*, partendo, così, dal presupposto che l'eliminazione delle cause che le provocano e l'adeguamento delle procedure che le decidono o conciliano, comportano il miglioramento delle relazioni tra imprenditori e lavoratori.

La Commissione parlamentare di inchiesta ha, quindi, ritenuto che raccogliere notizie, fatti, informazioni, valutazioni, sia pure unilaterali,



sulle cause che danno origine alle vertenze, sulla estensione e durata delle medesime, sugli strumenti e le procedure attraverso le quali esse possano essere risolte, fosse estremamente importante, sia per mettere in evidenza uno degli aspetti di quel vasto e complesso mondo, cui l'indagine si riferisce, e sia per porsi in grado di suggerire al Parlamento ed al Governo misure atte a migliorare e perfezionare il sistema protettivo dei lavoratori e la sua rigorosa applicazione.

Per raggiungere tale intento l'esame non poteva ovviamente limitarsi alle sole controversie giudiziarie — cioè, unicamente, ai contrasti di interessi tra datore di lavoro e lavoratore portati dinanzi al giudice — ma doveva estendersi a qualsiasi altro caso in cui si ravvisasse un interesse contrastante tra i due soggetti del rapporto di lavoro subordinato, anche se esso, non essendo sfociato in aperta lite, non era stato deferito, per la sua decisione o conciliazione, ad alcun soggetto estraneo alle parti, o, quanto meno, ad un soggetto diverso dal giudice.

Accogliendo tale ampio significato del termine *controversia*, si sono così potute individuare tutte le ragioni, tutti gli interessi in contrasto tra datore di lavoro e lavoratore — economici, giuridici, sociali — tutte quelle cause, insomma, che originano o possono originare una *controversia individuale di lavoro*. Si è, così, potuto osservare il funzionamento e la rispondenza allo scopo non delle sole procedure giudiziarie, ma altresì di quelle amministrative, sindacali, arbitrali, ed anche di quelle che si svolgono nello stesso ambito aziendale, non solo a mezzo delle commissioni interne, ma altresì direttamente tra le parti interessate.

Il fenomeno vertenziale è stato esaminato con riguardo a tutte le attività economiche nelle quali il rapporto di lavoro subordinato si sviluppa in modo più o meno intenso — l'industriale, l'agricola e le cosiddette attività terziarie — onde può dirsi che l'indagine ha investito tutti i settori produttivi del Paese.

Per condurre, su questo complesso problema, una inchiesta in tutte le regioni di Italia, rivolta ai dipendenti sia di imprese private e sia di imprese pubbliche, la Commissione si è avvalsa di tutti i possibili mezzi di conoscenza.

La prima e più importante fonte di cognizione del problema è costituita dai risultati acquisiti dalle indagini svolte direttamente dalla stessa Commissione, che ha interrogato, sui vari aspetti del problema, tutti i soggetti ad esso interessati: ispettori del lavoro, direttori degli uffici del lavoro, dirigenti di associazioni sindacali imprenditoriali e dei lavoratori, componenti delle commissioni interne, datori di lavoro e lavoratori. Si è, così, raccolto un imponente materiale che offre utilissime indicazioni per

la conoscenza e la soluzione pressoché di tutti gli aspetti del problema: economici, giuridici, sociali.

La Commissione si è avvalsa, inoltre, dell'opera degli organi dello Stato che, a causa delle loro funzioni, si interessano in modo speciale del problema delle controversie di lavoro o di suoi particolari aspetti: il Ministero di grazia e giustizia e il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

A cura del primo, su indicazioni date dalla Commissione, sono stati forniti i dati relativi a tutte le controversie individuali di lavoro iniziate o definite nel periodo 1° gennaio 1951-30 giugno 1955 da tutti gli uffici giudiziari, Preture, Tribunali e Corti di Appello dell'intero territorio nazionale.

Una seconda indagine, condotta più in profondità, ha avuto per oggetto unicamente le controversie di lavoro trattate, negli anni 1954-1955, dalle Corti d'Appello di Milano, Torino e Napoli.

Dall'esame dei dati raccolti dall'una e dall'altra indagine, si desumono importanti elementi di valutazione, sia per quanto riguarda il problema vertenziale in genere, sia per l'andamento della procedura giudiziaria in specie.

A cura del Ministero del lavoro, poi, sono stati redatti due dettagliati rapporti. Il primo di essi fornisce indicazioni numeriche e qualitative sugli interventi del Ministero e dei suoi uffici periferici nelle vertenze individuali di lavoro e riferisce sugli elementi acquisiti in merito e sui risultati conseguiti a seguito degli interventi stessi.

Il secondo rapporto riguarda più particolarmente le procedure arbitrali, con indicazione di dati numerici e qualitativi raccolti sulle controversie di lavoro insorte e deferite alla decisione dei collegi arbitrali previsti dall'art. 10 del D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303 (1).

La Commissione ha, infine, condotto, oltre ad una accurata indagine giurisprudenziale del problema, un approfondito studio della attuale e di tutta la precedente legislazione, nonché dei principali ordinamenti stranieri.

Dovendo formulare concrete proposte per migliorare l'attuale ordinamento, si è ritenuto, infatti, indispensabile ricordare i precedenti legi-

(1) D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303. — *Miglioramenti economici a favore dei lavoratori, nel caso dei rapporti di lavoro già disciplinati con contratti collettivi*. (Gazz. Uff. 14 novembre 1944, n. 81, ser. spec.).

.....  
ART. 10. — « Le controversie individuali e quelle collettive interessanti una sola provincia, che sorgano per l'applicazione del presente decreto, eccettuate quelle concernenti

slativi, annotando il funzionamento ed i risultati conseguiti dagli istituti da essi disposti, ed esporre il sistema adottato dai maggiori ordinamenti stranieri con i loro vari pregi ed inconvenienti.

In conclusione, si deve rilevare che, nello svolgimento delle indagini, e nell'esporre i risultati, la Commissione è stata consapevole che la larga nozione che si è inteso dare alle *controversie di lavoro* determina implicazioni interessanti non soltanto gli aspetti giuridici — di diritto sostanziale e processuale — ma anche riflessi economici e sociali di grande rilievo. Non va, infatti, dimenticato che la finalità che la Commissione si è prefissa è quella di considerare il fenomeno vertenziale soprattutto dal punto di vista sociologico, sia per il turbamento all'equilibrio dei rapporti sociali che il contrasto provoca e sia per la funzione di eliminazione delle situazioni di attrito, che la vertenza tende a realizzare.

Ciò ha indotto la Commissione a cercare di cogliere tutti gli aspetti quanto mai complessi affiorati nel corso dell'indagine, cercando di identificare le cause ricorrenti dei contrasti, il modo e le sedi in cui essi si manifestano, le procedure predisposte o spontaneamente poste in essere, il grado di efficacia risolutiva delle procedure medesime, e quanto altro potesse offrire un quadro, anche se difettoso dal punto di vista del rigore sistematico, il più possibile aderente alla realtà.

\* \* \*

la materia regolata dall'art. 2, se non siano state conciliate dai rappresentanti delle associazioni di fatto interessate, sono deferite alla decisione di un collegio arbitrale composto di due membri nominati, rispettivamente, da ciascuna delle parti, e di un terzo membro, con funzioni di presidente nominato d'accordo dalle parti stesse. Se gli arbitri non siano nominati per qualsiasi ragione, la nomina è fatta dagli Uffici del lavoro, o nelle provincie, in cui questi non siano costituiti, dagli Ispettorati dell'industria e del lavoro.

Se la controversia collettiva interessa più provincie, la nomina degli arbitri, qualora non vi provvedano le parti, è fatta dall'Ufficio regionale del lavoro per le provincie comprese nella circoscrizione di tale ufficio, o dal Ministro per l'industria, il commercio e il lavoro negli altri casi ».



INDAGINE SULLE CONTROVERSIE  
INDIVIDUALI DI LAVORO



## CAPITOLO I

LE CONTROVERSIE INDIVIDUALI  
NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO

Sommario: 1. - *Nozioni di interesse e di controversia.* 2. - *Controversie individuali e controversie plurime.* 3. - *Svolgimento storico della legislazione italiana. La L. 15 giugno 1893, n. 295, ed il regolamento di esecuzione (R.D. 26 aprile 1894, n. 179).* 4. - *La legislazione successiva dal 1900 al 1928.* 5. - *La disciplina adottata con il R.D. 21 maggio 1934, n. 1073 (Magistratura del lavoro), e successive modificazioni. Conseguenze della abrogazione del sistema sindacale corporativo.* 6. - *Le legislazioni straniere: a) Francia.* 7. - *b) Germania.* 8. - *c) Gran Bretagna.* 9. - *d) Stati Uniti d'America.* 10. - *e) U.R.S.S.*

**1. - Nozioni di interesse e di controversia.**

Prima di esporre i risultati della inchiesta e di formulare le conseguenti proposte, si deve inquadrare il fenomeno delle *controversie individuali del lavoro* nel sistema giuridico vigente.

Si ritiene, pertanto, opportuno fissare alcuni concetti di ordine giuridico, cui la Commissione si è ispirata nell'impostare l'indagine e che è opportuno tenere presente per intendere i criteri e la terminologia che sono stati adottati.

Per *controversia*, nel significato più lato, si è inteso qualunque contrasto di interessi tra due soggetti. Per *interesse* si è inteso tutto ciò che un soggetto reputi utile per l'appagamento di un bisogno.

Per *interesse collettivo* si è inteso non soltanto quello pubblico e generale, ma — in riferimento alla materia di cui ci si occupa — anche quello di determinati gruppi o categorie, sempre che sia astratto e generico, e

non riguardi, cioè, una somma di interessi individuali concretamente identificati, ma tutti coloro che appartengano o apparterranno al gruppo o alla categoria considerata.

L'*interesse individuale* è, invece, quello che è proprio di un singolo soggetto o anche di più persone determinate.

In rapporto alla nozione di *interesse*, è bene precisare che, nella presente relazione, non si è considerato soltanto l'interesse assistito e sorretto da una norma — e che, quindi, ha la piena tutela del diritto — ma anche le aspettative e le pretese, che a determinati soggetti è lecito di prospettare in un quadro indeterminato, nel quale manchino precise norme.

Correlativa alla distinzione tra interesse individuale e collettivo è, in materia di lavoro, quella tra *controversia collettiva* e *controversia individuale*.

Correlativa alla diversa natura di semplice interesse e di diritto è, poi, la distinzione tra *controversie economiche* concernenti interessi non tutelati dal diritto, e *controversie giuridiche* che riguardano conflitti di interesse, per i quali già in astratto sia predisposta dall'ordinamento giuridico una soluzione.

Questa distinzione, adottata dalla scienza giuridica in riferimento soprattutto alle controversie collettive, vale, per la ampiezza che la Commissione ha ritenuto di dovere dare alla sua indagine, in questa relazione anche per le *controversie individuali*, essendosi ritenuto di dover prendere in considerazione qualsiasi contrasto di interessi ed il modo come esso si manifesta e cerca le vie di una soluzione, e non già soltanto quelle controversie che possono dare luogo alla emanazione di una pronuncia giurisdizionale dichiarativa del diritto preesistente.

Giova ancora precisare che, nella presente relazione, il fenomeno vertenziale è stato esaminato limitatamente ai rapporti di lavoro subordinato. Secondo il programma generale fissato, l'indagine si è svolta prendendo in considerazione, fra i rapporti di lavoro subordinato, anche quelli di imprese pubbliche. Per tali ultimi rapporti, uno studio particolare è inserito alla relazione, con particolare riguardo al problema della giurisdizione.

Ciò premesso, si deve, infine, ricordare che delle controversie collettive si occupa altra apposita relazione (1).

(1) v. Volume V. — *Contratti e controversie collettive di lavoro*.



## 2. - Controversie individuali e controversie plurime.

L'art. 429 C.P.C. (1) definisce *controversie individuali di lavoro* quelle relative a:

- a) rapporti di lavoro e di impiego che sono o possono essere disciplinati da contratti collettivi o da norme equiparate;
- b) rapporti di mezzadria, di colonia parziaria e di affitto a coltivatore diretto;
- c) rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti di enti pubblici inquadrati nelle associazioni sindacali;
- d) rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici, che dalla legge non sono devoluti ad altro giudice.

La presente relazione, però, in conformità della sistematica già esposta, limita il suo esame alle controversie individuali riguardanti il *rapporto di lavoro subordinato*; inoltre, uniformandosi a principi generalmente accettati in dottrina ed in giurisprudenza, tratterà anche delle cosiddette *controversie plurime*, le quali, benché costituite da una somma di interessi individuali, si risolvono sempre in conflitti individuali, essendo in gioco, non l'interesse generale del gruppo astrattamente ed unitariamente considerato, come avviene per le controversie collettive, bensì unicamente più interessi propri di determinati singoli.

Le controversie plurime sono, quindi, delle vere e proprie controversie individuali nettamente differenti dalle collettive.

La distinzione, però, così facile ad individuarsi in dottrina, risulta meno evidente frequentemente in pratica; talché spesso si confonde tra controversie plurime e collettive.

Il processo individuale di lavoro è quello in cui è sottoposto a giudizio il conflitto tra gli interessi individuali dei due soggetti di un singolo rapporto di lavoro.

Occorre avvertire, però, che il processo rimane individuale, anche se più lavoratori agiscano contemporaneamente e congiuntamente contro lo stesso imprenditore. In tal caso, il processo sarà cumulativo, ma

(1) C.P.C. ART. 429. — *Controversie individuali di lavoro*. « Si osservano le disposizioni del presente capo nelle controversie relative a: 1) rapporti di lavoro e di impiego che sono o possono essere disciplinati da contratti collettivi o da norme equiparate; 2) rapporti di mezzadria, di colonia parziaria (1647-1654 C.C.) e di affitto a coltivatore diretto; 3) rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti di enti pubblici inquadrati nelle associazioni sindacali; 4) rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici che dalla legge non sono devoluti ad altro giudice ».

non collettivo, in quanto si tutela non l'interesse astratto di categoria, ma sempre interessi concreti di singoli individui.

Nel corso dell'indagine, è frequentemente avvenuto che varie persone interrogate hanno ritenuto collettive alcune controversie che erano semplicemente plurime.

L'errore deriva dal fatto che a queste controversie era interessato un gran numero di persone.

Talvolta, si è constatato che la controversia plurima riguardava la maggior parte dei soggetti appartenenti ad una certa categoria. In tali casi, si è ritenuto opportuno non correggere l'errore, considerando che, in pratica, vi è non una differenziazione netta, bensì una graduazione tra interesse individuale che, estendendosi, può divenire comune prima a più soggetti e, poi, anche proprio all'intera collettività; e parimenti, di conseguenza, la controversia individuale può trasformarsi prima in plurima e, poi, in qualche occasione, in collettiva.

### 3. - Svolgimento storico della legislazione italiana. La L. 15 giugno 1893, n. 295, ed il regolamento di esecuzione (R.D. 26 aprile 1894, n. 179).

Il problema della risoluzione delle controversie individuali di lavoro si pose in tutta la sua gravità al legislatore italiano fin subito dopo l'unificazione politica.

L'imponenza ed il moltiplicarsi degli scioperi, la loro incidenza sull'intera economia nazionale, lo stato di bisogno in cui vivevano gli operai, in ispecie in alcune regioni del Paese, il moltiplicarsi dei licenziamenti, indussero il Governo a nominare una Commissione di inchiesta per indagare le cause ed i rimedi degli scioperi, Commissione che, nominata con D. 3 febbraio 1878, presentò la sua relazione nel successivo marzo 1879, proponendo l'istituzione dei *probiviri*, che fu giudicata accettabile, sia dagli uffici governativi, che dai sindacati operai e padronali.

Dopo molti progetti di legge di iniziativa governativa e parlamentare, venne emanata la L. 15 giugno 1893, n. 295 (1), istitutiva dei probiviri, il cui regolamento per l'esecuzione fu approvato con R.D. 26 aprile 1894, n. 179 (2).

Le norme fondamentali sulla costituzione, sulla competenza e sul

(1) L. 15 giugno 1893, n. 295. — *Sui probiviri*. (Gazz. Uff. 22 giugno 1893, n. 146).

(2) R.D. 26 aprile 1894, n. 179. — *Approvazione del regolamento sui probiviri in esecuzione della L. 15 giugno 1893, n. 295*. (Gazz. Uff. 16 maggio 1894, n. 115).

procedimento stabiliti dalla detta legge si possono riassumere nelle seguenti:

« Nei luoghi, nei quali esistono fabbriche o imprese industriali, possono istituirsi, riguardo a una determinata specie di industria o a gruppi di industrie affini, collegi di probiviri per la conciliazione delle controversie, che per l'esercizio delle stesse industrie sorgano fra gli imprenditori e gli operai apprendisti, o anche fra operai, in dipendenza dei rapporti di operaio o apprendista.

Spetta, altresì, ai collegi stessi di definire in via giudiziaria e nei limiti stabiliti con l'art. 9 di questa legge, le controversie determinate nella prima parte del presente articolo » (art. 1, L. n. 295) (1).

« Ciascun collegio è istituito per decreto reale, su proposta dei Ministri di grazia e giustizia e di agricoltura, industria e commercio, sentito l'avviso delle camere di commercio, delle società operaie legalmente riconosciute e dei consigli municipali dei comuni che vengono compresi nella circoscrizione del collegio stesso ». (art. 2, 3° c., L. n. 295) (1).

« Il decreto determina l'industria o le industrie per le quali si istituisce il collegio, la sua sede, la sua circoscrizione ed il numero dei componenti

Il collegio si compone di un presidente e di non meno di dieci e non più di venti membri. Dove le liste comprendano più di 500 elettori iscritti può essere nominato un presidente supplente. Il presidente, ed occorrendo i presidenti supplenti, sono nominati per decreto reale sulla proposta del Ministro dell'agricoltura, industria e commercio. Essi possono essere scelti fra i funzionari dell'ordine giudiziario e fra coloro che, a norma delle leggi, possono essere nominati conciliatori, purchè non siano compresi nella lista di cui all'art. 14 (1). I membri del collegio sono scelti in separata adunanza per una metà dagli industriali e per una metà dagli operai fra gli eleggibili appartenenti alla rispettiva classe » (1). (art. 3, L. n. 295).

« In ciascun collegio si costituiscono: un ufficio di conciliazione ed una giuria. L'ufficio di conciliazione si compone di almeno due membri, l'uno industriale e l'altro operaio, presieduti dal presidente del collegio o per turno da uno dei vice presidenti, scelti uno fra gli industriali ed uno fra gli operai. La giuria si compone del presidente ed in sua mancanza ed impedimento del presidente supplente, dove esiste, e di quattro membri, due industriali e due operai. Le funzioni di cancelliere sono esercitate dal segretario comunale o da altro impiegato

(1) v. nota 1, pag. 42

dell'ufficio municipale del luogo in cui ha sede il collegio». (art. 4, L. n. 295) (1).

« Nelle controversie più gravi, il presidente o il vice presidente di turno hanno facoltà di chiamare nell'ufficio di conciliazione altri due o più membri del collegio, mantenendo però sempre la uguaglianza fra il numero degli industriali e quello degli operai ». (art. 5, L. n. 295) (1).

« La competenza del collegio rispetto al luogo è determinata dalla situazione della fabbrica, dello stabilimento o dell'impresa industriale e, per gli operai che lavorano a domicilio, dal sito in cui il contratto di lavoro è stato concluso ». (art. 7, L. n. 295) (1).

« L'ufficio di conciliazione può essere adito per componimento amichevole nelle controversie che concernono:

- a) i salari pattuiti o da pattuirsi;
- b) il prezzo del lavoro eseguito o in corso di esecuzione e il salario per le giornate di lavoro prestate;
- c) le ore di lavoro convenute o da convenirsi;
- d) l'osservanza dei patti speciali di lavorazione;
- e) le imperfezioni del lavoro;
- f) i compensi per i cambiamenti nella qualità della materia prima o nei modi di lavorazione;
- g) i guasti recati dall'operaio ad oggetti della fabbrica, o i danni da questi sofferti nella persona per fatto dell'industriale;
- h) le indennità per l'abbandono della fabbrica o per licenziamento prima che sia compiuto il lavoro e trascorso il termine pattuito;
- i) lo scioglimento del contratto di lavoro e di tirocinio;

e, in generale, tutte le controversie che riguardano convenzioni relative al contratto di lavoro e di tirocinio, fra industriali e capi operai o lavoratori, fra capi operai e operai o apprendisti, o che dipendono da trasgressioni disciplinari ». (art. 8, L. n. 295) (1).

« La giuria è competente a decidere le controversie di valore non eccedenti le lire duecento e che concernano:

- a) i salari pattuiti;
- b) le ore di lavoro convenute e tutti gli oggetti determinati con lettera b, d, e, f, g, h, i, dell'art. 8 (1). La competenza per valore si desume dalla somma chiesta nella domanda compresi gli accessori, ancorchè costituita da più capi dipendenti da titoli diversi. Quando si tratti della prestazione di un fatto, il valore si desume dall'ammontare dell'indennità, che deve essere indicata nella domanda » (1). (art. 9, L. n. 295).

(1) v. nota I, pag. 42.

« Nessuna delle controversie indicate nell'art. 8 può essere portata innanzi alla giuria o, se ecceda competenza di questa, innanzi ai magistrati ordinari, senza previo sperimento di conciliazione. Della conciliazione non riuscita sarà, a richiesta della parte interessata, fatta risultare con processo verbale, esprimente anche il parere dell'ufficio, analogamente a quanto è prescritto dall'art. 402 C.P.C. (1865) (1). L'operaio che avrà, da parte sua, aderito alla proposta conciliativa, è ammesso di diritto al gratuito patrocinio per far valere giudizialmente le domande sulle quali abbia riportato parere favorevole ». (art. 10, L. n. 295) (2).

« Le decisioni date dalla giuria a norma dell'art. 9 (2) sono soggette ad appello, soltanto per incompetenza o per eccesso di potere; nei quali casi la cognizione dell'appello spetta, secondo il valore della controversia, al pretore o al tribunale rispettivamente, competenti per territorio. L'appello deve essere proposto entro dieci giorni dalla notifica della sentenza della giuria, se viene adito il pretore, e entro giorni 15 dalla notifica se viene adito il tribunale. Il ricorso in Cassazione è esente dal deposito e deve essere interposto, con o senza intervento di avvocato, entro 30 giorni dalla notificazione della sentenza, se è contro sentenza di pretore, e entro 40 dalla notificazione se è contro sentenza di tribunale » (art. 11, L. n. 295) (2).

« Per le controversie che, ai sensi dell'art. 9 (2) eccedono la competenza della giuria, questa potrà, per volontà delle parti, essere adita in qualità di collegio arbitrale » (art. 12, L. n. 295) (2).

« Le parti debbono comparire personalmente. Nondimeno, in caso di comprovata malattia o di assenza, che l'ufficio riconosca giustificata, possono farsi rappresentare da un membro della loro famiglia o, in mancanza, da un industriale od operaio appartenente alla rispettiva classe, e che dimostri, in qualsiasi modo ritenuto sufficiente dall'ufficio, l'incarico ricevuto. Ove l'interessato non possa per incapacità comparire personalmente, la rappresentanza spetta al genitore esercente la patria potestà, al tutore o al curatore. I proprietari delle fabbriche e gli imprenditori possono sempre farsi rappresentare dai direttori degli stabilimenti o dalle imprese, o da impiegati muniti di mandato speciale.

Non sono permesse memorie a difesa » (art. 32, L. n. 295) (2).

(1) C.P.C. (1865) — ART. 402. — « Quando si tratti di esaminare conti, scritture e registri, si procede alla nomina di uno o tre arbitri conciliatori, con incarico di sentire le parti e conciliarle, se sia possibile, in difetto, di dare il loro parere.

Gli arbitri conciliatori sono nominati d'ufficio dal tribunale, se le parti non si accordino sulla scelta dei medesimi ».

(2) v. nota 1, pag. 42.

« La richiesta della conciliazione può essere fatta anche verbalmente presso l'ufficio di conciliazione ». (art. 33, 1° c., L. 295) (1).

« Il minore che abbia compiuto i 15 anni è considerato come maggiorenne per tutte le controversie relative alle locazioni d'opera da lui contratte e contemplate dalla legge stessa. L'ufficio di conciliazione e la giuria, ove lo reputino conveniente, potranno ordinare che il minore sia assistito da chi legalmente lo rappresenta e, in mancanza di questo, da parte che eserciti la medesima arte ». (art. 34, L. n. 295) (1).

« Le udienze della giuria sono pubbliche. Non sono pubbliche le sedute dell'ufficio di conciliazione ». (art. 37, L. n. 295) (1).

« Per le controversie portate avanti la giuria, il presidente, all'udienza fissata, sentite le ragioni delle parti, e preso atto che non riuscì la conciliazione avanti l'ufficio competente, tenta nuovamente di conciliarle, facendo redigere, in caso di conciliazione, il processo verbale. Se il componimento non avviene, la giuria, esaminati i documenti presentati dai contendenti e tenuto conto delle consuetudini locali, può, ove lo creda necessario, ordinare la esibizione dei libretti di lavoro, dei libri di maestranza, dei registri o altri documenti, sentire i testimoni proposti dalle parti o chiamarli d'ufficio, interrogare persone pratiche della materia controversa e, ove occorra, procedere a qualche verifica sul luogo, delegare il presidente ad accedervi solo o accompagnato da due dei giudicanti, uno industriale, l'altro operaio, al fine di verificare con processo verbale lo stato delle cose ». (art. 38, L. n. 295) (1).

« I processi verbali di seguita conciliazione e quelli indicati nella prima parte dell'art. 38 sono titoli esecutivi, ma, se l'oggetto della conciliazione eccede il valore di lire 200, l'atto di conciliazione ha soltanto la forza di scrittura privata riconosciuta in giudizio. Le decisioni emesse dalla giuria rivestono carattere di sentenze definitive e sono redatte e vengono eseguite nella forma e nei modi prescritti dagli art. 460 e segg. C.P.C. (1865) (2) per quelle dei giudici conciliatori salvo l'appello di cui all'art. 111; nel quale caso il pretore potrà sospendere la esecuzione » (art. 41, L. n. 295) (1).

(1) v. nota 1, pag. 42.

(2) C.P.C. (1865). Sez. III. — *Delle sentenze e della loro esecuzione.*

ART. 460. — « La sentenza definitiva del conciliatore deve contenere l'indicazione del nome e cognome, del domicilio, o della residenza delle parti, le domande e le eccezioni, le circostanze influenti, il dispositivo ».

ART. 461 — « La spedizione della sentenza si fa dal cancelliere colle forme esecutive stabilite per le altre sentenze ».

ART. 462. — « Le sentenze pronunziate nei giudizi in contraddittorio sono esecutive due giorni dopo la notificazione ».

« Le disposizioni della legge non sono applicabili ai direttori, agli amministratori, agli impiegati ed agli operai addetti agli stabilimenti e cantieri dello Stato » (art. 45, L. n. 295) (1).

#### 4. - La legislazione successiva dal 1900 al 1928.

Indicati i criteri generali della disciplina adottati in materia dalla L. 15 giugno 1893, n. 295 (1), e del relativo regolamento (2) (3), è opportuno, quindi, esaminare le successive modifiche della legislazione dopo il 1900.

Si può, innanzi tutto, ricordare che, al 31 dicembre 1912, esistevano in Italia 242 collegi di probiviri, i quali, in tale anno, trattarono 5673 vertenze.

Durante la prima grande guerra mondiale, le necessità belliche imposero un regime eccezionale di soluzione delle controversie di lavoro. Fu, così, emanato il D.L.L. 13 ottobre 1918, n. 1672 (4), le cui norme avrebbero dovuto restare in vigore soltanto sino a sei mesi dopo la conclusione della pace. La loro validità fu, però, prorogata *sine die* con il R.D.L. 31 luglio 1921, n. 1098 (5).

Il D.L.L. n. 1672 del 1918 (4) — per quanto riguarda le controversie individuali — modificò il metodo di istituzione dei collegi disponendo che i membri padronali ed operai dei collegi fossero nominati dal presidente del tribunale, che doveva sceglierli tra un numero doppio di candidati designati rispettivamente dalle associazioni sindacali contrapposte.

Ove, poi, per concordato o accordo o contratto collettivo di lavoro, gli opposti sindacati avessero costituito una commissione mista per la

ART. 463. — « L'esecuzione è sospesa se persona solvente prometta di pagare tra giorni sei la somma e le spese di giudizio.

La cauzione è ricevuta con processo verbale dal cancelliere, ed è esecutiva scaduto il detto termine, senza necessità di notificazione o di precetto e non può in verun caso sospendersi l'esecuzione ».

(1) v. nota 1, pag. 42.

(2) v. nota 2, pag. 42.

(3) R.D. 16 ottobre 1913, n. 1328. — *Modificazioni al regolamento 26 aprile 1894, n. 179, per l'applicazione della L. 15 giugno 1893, n. 295, sui collegi dei probiviri.* (Gazz. Uff. 15 dicembre 1913, n. 291).

(4) D.L.L. 13 ottobre 1918, n. 1672. — *Fissazione, fino a sei mesi dopo la conclusione della pace, di norme per la costituzione di nuovi collegi probivirali, nonché per il funzionamento di essi e di quelli preesistenti.* (Gazz. Uff. 16 novembre 1918, n. 270).

(5) R.D.L. 31 luglio 1921, n. 1098. — *Proroga delle disposizioni del D.L.L. 13 ottobre 1918, n. 1672, relativo alla istituzione ed al funzionamento dei collegi dei probiviri.* (Gazz. Uff. 22 agosto 1921, n. 198).

conciliazione o la definizione delle controversie di lavoro, essa, udito il comitato permanente di lavoro, poteva essere autorizzata con decreto reale a funzionare come collegio dei probiviri, per tutti gli effetti del decreto, nei riguardi della industria per la quale era stata istituita e di industrie affini e per la circoscrizione precisata nel decreto di autorizzazione.

Per alcune controversie individuali di lavoro vennero emanate speciali disposizioni.

Vanno ricordate, a tale proposito, quelle riguardanti il lavoro in risaia (1) che prevedevano l'elezione di una speciale commissione di conciliazione, composta di nove membri, quattro delegati dai conduttori d'opera del comune e quattro dai lavoratori di risaia locali, il nono eletto dagli altri membri. La commissione funzionava come arbitro amichevole compositore per l'esame di ogni controversia individuale fra i conduttori ed i locatori di opera, relativa alla interpretazione, applicazione, esecuzione dei patti contrattuali o delle consuetudini in vigore, nonché di quelle relative all'esecuzione dei rispettivi contratti di lavoro.

I rapporti di impiego privato hanno avuto, per la prima volta, una disciplina organica col D.L.L. 9 febbraio 1919, n. 112 (artt. 13 e 14) (2).

Una nuova disciplina venne data, in seguito, alla materia con il R.D. 2 dicembre 1923, n. 2686 (1), convertito con L. 17 aprile 1925,

(1) R.D. 1° agosto 1907, n. 636. — *Approvazione del T.U. delle leggi sanitarie.* (Gazz. Uff. 26 settembre 1907, n. 228) (titolo IV).

Modificato con: L. 17 luglio 1910, n. 487. — *Modifica degli artt. 98, 99 e 108 del T.U. delle leggi sanitarie (risicoltura)* 1° agosto 1907, n. 636. (Gazz. Uff. 27 luglio 1910, n. 175 — v. avv. rett. Gazz. Uff. 29 luglio 1910, n. 177).

Ulteriormente modificato con: R.D. 30 dicembre 1923, n. 2889. — *Riforma degli ordinamenti sanitari.* (Gazz. Uff. 15 gennaio 1924, n. 12).

(2) D.L.L. 9 febbraio 1919, n. 112. — *Norme sul contratto di impiego privato, demandando secondo il valore le relative controversie al giudizio di commissioni miste o di arbitri amichevoli compositori.* (Gazz. Uff. 17 febbraio 1919, n. 40).

.....

ART. 13. — « Fino a che non sia promulgata una legge di riforma dei collegi dei probiviri che comprenda il contratto di impiego, saranno istituite presso ogni camera di commercio delle commissioni miste con rappresentanza in pari dei principali e degli impiegati.

Tali commissioni formuleranno dei contratti tipo per le diverse specie di aziende, contenenti anche l'indicazione degli orari normali degli impiegati; esse avranno la funzione di intervenire nelle eventuali controversie tanto individuali che collettive, e nei conflitti riguardanti le clausole del contratto d'impiego, i limiti di orario e le condizioni della prestazione del lavoro, per tentare la conciliazione delle controversie e promuovere accordi atti a conciliare i conflitti ».

ART. 14. — « Ove non riuscisse il tentativo di conciliazione di cui nell'articolo precedente, le controversie su diritti derivanti dal contratto d'impiego, il cui valore non superi le lire 300, saranno inappellabilmente decise dalle commissioni di cui nell'articolo precedente.



n. 473 (2), il quale abrogò gli artt. 13, 14 e 15 del D.L.L. 9 febbraio 1919, n. 112 (3), e dettò disposizioni innovatrici nella materia.

Una nuova regolamentazione organica di diritto sostanziale venne, poi, emanata con il R.D.L. 13 novembre 1924, n. 1825 (4), convertito con L. 18 marzo 1926, n. 562 (5), e con il successivo regolamento di procedura, approvato con R.D. 13 novembre 1924, n. 1934 (6).

Nel campo del lavoro marittimo, l'art. 14 del vecchio C.M.M. (7), ammetteva che i capitani di porto, nel circondario dove fosse posto il capoluogo di un compartimento, e gli ufficiali di porto, nel rispettivo

Le controversie di valore superiore a lire 300 saranno decise da collegi arbitrali costituiti da cinque arbitri, di cui due nominati dalla parte attrice, due dalla parte convenuta e il quinto d'accordo dai quattro arbitri nominati dalle parti. In caso di disaccordo sulla scelta del quinto arbitro o di rifiuto della parte cui spetta di nominare i propri, la scelta sarà fatta dal presidente del tribunale civile del circondario.

Tali arbitri decideranno anche come amichevoli compositori, giusta gli artt. 12 e 34 C.P.C.

Le camere di commercio cureranno ogni quinquennio la pubblicazione delle massime di giurisprudenza adottate dalle commissioni o da collegi arbitrali intorno alle controversie di cui nel presente articolo, nonché delle norme accolte per via di accordi o di arbitrati facoltativi promossi secondo l'articolo precedente».

(1) R.D. 2 dicembre 1923, n. 2686 — *Norme per la risoluzione delle controversie derivanti dal contratto di impiego privato*. (Gazz. Uff. 26 dicembre 1923, n. 302).

(2) L. 17 aprile 1925, n. 473. — *Conversione in legge, con approvazione complessiva di D.L.L. e di R.D. aventi per oggetto argomenti diversi, emanati sino al 23 maggio 1924*. (Gazz. Uff. 5 maggio 1925, n. 104).

(3) D.L.L. 9 febbraio 1919, n. 112. — *Norme sul contratto di impiego privato, demandando secondo il valore le relative controversie al giudizio di commissioni miste o di arbitri amichevoli compositori*. (Gazz. Uff. 17 febbraio 1919, n. 40).

.....

ART. 13. — v. nota 2, pag. 48.

ART. 14. — v. nota 2, pag. 48.

ART. 15. — « Il patrimonio delle istituzioni di previdenza a favore del personale delle aziende private sarà amministrato a parte e rimane assegnato ai fini per i quali è venuto costituendosi, anche in caso di fallimento, liquidazione o trasformazione della azienda, escluso qualsiasi diritto o pretesa dei creditori dell'azienda stessa.

Con la legge per la riforma della Cassa nazionale di previdenza, di cui all'art. 26 della L. 4 aprile 1912, n. 305, sarà disciplinata la istituzione degli impianti contemplati dalla presente legge ».

(4) R.D.L. 13 novembre 1924, n. 1825. — *Disposizioni relative al contratto di impiego privato*. (Gazz. Uff. 22 novembre 1924, n. 273).

(5) L. 18 marzo 1926, n. 562. — *Conversione in legge, con approvazione complessiva di D.L.L. e R.D. aventi per oggetto argomenti diversi*. (Gazz. Uff. 3 maggio 1926, n. 102).

(6) R.D. 13 novembre 1924, n. 1934. — *Approvazione del regolamento per il procedimento davanti alle commissioni arbitrali provinciali ed alla commissione centrale per l'impiego privato*. (Gazz. Uff. 5 dicembre 1924, n. 284).

(7) C.M.M. ART. 14. — « I capitani di porto nel circondario dove è posto il capoluogo di un compartimento, e gli ufficiali di porto nel rispettivo circondario, decideranno le controversie non eccedenti il valore di lire quattrocento nei casi seguenti:

circondario, decidessero le controversie non eccedenti il valore di lire 400, nei seguenti casi: per mercedi e diritti dovuti ai piloti pratici, rimorchiatori, barcaiuoli e zavorrai del porto; per salario, vitto, ed in genere per l'adempimento dei contratti di arruolamento fra i capitani, gli ufficiali e gli equipaggi.

Il R.D.L. 1 febbraio 1925, n. 232 (1), convertito con L. 21 marzo 1926, n. 597 (2), per l'applicazione dei provvedimenti emanati in virtù dell'accennato R.D. n. 2686 del 1923 (3), stabilì che il Ministro per le comunicazioni, udito il Ministro per l'economia nazionale, era autorizzato ad istituire, con proprio decreto, presso le capitanerie ed uffici di porto un ufficio del lavoro portuale.

Gli uffici del lavoro funzionavano sotto la vigilanza del comandante del porto, ad essi era preposto un ufficiale del porto, assistito dai rappresentanti delle classi interessate e da un funzionario del competente circolo di ispezione della industria e del lavoro, secondo le norme da stabilirsi col decreto istitutivo. Ai detti uffici veniva assegnato anche il compito di risolvere, senza formalità di giudizio, le controversie individuali sorgenti tra i lavoratori e tra essi e i datori di lavoro sia che riguardassero l'esecuzione del lavoro, sia che riguardassero l'applicazione delle relative tariffe. Contro le decisioni dell'ufficio del lavoro, era ammesso il reclamo, entro cinque giorni dalla comunicazione, al comandante del porto, il quale decideva inappellabilmente.

Speciali collegi di proviviri furono previsti dal T. U. della legge sull'emigrazione approvato con R.D.L. 13 novembre 1919, n. 2205 (4). Essi avevano giurisdizione riguardo alle controversie fra gli emigranti

a) per danni cagionati dall'urto delle navi, o nell'ancorarsi od ormeggiarsi, o nella esecuzione di qualsiasi altra manovra nell'interno dei porti, delle darsene e dei fossi del distretto;

b) per indennità, mercedi e ricompense dovute per soccorsi prestati a navi pericolanti o naufragate;

c) per mercedi e diritti dovuti ai piloti pratici, rimorchiatori, barcaiuoli e zavorrai del porto, come pure per noli o fitti di pontoni da carenare, ponti di calafati, pegoliere, ponti sospesi, ed in genere, degli ordigni per carenare, spalmare, raddobbare, alberare e disalberare navi;

d) per salario, vitto, ed in genere per lo adempimento dei contratti d'arruolamento fra i capitani, gli ufficiali e gli equipaggi ».

(1) R.D.L. 1° febbraio 1925, n. 232. — *Istituzione degli uffici del lavoro portuale.* (Gazz. Uff. 13 marzo 1925, n. 60).

(2) L. 21 marzo 1926, n. 597. — *Conversione in legge, con approvazione complessiva di D.L.L. e R.D. aventi per oggetto argomenti diversi.* (Gazz. Uff. 20 aprile 1926, n. 92).

(3) v. nota 1, pag. 49.

(4) R.D.L. 13 novembre 1919, n. 2205. — *Approvazione del T.U. dei provve-*

non transoceanici e gli imprenditori o arruolatori le quali dipendessero o fossero, comunque, connesse con contratti di lavoro stipulati in Italia e da eseguirsi all'estero (1).

Tanto i consigli dei probiviri, che le commissioni arbitrali per l'impiego privato furono adibiti con R.D. 26 febbraio 1928, n. 471 (2), che dettò nuove norme per la decisione delle controversie individuali del lavoro, fossero o non in relazione con un contratto collettivo.

La riforma venne effettuata al fine di coordinare la giurisdizione delle controversie individuali con i nuovi istituti creati dalla L. 3 aprile 1926, n. 563 (3) e, in particolare, con la Magistratura del lavoro.

L'abolizione del collegi dei probiviri, ed il concomitante divieto delle clausole di devoluzione ad altri nei contratti collettivi fu una naturale conseguenza del sindacalismo di Stato, che non poteva tollerare nel suo seno giurisdizioni decentrate, fermate attraverso procedure di designazione dal basso.

##### **5. - La disciplina adottata con il R.D. 21 maggio 1934, n. 1073, (Magistratura del lavoro) e successive modificazioni. Conseguenze della abrogazione del sistema sindacale corporativo.**

Il R.D. 26 febbraio 1928, n. 471 (2), venne, a sua volta, abrogato dal R.D. 21 maggio 1934, n. 1073 (4), che diede una regolamentazione completa delle controversie individuali di lavoro.

Tale sistema fu perfezionato con successivi provvedimenti:

— R.D. 7 agosto 1936, n. 1531 (5), in tema di procedimento per ingiunzione;

*dimenti sulla emigrazione e sulla tutela giuridica degli emigranti.* (Gazz. Uff. 11 dicembre 1919, n. 292).

(1) Ai fini della soluzione delle controversie individuali di lavoro si deve ricordare anche la L. 22 dicembre 1912, n. 1361. — *Istituzione di un corpo di ispettori dell'industria e del lavoro.* (Gazz. Uff. 3 gennaio 1913, n. 2) — che istituì il corpo di ispettori dell'industria e del lavoro, al quale era demandato anche il compito di adoperarsi per la prevenzione e la pacifica soluzione dei conflitti di lavoro quando invitati dalle parti.

(2) R.D. 26 febbraio 1928, n. 471. — *Norme per la decisione delle controversie individuali del lavoro.* (Gazz. Uff. 22 marzo 1928, n. 69).

(3) L. 3 aprile 1926, n. 563. — *Disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro.* (Gazz. Uff. 14 aprile 1926, n. 87).

(4) R.D. 21 maggio 1934, n. 1073. — *Norme per la decisione delle controversie individuali del lavoro.* (Gazz. Uff. 14 luglio 1934, n. 164).

(5) R.D. 7 agosto 1936, n. 1531. — *Nuove norme sul procedimento di ingiunzione e su quello per convalida di sfratto.* (Gazz. Uff. 21 agosto 1936, n. 193).

— R.D.L. 7 marzo 1938, n. 406 (1), relativo alle controversie in materia di cottimi.

Giudice delle controversie individuali del lavoro era il pretore o il tribunale in primo grado e, in secondo grado, la cosiddetta *Magistratura del lavoro*, una sezione speciale della Corte d'Appello.

Tali organi venivano definiti giudici del lavoro, ed erano composti di magistrati di carriera, affiancati da *esperti* scelti in appositi albi, formati con indicazione delle associazioni professionali.

La partecipazione di tali esperti era, però, necessaria, a pena la nullità della sentenza, soltanto nel grado costituito dalla sezione speciale della Corte d'Appello (o Magistratura del lavoro).

Ai giudici del lavoro venivano demandate tutte le controversie individuali di lavoro, salvo poche eccezioni. Per la soluzione di queste controversie veniva stabilito uno speciale procedimento, difforme dal sistema generale del C.P.C. allora vigente.

Con l'entrata in vigore del nuovo C.P.C., il procedimento speciale per le controversie individuali di lavoro, che era regolato dal citato R.D. del 1934 (2), veniva inserito nello stesso codice, conservando però i suoi caratteri essenziali, che venivano anzi estesi al procedimento ordinario. La integrazione del collegio con gli esperti venne abolita.

La caduta del sistema sindacale corporativo fascista ha reso inattuali alcuni istituti dello speciale rito del lavoro previsti dal C.P.C. Così, ad esempio, malgrado il disposto degli artt. 430 e 433 C.P.C. (3) (4), l'azione giudiziaria è proponibile anche se non si è ottempe-

(1) R.D.L. 7 marzo 1938, n. 406. — *Norme concernenti la decisione delle controversie sui cottimi nel campo della industria.* (Gazz. Uff. 5 maggio 1938, n. 102).

(2) v. nota 4, pag. 51.

(3) C.P.C. ART. 430. — *Denuncia all'associazione sindacale.* « Chi intende proporre in giudizio una domanda relativa ai rapporti previsti nei numeri 1, 2 e 3 dell'articolo precedente deve farne denuncia, anche a mezzo di lettera raccomandata, all'associazione legalmente riconosciuta che rappresenta la categoria alla quale appartiene.

L'associazione, ricevuta la denuncia, insieme con l'associazione della categoria alla quale appartiene l'altra parte, interpone i suoi uffici per la conciliazione ».

(4) C.P.C. ART. 433. — *Rilevanza processuale della denuncia.* « La domanda relativa alle controversie previste nei numeri 1, 2 e 3 dell'articolo 429 può essere proposta soltanto dopo che è pervenuta ai denuncianti la copia del processo verbale di cui all'articolo precedente o dopo che sono decorsi quindici giorni dalla denuncia.

Il giudice, se non risulta che sia stata fatta denuncia a norma dell'art. 430, o se questa è stata fatta ad una associazione che non rappresenta la categoria alla quale il denunciante appartiene, sospende anche d'ufficio il procedimento affinché sia fatta la denuncia, e fissa all'attore un termine perentorio per riassumere la causa.

Eguale provvedimento il giudice può dare quando sono proposte domande riconvenzionali fondate su alcuno dei rapporti previsti nell'art. 429.

L'omissione della denuncia non può essere rilevata per la prima volta in appello ».

rato a denunciare la controversia all'associazione sindacale e non è stato esperito il tentativo di conciliazione in sede sindacale. Non trovano, altresì, applicazione gli artt. 435 e 440 C.P.C. (1) (2).

Benché gli artt. 806 e 808 C.P.C. (3) (4) vietino l'arbitrato per la soluzione delle controversie individuali di lavoro, l'art. 455 C.P.C. (5) prevede una speciale forma di arbitrato, che, però, si distingue da quello generale, sia perché può essere chiesto per quelle sole controversie di lavoro che abbiano contenuto prevalentemente tecnico, sia perché è disposto, non solo sull'accordo delle parti, ma anche dietro l'autorizzazione del giudice, che nomina il consulente di ufficio. In realtà, però, tale istituto ha funzionato raramente.

Le controversie individuali di lavoro marittimo, a norma dell'art. 603 C.N. (6), sono demandate alla competenza del comandante del porto, se di valore inferiore alle lire centomila.

(1) C.P.C. ART. 435. — *Rappresentanza in giudizio*. « Le parti possono farsi rappresentare in giudizio dal presidente o dal segretario delle associazioni legalmente riconosciute delle categorie alle quali appartengono, o da un funzionario da essi delegato.

La procura al rappresentante dell'associazione sindacale può essere apposta in calce o a margine della citazione, della comparsa di risposta o di intervento e l'autografia della sottoscrizione della parte è certificata dal rappresentante stesso ».

(2) C.P.C. ART. 440. — *Comparizione personale delle parti e di rappresentanti sindacali*. « Il giudice interroga di regola le parti a norma dell'articolo 117 e chiede alle associazioni sindacali di cui all'art. 430 le informazioni opportune; può inoltre disporre la comparizione personale dei rappresentanti che hanno partecipato al tentativo di conciliazione ».

(3) C.P.C. ART. 806. — *Compromesso*. « Le parti possono far decidere da arbitri le controversie tra di loro insorte, tranne quelle previste negli articoli 429 e 459, quelle che riguardano questioni di stato e di separazione personale tra coniugi e le altre che non possono formare oggetto di transazione ».

(4) C.P.C. ART. 808. — *Clausola compromissoria*. « Le parti, nel contratto che stipulano o in un atto successivo, possono stabilire che le controversie nascenti dal medesimo siano decise da arbitri, purché si tratti di controversie che possono formare oggetto di compromesso. La clausola compromissoria deve risultare da atto scritto a pena di nullità. La clausola compromissoria non può essere inserita nei contratti collettivi di lavoro, negli accordi economici e nelle norme equiparate. E' altresì nulla la clausola contenuta in qualunque specie di contratto, con la quale si sottraggono alla competenza dei giudici ordinari le controversie indicate nell'art. 467 ».

(5) C.P.C. ART. 455. — *Arbitrato dei consulenti tecnici*. « Quando la controversia ha contenuto prevalentemente tecnico, le parti, di accordo, possono chiedere al giudice che la decisione sia rimessa al consulente tecnico, oppure a un collegio composto dal consulente tecnico nominato di ufficio, che lo presiede, e dai consulenti tecnici delle parti.

Il giudice provvede con ordinanza, assegnando ai consulenti un termine perentorio per la pronuncia del lodo ».

(6) C.N. ART. 603. — *Competenza del comandante del porto e del tribunale*. « Sono proposte avanti al comandante di porto, capo del circondario nel quale è iscritta la nave o il galleggiante, ovvero, se trattasi di ingaggio non seguito da arruola-

L'abrogazione del sistema sindacale corporativo ha indubbiamente aperto varie falle nel sistema del vigente C.P.C. per quel che riguarda la disciplina processualistica delle controversie individuali di lavoro.

La persistente carenza di una legge sindacale e di una regolamentazione dei contratti collettivi aumenta la condizione di insufficienza delle attuali disposizioni in materia.

Il vigente sistema, predisposto in condizioni politiche, sociali, economiche ben diverse da quelle preesistenti, dovrà essere necessariamente adeguato nel quadro di un organico ordinamento sindacale.

D'altra parte, è dubbio e discusso se esso, nell'attuazione pratica, abbia dato e dia buona prova. L'indagine effettuata dalla Commissione ha posto in luce, anche a tale proposito, molte deficienze riscontrate, ed ha prospettato vari problemi che saranno esposti più dettagliatamente in sede di esame delle procedure seguite per la soluzione delle controversie individuali.

L'argomento verrà, quindi, ripreso. Occorre, però, fin d'ora, sottolineare, anche ai fini di una completezza di esposizione della legislazione, che ultimamente in Italia vi è stato, con felice esito, un interessante esperimento di procedimento arbitrale, per la soluzione di controversie individuali: quello attuato con il D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303 (1), concernente miglioramenti economici — indennità di carovita — a favore dei lavoratori dipendenti da imprese.

L'art. 10 del citato D.L.L. (1) stabiliva che le controversie individuali e le collettive non conciliate dai rappresentanti delle associazioni

mento, è pervenuta la proposta al marittimo, le controversie individuali, che non eccedono il valore di lire diecimila riguardanti:

a) i rapporti di lavoro della gente di mare, anche se la controversia è proposta da persone di famiglia del marittimo od altri aventi diritto, e ancorchè il contratto di arruolamento sia nullo per difetto di forma;

b) l'esecuzione del lavoro portuale e l'applicazione delle relative tariffe;

c) le retribuzioni dovute ai piloti, ai palombari in servizio locale, agli ormeggiatori, ai barcaioi ed agli zavorrai; alle imprese di rimorchio; agli esercenti di galleggianti, meccanismi od strumenti adoperati nelle operazioni di imbarco o sbarco delle merci e delle persone, ovvero comunque in uso o al servizio di navi o di galleggianti; ai fornitori di acqua per uso di bordo.

Le controversie suindicate, eccedenti il valore di lire diecimila, sono proposte avanti il tribunale, nella circoscrizione del quale è iscritta la nave o il galleggiante, ovvero è stato concluso o eseguito o è cessato il rapporto di lavoro, ovvero, se trattasi di ingaggio non seguito da arruolamento, è pervenuta la proposta al marittimo.

Le disposizioni delle lettere b) e c) del presente articolo si applicano anche alle navi da guerra nazionali, ma non innovano alle norme vigenti sulle controversie relative ai rapporti di impiego pubblico ».

(1) v. nota 1, pag. 34.

di fatto interessate, fossero deferite alla decisione di collegi arbitrali, formati di tre membri, due dei quali nominati dai rappresentanti delle parti ed il terzo d'accordo dalle parti stesse. Se la nomina degli arbitri non veniva fatta dalle parti, vi provvedeva l'Ufficio del lavoro o, se questo non era costituito, l'Ispettorato del lavoro.

Tali collegi arbitrali giudicavano senza l'osservanza di speciali norme procedurali e secondo equità. La loro decisione, depositata presso l'Ufficio del lavoro o l'Ispettorato del lavoro, non era soggetta ad impugnazione e costituiva titolo esecutivo.

Oltre i sistemi disposti dalla legge sono da ricordarsi quelli previsti, sempre nell'ambito delle disposizioni legislative, dai contratti collettivi, indirizzati di norma verso il sistema conciliativo o arbitrale, come può rilevarsi dalla raccolta completa di materiale effettuata dalla Commissione.

Richiamati, così, i tratti essenziali della disciplina delle controversie individuali nel nostro Paese così come si è venuta delineando in vari periodi storici, sarà opportuno, per meglio inquadrare il problema, accennare brevemente alle soluzioni date ad esso in alcune legislazioni straniere.

#### 6. - Le legislazioni straniere: a) Francia.

In Francia (1), tutte le controversie inerenti al lavoro subordinato, nell'industria, nel commercio e nell'agricoltura, sono rimesse ad una giurisdizione speciale, i *Conseils de prud'hommes* (Consigli dei probiviri).

L'istituzione di tali Consigli risale al 1806, ed ebbe luogo per espressa sollecitazione dei fabbricanti di Lione, che non ritenevano idonea, per la trattazione delle controversie individuali di lavoro, la giurisdizione ordinaria, rimasta unica ed esclusiva dopo l'abolizione dei tribunali corporativi. Nella loro primitiva struttura, però, i Consigli si componevano esclusivamente di rappresentanti degli imprenditori.

L'istituto venne, gradualmente, modificato e democratizzato fino ad acquistare una struttura paritetica ed elettiva. Attualmente, esso trova la sua disciplina negli artt. 1-103 del libro IV del *Code du Travail*.

I Consigli sono costituiti, per decreto, in tutti i centri dove se ne ravvisi la necessità. Essi hanno composizione paritetica, essendo formati da un numero pari (non inferiore a due) di membri eletti, in collegi distinti, dai datori di lavoro e dai lavoratori; il presidente ed il vice-presi-

(1) DURAND-VITO, *Traité de droit du travail*, vol. II, Parigi, 1950, pp. 946-995.

dente sono eletti dal Consiglio stesso, e devono essere scelti, alternativamente, nel gruppo dei probiviri del padronato e nel gruppo di probiviri *ouvriers*. Nell'ambito di ciascun Consiglio possono essere costituite sezioni specializzate per determinati rami d'industria.

Operai e impiegati godono di una rappresentanza separata, ed i relativi consiglieri entrano in funzione, rispettivamente, quando sia in questione una controversia proposta da un operaio o da un impiegato.

Nell'ambito del Consiglio sono costituiti un ufficio di conciliazione ed un ufficio giudicante (*bureau de jugement*). In quest'ultimo, composto da due rappresentanti per ciascuna parte, più il presidente e il vicepresidente, le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta. In caso di parità di voto, evento non difficile a prodursi, data la composizione paritetica del collegio, lo stesso viene riconvocato sotto la presidenza del giudice di pace, competente per territorio.

I probiviri sono eletti per sei anni, tra persone che abbiano compiuto il 30° anno di età, sappiano leggere e scrivere, siano residenti da tre anni nella sede del Consiglio, e non siano incorsi in cause di incapacità elettorale. I consiglieri percepiscono, generalmente, una indennità a carico dell'amministrazione comunale. Il collegio dei probiviri ha la competenza esclusiva a conoscere delle controversie individuali inerenti a rapporti di lavoro nelle imprese commerciali, comprese, tra queste, le imprese statali operanti in « regime privatistico ». Per gli operai, la loro competenza è esclusiva; per gli impiegati, essa concorre con la competenza dei tribunali ordinari; ed è, pertanto, meramente facoltativa, nell'ambito delle competenze per valore attribuita a questi ultimi.

La procedura è estremamente semplificata. Non è obbligatoria l'assistenza dell'avvocato, mentre il procedimento, anche dinanzi all'ufficio giudicante, si svolge in forma orale, senza istruttoria formale ed è ammessa la rappresentanza del lavoratore da parte del sindacato.

Ai Consigli sono attribuiti gli stessi poteri conferiti ai « giudici di pace » (conciliatori). Alle parti non è fatto carico delle spese processuali.

Le sentenze che decidono su domande di valore inferiore a una determinata cifra sono inappellabili. Le altre sono appellabili presso gli organi della giurisdizione ordinaria. Anche la procedura d'appello è, però, semplificata.

Il giudizio che viene dato intorno all'attività dei *Prud'hommes* è, generalmente, favorevole. Secondo il Durand (1), « l'istituto, nel suo insieme, ha funzionato in modo soddisfacente. I probiviri sono meglio

(1) *op. cit.*, nota 1, p. 55.



informati sulle condizioni e gli usi di lavoro che non i giudici professionali. La procedura è semplice e poco costosa. I collegi riescono frequentemente a conciliare la vertenza; e, attraverso valutazioni equitative, essi hanno spesso precorso le soluzioni dello stesso legislatore. Le elezioni di consiglieri, però, sono state viziate dalle lotte politiche, mentre sovente gli stessi hanno dimostrato di mancare delle necessarie conoscenze giuridiche, cosicché più della metà delle decisioni rese in prima istanza sono oggetto di impugnazioni».

#### 7. - b) Germania

In Germania, la trattazione delle controversie individuali di lavoro — nonché di talune specie di controversie collettive — è rimessa, in forza della legge 10 ottobre 1953, ad una giurisdizione speciale (*Arbeitsgerichtsbehörden*), l'istituzione della quale risale al 1926, e che può considerarsi una forma intermedia tra la giurisdizione ordinaria e quella di tipo probivirale.

Le istanze di tale giurisdizione sono tre: Tribunali del lavoro (*Arbeitsgerichten*), Tribunali del lavoro del *Land* (*Landesarbeitsgerichten*), e Tribunale federale del lavoro (*Bundesarbeitsgericht*). La competenza di quest'ultimo è, di massima, limitata alle impugnazioni per violazione del diritto.

Ciascun *Arbeitsgericht* è costituito da una o più « camere », ognuna composta da due giudici onorari, nominati dall'autorità amministrativa del *Land*, nell'ambito delle liste proposte, rispettivamente, dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché da un presidente togato.

Analoga è la composizione delle « camere » dei *Landesarbeitsgerichten*, mentre il *Bundesarbeitsgericht*, nelle sue singole sezioni (*Senaten*), è composto da tre giudici togati e due onorari.

Il procedimento presso la giurisdizione speciale del lavoro ha un carattere accelerato, e le formalità procedurali sono notevolmente semplificate.

Presso gli organi di prima istanza, è ammessa la costituzione diretta delle parti, che possono, altresì, farsi rappresentare dalla propria organizzazione sindacale. Quando il valore della causa superi i 300 *DM* è ammessa l'assistenza o la rappresentanza dell'avvocato; per le cause di valore inferiore, occorre l'autorizzazione del presidente dell'ufficio giudiziario.

Presso le giurisdizioni è sempre necessaria l'assistenza dell'avvocato o del sindacato.

Il procedimento di cognizione è sempre preceduto da un tentativo di conciliazione, che può essere ripetuto in ogni stato del giudizio. Il presidente è investito di ampî poteri ordinatori, in merito alla condotta dell'istruttoria. La sentenza deve essere pronunciata in udienza; essa è, di diritto, provvisoriamente esecutiva, e viene notificata d'ufficio.

L'appello presso il tribunale del *Land* è ammesso quando il valore della controversia, decisa la 1<sup>a</sup> istanza, sia superiore a 300 DM, o quando il gravame sia stato autorizzato dall'organo inferiore per l'importanza del principio statuito nella sentenza di 1° grado.

Una procedura speciale, in forma non contenziosa, è prevista per le materie concernenti l'attività dei Consigli di fabbrica, nonché per la trattazione di alcune questioni a contenuto prevalentemente tecnico. Per quanto riguarda la procedura arbitrale, la legge del 1953, a differenza di quella del 1926, ha autorizzato l'inserimento della clausola compromissoria nei contratti collettivi solo relativamente alle controversie collettive, nonché, per le controversie individuali, nei soli settori della navigazione e dello spettacolo. La stessa legge non ha più prevista la facoltà di istituire collegi di conciliazione o collegi per le controversie tecniche.

Circa il pratico funzionamento di questi istituti, si è osservato (1) che i tribunali del lavoro pur non essendo, in senso tecnico, giurisdizioni di equità, hanno dimostrato una notevole elasticità nel processo di adattamento delle regole astratte ai casi concreti, contribuendo alla formazione di precedenti, basati su valutazioni eminentemente equitative. Alto è l'indice di conciliabilità (circa 50% in prima istanza, e 10-20% in appello). Un aspetto importante di tale esperienza è dato dal fatto che circa il 50% delle decisioni risultano prese all'unanimità, nonostante la composizione tripartita dei collegi. L'assistenza del sindacato in giudizio è stata efficace. In primo grado, dove l'assistenza non è obbligatoria, circa un quarto delle controversie sono trattate dal sindacato; in secondo grado — dove tale assistenza è obbligatoria — i lavoratori preferiscono, in genere, affidarsi al sindacato anziché ad un avvocato di loro scelta (2).

Anche il basso tempo medio di durata delle controversie è indicativo dell'efficienza del sistema. Nel 1956 il 70,1% delle controversie portate dinanzi ai Tribunali di 1<sup>a</sup> istanza e decise con sentenze non erano durate più di 3 mesi. Presso i tribunali del *Land*, l'81% delle controversie decise con sentenza era risultato di durata da 3 a 6 mesi (3).

(1) SCHNORR VON CAROLSFELD, *Arbeitsrecht*, Göttingen, 1954, pp. 454-510.

(2) KERR, *Collective bargaining in Post-War Germany*, in *Collective Bargaining in Seven Countries*, a cura di A. STURMTHAL, Ithaca, 1956, p. 197.

(3) *Recht der Arbeit*, 1957, p. 217.

**8. - c) Gran Bretagna.**

Per la Gran Bretagna (1), è pressoché impossibile riferire, con la necessaria brevità, le caratteristiche del sistema vigente. Non soltanto, perché i modi di composizione delle controversie variano da settore a settore, mancando quasi del tutto una regolamentazione legale; ma anche, e soprattutto, perché la prassi in uso ha pressoché rinunciato ad alcune essenziali distinzioni, fondamentali negli altri sistemi.

Così, per esempio, si può quasi dire che non esista una netta linea di demarcazione tra controversie giuridiche ed economiche; mentre una controversia può trasformarsi da individuale in collettiva, senza che mutino i procedimenti per la sua trattazione.

Come è noto, mentre non esiste, in Inghilterra, una codificazione dei principî essenziali inerenti al contratto individuale di lavoro, gli stessi contratti collettivi sono, salvo alcune eccezioni, privi di efficacia giuridica, e non possono, quindi, formare il titolo per azioni giudiziali.

Essi costituiscono una specie di ordinamento *jure proprio*, la cui efficacia si esaurisce nell'ambito dei rapporti industriali. Solo la legislazione eccezionale del tempo di guerra — e, successivamente, l'*Industrial Disputes Order* del 1951 — hanno introdotto un procedimento mediante il quale, tali accordi possono acquistare una diretta efficacia legale; e ciò avviene, proprio attraverso la proposizione di una controversia ad un Tribunale industriale, composto da tre membri indipendenti, più due, nominati rispettivamente, dalle organizzazioni degli imprenditori e dal *Trade Unions Congress*.

Tale procedura è alquanto singolare, ma, comunque, sarebbe erroneo sopravvalutarne l'importanza, nel sistema di relazioni sindacali, proprio dell'esperienza britannica.

La competenza del Tribunale è limitata a controversie che riguardino almeno due lavoratori. L'intervento del Tribunale stesso può essere richiesto solo dal Ministro del lavoro. Questi, sebbene ne nomini i membri indipendenti, non ha alcun potere di direttiva su di essi, in quanto sono scelti fuori dei ranghi dell'amministrazione civile. La controversia può essere economica o giuridica; e deve riguardare direttamente singoli imprenditori e lavoratori. Il Ministro deve essere stato sollecitato a proporla da parte di una organizzazione sindacale. D'altra parte, il Ministro non può riferire la controversia al Tribunale, se gli consti che non sono state esaurite tutte le possibilità di conciliazione o di arbitrato volontario.

(1) *Ministry of Labour, Industrial Relations Handbook*, London 1953; KAHN-FREUND, *Legal Framework*, in *The System of Industrial Relations in Great Britain*, Oxford, 1954.

La decisione ha efficacia di legge, ma si limita a far stato tra le parti individuali direttamente interessate alla controversia; sotto questo aspetto, il singolare istituto può essere considerato anche un mezzo per risolvere controversie individuali — più esattamente « plurime » — inerenti alla applicazione di un contratto di lavoro. Si noti, inoltre, che la pendenza di procedimento non impedisce l'esercizio del diritto di sciopero, che può eventualmente produrre soltanto la sospensione del procedimento stesso.

Il grosso nucleo delle controversie viene, però, affrontato attraverso una serie complessa e multiforme di procedure sindacali. In pratica, queste hanno come punto di partenza il reclamo aziendale, trattato dallo *shop steward* (commissario sindacale di fabbrica o di reparto) o dal comitato degli *shop stewards* (specie di commissione interna, non sempre, però, eletta dalle maestranze, bensì, talvolta, nominata dal sindacato). Successivamente, si svolge una serie di tentativi di conciliazione in sede sindacale, che, nei vari rami di industria, appaiono generalmente articolati in una *bargaining machinery* — meccanismo contrattuale — espressamente disciplinata da accordi procedurali, o regolata attraverso la stratificazione di esperienze pratiche. E', poi, abbastanza frequente la previsione, come grado finale di tale procedura, di un arbitrato volontario.

La mancanza di una precisa distinzione tra controversie giuridiche ed economiche, nonché il fatto che gli accordi collettivi non hanno, generalmente, un termine di scadenza, produce questa conseguenza: che la controversia collettiva o individuale, sull'applicazione del contratto, può essere risolta attraverso la modificazione dello stesso, quando lo spirito di compromesso delle parti riveli l'opportunità di una tale soluzione. In questo senso, si può affermare che la trattazione delle controversie non sia altro che un particolare aspetto della prassi contrattuale, e che la contrattazione è un processo continuativo, che ingloba lo stesso momento dell'applicazione degli accordi (1).

#### 9. - d) Stati Uniti d'America.

Negli Stati Uniti (2), per quanto, a differenza dell'Inghilterra, il contratto collettivo sia suscettibile di accertamento giudiziale, la trattazione delle controversie individuali e collettive relative all'applicazione delle clausole del contratto stesso viene rimessa, nella quasi totalità dei casi,

(1) LESTER, *Reflections on Collective Bargaining in Britain and Sweden*, in *Industrial and Labor Relations Review*, 1957, 375.

(2) CHAMBERLAIN, *Collective Bargaining in the U.S.*, in *Coll. Barg.* a cura di STURMTHAL, cit., p. 303.

ad un procedimento sindacale, comprensivo dell'arbitrato che forma oggetto, nei singoli contratti — prevalentemente aziendali — di una minuziosa regolamentazione.

La distinzione tra controversie economiche e giuridiche è tracciata con rigore. Solo una esigua minoranza dei contratti affida all'arbitro la decisione delle prime; negli altri casi, la competenza di questi è strettamente limitata alle controversie nascenti dall'applicazione del contratto e, il più delle volte, viene stabilito che, per le materie non espressamente disciplinate dal contratto stesso, le parti mantengano la propria libertà di azione. In altre parole, l'interpretazione del contratto non può spingersi fino all'integrazione dello stesso.

La procedura tipica — nonostante essa possa presentare aspetti difformi da contratto a contratto — può essere riepilogata nei termini seguenti:

- a) discussione del reclamo tra il lavoratore ed il proprio capo, alla presenza dello *shop steward* (commissario sindacale di reparto);
- b) discussione tra il capo officina e il comitato aziendale per i reclami (*grievance committee*);
- c) discussione tra il direttore del personale e il presidente del sindacato locale;
- d) discussione tra un rappresentante dell'alta direzione e un rappresentante del sindacato nazionale.

Esauriti questi gradi di procedura, la controversia può essere rimessa ad un arbitro o ad un collegio di arbitri, scelti congiuntamente dalla direzione e dal sindacato. Nelle unità produttive più grandi, l'arbitro viene spesso nominato per la durata di un anno.

Le persone chiamate a questo ufficio sono generalmente scelte nell'ambiente universitario, o tra « esperti » di produzione o di relazioni industriali. Esiste ormai un gruppo numeroso di arbitri professionisti. La spesa relativa è ripartita a metà tra l'azienda e il sindacato. Raramente a tale ufficio vengono designati avvocati o magistrati, in quanto l'ambiente industriale e sindacale americano paventa il « legalismo » nelle trattazioni e decisioni delle controversie.

I lodi arbitrali, nella maggior parte degli Stati, sono equiparati a vere e proprie sentenze giudiziali (« arbitrato rituale »). In generale, però, i lodi stessi vengono osservati dalle parti; il sindacato vigila sulla loro applicazione, e si riserva di intervenire con l'azione diretta in caso di mancata applicazione.

L'istituzione viene presentata come uno degli aspetti più positivi del sistema contrattuale americano. La clausola di arbitrato è, il più delle volte, contestuale all'impegno di pace aziendale — *no strike pledge* —

quanto meno per le questioni inerenti a materie espressamente trattate nel contratto stesso. E ciò ha indotto ad una maggiore stabilità nelle relazioni industriali.

Negli ultimi anni, a seguito della eccezionale diffusione dell'istituto e della crescente complessità dei suoi compiti, sono stati lamentati alcuni inconvenienti. Nonostante il divieto di motivare la decisione sulla base dell'analogia con altre situazioni concrete e l'obbligo agli arbitri di considerare ogni caso liberamente, avendo come guida soltanto il testo contrattuale ed il proprio senso di equità, sempre più frequente si è fatto il ricorso, sia pure indiretto e non ufficiale, alla regola del precedente.

Ciò produce un precoce invecchiamento dell'istituto, in quanto il terreno della decisione viene spostato dall'equità creativa al meccanico collegamento delle « massime ». Da ciò deriva anche la sempre più frequente prassi dell'intervento dell'avvocato, a sostegno delle ragioni delle parti e l'aumento delle eccezioni meramente formali e procedurali, mentre il tempo medio delle decisioni tende a protrarsi, giungendo, in taluni casi, fino a quattro mesi e più.

#### 10. - e) U.R.S.S..

Nell'U.R.S.S. (1), in base al Codice sovietico del lavoro, emanato nel 1922, ed ai successivi emendamenti, la trattazione delle controversie di lavoro, che non siano state composte ai livelli « informali » — particolarmente, attraverso il sindacato e l'organizzazione aziendale del Partito comunista — viene affidata, in prima istanza, alle *Commissioni di valutazione dei conflitti* (*Rasciotocnaja Konfliktnaja Kommissija - R.K.K.*).

Tali Commissioni sono costituite presso tutte le aziende o, trattandosi di piccole aziende, per gruppi di esse. Negli stabilimenti più grandi possono esistere commissioni di stabilimento, di reparto, e per ciascun gruppo di turnisti.

La composizione delle Commissioni R.K.K. è sempre rigorosamente paritetica, con una eguale rappresentanza del sindacato e della direzione; il numero dei rappresentanti varia in relazione alle situazioni locali e aziendali.

Nella trattazione delle controversie, il lavoratore ricorrente è rappresentato dal sindacato. La partecipazione alla Commissione, i cui lavori si svolgono nei locali dell'azienda, fuori delle ore di lavoro, è gratuita.

(1) ZAWODNY, *Grievance Procedures in Soviet Factories*, in *Industrial and Labor Relations Review*, 1957, p. 532.

La R.K.K. è, in generale, competente per le controversie relative all'applicazione di norme di legge, di contratti o di regolamenti. Per alcune materie, però, tale competenza è solo facoltativa; per altre, ancora, è espressamente esclusa dalla legge, in quanto affidata ad organi giurisdizionali amministrativi.

Le decisioni della Commissione, prese all'unanimità, sono immediatamente esecutive; esse possono essere appellate presso gli organi superiori del sindacato, che potrà chiedere alla R.K.K. di riconsiderare la decisione, ovvero invitare la parte a proporre azione presso la *Corte del popolo*.

Ancora nell'ambito della fabbrica, è istituita una *Corte dei compagni*, di tre elementi, eletti direttamente dai lavoratori, tra i lavoratori della fabbrica; essa ha competenza in materia disciplinare, e può comminare sanzioni pecuniarie a carico dei lavoratori colpevoli di furti, violenze, assenteismo, ubriachezza etc.

Le controversie non risolte dalla R.K.K., in quanto non sia stata raggiunta una decisione unanime, nonché le decisioni di quest'ultima annullate dal sindacato, e le controversie per le quali la R.K.K. non sia competente, e che non siano rimesse ad organi amministrativi speciali, vengono sottoposte alla *Corte del popolo*, che costituisce il grado più basso della giurisdizione ordinaria.

Il procedimento è gratuito; il lavoratore può essere assistito da un avvocato del sindacato. Il ricorso deve essere preso in considerazione entro cinque giorni dalla sua proposizione. Le sentenze rese dalla Corte possono essere appellate dalle parti secondo le normali vie giudiziali; inoltre, è sempre possibile l'appello del pubblico Ministero, nel pubblico interesse.

## CAPITOLO II

## I RISULTATI DELL'INCHIESTA

## Sommarlo:

- SEZ. I. — Le cause delle controversie. 11. - *Cause delle controversie individuali di lavoro. In generale.* 12. - *Controversie per retribuzione.* 13. - *Controversie per indennità di mancato preavviso e per indennità di anzianità.* 14. - *Controversie per la interpretazione di norme di legge o di contratto.* 15. - *Controversie per le qualifiche.* 16. - *Controversie per l'orario di lavoro e per il trattamento delle lavoratrici e dei fanciulli.* 17. - *Controversie per l'inosservanza degli obblighi previdenziali ed assistenziali.* 18. - *Controversie in materia di licenziamento. In generale.* 19. - *Disciplina legislativa e contrattuale del licenziamento.* 20. - *Licenziamenti in tronco.* 21. - *Motivi di licenziamento relativi a condizioni soggettive dei lavoratori.* 22. - *Licenziamento per matrimonio e sua inammissibilità.* 23. - *Risultati delle indagini in settori specifici.* 24. - *Considerazioni generali sulla disciplina dei licenziamenti individuali.* 25. - *Considerazioni generali sulla disciplina dei licenziamenti per riduzione di personale.* 26. - *Effetti degli interventi sindacali e governativi in materia di licenziamenti.* 27. - *Licenziamento di lavoratori membri di commissioni interne.*
- SEZ. II. — Le procedure. 28. - *Necessità di una analisi degli strumenti di composizione delle controversie.* 29. - *Caratteristiche e funzioni delle controversie di lavoro.* 30. - *Conciliazione diretta e intervento giurisdizionale.* 31. - I. - *La conciliazione diretta. I sistemi vigenti.* 32. - *Procedure poste in essere direttamente dalle parti interessate.* 33. - *Procedure poste in essere dalle commissioni interne.* 34. - *Procedure poste in essere dai sindacati.* 35. - *Conciliazione in sede amministrativa.* 36. - *In specie: l'attività svolta dall'Ispettorato del lavoro e dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.* 37. - II. - *L'intervento giurisdizionale. I sistemi vigenti.* 38. - *La procedura arbitrale.* 39. - *La procedura giudiziaria.*

## SEZIONE I. — LE CAUSE DELLE CONTROVERSIE

**11. - Cause delle controversie individuali di lavoro. In generale.**

Come è stato già avvertito nella premessa alla presente relazione, la Commissione ha ritenuto di non dover limitare l'indagine al solo aspetto procedurale delle controversie, ma di dover portare una attenta conside-



razione anche all'oggetto delle controversie medesime, per cercare di raccogliere il maggior numero possibile di dati e di informazioni sulle materie nelle quali più spesso si manifestano i contrasti tra imprenditori e lavoratori.

E' evidente, infatti, che il quadro del fenomeno vertenziale diventa in tal modo più completo, così come è richiesto dalla natura e dalla finalità dell'inchiesta parlamentare.

In effetti, l'inchiesta ha un obiettivo di carattere sociale: informare il Parlamento ed il Paese sullo stato delle relazioni nel campo del lavoro, il che evidentemente porta non soltanto a definire il regime normativo, non solo ad accertare il grado di osservanza delle norme legali e contrattuali, ma anche a verificare le zone di maggiore disagio nell'osservanza del regime normativo e ad indicare anche quali attriti si manifestano in modo più acuto investendo lo stesso regime vigente.

Da tale campo particolare della indagine possono trarsi elementi per utili valutazioni non soltanto per quanto riguarda i mezzi con i quali i contrasti possono essere composti (*procedure*), ma anche per quanto riguarda le linee di sviluppo della legislazione sociale e della contrattazione collettiva nello sforzo costante di armonizzare il più possibile gli interessi, che sono anche speranze, dei lavoratori con le esigenze della condotta economica delle imprese, nel quadro della situazione generale, economica e sociale, del Paese.

Le materie nelle quali più spesso il contrasto si manifesta sono state desunte da tutte le fonti dell'indagine: dai rapporti dei Ministeri, dalle memorie delle associazioni sindacali, dagli interrogatori, dallo studio approfondito di sentenze della Magistratura.

La prima constatazione che si deve fare è che, tra le molteplici cause delle controversie individuali nei rapporti di lavoro subordinato, quelle di maggiore rilievo e più ricorrenti hanno carattere economico, e sono relative sia al trattamento retributivo e sia a quegli istituti normativi che hanno direttamente od indirettamente contenuto pecuniario.

Si deve, del pari, rilevare che una delle materie, in cui un profondo dissenso sia concettuale che pratico divide imprenditori e lavoratori, è quella dei licenziamenti, che determinano frequenti conflitti, che solo in parte sfociano in vere e proprie controversie giuridiche. Apposita attenzione sarà dedicata all'esame approfondito delle risultanze dell'inchiesta sul tema dei licenziamenti.

Tornando alle controversie aventi contenuto economico, una ulteriore constatazione è emersa. Il Paese offre un quadro vario e dif-

forme, quanto al trattamento retributivo, non soltanto in riferimento ai settori economici (industria, agricoltura e attività terziarie), ma anche in riguardo alle diverse zone economiche (nord e sud) ed alle dimensioni aziendali.

Tale difformità è strettamente conseguente, fra l'altro, all'attuale carenza, in Italia, di una disciplina legislativa della contrattazione collettiva di lavoro, per cui solo le imprese sindacalmente associate sono oggi tenute all'applicazione dei patti collettivi stipulati dalle attuali organizzazioni sindacali.

Una constatazione che, a parere della Commissione, assume una particolare gravità, è quella che indica come la stragrande maggioranza delle controversie — in taluni settori, quasi la totalità — sono instaurate dopo la cessazione del rapporto di lavoro. I dati, in proposito, sono inequivocabili: il 93,4% sul totale dei ricorsi presso gli Uffici del lavoro (industria 96,3%; agricoltura 81,6%; commercio 98,1%; credito e assicurazione 97,1%; varie 93,4%) e il 98,6% del totale dei ricorsi presso l'autorità giudiziaria (nel « campione » considerato in appendice) sono attinenti a rapporti di lavoro cessati.

Dato l'altissimo indice di frequenza citato, è evidente che, anche depurando lo stesso dai valori afferenti a controversie determinate da cause che possono insorgere solo con la cessazione del rapporto (indennità di licenziamento, legittimità del licenziamento, ecc.), una proporzione elevatissima delle altre controversie (particolarmente quelle sulle retribuzioni e sulla qualifica) risulta spostata, artificiosamente, al momento successivo alla cessazione del rapporto. Ciò significa che, perdurando il rapporto stesso, e per cause facilmente intuibili (timore di licenziamento o di nocimento di carriera, soggezione riverenziale) vi è, di fatto, una sospensione delle garanzie legali offerte al lavoratore.

La gravità di questa constatazione deve essere particolarmente sottolineata. L'artificiosa dilazione nel tempo del momento di insorgenza della controversia è, di per sé, una causa di avvelenamento delle relazioni nella azienda, mentre è sufficiente ad annullare gran parte delle garanzie offerte al lavoratore, a riconoscimento dei propri diritti.

Oltre tutto, le controversie di lavoro, proprio perché riguardano crediti relativi al sostentamento, richiedono una soluzione immediata. In molti casi, poi, (controversie sui cottimi, qualifiche) il rinvio nel momento della proposizione della controversia rende praticamente difficoltoso l'accertamento probatorio diretto. Altre volte, infine, i crediti maturati vengono a cadere sotto i termini di prescrizione.

## 12. - Controversie per retribuzione.

Passando all'analisi delle cause determinanti le controversie individuali di lavoro, per primo si tratterà delle vertenze in materia di *retribuzione*.

L'indagine ha rilevato che la differenza tra i salari sindacali e quelli concessi dai datori di lavoro, non tenuti ad osservare le tariffe sindacali, è spesso così forte che questi ultimi risultano inferiori, a volte, alla metà dei primi.

Si verifica persino il caso, specie nel *settore agricoltura*, che il lavoratore rinunci a percepire il salario da parte del datore di lavoro e presti la sua opera soltanto per ricevere gli assegni familiari. Ne deriva che il lavoratore, spesso, al termine del rapporto, promuove giudizio contro il datore di lavoro e chiede la differenza di retribuzione richiamandosi ad una recente, ma consolidata, giurisprudenza, la quale, di fronte a palesi casi di violazione dei diritti umani, ritiene necessario superare in qualche modo la carenza legislativa in materia di contrattazione collettiva e ravvisa nella norma dell'art. 36 Cost. (1) natura precettiva, e non programmatica.

Si è constatato, comunque, che molte controversie individuali sono promosse dai lavoratori unicamente per ottenere la differenza tra la retribuzione convenuta e percepita e quella loro spettante a norma del suddetto art. 36 Cost. (1).

Sempre in riferimento alla retribuzione, come alle altre indennità e maggiorazioni (lavoro straordinario e festivo, festività settimanali ed infrasettimanali, ecc.) si deve rilevare che motivo frequente di contestazione ed appesantimento nello svolgimento delle liti, per la necessità di lunghi e non facili mezzi istruttori, è dato dal fatto che non sempre la retribuzione è corrisposta con i prescritti prospetti paga.

In proposito, va, quindi, rilevata l'opportunità di eliminare, o quanto meno ridurre, le violazioni della L. 5 gennaio 1953, n. 4 (2).

(1) Cost. ART. 36. — « Il lavoratore ha diritto 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.

La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi ».

(2) L. 5 gennaio 1953, n. 4. — *Norme concernenti l'obbligo di corrispondere le retribuzioni ai lavoratori a mezzo di prospetti di paga.* (Gazz. Uff. 27 gennaio 1953, n. 21).

Ciò potrebbe conseguirsi con un inasprimento delle sanzioni penali da essa previste e con una intensificata vigilanza da parte dei competenti Ispettori del lavoro.

Sempre a detto fine, sarebbe forse opportuno apportare una modifica alla legge, stabilendo che i prospetti paga vanno compilati e controfirmati in duplice esemplare; uno per il lavoratore e l'altro per il datore di lavoro, e possano essere contestati entro il termine previsto per la speciale impugnazione di cui all'art. 2113 C.C. (1).

Tale modifica, si ritiene, potrebbe continuare ad eliminare molte delle numerose controversie individuali, nelle quali si richiede il pagamento del lavoro straordinario, di quello festivo e delle relative maggiorazioni, nonché le maggiorazioni e le indennità sostitutive per le festività infrasettimanali e nazionali.

### 13. - Controversie per indennità di mancato preavviso e per indennità di anzianità.

Per quanto riguarda *l'indennità di mancato preavviso* e quella di *anzianità*, si è constatato che le imprese non associate sindacalmente, a volte, concedono un trattamento inferiore a quello previsto dagli attuali contratti collettivi; e che, in alcuni casi, nulla corrispondono a tale titolo per insolvibilità, od intimano, senza che ne ricorrano i motivi, il licenziamento in tronco.

In tali casi, il lavoratore si trova in una condizione veramente angosciata, poichè, alla mancanza di lavoro, si aggiunge la mancata corresponsione di quelle indennità di anzianità e di preavviso che gli avrebbero permesso di cercare, con una certa tranquillità, altra occupazione. Egli, perciò, stretto dalle necessità, non potendo sopportare le lungaggini di un giudizio, frequentemente si induce ad accettare transazioni per lui poco vantaggiose.

Il problema è indubbiamente molto grave; e riguarda i lavoratori dipendenti da imprese non tenute alla osservanza dei contratti collettivi; in quanto per gli altri, la possibilità di abuso del licenziamento in tronco da parte delle imprese è stata molto ridotta dalla di-

(1) C.C. Art. 2113. — *Rinunzie e transazioni*. «Le rinunzie e le transazioni, che hanno per oggetto diritti del prestatore di lavoro derivanti da disposizioni inderogabili della legge o da norme corporative, non sono valide.

L'impugnazione deve essere proposta, a pena di decadenza entro tre mesi dalla cessazione del rapporto o dalla data della rinunzia o della transazione, se queste sono intervenute dopo la cessazione medesima.

Resta salva, in caso di controversia, l'applicazione degli artt. 185, 430, e 431 C.P.C. ».

sposizione dell'art. 10 dell'accordo interconfederale del 18 ottobre 1950 sui licenziamenti individuali (1).

In linea generale, può dirsi che la mancanza di una disciplina contrattuale obbligatoria *erga omnes* incide negativamente, non soltanto sulla retribuzione, ma anche in quanto priva i lavoratori dei benefici assicurati da tutte le altre norme non salariali introdotte nei contratti collettivi.

Ciò è, senza dubbio, incentivo alla lite, perchè dalla disparità di trattamento con gli altri lavoratori della stessa categoria, quelli appartenenti alle imprese non associate sindacalmente sono indotti a ricercare rimedio — una volta risolto il rapporto di lavoro — nella instaurazione di una vertenza, la quale, per la parte non retributiva, può riparare il torto soltanto nei limiti in cui vi sia stata violazione di disposizioni legislative o dei cosiddetti contratti corporativi, alla osservanza dei quali — a norma dell'art. 43 del D.L.L. 23 novembre 1944, n. 369 (2) — tutte le imprese sono tenute.

#### 14. - Controversie per la interpretazione di norme di legge o di contratto.

Diversa si presenta la situazione vertenziale per quanto riguarda le aziende sindacalmente associate, per le quali le controversie, per lo più, riguardano questioni di dubbia *interpretazione di norme di legge o di contratto*.

(1) *Accordo interconfederale 18 ottobre 1950 sui licenziamenti individuali* (pubbl. Conf. gen. ind. it.).  
.....

ART. 10. — « In caso di licenziamento per motivi previsti dalla legge e dai contratti di lavoro, senza corresponsione di preavviso o di indennità di licenziamento (in tronco), si svolge la procedura prevista dal presente accordo.

Fallito il tentativo di conciliazione davanti il collegio di conciliazione e di arbitrato, il collegio stesso, su istanza del datore di lavoro e con il conforme parere della sua organizzazione, sospende il giudizio.

In tal caso, a richiesta della organizzazione dei lavoratori, verrà esperito un tentativo di conciliazione in sede interconfederale.

In caso di mancato accordo, il lavoratore può promuovere il giudizio dell'Autorità giudiziaria ordinaria.

Se questa ultima abbia giudicato che siano dovute le indennità di preavviso o di licenziamento, il lavoratore avrà il diritto di chiedere l'applicazione del seguito della procedura di cui al presente accordo.

Nel caso in cui il collegio di conciliazione ed arbitrato inviti il datore di lavoro a ripristinare il rapporto oppure a versare la penale di cui al punto 1, potrà maggiorare detta penale fino al doppio della misura di cui ai punti 6 e 8 ».

(2) *D.L.L. 23 novembre 1944, n. 369. — Soppressione delle organizzazioni sindacali*

Dall'indagine è risultato che tali vertenze hanno soprattutto per oggetto:

- a) operazioni connesse al conglobamento;
- b) computo delle maggiorazioni relative al lavoro straordinario;
- c) diritto all'indennità di mensa ed a quella di liquidazione anche in caso di rapporto di durata inferiore ad un anno;
- d) inclusione delle domeniche e dei giorni di malattia nel periodo feriale;
- e) mancata corresponsione del premio di gratifica ai lavoratori partecipanti agli scioperi;
- f) interruzione del preavviso in caso di malattia;
- g) mancata richiesta di intervento della Cassa integrazione guadagni;
- h) errori di computo nelle retribuzioni stabilite a cottimo.

Alcune controversie riguardano, in special modo, determinate categorie di lavoratori, ovvero particolari settori economici. Si è, così, verificato contrasto per i dirigenti circa la questione relativa al computo dell'indennità di anzianità, dubitandosi se la stessa vada limitata al puro stipendio ovvero estesa anche alle altre voci: interessenza, gratifiche, ecc.

Molte vertenze interessanti le industrie estrattive hanno per oggetto il mancato riconoscimento dell'indennità di sottosuolo; le industrie metalmeccaniche, invece, sono interessate a quelle riguardanti maggiorazioni di retribuzione per lavoro straordinario.

### 15. - Controversie per le qualifiche.

L'inchiesta ha constatato, però, che il problema più grave per le imprese tenute all'osservanza dei contratti collettivi è quello delle *qualifiche*, che interessa, può dirsi, in misura maggiore o minore, non solo tutte le aziende, senza distinzione di attività economica, ma anche tutte le categorie dei lavoratori.

*fasciste e liquidazione dei rispettivi patrimoni.* (Gazz. Uff. 16 dicembre 1944, n. 95, ser. spec. — v. avv. rett. Gazz. Uff. 23 dicembre 1944, n. 98).

.....

ART. 43. — « Per i rapporti collettivi ed individuali, restano in vigore, salvo le successive modifiche, le norme contenute nei contratti collettivi, negli accordi economici, nelle sentenze della Magistratura del lavoro e nelle ordinanze corporative di cui agli artt. 10 e 13 della L. 3 aprile 1926, n. 563, agli artt. 8 e 11 della L. 5 febbraio 1934, n. 163, e agli artt. 4 e 5 del R. D. L. 9 agosto 1943, n. 721 ».

Le controversie relative alle qualifiche possono dividersi in due gruppi:

a) quelle riguardanti l'attribuzione della qualifica in base all'assunzione e non alle mansioni effettivamente espletate;

b) quelle relative, invece, al declassamento di qualifica del lavoratore, fino allora adibito o assunto con qualifica superiore.

Riguardo a quelle del primo gruppo si è constatato che non molto numerose sono le vertenze nelle quali si chiede il riconoscimento della categoria impiegatizia in luogo di quella operaia; scarse quelle riflettenti l'inquadramento degli intermedi o degli ausiliari; più frequenti le altre aventi per oggetto il mancato riconoscimento di una delle qualifiche previste nell'ambito della categoria impiegatizia o intermedia o operaia sulla base delle mansioni di fatto espletate e non con riferimento all'assunzione o all'inquadramento fatto dal datore di lavoro. Le più numerose tra queste ultime hanno per oggetto il passaggio da operaio comune a qualificato o specializzato, e da qualificato a specializzato.

Le controversie del secondo gruppo non sono risultate, in verità, molto frequenti; esse riguardano soprattutto i lavoratori che, adibiti per età o per stato di salute, a mansioni inferiori a quelle per le quali erano stati assunti o che avevano fino allora esercitato, chiedono che la retribuzione resti invariata e che non sia determinata sulla base delle mansioni di fatto espletate.

L'indagine ha constatato che la contestazione sulla qualifica si verifica giudizialmente quasi sempre alla cessazione del rapporto di lavoro; in costanza dello stesso, il lavoratore difficilmente inizia la controversia giudiziaria, mentre frequenti sono gli interventi, diretti o attraverso le commissioni interne, per ottenere miglioramenti della qualifica. Fanno eccezione a questo principio i lavoratori che godono di una certa stabilità di carriera, perchè dipendenti da grandi imprese, che esercitano speciali attività economiche (credito, assicurazione).

#### **16. - Controversie per l'orario di lavoro e per il trattamento delle lavoratrici e dei fanciulli.**

Numerose risultano le controversie riguardanti gli *orari di lavoro* che si risolvono, in genere, nel mancato riconoscimento dello straordinario, di cui prima si è detto.

A proposito del trattamento praticato alle lavoratrici ed ai fanciulli,

scarse sono le vertenze per inosservanza delle specifiche norme riguardanti sia la tutela in generale del loro lavoro, sia quella speciale prevista per le lavoratrici madri (1) (2).

### 17. - Controversie per l'inosservanza degli obblighi previdenziali e assistenziali.

Le controversie aventi per oggetto il risarcimento del danno per *inosservanza* del datore di lavoro ai suoi *obblighi previdenziali o assistenziali* risultano poco numerose, sia perchè quasi tutte le assicurazioni sociali sono assistite dal cosiddetto « principio dell'automatismo delle prestazioni », per cui gli istituti le corrispondono anche in caso di inadempimento contributivo, sia perchè va diffondendosi, anche tra i lavoratori, quella che è stata definita la « coscienza previdenziale » per cui gli assistiti sono attenti osservatori dell'operato del datore di lavoro.

Un contenzioso di vasta portata sussiste, invece, nei rapporti tra datori di lavoro, lavoratori ed istituti assicuratori.

### 18. - Controversie in materia di licenziamento. In generale.

Particolare attenzione ha dedicato la Commissione a tutte le vertenze relative al *licenziamento* o insorte in occasione di esso.

Il licenziamento, qualunque sia la ragione che lo legittima o lo motiva, assai frequentemente dà origine ad una controversia individuale, nel corso della quale il lavoratore, di norma, richiede tutto ciò che non aveva osato pretendere in costanza del rapporto di lavoro per tema appunto di essere licenziato.

Il licenziamento, quindi, non solo è una delle cause delle controversie individuali di lavoro, ma è anche l'occasione offerta al lavoratore per presentare le sue richieste e, in caso di rifiuto delle stesse, costituisce l'avvio ad altri contrasti di interessi individuali.

La Commissione ha, infatti, constatato che la maggior parte delle domande — quasi la totalità di quelle sottoposte al giudice — sono proposte dal lavoratore solo dopo che il rapporto di lavoro è cessato, il che comprova che il timore del licenziamento è così forte che il lavoratore rinuncia a far valere i suoi diritti in costanza del rapporto.

Per quanto riguarda il fenomeno dei licenziamenti, non può farsi

(1) L. 26 aprile 1934, n. 653. — *Tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli*. (Gazz. Uff. 27 aprile 1934, n. 99, suppl. straordinario).

(2) L. 26 agosto 1950, n. 860. — *Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri*. (Gazz. Uff. 3 novembre 1950, n. 253).



a meno, di ribadire come, in considerazione della situazione economica e sociale nel nostro Paese, esso sia tra i più delicati; ed è per questo che le varie Delegazioni parlamentari — nelle quali la Commissione si è suddivisa per effettuare le indagini dirette — hanno ritenuto di soffermarsi a lungo nel raccogliere le più larghe informazioni possibili e registrare i vari stati d'animo e le contrapposte valutazioni emerse nei colloqui.

Il problema dei licenziamenti ha due aspetti:

a) quello della naturale aspirazione del lavoratore alla stabilità dell'impiego;

b) quello della necessità di adeguare il potenziale di lavoro impiegato alle variabili possibilità produttive delle aziende, anche per riflesso al rapido, incalzante progresso tecnologico.

L'aspirazione alla stabilità è molto sentita nel nostro Paese dato che permane la dolorosa piaga della disoccupazione, onde è diffusa tra i lavoratori la preoccupazione, una volta licenziati, di essere ricacciati nel novero dei disoccupati.

Il lavoratore licenziato incontra gravi difficoltà — specialmente se non è specializzato — a trovare immediatamente altro lavoro.

Ed è, perciò, che se il licenziamento crea un problema individuale — per la stretta connessione tra problema individuale e problema sociale — la questione si sposta dal campo individuale al sociale.

Già è impresa quanto mai ardua, assorbire gradualmente la disoccupazione; ed è chiaro che una indiscriminata libertà di licenziamento, che assumesse vaste proporzioni finirebbe con l'appesantire ancora di più il problema che vede impegnato lo sforzo dell'economia nazionale.

Una grande massa di disoccupati costituisce un perenne motivo di irrequietezza sociale, agisce negativamente ai fini dello sviluppo del reddito nazionale e grava sull'intera collettività nazionale, anche per il peso delle provvidenze previdenziali ed assistenziali che naturalmente implica.

D'altra parte, non si può negare che vi è l'esigenza di una maggiore mobilità del mercato di lavoro, che offra possibilità di impiego ai giovani e operi una certa selezione in rapporto alle attitudini. Sul piano aziendale deve anche riconoscersi che una troppo rigida staticità crea gravi problemi specie in riferimento alle congiunture che l'andamento dell'economia registra, e può avere effetti negativi sullo stesso sviluppo economico.

Il problema è molto delicato ed il coordinamento delle opposte esigenze molto arduo. Esso, comunque, ha molti e diversi aspetti, di cui, in questa sede, sarà esaminato soltanto quello attinente al licenziamento individuale, sia di singole unità e sia plurimo.

Il nostro ordinamento giuridico attribuisce normalmente al rapporto di lavoro il carattere *a tempo indeterminato*.

Il contratto a termine, previsto in via eccezionale — come si è visto in altra relazione (1) — anziché consentire una maggiore stabilità al lavoratore, è adottato per assegnare al rapporto di lavoro un termine breve; e, quindi, finisce col rendere l'impiego ancora più precario.

Limitazioni alla libertà di risoluzione del rapporto di lavoro, si sono avute soltanto durante i periodi di particolare congiuntura per esigenze belliche, ovvero durante quelli di grave disoccupazione nell'immediato dopoguerra (2) (3), ovvero anche per assistere particolari categorie come gli invalidi di guerra e del lavoro e i reduci (4) (5).

Cessata la legislazione restrittiva della libertà di licenziamento, la materia ha formato oggetto di accordi sindacali. Intervennero nel settore industriale le clausole contenute nell'accordo del 7 agosto 1947, che, regolando la costituzione ed il funzionamento delle commissioni interne, stabilivano le procedure per i licenziamenti per riduzione di personale e per i licenziamenti individuali.

Successivamente, tali disposizioni sono state sostituite da due distinti accordi interconfederali; quello del 18 ottobre 1950 per i licenziamenti individuali (6) e quello del 20 dicembre 1950 per quelli collettivi (7).

E' evidente che le norme restrittive introdotte da tali concordati interconfederali in materia di libertà di licenziamento non riguardano l'intero campo dei rapporti di lavoro subordinato; ma soltanto il settore

(1) v. Volume VIII. — *Rapporti particolari di lavoro*.

(2) D.L.L. 21 agosto 1945, n. 523. — *Provvedimenti a favore dei lavoratori dell'Alta Italia*. (Gazz. Uff. 13 settembre 1945, n. 110) — e successive modifiche e proroghe del blocco dei licenziamenti, con D.L.C.P.S. 23 agosto 1946, n. 152.

(3) D.L.C.P.S. 23 agosto 1946, n. 152. — *Disposizioni per i lavoratori della industria dell'Alta Italia*. (Gazz. Uff. 2 ottobre 1946, n. 223).

(4) D.L.L. 14 febbraio 1946, n. 27. — *Norme integrative sulla riassunzione e assunzione obbligatoria dei reduci nelle aziende private*. (Gazz. Uff. 22 febbraio 1946, n. 45).

(5) R.D.L. 30 maggio 1946, n. 479. — *Norme integrative del D.L.L. 4 agosto 1945 n. 453, sulla assunzione obbligatoria dei reduci di guerra nelle pubbliche amministrazioni e nelle private imprese*. (Gazz. Uff. 10 giugno 1946, n. 133-5).

(6) v. nota 1, pag. 69.

(7) *Accordo interconfederale 20 dicembre 1950 per i licenziamenti per riduzione di personale*. (pubbl. Conf. gen. ind. it.).

industriale e, in esso, vincolano soltanto le imprese sindacalmente associate, tenute all'osservanza dei contratti collettivi.

L'accordo del 18 ottobre 1950 (1) autorizza il lavoratore, che ritenga ingiustificato il suo licenziamento, a chiedere l'intervento conciliativo dell'organizzazione sindacale territoriale cui è iscritto, la quale, a seguito di ciò, chiede all'altra organizzazione di esperire il tentativo di conciliazione.

Se tale tentativo non riesce, il lavoratore, sempre tramite l'organizzazione sindacale alla quale è iscritto o alla quale conferisce mandato, può chiedere, con lettera raccomandata inviata dall'azienda, tramite l'associazione territoriale degli industriali, l'intervento del collegio di conciliazione ed arbitrato.

Tale collegio, formato da rappresentanti delle organizzazioni sindacali e da un presidente scelto in un albo concordato tra queste ultime, esperisce un tentativo di componimento e, ove questo non riesca, emana il suo giudizio secondo equità e senza l'obbligo di formalità procedurali. Se il collegio non ritiene valide le ragioni addotte dal datore di lavoro per il licenziamento, lo invita a ripristinare il rapporto, oppure — qualora per considerazioni di opportunità lo stesso datore di lavoro considerasse incompatibile la permanenza del lavoratore nell'azienda — a versare in aggiunta al trattamento di licenziamento una penale, da un minimo di 5 ad un massimo di 8 mensilità.

Il lavoratore ha facoltà di non accettare la penale, nel qual caso le parti riprendono la loro libertà.

L'accordo interconfederale 20 dicembre 1950 (2) stabilisce l'obbligo per la direzione dell'azienda, che ravvisi la necessità di attuare una riduzione del numero del personale, per riduzione o trasformazione di attività o di lavoro, di informare la propria associazione territoriale, comunicandole i motivi del provvedimento, la data di attuazione e l'entità numerica.

L'associazione degli industriali trasmette immediatamente la comunicazione ricevuta alle organizzazioni provinciali territoriali dei lavoratori, le quali, entro cinque giorni, possono chiedere un incontro per esaminare, con spirito di mutua comprensione, i motivi del licenziamento e le possibilità concrete ed attuali di evitarlo, in tutto o in parte, senza costituire un carico improduttivo per l'azienda.

Se, a seguito dell'incontro, si realizza un accordo, il provvedimen-

(1) v. nota 1, pag. 69.

(2) v. nota 7, pag. 74.

to avrà corso conformemente ad esso, restando stabilito che i lavoratori licenziati avranno diritto di essere riassunti presso la stessa azienda, nel caso che essa proceda, entro l'anno, a nuove assunzioni nelle mansioni e specialità proprie dei lavoratori già licenziati.

### 19. - Disciplina legislativa e contrattuale del licenziamento.

Concludendo, allo stato delle cose, la situazione, così si presenta, coordinando le norme legislative contenute nel C.C., con quelle introdotte dai concordati interconfederali:

a) una limitazione all'esercizio del diritto di licenziamento — e precisamente al diritto di troncare improvvisamente il rapporto di lavoro a tempo indeterminato — è, in linea generale, posta nelle disposizioni del C.C. che fanno obbligo al datore di lavoro di dare un preavviso o di pagare l'indennità sostitutiva, e di corrispondere una indennità di anzianità in proporzione degli anni di servizio prestato.

b) tale limitazione non sussiste nel caso del cosiddetto licenziamento in tronco, qualora si verifichi una causa che non consenta la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto (art. 2119 C.C.) (1). E' da tenere presente che le norme del C.C. vanno integrate con quelle di molti contratti collettivi che restringono il concetto di giusta causa, o che prevedono varie forme di licenziamento in tronco con, o senza, indennità.

c) una ulteriore limitazione al diritto indiscriminato di licenziamento deriva, nel settore industriale e per le imprese sindacalmente associate, dalle norme del concordato interconfederale del 18 ottobre 1950 (2) innanzi ricordato.

Tale concordato è molto importante, perchè introduce, pur senza trarne tutte le conseguenze, il concetto di giusta causa del licenziamento.

Non si può, senza indicare le ragioni, licenziare un lavoratore e questo di già costituisce un freno. E' prevista la possibilità di intervento delle organizzazioni sindacali, il che può portare ad una revisione del provvedimento. Comunque, le ragioni indicate devono essere tali da giu-

(1) C.C. Art. 2119. — *Recesso per giusta causa*. « Ciascuno dei contraenti può recedere dal contratto prima della scadenza del termine, se il contratto è a tempo determinato, o senza preavviso, se il contratto è a tempo indeterminato, qualora si verifichi una causa che non consenta la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto. Se il contratto è a tempo indeterminato, al prestatore di lavoro che recede per giusta causa compete l'indennità indicata nel secondo comma dell'art. 2118.

Non costituisce giusta causa di risoluzione del contratto ».

(2) v. nota 1, pag. 69.

stificare il licenziamento, altrimenti il datore di lavoro è esposto al pagamento di una onerosa penale.

Vero è che nel concordato del 1947 — al punto 7 dell'art. 3 — era previsto che il collegio arbitrale potesse disporre il mantenimento del rapporto di lavoro, qualora avesse ritenuta raggiunta la prova piena che il licenziamento fosse assolutamente ingiustificato. Tale possibilità è stata eliminata dal successivo concordato interconfederale del 18 ottobre 1950 (1), e sostituita con un invito che la azienda può non accettare, nel qual caso è tenuta a pagare al lavoratore una penale. Difatti, questa ultima è la soluzione generalmente preferita, per cui l'unica conseguenza dell'accertamento del carattere ingiustificato del licenziamento è data dal maggior onere economico imposto all'azienda.

d) limitazioni sono anche imposte per la necessità di dover affrontare le apposite procedure con le disposizioni del concordato interconfederale del 20 dicembre 1950 (2), per quanto attiene ai licenziamenti collettivi per riduzioni di personale. E ciò — come sopra si è detto — limitatamente al settore industriale ed alle imprese sindacalmente associate.

e) con l'accordo interconfederale dell'8 maggio 1953 (3), per la costituzione ed il funzionamento delle commissioni interne è vietato il licenziamento di membri delle commissioni interne e dei delegati di impresa in carica e uscenti, fino ad un anno dalla cessazione della carica, salvo che non vi sia il nulla osta delle organizzazioni sindacali territoriali che rappresentano rispettivamente il lavoratore interessato e l'azienda. Nel caso che il nulla osta sia stato negato il lavoratore licenziato può ricorrere al collegio arbitrale che potrà dichiarare inoperante il licenziamento.

f) stabilità di impiego per alcune categorie speciali di lavoratori (ferrotramvieri, ecc.).

## 20. - Licenziamenti in tronco.

La Commissione, per quanto attiene ai licenziamenti, ha cercato di raccogliere le maggiori notizie possibili, sia per le vertenze che hanno dato luogo a giudizi, e sia per quelle svolte nell'ambito aziendale, sindacale o arbitrale.

(1) v. nota 1, pag. 69.

(2) v. nota 7, pag. 74.

(3) *Accordo interconfederale 8 maggio 1953 per la costituzione ed il funzionamento delle commissioni interne nel settore dell'industria* (pubbl. Conf. gen. ind. it.).

Per quanto riguarda le vertenze giudiziarie, in cui sia contestata la legittimità del licenziamento, esse riguardano innanzi tutto il licenziamento in tronco.

In proposito, si è potuto rilevare che l'adozione del licenziamento in tronco, senza giustificato motivo, è soprattutto diffusa tra le imprese non associate sindacalmente. Privando il lavoratore del preavviso e dell'indennità di licenziamento, lo si mette in una ben precaria condizione. Improvvisamente egli si trova senza risorse e, quindi, nella sfavorevole condizione di subire una transazione svantaggiosa; altrimenti egli deve affrontare lunghi e costosi giudizi.

D'altra parte, per quanto sia chiaro il concetto espresso dalla norma dell'art. 2119 C.C. (1) — e per quanto i suoi contorni siano stati precisati dalla giurisprudenza — pure l'accertamento giudiziale, se la ragione addotta sia tale da giustificare il licenziamento in tronco, si presenta non facile, perché è necessario, non solo esattamente ricostruire i fatti — onde mezzi istruttori non sempre agevoli — ma, quando occorra, poi, di volta in volta, verificare se il caso concreto rientra, o meno, nella ipotesi astratta formulata dalla legge.

E quando si tratta di imprese non sindacalmente associate, vengono a mancare tutti quegli altri interventi conciliativi e arbitrari, che costituiscono senz'altro un freno per il licenziamento in tronco.

L'azienda, tenuta all'osservanza del concordato interconfederale, infatti, se può sperare di risparmiare l'onere della indennità di preavviso e di anzianità, è costretta, però, a sobbarcarsi alle discussioni, alle contestazioni, alle attese, alle procedure previste dal detto concordato.

Per le imprese non associate sindacalmente, vi è, invece, via libera: si licenzia in tronco e si resta soltanto esposti al rischio di un giudizio; ma i giudizi sono lunghi, difficili, costosi. E questo consiglia a correre il rischio, tanto più che a un certo momento si possono sempre ottenere transazioni favorevoli approfittando della stanchezza del lavoratore.

E' appena il caso di ricordare che questa è una altra delle infinite ragioni che debbono portare a sancire legislativamente l'obbligatorietà *erga omnes* dei contratti collettivi di lavoro.

Per quanto riguarda le imprese associate sindacalmente: nel settore *industria* — come già si è rilevato — una remora efficace è rappresentata dalle disposizioni dell'art. 10 dell'accordo interconfederale del 18 ottobre 1950 (2).

(1) v. nota 1, pag. 76.

(2) v. nota 1, pag. 69.

Esso prevede innanzi tutto, come obbligatorio, il tentativo di conciliazione da parte delle associazioni sindacali, prevede anche l'arbitrato, ma ammette che il datore di lavoro possa evitarlo, chiedendo la sospensione del giudizio, sempre che vi sia il conforme parere della sua organizzazione, nel qual caso la controversia può essere trasferita dal lavoratore in sede giudiziaria. Ma l'accordo prevede anche un tentativo di conciliazione in sede interconfederale, e stabilisce che, falliti i tentativi di conciliazione, sia adita l'autorità giudiziaria e, se questa ritenga illegittimo il licenziamento in tronco, il lavoratore può ricorrere al collegio arbitrale per vedersi riconoscere, oltre l'indennità di preavviso e l'indennità di anzianità, anche la penale prevista dall'art. 1 dell'accordo stesso, aumentata fino al doppio (1).

Dalle indagini espletate, è risultato raro il caso di datori di lavoro che abbiano provocato la sospensione della procedura arbitrale per trasferire la lite all'autorità giudiziaria.

Sempre per quanto si riferisce al licenziamento in tronco, si deve ricordare che molti contratti collettivi restringono le ipotesi in cui esso può avvenire, e introducono, a fianco del licenziamento senza indennità, altre forme di licenziamento per motivi disciplinari, che ammettono in tutto, o in parte, il pagamento delle indennità.

Motivi disciplinari che importano licenziamento in tronco sono anche specificati dai regolamenti interni aziendali.

In proposito, si è raccolta la lagnanza da parte di lavoratori che essi siano loro sconosciuti, perchè non comunicati nè pubblicati.

E' da tener conto, inoltre, che, a volte, i motivi contemplati in alcuni regolamenti aziendali non sempre si attengono alla disciplina attuata dai contratti collettivi e sono contrastanti con essa.

Va, altresì, ricordato che la gran parte dei regolamenti interni sono antiquati e superati. Sarebbe augurabile che essi fossero aggiornati, giovandosi della collaborazione delle commissioni interne come previsto dall'accordo interconfederale.

Per quel che riguarda i singoli motivi addotti a giustificazione dei licenziamenti in tronco, si è notato che i più ricorrenti sono: i furti, le assenze arbitrarie, l'uso del materiale di proprietà delle imprese, le offese e le insubordinazioni verso l'imprenditore, i dirigenti ed i sorveglianti, la fermata delle macchine, l'abbandono del posto di lavoro, la mancata osservanza delle norme antinfortunistiche ecc.

In dichiarazioni raccolte nel corso dei colloqui è stato anche soste-

(1) v. nota 1, pag. 69

nuto che, spesso, i licenziamenti in tronco mascherano intenti di rapsaglia politica o sindacale.

Molto diffuse sono state le dichiarazioni generiche al riguardo, ma relativamente pochi i casi concreti denunciati.

In materia, peraltro, quello che conta è se il licenziamento attribuito a discriminazione politica o sindacale, nel caso concreto, si fondi, o meno, su un valido motivo per intimare il licenziamento in tronco. Perchè è certo che, se ragioni politiche o sindacali non devono in nessuna maniera influire negativamente sullo svolgimento e sul mantenimento del rapporto di lavoro, è del pari certo che posizioni politiche o sindacali non possono costituire immunità, salvo le garanzie introdotte per i membri delle commissioni interne dall'accordo interconfederale che le regola.

## **21. - Motivi di licenziamento relativi a condizioni soggettive dei lavoratori.**

Per quanto riguarda i licenziamenti individuali che avvengono nel quadro dell'art. 2118 C.C. (1), tra i motivi di licenziamento relativi a condizioni soggettive dei lavoratori va, innanzi tutto, menzionato quello del raggiungimento dell'età di quiescenza.

Normalmente, questi licenziamenti non danno luogo a controversie, essendo nella natura del rapporto di lavoro che esso debba, ad un certo punto, cessare per limiti di età.

Senza dubbio, si tratta di un evento che, molto spesso, mette il lavoratore, che diventa pensionato, in condizione difficile; ma si tratta di un problema che non può trovare soluzione se non nel campo previdenziale.

Deve, peraltro, riconoscersi che, da parte di alcune grosse aziende, si provvede ad integrazioni ai vecchi lavoratori dimessi, sia *una tantum*, e sia a carattere continuativo.

Altro motivo soggettivo attinente al lavoratore è la malattia, quando

(1) C.C. ART. 2118. — *Recesso del contratto a tempo indeterminato*. « Ciascuno dei contraenti può recedere dal contratto di lavoro a tempo indeterminato, dando il preavviso nel termine e nei modi stabiliti dalle norme corporative, dagli usi o secondo equità.

In mancanza di preavviso, il recedente è tenuto verso l'altra parte a un'indennità equivalente all'importo della retribuzione che sarebbe spettata per il periodo di preavviso.

La stessa indennità è dovuta dal datore di lavoro nel caso di cessazione del rapporto per morte del prestatore di lavoro ».



siano decorsi i termini durante i quali il rapporto di lavoro deve essere mantenuto in vita, nonostante la mancata prestazione del lavoro.

In proposito, si è raccolta la lagnanza che il licenziamento per malattia avviene dopo un accertamento dello stato di salute disposto dal solo imprenditore, senza possibilità, da parte del lavoratore, di contestazioni in merito ai risultati se non in sede giudiziaria.

La Commissione ritiene che il licenziamento per malattia dovrebbe essere preceduto, in caso di contestazione da parte del lavoratore, da un giudizio di un collegio medico, presieduto da un medico designato dall'I.N.A.M. e composto di due medici designati dalle parti.

Circa le altre cause attinenti alla condizione soggettiva del lavoratore, è stata, nel corso dell'indagine, segnalata la necessità che venga ancor meglio e più efficacemente sancito l'obbligo per le imprese di specificare l'esatto motivo del licenziamento in quanto molto spesso sono usate formule generiche — come ad esempio « non rispondente alle esigenze dell'azienda » — che creano indubbe difficoltà per l'attività conciliativa ed arbitrale prevista dai concordati interconfederali, e che devono portare ad accertare se il licenziamento sia o meno giustificato.

Quanto sopra detto, vale evidentemente per le imprese sindacalmente associate, perchè per le altre non è richiesta l'indicazione del motivo di licenziamento.

Tali aziende, purchè paghino il preavviso e l'indennità di anzianità, possono liberamente licenziare, non sono tenute ad indicare il motivo, non devono sottomettersi alle procedure di conciliazione e di arbitrato previste dal concordato interconfederale del 18 ottobre 1950 (1), sono esonerate dal pagamento di penali nel caso che il licenziamento fosse ritenuto ingiustificato.

Tale situazione esistente è, senza dubbio, di grave pregiudizio per i lavoratori dipendenti dalle imprese non sindacalmente associate, per cui si ha motivo per sottolineare ancora una volta la necessità di dare applicazione legislativa all'art. 39 della Costituzione (2).

(1) v. nota I, pag. 69.

(2) *Cost. Art. 39.* — « L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.

E' condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce ».

## 22. - Licenziamento per matrimonio e sua inammissibilità.

Per le lavoratrici appartenenti ai varî settori si è potuta riscontrare una accentuata tendenza al licenziamento in occasione del loro matrimonio. In alcuni casi, specie nel *settore bancario*, vi è addirittura nei regolamenti la clausola della cessazione del rapporto in caso di matrimonio.

Per tali licenziamenti evidentemente, non sorge controversia giudiziaria, ma si può far luogo soltanto all'intervento conciliativo o arbitrale per le imprese tenute all'osservanza dei contratti interconfederali.

La Commissione esprime l'avviso che il matrimonio non possa essere considerato motivo valido per il licenziamento.

Questa prassi costituisce uno degli aspetti discriminatorî ancora esistenti tra lavoro maschile e femminile. Non si contesta che la donna abbia una alta missione nella costituzione e nello svolgimento della vita familiare, che si esprime soprattutto nell'evento sacro della maternità. Ma il nostro ordinamento giuridico si è fatto carico di tale particolare condizione della donna ed ha, in proposito, dettate leggi di tutela ed introdotte provvidenze col sistema previdenziale.

La donna non deve essere posta nell'alternativa di dover scegliere tra il lavoro e il matrimonio; deve essa stessa liberamente decidere se gli impegni della vita familiare le consentano, o meno, la prosecuzione dell'attività lavorativa.

## 23. - Risultati delle indagini in settori specifici.

Sempre a proposito dei licenziamenti individuali, è opportuno ricordare che alcuni dei settori sui quali la Commissione ha svolto la sua indagine hanno stabilità di impiego (ferrovie dello Stato, servizi municipalizzati, alcune aziende di credito e di assicurazione ecc.).

Per le altre aziende è la stessa natura della loro attività economica che riduce al minimo i licenziamenti.

Il problema dei licenziamenti non si pone nell'agricoltura per quanto riguarda il vasto settore bracciantile, data la natura giornaliera del rapporto. I salariati fissi, a loro volta, hanno un contratto a termine di durata biennale, alla scadenza del quale è prevista la possibilità di disdetta.

I settori dell'industria, salvo i servizi pubblici e del commercio, sono invece più interessati al problema dei licenziamenti individuali.

E' per questo che, attraverso gli accordi sindacali, sono state previste le procedure conciliative e arbitrali. Esse — è chiaro — non costituiscono

un impedimento al licenziamento, non conferiscono la stabilità al lavoro, e nemmeno attuano integralmente il principio della giusta causa. Ciò, ovviamente, ha portato a molte dichiarazioni, raccolte nei colloqui, nelle quali è evidente lo stato d'animo di preoccupazione dei lavoratori, esposti alla possibilità del licenziamento e, quindi, della disoccupazione.

La Commissione ritiene doveroso rendersi interprete di tale preoccupazione, ed auspica che, nella sede appropriata, sia, sempre più e sempre meglio, disciplinata la possibilità di licenziamento.

#### **24. - Considerazioni generali sulla disciplina dei licenziamenti individuali.**

La Commissione non ha potuto, per quanto riguarda l'ampiezza del fenomeno dei *licenziamenti individuali* e dei *licenziamenti collettivi*, acquisire elementi certi e raccogliere dati numerici.

E' certo, peraltro, che le procedure previste dall'accordo interconfederale del 18 ottobre 1950 (1) hanno costituito un freno ai licenziamenti individuali ed hanno il pregio di introdurre il principio della giusta causa, anche ai soli fini della conseguenza economica.

Le procedure aprono un dialogo tra datore di lavoro e lavoratore, a mezzo dei loro rappresentanti sindacali. Il licenziamento non è più un atto unilaterale che si deve subire, è un procedimento sul quale è ammessa una discussione, e per il quale, quindi, vi è una possibilità di revoca.

Molte lagnanze sono state raccolte da parte di commissioni interne e di organizzazioni sindacali di lavoratori, per il fatto che il giudizio arbitrale non possa portare, nella ipotesi che il licenziamento risulti assolutamente ingiustificato, al ripristino del rapporto di lavoro. E' da rilevare peraltro che l'analoga clausola inserita nell'art. 2 — punto 7, 1° c. — del concordato interconfederale 1° agosto 1947 non è stata mantenuta nel successivo concordato del 18 ottobre 1950 (1) stipulato tra le Confederazioni dei lavoratori e la Confindustria, sostituendosi alla declaratoria di annullamento del licenziamento, l'invito rivolto al datore di lavoro, perchè mantenga il rapporto di lavoro, con la conseguenza, in mancanza, di corrispondere una penale.

Senza dubbio, si costituirebbe una più efficace tutela dei lavoratori qualora, riproducendosi la norma del concordato interconfederale del 7 agosto 1947, fosse riconosciuta al collegio arbitrale la facoltà di disporre

(1) v. nota 1. pag. 69.

il mantenimento del rapporto di lavoro, nel caso in cui lo stesso collegio avesse riconosciuto che il licenziamento non era per nulla giustificato.

Va, peraltro, notato che una norma del genere — nel caso che il datore di lavoro non adempia alla decisione circa il mantenimento del rapporto di lavoro — in definitiva, implica, secondo la dottrina prevalente, come sola conseguenza, quella di risarcire il danno; e, quindi, un obbligo di contenuto economico.

Sempre a proposito del concordato interconfederale gli inconvenienti più insistentemente rappresentati sono i seguenti:

a) la brevità del termine concesso per richiedere il tentativo di conciliazione in sede sindacale e l'intervento del collegio di conciliazione e di arbitrato;

b) il non avere stabilito tassativamente che la presidenza del collegio di conciliazione o di arbitrato deve essere affidata ad un Magistrato;

c) la possibilità concessa al datore di lavoro in caso di licenziamento in tronco di chiedere la sospensione del giudizio del collegio arbitrale, dopo il fallimento del tentativo di conciliazione, donde il lavoratore è costretto ad iniziare la procedura giudiziaria.

Inoltre, in alcune provincie, è stato segnalato come non vi sia stata la possibilità di costituire i collegi arbitrali dato che l'associazione industriale non ha provveduto a designare i propri rappresentanti.

La Commissione ritiene che l'obbligo della motivazione e l'accertamento arbitrale circa l'idoneità della causa addotta per il licenziamento debbano avere generale applicazione, non solo nel settore industriale ma anche negli altri settori, in cui si pratica il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, che non sia regolato dalla stabilità di impiego.

Tale norma generale, ovviamente, dovrà potersi applicare a tutte indistintamente le imprese, il che ancora una volta postula la estensione *erga omnes* dei contratti collettivi di lavoro.

## **25. - Considerazioni generali sulla disciplina dei licenziamenti per riduzione di personale.**

Altra causa soggettiva — questa volta delle imprese — è costituita da situazioni aziendali che richiedono una riduzione di personale. E ciò per trasformazione di impianti o di lavorazioni o anche per congiunture economiche che incidono sulla produzione ecc.

In tali casi, evidentemente, non si tratta del licenziamento di singoli lavoratori, ma del licenziamento di gruppi, più o meno cospicui, di lavoratori.

Nel settore dell'industria, va ricordato il concordato interconfederale del 20 dicembre 1950 che sostituisce le disposizioni che già, in questa materia, erano state introdotte col concordato del 7 agosto 1947, che ha regolato la costituzione ed il funzionamento delle commissioni interne.

Questo accordo interconfederale disciplina appunto il licenziamento per riduzione di personale e cioè licenziamenti di più lavoratori, motivati da ragioni aziendali, dovute cioè ad esuberanze di personale così come precisato nella premessa dello stesso contratto.

Questo tipo di licenziamento si differenzia, quindi, nettamente dal licenziamento individuale per le ragioni che presuppongono il licenziamento, che sono connesse con l'attività del singolo lavoratore per i licenziamenti individuali e connesse invece con l'attività aziendale per i licenziamenti per riduzione di personale.

Se ragioni sociali, soprattutto in riferimento alla situazione della occupazione nel nostro Paese, hanno indotto a temperare la piena ed assoluta libertà del licenziamento individuale, ad adottare dei freni e delle remore, ad offrire talune garanzie ai lavoratori colpiti, e ad imporre certe conseguenze economiche ai datori di lavoro, è fuori dubbio che ancor più pressanti ragioni sociali sussistono quando non si tratta del licenziamento di un singolo lavoratore, ma di un licenziamento che riguarda gruppi più o meno estesi.

In tali casi si pongono problemi che riguardano, a volte, non solo i gruppi di lavoratori colpiti, ma investono persino l'economia di determinate zone.

D'altra parte, non si può negare che possano intervenire giustificate e valide ragioni che, in determinati casi, richiedano l'alleggerimento del carico di mano d'opera impiegata.

Non tener conto di tali esigenze, ostacolerebbe l'attuazione di programmi di ammodernamento, di trasformazione di impianti, di adozione di nuove tecniche, con ripercussione sfavorevole nei confronti di quell'obiettivo di incremento della produzione, legato al progresso tecnologico, da cui dipende lo sviluppo dell'economia, e con questo, l'aumento del reddito nazionale, che condiziona a sua volta le possibilità di progresso sociale.

Oppure, ignorando tali esigenze, in situazioni congiunturali di settori o di pesante situazione aziendale, si potrebbero esporre, a conseguenze ancor più gravi, tutti i lavoratori del settore o della singola azienda.

L'essenziale è coordinare le due contrastanti esigenze: economica e sociale.

E' questo che si propone il concordato del 20 dicembre 1950 che, nella premessa, precisa che la presenza del personale esuberante determina aggravii nei costi di produzione, dannosi alla vita delle aziende e, d'altra parte, nella attuale situazione di disoccupazione il licenziamento di tale personale preoccupa, dal punto di vista sociale, le organizzazioni dei lavoratori stessi.

Del resto, il legislatore si era preoccupato di tali situazioni emanando la L. del 29 aprile 1949, n. 264 (1) con la quale, nello istituire i corsi di addestramento professionale, introdusse le norme dell'art. 53 e seguenti, con le quali si è offerta la possibilità di evitare il licenziamento, attraverso la istituzione di corsi aziendali di riqualificazione, che sospendono, ma non risolvono, il rapporto di lavoro, e provvedono, nel frattempo, ad assicurare una retribuzione, sia pure minima ai lavoratori.

In precedenza, era stata già istituita la Cassa per l'integrazione guadagni, legata al sistema previdenziale, con cui, integrando parzialmente le minori paghe percepite dagli operai dell'industria in caso di riduzione dell'orario di lavoro, si offre una altra soluzione alle aziende, per alleggerirsi temporaneamente del carico della mano d'opera, evitando il licenziamento.

Questi mezzi possono aiutare a risolvere determinate situazioni; ma non sono tali da eliminare del tutto la necessità dei licenziamenti collettivi. Ed è per questo che, in via sindacale, si è sentita la necessità di regolare la materia dei licenziamenti collettivi con il citato accordo interconfederale

Non è il caso, qui, di riprodurne le norme; basta sottolineare come le procedure predisposte hanno per oggetto l'accertare, in contraddittorio tra le associazioni degli industriali e dei lavoratori, che, nel caso concreto, il licenziamento sia inevitabile, e che esso debba avere le dimensioni ritenute indispensabili dall'azienda.

All'uopo, è previsto un tentativo di conciliazione in sede sindacale, che deve precedere il provvedimento di licenziamento.

E' chiaro che la conciliazione è diversa dall'arbitrato, e non se ne può aspettare risultato risolutivo e giudizi vincolanti, anche perchè l'esame è fatto in via paritetica.

(1) L. 29 aprile 1949, n. 264. — *Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati.* (Gazz. Uff. 1° giugno 1949, n. 125, suppl. ord.).

Nella sede del tentativo di conciliazione si discute se il licenziamento sia necessario e giustificato, e se non vi siano altre possibilità per evitarlo; si discute soprattutto del numero dei licenziamenti e si concordano, ove raggiunto l'accordo sugli altri punti, anche i criteri per identificare i lavoratori da licenziarsi, fissati in linea di massima come segue:

- a) esigenze tecniche e di rendimento;
- b) carichi di famiglia;
- c) situazione economica.

E' opportuno anche sottolineare che il concordato interconfederale attribuisce ai lavoratori licenziati titolo per ottenere la riassunzione nell'azienda nel caso che essa, entro un anno, proceda a nuove assunzioni nelle mansioni e specialità proprie dei lavoratori già licenziati.

Va ricordato, infine, che, in riferimento al principio ormai consolidato negli accordi sindacali, per cui il licenziamento deve essere motivato, vi è l'obbligo per le aziende di indicare lo specifico motivo della riduzione del personale, nel documento con il quale, nei confronti dei singoli, si rescinde il rapporto di lavoro.

## **26. - Effetti degli interventi sindacali e governativi in materia di licenziamenti.**

I concordati del 7 agosto 1947 e del 20 dicembre 1950 si sono rivelati strumenti utili per contenere i licenziamenti collettivi per riduzione di personale, anche se in moltissimi casi il tentativo di conciliazione previsto non si è concluso con un accordo.

Detti concordati, affermando il principio che tali licenziamenti sono fatti socialmente rilevanti, hanno, in definitiva, riconosciuta la ingerenza delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e, in certo modo, legittimata l'azione sindacale che, molte volte, ha seguito il mancato accordo.

In concomitanza, vi è stato da parte degli organi statali un vivo interessamento, che ha portato a nuove iniziative di conciliazione, sia in sede locale (uffici del lavoro e prefetture) e sia, molto spesso, in sede di Ministero del lavoro.

Da questo insieme di interventi sindacali e governativi, se difficilmente si sono potuti evitare i licenziamenti, ne è derivata il più delle volte, una apprezzabile riduzione nel numero; sono stati fissati equi cri-

teri per l'identificazione dei licenziamenti; molto spesso sono state concordate indennità integrative del trattamento di fine lavoro, come non sono mancati, in certi casi, trasferimenti di lavoratori in altre aziende appartenenti allo stesso gruppo, e corsi di qualificazione, per andare incontro, sia all'esigenza di riconversione professionale, e sia a quella assistenziale.

Vi sono stati dei casi in cui vertenze del genere hanno portato a trasformazioni nelle società, e ad interventi finanziari degli organismi all'uopo creati, come il F.I.M., l'I.M.I., ed altri istituti di credito abilitati ad operazioni a medio termine con garanzia statale.

Il fenomeno dei licenziamenti collettivi ha avuto una portata più ampia e preoccupante nel periodo che ha seguito la guerra, in cui la nostra economia si è dovuta rimettere in cammino, e in cui la gran parte delle aziende ha dovuto affrontare la riconversione della produzione di guerra a quella di pace, ed ha dovuto, soprattutto, mettersi al passo col progresso tecnologico quanto mai rapido, e creare le condizioni competitive con la produzione industriale degli altri Paesi.

Esaurita questa fase, il fenomeno si è andato notevolmente restringendo e, superata, alcuni anni fa, la crisi nel settore tessile, i casi che si sono verificati negli ultimi anni sono, per lo più, episodici e limitati a situazioni particolari di singole aziende.

E' chiaro che le controversie insorte per i licenziamenti collettivi rendono possibili soltanto le procedure sindacali, non potendo pervenire alla fase giudiziale, trattandosi soltanto di conflitti di interesse e non già di violazione di diritti.

Una possibilità di ricorso al Magistrato può essere offerta soltanto nel caso che il licenziamento sia intimato prescindendo dalle preventive comunicazioni e dallo svolgimento del prescritto tentativo di conciliazione; il mancato adempimento di questi obblighi contrattuali, in effetti, rende nullo il licenziamento.

Quanto sopra si è detto si riferisce alle imprese sindacalmente associate nel settore dell'industria. Per le altre aziende, non vi è alcuna limitazione, avente come fonte contratti e accordi collettivi, alla piena, assoluta, indiscriminata e non motivata libertà di licenziamento.

E' questa un'altra delle nefaste conseguenze della mancata applicazione dell'art. 39 Cost. (1), che priva larghi strati di lavoratori della più intensa tutela imposta dai contratti collettivi.

(1) v. nota 2, pag. 81.



Si sottolinea, poi, che il fenomeno dei licenziamenti plurimi o collettivi ha interessato, in questi ultimi anni, soprattutto il settore industriale, per le ragioni economiche innanzi ricordate, mentre negli altri settori vi è stata una maggiore stabilità nell'occupazione.

#### **27. - Licenziamento di lavoratori membri di commissioni interne.**

Si deve, infine, ricordare un altro tipo di licenziamento riferito ad un particolare gruppo di lavoratori, e cioè ai componenti delle commissioni interne, in carica o scadute da meno di un anno.

Per essi — come si è già precisato — il licenziamento è subordinato al nulla osta delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori e, in caso di divergente apprezzamento, la decisione è rimessa ad un collegio arbitrale, il quale — a differenza di quello che avviene per gli altri licenziamenti individuali — ha il potere di disporre, ricorrendone i motivi, il mantenimento del rapporto di lavoro.

Di questa materia, però, si è ampiamente riferito nella relazione presentata al Parlamento sulle commissioni interne (1).

### SEZIONE II. — LE PROCEDURE.

#### **28. - Necessità di una analisi degli strumenti di composizione delle controversie.**

Un esame approfondito del vasto e complesso fenomeno delle controversie individuali di lavoro non può prescindere — dopo avere individuato le cause di ordine giuridico, economico e sociale che più frequentemente danno luogo a contrasti di interessi — da una approfondita indagine sugli strumenti adottati al fine di comporre il contrasto, reprimere il torto, ristabilire, nei rapporti delle due parti, l'impero del diritto e la osservanza della norma violata.

E se, da una parte, l'ordinamento giuridico, attraverso le sue varie fonti, dalla legge al contratto collettivo, deve mirare a regolare nel miglior modo possibile i rapporti di lavoro — onde contemperare il potenziale contrasto degli interessi, con disposizioni eque, che non ignorino i limiti delle possibilità economiche e si ispirino ad intenti sociali,

(1) v. Volume VI. — *Le commissioni interne.*

eliminando dubbi interpretativi con la chiarezza del dettato — dall'altra parte, occorre che gli strumenti destinati alla risoluzione delle controversie siano agili, accessibili, bene articolati, efficaci.

La controversia rappresenta un momento patologico nella fisiologia dei rapporti di lavoro. Avvelena il singolo rapporto e, ove eccessivamente diffusa, turba l'equilibrio sociale.

Due sono le posizioni che bisogna paventare: quella della litigiosità da una parte e, dall'altra, quella della disposizione a sottrarsi ai propri doveri.

Entrambe queste posizioni possono essere contenute da un buon sistema di risoluzione delle controversie individuali di lavoro.

Nessuno si illude che norme, eque e chiare, possano essere, sempre e in qualsiasi occasione, da tutti osservate. E', purtroppo, nella natura umana, la tendenza a cercare il cavillo o, comunque, il sistema, per dare meno, o per agitare lo spauracchio di lunghe liti per tentare di avere di più.

I conflitti di lavoro sono ineliminabili; quello che occorre è di fare in modo che la fase del contrasto, rapidamente e secondo giustizia, possa chiudersi, scoraggiando le opposte speculazioni.

## 29. - Caratteristiche e funzioni delle controversie di lavoro.

E' opportuno, innanzi tutto, ricordare come le controversie che possono utilmente essere portate innanzi al Magistrato, o deferite al giudizio arbitrale, sono soltanto quelle nelle quali sia possibile configurare una *violazione di un diritto* attribuito dalla legge, dal contratto collettivo o da quello individuale.

Il grande pregio delle procedure di conciliazione è, senza dubbio, quello di sfoltire una parte notevole delle controversie su diritti che, altrimenti, dovrebbero essere deferiti alla procedura giudiziale.

Ma vi è un pregio ancora più grande; e, cioè, quello di rendere possibile l'esame e di aprire la strada alla definizione anche di controversie nelle quali non sia in contestazione un vero e proprio diritto. E, cioè, di tutte quelle controversie, in senso sia pure improprio, nelle quali vi sia un semplice interesse del lavoratore, non assistito da una precisa norma.

Si possono così eliminare malcontenti, stati di tensione; si possono chiarire equivoci, e si finisce col determinare una migliore atmosfera nei reciproci rapporti.

I contratti collettivi dettano norme piuttosto minuziose; ma è chiaro che largo margine è lasciato alla discrezionalità imprenditoriale. E, d'altra parte, il rapporto di lavoro non può certamente avere uno svolgimento quasi meccanico che lo faccia progredire.

La legge e i contratti stabiliscono che la qualifica deve essere corrispondente alle mansioni espletate; ma, indipendentemente da ciò, vi è l'aspirazione del lavoratore alla promozione alla qualifica superiore. Vi sono premi, indennità, gratifiche, rimesse alla discrezione dell'azienda, a cui il lavoratore può aspirare; vi sono provvedimenti disciplinari nei confronti dei quali egli vuole esporre le sue ragioni; vi sono motivi che lo inducono a desiderare di essere trasferito da un reparto ad un altro, di essere destinato ad una diversa lavorazione; vi è l'epoca delle ferie da scegliere e permessi straordinari da chiedere; vi sono tanti altri motivi relativi allo svolgimento del rapporto di lavoro che determinano aspettative nel lavoratore.

### 30. - Conciliazione diretta e intervento giurisdizionale.

Una prima fase — od una prima possibilità — per l'eliminazione del conflitto è quella della *conciliazione diretta* o agevolata da idonee procedure e da interventi esterni.

La seconda fase o la seconda possibilità è quella rappresentata dall'*intervento giurisdizionale* — giudice o arbitro — che dirime il conflitto emettendo un giudizio vincolante.

Per quanto riguarda in concreto la nostra attuale situazione, si deve ricordare che il vigente C.P.C. — artt. 429-458 (1) — riprendendo i principî del R.D. 21 maggio 1934, n. 1073 (2), aveva stabilito un sistema procedurale giudiziario per la decisione delle controversie individuali, che era condizionato all'obbligo della preventiva denuncia della controversia individuale all'associazione di categoria ed al tentativo obbligatorio di conciliazione prima del proponimento della domanda giudiziale.

Soppresses, dal D.L.L. 23 novembre 1944, n. 369 (3), le organizzazioni sindacali corporative, venne meno l'applicabilità delle norme che prevedevano il tentativo obbligatorio di conciliazione, il che contribuì fortemente a rendere disorganica e poco efficiente agli scopi la procedura giudiziaria che venne notevolmente appesantita dalla mancanza di efficaci

(1) C.P.C. - Capo II. — *Delle controversie individuali di lavoro.* - ARTT. 429-458.

(2) v. nota 4, pag. 51

(3) v. nota 2, pag. 69.

strumenti di conciliazione che riducessero il numero di ricorsi al magistrato.

### 31. - I - La conciliazione diretta. I sistemi vigenti.

Sono così sorte, disposte a volte legislativamente o a mezzo di accordi sindacali, a volte anche quasi spontaneamente, nuove procedure per la conciliazione delle controversie individuali di lavoro. Gli strumenti, i mezzi, le vie per dirimere le controversie di lavoro si sono così arricchite; e tali procedure, secondo quanto è risultato alla Commissione nel corso delle indagini, possono essere raggruppate nei seguenti sistemi:

1) *tentativo di conciliazione posto in essere direttamente dalle parti interessate nello stesso ambito in cui si svolgono i rapporti di lavoro;*

Tali procedure, c.d. « aziendali », si sono sviluppate negli ultimi tempi.

Prima che il conflitto esploda in iniziative che valgano a caratterizzarlo come controversia vera e propria, le due parti esplorano la possibilità di sanarlo con un dialogo diretto. Siamo in una fase ancora anteriore alla vertenza, ma che giova qui ricordare, sia perchè un conflitto di interesse già si manifesta, e sia perchè questa fase permette di soffocarlo nel nascere attraverso i chiarimenti e le intese che possono intervenire fra le parti.

All'uopo, raramente sono previste procedure formali. A volte, si tratta di richieste oralmente prospettate da lavoratori che ritengono di poter conseguire un qualche vantaggio o di essere privati di qualche spettanza. A volte, si tratta di reclami avanzati per iscritto. A voce o per iscritto perviene la risposta che può essere positiva o che, essendo negativa, riesce a convincere, e in tal caso la controversia più che essere risolta non nasce affatto.

2) *procedure poste in essere dalle commissioni interne e che si svolgono tra queste e il datore di lavoro;*

Tale forma ha preso grande impulso dal dopoguerra in poi, e la sua importanza è correlativa a quella attribuita nei vari ambienti aziendali alle commissioni interne.

3) *procedure sindacali;*

Sono le procedure poste in essere dai sindacati. Esse si sviluppano in duplice forma, o tra un sindacato ed uno dei soggetti del rapporto di lavoro — in genere, datore di lavoro — oppure tra i sindacati contrapposti.

4) *procedure di conciliazione in sede amministrativa;*

Sono svolte da organi dello Stato interessati ad eliminare le controversie. Esse, nella prassi, sono svolte dagli Uffici del lavoro, in qualche caso dagli Ispettorati del lavoro ed eccezionalmente persino dal Ministero del lavoro.

**32. - Procedure poste in essere direttamente dalle parti interessate.**

Attraverso i contatti diretti con le direzioni aziendali o, se del caso, con l'ufficio personale, molti conflitti possono essere risolti.

Il vantaggio di questo tipo di risoluzione di conflitti è costituito dal fatto che esso non è incompatibile con la prosecuzione del rapporto di lavoro e non determina quello stato di tensione e quel clima di provocazione che inducono, il più delle volte, il lavoratore ad astenersi dall'iniziare, in costanza del rapporto di lavoro, un procedimento giudiziario.

Si evita così che molte questioni, fondate su diritti o su interessi, si vadano accumulando per essere prospettate tutte insieme in occasione del licenziamento.

Per quanto riguarda l'ampiezza assunta dalle procedure conciliative dirette tra aziende e lavoratori ed i risultati che ne conseguono, divergenti — come era da attendersi — sono state le dichiarazioni raccolte.

Certo che, nelle piccole e medie imprese, i contatti sono più facili e quasi naturali, ma il risultato dipende molto dalla mentalità del datore di lavoro e dalla sua maggiore o minore comprensione.

Nelle grandi aziende, molto spesso, sono i capi che, essendo essi stessi a contatto con i singoli lavoratori, si rendono portavoce dei loro desideri e delle loro lamentele.

In alcune aziende, le direzioni hanno degli orari settimanali in cui ricevono i lavoratori; altrove vi provvedono gli uffici del personale.

Si è potuta constatare una certa tendenza dei lavoratori a servirsi preferibilmente, per le loro vertenze, del ricorso diretto alle direzioni aziendali; il che ha fatto sì che alcune commissioni interne ed organizzazioni sindacali abbiano mostrato di preoccuparsene, ritenendo che ne resti svuotata la loro funzione.

Certo è opportuno che i lavoratori si avvalgano delle commissioni interne e dei sindacati, che possono illuminarli sulla sussistenza del loro buon diritto, ma non si può evidentemente stabilire un diaframma obbli-

gatorio tra l'azienda e i singoli lavoratori. Questi, per la tutela dei loro diritti ed interessi, devono essere liberi di agire come credono.

Nel corso dei colloqui si sono raccolte dichiarazioni relative ad alcune aziende ed alcune zone dalle quali appare che questo sistema di dialogo diretto dia buoni risultati ed elimini molte controversie.

Da altre dichiarazioni risulta il contrario e si lamenta la rigidità delle direzioni aziendali.

In qualche caso, si è appreso che l'esperimento della procedura diretta è considerato pregiudiziale a quello a mezzo delle commissioni interne, il che evidentemente non può essere preteso.

### **33. - Procedure poste in essere dalle commissioni interne.**

Per quanto riguarda l'intervento delle commissioni interne nelle controversie individuali di lavoro, si è ampiamente riferito nella relazione specifica su tali organi di rappresentanza dei lavoratori nella vita aziendale (1).

Qui, si deve registrare la lamentela delle commissioni interne di essere escluse da ogni intervento in materia di licenziamenti, sia individuali che collettivi.

### **34. - Procedure poste in essere dai sindacati.**

Le associazioni sindacali non limitano il loro intervento alle controversie collettive, ma esplicano una attività, in specie per quello che riguarda alcune materie, anche in quelle individuali.

La soppressione dell'ordinamento sindacale fascista — disposta con il D.L.L. 23 novembre 1944, n. 369 (2) — ha tolto il carattere di obbligatorietà al tentativo di conciliazione sindacale previsto dall'art. 412 C.P.C. (3). Ciò malgrado molte controversie individuali vengono discusse e conciliate in sede sindacale.

Le conciliazioni sindacali avvengono, quasi esclusivamente, però, con le imprese aderenti alle associazioni; le altre invece, di norma, rifiu-

(1) v. Volume VI. - *Le commissioni interne*.

(2) v. nota 2, pag. 69.

(3) C.P.C. Art. 412. — *Tentativo di conciliazione corporativa*. « La domanda relativa a una delle controversie di cui all'art. 409 può essere proposta solo dopo che è stata tentata la conciliazione davanti alla corporazione competente.

L'associazione che propone la domanda deve produrre il processo verbale dal quale risulta l'esperimento del tentativo di conciliazione ».

tano l'intervento sindacale, donde le controversie che le riguardano, generalmente, giungono al giudice.

Una questione che va opportunamente segnalata è la scarsa efficacia riconosciuta alle conciliazioni sindacali che, contrariamente a quelle concluse con l'intervento dell'Ufficio del lavoro, sono impugnabili in base all'art. 2113 C.C. (1).

E' questo un grave inconveniente, che crea sfiducia, in specie nella categoria imprenditoriale, verso questa procedura sindacale che, per altri effetti, si dimostra particolarmente utile.

La Commissione ha potuto rilevare ben due distinte procedure sindacali:

- 1) la prima svolta direttamente dall'imprenditore con il sindacato dei lavoratori (raro il caso inverso);
- 2) la seconda dalle due organizzazioni sindacali contrapposte.

Circa il ricorso alla *conciliazione sindacale*, e soprattutto circa i risultati di tale conciliazione, ci si trova di fronte alle situazioni più diverse.

Tale conciliazione è più diffusa in campo industriale. A parte le controversie sui licenziamenti — di cui si è già trattato — si rileva che il tentativo sindacale di conciliazione è previsto come obbligatorio, a pena di improcedibilità (sebbene tale effetto sia contestato dalla giurisprudenza): dal c.c.l. 30 ottobre 1957 per gli impiegati dell'industria edile (art. 46); dal c.c.l. 13 settembre 1957 per gli operai addetti all'industria edile (art. 55); e, implicitamente, dal c.c.l. 11 marzo 1957 per l'industria delle conserve alimentari (art. 10, parte comune); dal c.c.l. 26 luglio 1956 per l'industria del cappello (art. 8, parte generale); dai c.c.l. del settore minerario e da molti altri.

La *conciliazione sindacale* è anche prevista dall'art. 6, parte generale, del c.c.l. 30 settembre 1956 per l'industria tessile (che prevede anche un arbitrato facoltativo, qualora il tentativo di conciliazione non abbia risolto la vertenza); dal c.c.l. 25 marzo 1955 (art. 10, parte comune) per l'industria olearia; dal c.c.l. 21 giugno 1956 (art. 10, parte generale) per l'industria metalmeccanica, e da molti altri.

Una ventina di contratti, nel settore dell'industria (specificatamente nell'abbigliamento, nelle industrie: alimentare, mineraria, tessile e altre)

(1) v. nota 1, pag. 68.

prevedono la devoluzione delle controversie inerenti all'assegnazione della qualifica impiegatizia ad un collegio tecnico, formato dai rappresentanti delle parti, e presieduto da un ispettore del lavoro. Un più limitato numero di contratti di categoria prevede la costituzione di analoghi collegi per la risoluzione delle controversie in materia di cottimi.

Generalmente, tali collegi tecnici sono chiamati a svolgere un tentativo di conciliazione e, qualora questo non riesca, a compiere un accertamento dei fatti posti a fondamento della richiesta del ricorrente, nonché ad emanare un parere non vincolante. La Cassazione non ritiene più applicabile, nella fattispecie, l'art. 96 (disp. att.) C.C. (1).

Situazioni molto varie si riscontrano nel settore del commercio, sia in riferimento alle varie zone, e sia in riguardo alle dimensioni aziendali essendo, la conciliazione sindacale, meno praticata, ed avendo, comunque, risultati conclusivi scarsi per quanto riguarda le piccole imprese individuali.

Per i pubblici esercizi, il tentativo obbligatorio di conciliazione è previsto dall'art. 34 del c.c.l. e dalle notizie raccolte appare che dia buoni risultati.

Nei settori dell'assicurazione e del credito — come in generale in quelli impiegatizi — l'attività conciliativa in sede sindacale risulta molto scarsa, svolgendosi normalmente trattative dirette tra le parti; in caso di mancato accordo, si ricorre al Magistrato.

Per la categoria dei dirigenti, poco frequenti sono le controversie. Quando insorgono o sono conciliate direttamente dalle parti, oppure sono esaminate e, in generale, conciliate in sede sindacale; onde rarissimo è il ricorso al giudice.

Nel campo agricolo, si è riscontrata una posizione negativa dei da-

(1) C.C. (Disp. Att.) ART. 96. — « L'imprenditore deve far conoscere al prestatore di lavoro, al momento dell'assunzione, la categoria e la qualifica che gli sono assegnate in relazione alle mansioni per cui è stato assunto.

Le qualifiche dei prestatori di lavoro, nell'ambito di ciascuna delle categorie indicate nell'art. 2095 del codice, possono essere stabilite e raggruppate per gradi secondo la importanza nell'ordinamento dell'impresa. Il prestatore di lavoro assume il grado gerarchico corrispondente alla qualifica e alle mansioni.

I contratti collettivi di lavoro possono stabilire che, nel caso di divergenza tra l'imprenditore e il prestatore di lavoro circa l'assegnazione della qualifica, l'accertamento dei fatti rilevanti per la determinazione della qualifica venga fatto da un collegio costituito da un funzionario dell'ispettorato corporativo, che presiede, e da un delegato di ciascuna delle associazioni professionali che rappresentano le categorie interessate.

Sui fatti rilevanti per la determinazione della qualifica che hanno formato oggetto dell'accertamento compiuto con tali forme, non sono ammesse nuove indagini o prove, salvo che lo accertamento sia viziato da errore manifesto ».



tori di lavoro di fronte agli interventi delle associazioni sindacali in caso di controversie individuali; una certa attività, ciò nonostante, è svolta in alcune zone, soprattutto dell'Italia settentrionale.

### 35. - Conciliazione in sede amministrativa.

Tra le procedure disposte per la conciliazione delle controversie individuali particolare importanza hanno le *amministrative* e, tra queste, segnatamente quelle svolte dagli Uffici provinciali del lavoro.

Tali Uffici, costituiti dal Governo militare alleato nel 1943-1944, sono, oggi, regolati dal D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520 (1), ed espletano il loro intervento in materia di controversie collettive ed individuali a norma dell'art. 23, lett. d) del D.P.R. stesso. (1)

La Commissione, rilevando la grande importanza della attività esplicata dagli Uffici del lavoro in materia di vertenze individuali, ha dato incarico al Ministero del lavoro e della previdenza sociale di fornire tutti i dati in suo possesso riguardanti tale attività.

Dal relativo rapporto pervenuto — ed integralmente riportato nel successivo capitolo — si desume che le controversie individuali e plurime denunciate tra il 1950 e l'ottobre 1955 agli Uffici del lavoro manifestano una certa tendenza alla diminuzione assommando a 72.868 nel 1950, 63.240 nel 1951, 63.110 nel 1952, 59.301 nel 1953, 63.704 nel 1954 e 51.208 nel 1955.

Il grado di conciliabilità delle controversie denunciate agli Uffici assomma per i sopradetti anni rispettivamente al 33,83 per cento, 33,58

(1) D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520. — *Riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.* (Gazz. Uff. 1° luglio 1955, n. 149).

.....  
ART. 23. — « Gli Uffici del lavoro e della massima occupazione, istituiti in ogni capoluogo di provincia, svolgono, nell'ambito della loro circoscrizione, le seguenti funzioni:

a) provvedono alla raccolta dei dati necessari per lo studio della situazione relativa alla disoccupazione locale;

b) provvedono al collocamento dei lavoratori;

c) provvedono all'esame delle domande di espatrio per ragioni di lavoro e assistono i lavoratori che emigrano e le loro famiglie, curando anche il loro avviamento ai Centri di emigrazione;

d) svolgono compiti di conciliazione nelle vertenze di lavoro;

e) adempiono alle funzioni ad essi attribuite dalle disposizioni generali e particolari dirette a conseguire la massima occupazione;

f) svolgono tutte le altre funzioni che sono loro demandate da disposizioni legislative e regolamentari e determinate dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale.

Le sezioni staccate espletano, nell'ambito della propria circoscrizione territoriale, i servizi di competenza degli Uffici del lavoro e della massima occupazione da questi ad esse demandati ».

per cento, 33,08 per cento, 34,09 per cento, 35,75 per cento, 36,40 per cento.

Per le controversie conciliate, le somme recuperate dai lavoratori attraverso l'istituto della conciliazione oscillano intorno all'80 per cento, con tendenza, in seguito manifestatasi, ad abbassare leggermente la percentuale media, in specie nell'anno 1953.

Relativamente alto è il numero delle controversie abbandonate; con riferimento a quelle trattate esso oscilla tra il 15 e il 16 per cento.

L'attività economica più interessata a questa procedura è quella industriale; meno l'agricola e la commerciale.

Per quel che riguarda il settore industriale, al fine di indicare qualche elemento di orientamento circa l'attività degli uffici, si riassumono alcuni dati riguardanti le città di:

— Venezia: 420 controversie, di cui conciliate 222 per un ammontare di lire 23.376.105 nel primo semestre 1955;

— Genova: anni 1955-56 controversie 4.101, di cui 1.670 conciliate, 2.106 non conciliate e 325 abbandonate, somme recuperate 156.000.000;

— Firenze: anno 1954 denunciate 631, di cui 340 conciliate, 64 abbandonate, 221 non conciliate, 6 demandate ad altri enti; anno 1955: vertenze denunciate 693, conciliate 348, non conciliate 267, abbandonate 73, rinviate ad altri enti 5.

I difetti principali lamentati a proposito degli interventi conciliativi degli Uffici del lavoro concernono:

— la scarsità di personale e di mezzi di cui sono dotati gli uffici stessi; la scarsa autorità goduta da alcuni funzionari in specie nell'Italia meridionale;

— la possibilità data al datore di lavoro di non presentarsi alla chiamata, rendendo con ciò inutile l'intervento dell'ufficio;

— l'omissione in verbale delle ragioni del mancato accordo;

— la mancata verbalizzazione del giudizio dell'ufficio.

Si è insistito soprattutto, nel corso dei colloqui, nel richiedere l'obbligatorietà della conciliazione; e, perciò, l'obbligo per il datore di lavoro di presentarsi alla convocazione, e l'obbligo fatto all'ufficio di verbalizzare il suo parere.

Secondo la Commissione, queste proposte sono degne del più attento esame, in quanto, se legislativamente accolte, potranno ridurre il ricorso alla procedura giudiziaria per la decisione delle controversie individuali di lavoro.

### 36. - In specie: l'attività svolta dall'Ispettorato del lavoro e dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Per completare la trattazione, si deve poi ricordare l'attività esplicata in merito dall'Ispettorato del lavoro (1).

Questo corpo, alle dipendenze del Ministero del lavoro, esercita la vigilanza sulla osservanza di tutte le leggi del lavoro, compreso il vasto settore previdenziale, ma non svolge una vera e propria attività conciliativa, limitandosi nel settore di sua competenza, ad intervenire spesso in materia, anche su segnalazioni individuali.

In tale intervento, stimolato o di ufficio, evidentemente l'Ispettorato elimina alcune cause di contrasto riportando la situazione nell'ambito delle disposizioni legali.

Un tale risultato l'Ispettorato lo consegue o attraverso prescrizioni, la cui osservanza è obbligatoria per le imprese, oppure attraverso il verbale di contravvenzione.

Le osservazioni che sono state fatte a proposito dell'attività degli Ispettorati concernono la scarsità del personale e dei mezzi a sua disposizione, che spesso importano un intervento tardivo e, perciò, poco efficace.

Per alcune controversie collettive e plurime di maggiore rilievo, in specie in materia di licenziamenti, le parti spesso si rivolgono al Ministero del lavoro e della previdenza sociale per sollecitarne l'intervento conciliativo.

Questa attività, spiegata frequentemente di persona dallo stesso Ministro o da un Sottosegretario, è stata particolarmente intensa nei decorsi anni ed ha dato risultati soddisfacenti raggiungendo quasi sempre accordi equi per entrambe le parti.

### 37. - II - L'intervento giurisdizionale. I sistemi vigenti.

I sistemi vigenti per la fase giurisdizionale sono i seguenti:

a) *procedure arbitrali*; remissione, cioè, della controversia ad una autorità estranea alle parti;

b) *procedure giudiziarie* attuate, o con la remissione della controversia ai giudici ordinari, ovvero a speciali tribunali appositamente costituiti.

E' evidente che la scelta del miglior sistema non deve affatto indirizzarsi verso una sola delle dette procedure ad esclusione delle altre.

(1) v. Volume III. — *Legislazione protettiva del lavoro* — Osservanza delle norme protettive del lavoro.

La prassi — quale è risultata dall'indagine — è anzi orientata verso un sistema misto, comprendente, cioè, nelle sue varie fasi, più procedure.

La Commissione è d'avviso che il riordinamento della materia delle controversie di lavoro dovrà appunto consolidare gli istituti introdotti dalla pratica e, nel contempo, rendere più agevole il procedimento giudiziario.

### 38. - La procedura arbitrale.

Nel corso della relazione si è avuto occasione di ricordare la buona prova data in Italia dai collegi probivirali istituiti dalla L. 15 giugno 1893, n. 295 (1), con compiti conciliativi (*ufficio di conciliazione*) e di decisione (*giuria*).

Tale buon funzionamento dei collegi probivirali è dimostrato anche dal fatto che essi presero rapido sviluppo tanto che nel 1912 ne erano stati istituiti già 242, che trattavano e definivano annualmente circa 6.000 vertenze.

Il R. D. 26 febbraio 1928, n. 471 (2), soppresse i consigli dei probiviri e le commissioni arbitrali fino allora esistenti; e il divieto fu ribadito e rafforzato dagli artt. 806 (3) e 808 (4) C. P. C., che espressamente escludono la devoluzione ad arbitri delle controversie individuali di lavoro.

Si è, in verità, dubitato che detta norma fosse ulteriormente applicabile, una volta caduto l'ordinamento sindacale corporativo fascista.

La dottrina e la giurisprudenza si sono, però, orientate nel senso di ritenere che, tuttora, sussista il divieto di sottomettere a giudizio arbitrale le questioni riguardanti le controversie individuali di lavoro, escludendo il divieto solo per il cosiddetto *arbitrato libero* o *irrituale* che non si conclude, come l'*arbitrato rituale*, con un lodo avente una efficacia pari a quella della sentenza, ma con un accertamento avente una efficacia pari a quella di un comune contratto (e cioè, principalmente, privo di forza esecutiva).

Nell'immediato dopoguerra, vi è, però, stato un felice esperimento di procedura arbitrale in materia di controversie individuali di lavoro: quello stabilito dal D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303 (5), per le contro-

(1) v. nota 1, pag. 42.

(2) v. nota 2, pag. 51.

(3) v. nota 3, pag. 53.

(4) v. nota 4, pag. 53.

(5) v. nota 1, pag. 34.

versie relative all'indennità di carovita ed all'aumento salariale stabiliti dal D.L.L. stesso, che vennero demandate alla cognizione di speciali collegi (art. 10) (1) per i quali fu escluso il carattere di giurisdizione speciale, e riconosciuta, invece, la natura di organo arbitrale (2).

Detti collegi fecero rivivere l'ottima prova già data dagli organi provvirali; ed il felice esito del loro esperimento risulta ampiamente dimostrato, oltreché dal rapporto redatto al riguardo dal Ministero del lavoro anche dall'opposizione fatta alla sua abrogazione da parte delle associazioni sindacali dei lavoratori e dal numero dei lodi depositati che, malgrado la limitazione della materia, furono ben 8.990 per la sola Italia centro-meridionale per il breve periodo in cui il D.L.L. fu applicabile.

Si è constatato che alcuni contratti collettivi (3) prevedono l'istituzione di procedure arbitrali irrituali per la soluzione delle controversie nascenti dall'interpretazione di certe loro disposizioni.

Il più significativo esempio al riguardo è quello previsto dall'art. 4 dell'accordo interconfederale 18 ottobre 1950 (4), al quale è stata riconosciuta natura di arbitrato libero (5).

E già, più volte, si è avuta occasione di trattare del funzionamento del detto accordo interconfederale e di sottolinearne il valore e di precisarne i limiti.

### 39. - La procedura giudiziaria.

Il C.P.C. — agli artt. 429-458 (6) — prevedeva un sistema procedurale per la decisione delle controversie individuali di lavoro, i cui presupposti essenziali erano: efficacia vincolante della contrattazione collettiva per tutti gli appartenenti alla categoria; obbligatorietà del tentativo di conciliazione sindacale; efficacia vincolante della conciliazione raggiunta in sede sindacale; riconoscimento di particolari poteri di rappresentanza e di intervento in giudizio alle associazioni sindacali, attesa la speciale natura giuridica loro riconosciuta.

L'abrogazione del sistema sindacale corporativo fascista fece, tra l'altro, venir meno i detti presupposti che costituivano la base del siste-

(1) v. nota 1, pag. 34.

(2) Cass., sez. un. sent. 6 agosto 1946, 1093.

(3) Ad es.: contr. coll. naz. 30 settembre 1956 per i lavoratori addetti all'industria tessile.

(4) v. nota 1, pag. 69.

(5) Cass. 27 luglio 1955, 2411. Baruzzi c. Broglio, *non mass.*

(6) v. nota 1, pag. 91.

*ma procedurale giudiziario* delle controversie individuali di lavoro, il quale, pertanto, risultò incompleto e disorganico, con la conseguenza che esso — come è oggi attuato — non appare più idoneo allo scopo, tantoché in merito sono state raccolte, nel corso dell'inchiesta, generali, ripetute e, a volte, anche vivaci critiche.

Deve riconoscersi che la procedura giudiziaria del lavoro, come si attua in Italia, non funziona come invece dovrebbe, in considerazione soprattutto della specialità della materia. Sarebbe, però, ingiusto attribuire la colpa alla Magistratura, la quale affronta con un sistema legislativo inorganico e con pochi mezzi a disposizione un contenzioso di lavoro sempre più gravoso.

Le critiche più ripetute si appuntano sulla lentezza dei giudizi che, secondo molti, scoraggia il lavoratore il quale, stretto spesso dalla necessità, si induce ad accettare non favorevoli transazioni.

Il rilievo è fondato. L'indagine statistica ha posto in luce che, nella fase di primo grado, il 5 per cento circa delle vertenze durano meno di sei mesi, il 20 per cento circa da sei mesi a dodici mesi, il 18 per cento da dodici a diciotto mesi, il 20 per cento da diciotto mesi a due anni; il 24 per cento circa da due a tre anni, il 13 per cento circa oltre i tre anni.

Esaminato un certo gruppo di controversie si è constatato che, nei casi di rigetto della domanda, la procedura aveva avuto una durata minima di un anno e massima di oltre cinque; nei casi di accoglimento totale da uno a sette ed in quelli di accoglimento parziale, le più numerose, da trenta mesi fino a sette anni.

Tali dati sono, di per se stessi, sufficienti a dimostrare l'inadeguatezza, agli scopi della procedura giudiziaria com'è oggi praticata, e spiegano anche perchè solo il 43 per cento delle cause giungano a decisione, mentre, il 10 per cento risultano conciliate dinanzi al giudice e ben 47 per cento abbandonate. Vi è, però, da considerare che parte di queste ultime vengono, probabilmente, conciliate in sede extragiudiziale; purtroppo è pressoché impossibile raccogliere dati su questa situazione di fatto che sfugge ad una precisa rilevazione.

La causa dell'eccessiva lungaggine della procedura è da ricercarsi nell'enorme numero delle controversie proposte, accertato dall'indagine statistica in circa 142.000, in quattro anni e mezzo, addensate soprattutto in tribunale: circa 74.000. Un così imponente contenzioso sovraccarica gli uffici giudiziari dotati di poco personale e di scarsi mezzi, cosicchè, malgrado le 111.000 cause di lavoro che risultano definite nello stesso periodo, l'arretrato cresce continuamente in modo considerevole.

Le cause principali del gran numero di procedure giudiziarie sono:

- 1) *deficienza di una disciplina collettiva;*
- 2) *mancaza di una procedura obbligatoria di conciliazione.*

La prima risolvendosi nella non obbligatorietà dei contratti collettivi per i non iscritti ai sindacati che li stipulano, favorisce la litigiosità sia perchè — come si è constatato — le imprese, non tenute alla osservanza dei patti collettivi, violano più frequentemente delle altre anche disposizioni che sarebbero tenute ad osservare o per le quali la violazione le esporrebbe agli interventi dell'Ispettorato del lavoro; sia perchè i lavoratori di queste imprese ritenendo ingiustificato il trattamento loro offerto, che di norma è inferiore a quello previsto dai contratti collettivi, portano, a volte, davanti al giudice richieste che, giustificabili su un piano sociale e morale, non hanno tuttavia fondamento giuridico.

La mancanza di una procedura obbligatoria di conciliazione comporta, poi, che nessun argine vi sia per l'ingresso dell'azione giudiziaria; il che favorisce il litigioso che, non tenuto ad accettare il tentativo di conciliazione, vede nella lungaggine della procedura giudiziaria un sistema a lui favorevole per stancare l'avversario e costringerlo ad accettare svantaggiose transazioni, con la conseguenza di contribuire al sovraccarico di ruoli dei giudici del lavoro.

La Commissione ritiene, quindi, che quello della *brevità* sia il primo scopo che deve guidare il legislatore nella scelta di una procedura per la decisione delle controversie individuali di lavoro; scopo che si potrà raggiungere solo se si riuscirà a ridurre il numero delle cause, il che si potrà conseguire dettando la disciplina legislativa dei contratti collettivi ed il tentativo obbligatorio di conciliazione.

Altra critica all'attuale sistema procedurale è l'elevato suo *costo*, in specie quello fiscale.

Da qualche parte si è anche lamentata la *mancata specializzazione* di alcuni magistrati addetti alle sezioni del lavoro, in specie per le questioni relative alle qualifiche ed ai cottimi; molto numerosi, però, i riconoscimenti del loro impegno per far fronte al pesante carico pur con i non sufficienti mezzi a disposizione.

L'addensamento delle cause di lavoro in tribunale, consiglia uno spostamento della competenza di valore del pretore, il che permetterebbe anche di agevolare i lavoratori agricoli, i quali, a volte, rinunciano a far valere le loro giuste richieste, essendo essi disposti ad accedere agli uffici

pretorili più vicini e numerosi, mentre sono restii a portare le loro controversie nei tribunali, che sono più lontani e la cui procedura è più costosa.

E' quasi impossibile precisare quante delle controversie, giunte alla fase giudiziale, siano state conciliate, abbandonate o decise.

In Italia centrale, oltre la metà delle controversie deferite al giudice risultano abbandonate; in quella meridionale esse rappresentano il 47 per cento, nel settentrione il 45 per cento e nelle isole il 47 per cento. Al contrario, le controversie decise dall'autorità giudiziaria rispetto al totale delle definite è basso in Italia settentrionale (36 per cento del totale), molto alto in quella insulare (55 per cento).

Dagli stessi dati, si deduce che il grado di conciliabilità delle controversie giudiziali è più elevato nell'Italia settentrionale (18,6 riducibile con la depurazione dei dati di Bologna), molto basso in quella centrale (2,6 per cento) e, in genere, più basso nell'Italia meridionale. Collegando questa constatazione con quella assai significativa deducibile dagli indici di litigiosità, per grandi ripartizioni geografiche, è possibile una osservazione di un certo interesse.

L'indice di litigiosità tocca la sua punta minima nel settentrione (7,79 per cento) mentre sale a 12,96 per il centro, a 20,33 per il sud e 16,23 per le isole, con una punta massima nel distretto di Corte d'Appello di Napoli (33,38 per cento).

In complesso, si può, pertanto, registrare una regolarità statistica, che starebbe ad indicare come, nelle regioni a più avanzato sviluppo industriale e con una maggiore diffusione dell'organizzazione sindacale, sia dei lavoratori, che dei datori di lavoro, decresce la litigiosità e aumenta la propensione alla conciliazione. Risultato, questo, probabilmente, di una più diffusa spontanea applicazione delle norme di lavoro nelle regioni più avanzate, ma anche di una maggiore inclinazione verso le soluzioni amichevoli, e di una minore intransigenza da parte degli imprenditori, negli ambienti socialmente più articolati, e con meno profonde lacerazioni sociali.

Per quanto riguarda il grado di conciliabilità con riferimento alle varie attività economiche si constata che le punte più elevate si raggiungono nel campo industriale; segue il commercio, quindi le altre attività, ultima l'agricoltura. Il che conferma quanto affermato in precedenza.

Circa la decisione delle controversie, portate all'esame del giudice, è risultato che le decisioni che accolgono *in toto* la domanda risultano il 22 per cento circa del totale, quelle di rigetto il 18 per cento circa



e quelle di accoglimento parziale il 60 per cento circa, limitate però queste ultime, molto spesso, a somme molto modeste rispetto alla richiesta. In complesso, l'indice di recupero, rispetto alle somme richieste, è del 45,2 per cento.

Le conciliazioni e le decisioni delle controversie individuali di lavoro risultano quasi sempre adempiute, salvo pochi sporadici casi, dovuti quasi sempre all'insolvibilità del datore di lavoro.

## CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ DEL MINISTERO DEL LAVORO  
PER LA CONCILIAZIONE DELLE  
CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO

Sommario: 40. - *Richiesta al Ministero del lavoro e della previdenza sociale di un rapporto sulle controversie individuali di lavoro.* 41. - *Il Rapporto ministeriale. Premessa.* 42. - *Il tentativo di conciliazione extragiudiziale delle vertenze individuali di lavoro.* 43. - *L'attività conciliativa degli Uffici del lavoro e della massima occupazione.* 44. - *Natura giuridica dell'intervento dell'Ufficio del lavoro.* 45. - *Andamento del fenomeno negli ultimi sei anni.* 46. - *Considerazioni conclusive.*

**40. - La richiesta al Ministero del lavoro e della previdenza sociale di un rapporto sulle controversie individuali di lavoro.**

Per offrire al Parlamento la visione più completa dei vari aspetti del grave problema, la Commissione non si è, però, limitata a svolgere le indagini presso le aziende, ma ha preventivamente richiesto dati e notizie a varî enti interessati ai problemi riguardanti le *controversie individuali di lavoro*.

Si è rivolta, in primo luogo, al *Ministero del lavoro e della previdenza sociale* che, per sua competenza, più da vicino segue e si interessa di questi problemi. Tale Ministero ha presentato un rapporto particolarmente interessante circa l'attività degli organi periferici — gli Uffici regionali e provinciali del lavoro — ed ha, inoltre, raccolto dati statistici di grande rilevanza sul numero delle controversie trattate od instaurate, sul numero in genere di quelle trattate negli anni 1950-1955, sul numero dei lavoratori interessati, sulla percentuale delle controversie conciliate e di quelle abbandonate.

Dato l'interesse dell'argomento e la rilevanza dei dati ed elementi contenuti in tale rapporto, si ritiene opportuno riportare nei paragrafi seguenti il testo integrale trasmesso alla Commissione parlamentare (1).

(1) Il rapporto del Ministero è contenuto nei paragrafi 41-46.

#### 41. - Il Rapporto ministeriale. - Premessa.

«La Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori ha chiesto al Ministero del lavoro e della previdenza sociale un *rapporto sulle vertenze individuali di lavoro* nel quale si fornissero indicazioni numeriche e qualitative sugli interventi del Ministero e dei suoi uffici periferici in tali vertenze e si riferisse sugli elementi di merito eventualmente acquisiti e sui risultati conseguiti a seguito degli interventi stessi.

Il Ministero del lavoro, avvalendosi della ampia collaborazione dei propri Uffici regionali e provinciali del lavoro, ha potuto raccogliere negli ultimi anni una considerevole quantità di elementi e di dati, sia numerici che statistici, in merito al fenomeno delle vertenze individuali di lavoro.

Nel presente rapporto, tutti gli elementi di merito acquisiti, i risultati raggiunti negli interventi degli Uffici del lavoro, nonché i dati numerici e statistici su tali interventi, sono stati coordinati al fine di dare alla Commissione parlamentare una esatta visione del complessivo andamento delle vertenze individuali di lavoro in Italia.

#### 42. - Il tentativo di conciliazione extragiudiziale delle vertenze individuali di lavoro.

Il fenomeno della *litigiosità* nel campo dei rapporti di lavoro presenta dei particolari aspetti che lo differenziano dal fenomeno analogo che si riscontra in tutti i rapporti contrattuali fra i soggetti privati dell'ordinamento.

La differenziazione non va ricercata, perciò, nella natura delle controversie che possono insorgere fra le parti del rapporto di lavoro in quanto, sotto il profilo giuridico, si tratta pur sempre del dissidio nascente nella esecuzione di un contratto e nell'adempimento di reciproche obbligazioni, ma piuttosto nei riflessi sociali che dette controversie possono avere a causa della diversa situazione in cui, sul piano economico, si trovano le parti del rapporto di lavoro.

E' noto, infatti, come alla parità giuridica delle parti di tale rapporto, non faccia riscontro una uguale parità economica, traendo il prestatore d'opera dal lavoro nell'azienda gli unici mezzi di sostentamento per sé e per la propria famiglia.

La considerazione che questa posizione di inferiorità economica espone il lavoratore agli abusi del datore di lavoro, inducendolo, pressato dalle esigenze di vita, alla accettazione di inique soluzioni delle vertenze

ze di lavoro, ha posto la necessità del particolare intervento di un organo pubblico che potesse conciliare i contrapposti interessi delle parti, ogni qualvolta venisse infranto, con il sorgere della controversia di lavoro, il normale andamento del rapporto contrattuale.

L'ordinaria tutela dei diritti derivanti dal contratto, attuata attraverso il ricorso del Magistrato, presenta, infatti, caratteristiche particolari, quali la durata del procedimento e il notevole aggravio economico sopportato da colui che lo promuove, che mal si conforma alle vertenze individuali di lavoro, nelle quali sono normalmente in gioco modesti interessi economici del lavoratore, che richiederebbero un ben più rapido riconoscimento.

A questa necessità di una soluzione più immediata, possibilmente extragiudiziaria, delle vertenze individuali di lavoro si cercò di far fronte — nell'ambito dell'ordinamento corporativo che affidava all'unico sindacato riconosciuto per ciascuna categoria la rappresentanza di tutti gli appartenenti a quest'ultima — con l'introduzione del tentativo di conciliazione effettuato dalle organizzazioni sindacali nelle quali erano inquadrare le due parti contrapposte.

Il R.D. 21 maggio 1934, n. 1073 (1) e, successivamente, il nuovo C.P.C. — approvato con il R.D. 28 ottobre 1940, n. 1443 (2) — stabilirono, infatti, l'obbligo della preventiva denuncia della controversia individuale all'associazione di categoria e la rilevanza processuale di tale denuncia, costituendo l'esperimento del *tentativo di conciliazione sindacale*, condizione per il proponimento della domanda giudiziale.

Soppresse, dal D.L.L. 23 novembre 1944, n. 369 (3), le organizzazioni sindacali corporative — e venuta, quindi, meno l'applicabilità delle norme che prevedevano il tentativo obbligatorio di conciliazione — fu subito avvertita la necessità di attuare un nuovo sistema che rendesse possibile l'esperimento, ad opera di un organo a ciò particolarmente qualificato, del tentativo di conciliazione delle vertenze individuali di lavoro.

Il compito di attuare tale intervento conciliativo fu così affidato agli Uffici del lavoro, istituiti dal Governo militare alleato, con l'ordinanza n. 28 del 24 settembre 1943.

Successivamente, il D.L. 15 aprile 1948, n. 381 (4), ed il D.P.R.

(1) v. nota 4, pag. 51

(2) R.D. 28 ottobre 1940, n. 1443. — *Approvazione del testo del Libro del Codice di procedura civile*. (Gazz. Uff. 28 ottobre 1940, n. 253, ediz. straord.).

(3) v. nota 2, pag. 69.

(4) D.L. 15 aprile 1948, n. 381. — *Riordinamento dei ruoli centrali e periferici del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale*. (Gazz. Uff. 7. maggio 1948, n. 106).

19 marzo 1955, n. 520 (1), contenente il riordinamento del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e dei suoi organi periferici, hanno entrambi previsto, fra i compiti dell'Ufficio del lavoro e della massima occupazione, quello della conciliazione delle vertenze di lavoro.

#### **43. - L'attività conciliativa degli Uffici del lavoro e della massima occupazione.**

Dalla loro costituzione, pertanto, gli Uffici del lavoro assolvono la funzione conciliativa nel campo delle vertenze individuali, e può senza altro affermarsi che, tra i compiti ad essi affidati, l'attività in tale settore è quella che più risponde ad una sentita esigenza del mondo del lavoro, tanto più sentita nell'attuale momento di carenza legislativa in materia di efficacia dei contratti collettivi di lavoro.

L'intervento dell'Ufficio del lavoro è, di norma, richiesto dalle parti interessate alla controversia e, più particolarmente, dal lavoratore, il quale sa di trovare, in quell'intervento, la garanzia dei propri diritti che, in nessun caso, potrebbero essere violati con il consenso di un organo pubblico. La conciliazione ad opera dell'Ufficio trova, molto spesso, anche il gradimento dello stesso datore di lavoro, in quanto questi vede chiusa, in modo definitivo, la vertenza insorta con il lavoratore, senza il pericolo che, da parte di questi, si faccia luogo ad eventuali impugnazioni dell'accordo raggiunto.

Purtroppo, la natura dell'intervento conciliativo degli Uffici del lavoro pone, spesso, questi ultimi, di fronte all'atteggiamento assenteistico di una delle parti che, invitata per il tentativo di composizione di una vertenza, non si presenta, rendendo in tal modo vana l'azione intrapresa dall'ufficio.

Quello, ora segnalato, è un sistema con il quale, tuttora, taluni datori di lavoro, consapevoli dell'impossibilità, in cui spesso versa il lavoratore, di ricorrere al Magistrato, eludono l'adempimento di buona parte degli obblighi che una esatta applicazione dei contratti collettivi comporterebbe a loro carico.

Deve, però, osservarsi che tale atteggiamento viene assunto dai datori di lavoro in una percentuale di casi non rilevante; e ciò è, evidentemente, dovuto alla fiducia ed al prestigio che gli Uffici regionali e provinciali del lavoro hanno saputo acquistarsi nel mondo del lavoro, in oltre dieci anni di vita e di attività.

(1) v. nota 1, pag. 97.

#### 44. - Natura giuridica dell'intervento dell'Ufficio del lavoro.

L'esperimento del tentativo di conciliazione da parte degli Uffici del lavoro e della massima occupazione non ha, attualmente, alcun carattere di obbligatorietà; e non costituisce, pertanto, condizione necessaria per poter adire sulla vertenza di lavoro il Magistrato.

L'intervento dell'Ufficio è previsto al solo scopo di realizzare — ove gli interessati ne facciano richiesta e qualora il tentativo di conciliazione abbia un risultato positivo — la più immediata composizione delle controversie, nell'interesse delle parti e, in specie, del lavoratore.

L'Ufficio, nell'attività conciliativa, non agisce, però, quale arbitro degli interessi in contesa, in quanto non decide sulla controversia, e neppure quale arbitro amichevole compositore, non potendo in alcun caso sostituirsi alla volontà delle parti.

Esso interpone semplicemente la propria autorità fra le parti al fine di avvicinarne le opposte posizioni, ed il verbale con cui il tentativo di conciliazione si conclude, attesta — ove tale tentativo abbia esito positivo — la volontà dei soggetti in lite di raggiungere l'accordo e i termini di tale accordo, ovvero — ove fallisca — la mancata composizione della vertenza.

La conciliazione raggiunta con il solenne intervento dell'Ufficio, pur non essendo equiparabile all'atto pubblico in senso stretto, si differenzia, però, quanto alla sua validità, dalla conciliazione conclusa privatamente tra le parti in quanto, come è stato ormai riconosciuto dalla giurisprudenza e dalla dottrina, essa non è impugnabile dal prestatore di lavoro a norma dell'art. 2113 C.C. (1). Ammettere — come inizialmente era stato sostenuto — tale impugnabilità, quando la conciliazione desse luogo a rinuncie e transazioni del lavoratore su diritti inderogabili, significherebbe, infatti, svuotare di ogni valore pratico la norma che affida agli uffici del lavoro la funzione conciliativa, rendendo, quest'ultima, del tutto irrilevante.

#### 45. - Andamento del fenomeno negli ultimi sei anni.

Il Ministero del lavoro ha ovviamente seguito il fenomeno delle vertenze individuali di lavoro sui risultati dell'attività spiegata in questo campo dai propri Uffici regionali e provinciali del lavoro.

I dati attualmente disponibili al riguardo, pur nella loro incompletezza, forniscono, tuttavia, materia per concrete deduzioni sui risultati.

(1) v. nota 1, pag. 68

che è stato possibile conseguire nell'interesse dei lavoratori attraverso l'intervento conciliativo degli Uffici del lavoro.

Le *tabelle* da 1 a 5 offrono una visione complessiva dell'andamento del fenomeno e della portata dell'attività svolta dagli Uffici, i quali hanno quasi monopolizzato, nei limiti naturalmente della fase del componimento amichevole, la materia delle vertenze individuali di lavoro.

TABELLA I.

ATTIVITA' DEGLI UFFICI PROVINCIALI DEL LAVORO  
NELLA TRATTAZIONE DELLE VERTENZE

ANNI	1950	1951	1952	1953	1954	1957 (a tutto ottobre)
Percentuali delle controversie trattate su quelle instaurate	88,63	89,81	89,59	89,11	88,95	87,42

Sulla scorta di tali dati, è possibile descrivere i caratteri del fenomeno e quella della riflessa attività degli organi ad essa preposti.

Appare evidente dalla *tabella 2* come l'andamento sia lusinghiero, tenuta anche presente l'alta percentuale delle controversie trattate e, ciò innegabilmente, si risolve a tutto vantaggio dei lavoratori.

L'esito delle controversie è uno degli aspetti più importanti del fenomeno. Le percentuali riportate nella *tabella 3* dimostrano che l'efficacia conciliativa dell'intervento degli Uffici del lavoro è sempre in sensibile aumento.

Interessanti appaiono tali valori desunti dalla *tabella 4*, i quali oltre a denunciare un apprezzabile spirito di resistenza, mettono in evidenza come la « impostazione » delle vertenze divenga sempre più corretta e fondata.

Ad eccezione del 1953, anno in cui si è verificato un regresso — dovuto a controversie erroneamente impostate — le somme recuperate dai lavoratori attraverso l'istituto della conciliazione oscillano intorno all'80% (v. *tabella 5*).

Le somme annualmente recuperate dai lavoratori, espresse nei valori assoluti di cui al prospetto base, costituiscono motivo eloquente dell'efficacia conciliativa degli uffici.

Mentre non è possibile fornire elementi anche orientativi su di un altro aspetto importante che è quello della durata delle controversie,

TABELLA 2.

## CONTROVERSIE INDIVIDUALI E PLURIME TRATTATE DAL GENNAIO 1950 ALL'OTTOBRE 1955

Controversie individuali e plurime di lavoro	TOTALI IN TUTTI I SETTORI					1955 (a tutto ottobre)
	1950	1951	1952	1953	1954	
Esistenti all'inizio dell'anno . . . . .	9.862	9.403	7.399	7.340	7.254	7.842
Denunciate nell'anno . . . . .	72.868	63.240	63.110	59.301	63.704	51.028
<i>Totali</i> . . . . .	82.730	72.643	70.509	66.641	70.958	58.870
<i>Trattate nel corso dell'anno:</i>						
conciate . . . . .	24.803	21.912	20.897	20.247	22.561	17.808
non conciliate . . . . .	34.849	31.527	31.157	28.859	30.582	25.046
abbandonate . . . . .	11.699	10.636	9.977	9.392	9.197	8.011
demandate ad altri organi . . . . .	1.976	1.169	1.138	889	776	601
<i>Totali</i> . . . . .	73.327	65.244	63.169	59.387	63.116	51.466
In corso a fine anno . . . . .	9.403	7.399	7.430	7.254	7.842	7.404
Somme richieste nelle controversie conciliate in migliaia di lire . . . . .	1.231.357	1.455.261	1.556.842	2.244.996	2.740.928	2.031.076
Somme liquidate in esito alle controversie conciliate in migliaia di lire . . . . .	988.544	1.133.371	1.152.653	1.187.246	2.116.041	1.594.953
<i>N. dei lavoratori interessati nelle controversie trattate:</i>						
conciate . . . . .	59.775	62.210	51.355	67.610	72.385	51.369
non conciliate . . . . .	58.774	63.688	49.532	42.037	46.003	45.570
abbandonate . . . . .	18.130	20.118	17.170	18.115	18.000	15.230
<i>Totali</i> . . . . .	136.679	146.016	118.057	127.762	136.388.	112.169



TABELLA 3.

## GRADO DI CONCILIABILITA'

A N N I	1950	1951	1952	1953	1954	1955 (a tutto ottobre)
Percentuali delle controversie conciliate su quelle trattate .	33,83	33,58	33,08	34,09	35,75	—

TABELLA 4.

## CONTROVERSIE ABBANDONATE

A N N I	1950	1951	1952	1953	1954	1955 (a tutto ottobre)
Percentuali delle controversie abbandonate su quelle trattate	15,95	16,30	15,79	15,81	14,57	15,57

TABELLA 5.

## SOMME RECUPERATE DAI LAVORATORI

A N N I	1950	1951	1952	1953	1954	1955 (a tutto ottobre)
Percentuali delle somme recuperate su quelle richieste . .	80,28	77,88	74,04	52,88	77,20	78,53

sembra utile soffermarsi su qualche considerazione relativa alle cause che danno origine alle controversie medesime.

Gran parte delle controversie individuali denunciate e trattate riguardano gli abituali istituti contrattuali (preavviso indennità di licenziamento, ferie, gratifiche natalizie, retribuzioni, lavoro straordinario, trattamento nel periodo di malattia, ecc.), e sono insorte, nella maggior parte dei casi, dopo la risoluzione del rapporto di lavoro.

Le controversie insorgenti tra lavoratori e grosse e medie aziende hanno, per lo più, contenuto interpretativo-contrattuale, mentre quelle instaurate da prestatori d'opera nei confronti di piccole aziende — di solito, commerciali od artigiane — sono a contenuto essenziale economico.

Infine, le cause che hanno determinato il sorgere della stragrande maggioranza delle controversie individuali sono da ricercarsi, sia nella mancanza di precise norme contrattuali per alcuni settori (ad esempio: impiegati dipendenti da ditte artigiane, da studi professionali, da enti morali, ecc.), sia soprattutto, nel fatto che molti datori di lavoro, perchè non iscritti alle associazioni sindacali, non applicano le tariffe e le norme dei contratti collettivi e degli accordi di lavoro; sia, infine, nella diversa interpretazione data dalle parti ai contratti stessi.

#### 46. - Considerazioni conclusive.

Dalle considerazioni fin qui svolte e dai dati sopra riportati, può dedursi che il fenomeno delle vertenze individuali presenta attualmente aspetti che non vanno sottovalutati.

Si è visto come la maggior parte delle vertenze trovi la sua origine nel mancato rispetto dei contratti collettivi.

Può aggiungersi che, specie in alcune regioni del meridione d'Italia, il sorgere delle vertenze è dato spesso dalla tendenza di molti datori di lavoro a remunerare in misura insufficiente la prestazione di lavoro ad essi resa dal lavoratore.

In tali regioni, l'opera conciliativa degli Uffici del lavoro è resa più ardua dall'assenteismo dei datori di lavoro e dalla frequente accettazione, da parte dei lavoratori, delle modeste condizioni salariali loro imposte.

Il ricorso al Magistrato, peraltro, è limitato dalle precarie condizioni economiche dei lavoratori cui scarsi vantaggi sembrano arrecare, in questo particolare campo, i vari patronati di assistenza.

Considerazioni queste, in base alle quali, deve rilevarsi ancora una volta, la necessità di una nuova regolamentazione nelle linee poste dall'art. 39 Cost. (1), delle organizzazioni sindacali e della efficacia di contratti collettivi.

E' indiscusso, infatti, che la più ampia applicazione di contratti collettivi, con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alla medesima categoria, è la base imprescindibile per la riduzione in limiti adeguati e normali del fenomeno della litigiosità fra i soggetti del rapporto di lavoro ».

(1) v. nota 2, pag. 81.

## CAPITOLO IV

L'ESPERIENZA DEI COLLEGI ARBITRALI  
PREVISTI DAL D.L.L. 2 NOVEMBRE 1944, N. 303

Sommario: 47. - *Richiesta al Ministero del lavoro e della previdenza sociale di un rapporto sui collegi arbitrali.* 48. - *Il Rapporto ministeriale. Premessa.* 49. - *Fonti giuridiche.* 50. - *Natura giuridica dei collegi arbitrali.* 51. - *Funzionamento dei collegi arbitrali.* 52. - *Risultati conseguiti.* 53. - *Controversie collettive.* 54. - *Considerazioni conclusive.*

**47. - Richiesta al Ministero del lavoro e della previdenza sociale di un rapporto sui collegi arbitrali.**

Su richiesta della Commissione, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ha, poi, redatto un secondo rapporto riguardante i *collegi arbitrali* previsti dall'art. 10 del D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303 (1), il cui contenuto è estremamente interessante in specie per quanto attiene alla possibilità di stabilire una procedura arbitrale per la soluzione delle controversie individuali di lavoro.

Si ritiene, quindi, utile riportare nei paragrafi seguenti anche il testo integrale di tale rapporto (2).

**48. - Il Rapporto ministeriale. Premessa.**

« La Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori » ha richiesto al Ministero del lavoro e della previdenza sociale un rapporto nel quale fossero contenuti tutti i dati numerici e qualitativi che risultasse possibile raccogliere sulle controversie di lavoro insorte e deferite, a norma dell'art. 10 del D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303 (1), alla decisione dei *collegi arbitrali* ivi previsti.

(1) v. nota 1, pag. 34.

(2) Il rapporto del Ministero è contenuto nei paragrafi 48-54.

In particolare, è stato chiesto di conoscere:

1) il numero degli interventi richiesti agli Uffici del lavoro per la nomina dei presidenti, il numero dei lodi depositati, tenendo distinte le controversie individuali da quelle collettive e, per ambedue, i settori economici cui appartenevano le imprese interessate;

2) ogni altro elemento capace di rappresentare il funzionamento dei collegi arbitrali (principali vertenze, risultati conseguiti, durata e complessità dei procedimenti, spese giudiziarie).

Sulla scorta degli elementi in possesso del Ministero, e sulla base delle notizie fornite dagli Uffici regionali e provinciali del lavoro, è possibile fornire un quadro esatto della pratica attuazione delle norme sui collegi arbitrali in materia di carovita.

#### 49. - Fonti giuridiche.

Come è noto, il D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303, sanciva, allo art. 1 (1), l'obbligo per i datori di lavoro di corrispondere ai propri dipendenti, con decorrenza dal 16 agosto 1944, una indennità di carovita che era da considerarsi indennità fissa, accessoria del salario, per ogni giornata di lavoro prestata.

Tale indennità variava secondo la retribuzione, età, sesso, stato civile e località; ed era estesa a favore di tutti i lavoratori il cui rapporto rientrasse tra quelli già disciplinabili, anche se non disciplinati, con contratto collettivo di lavoro, ai sensi della L. 3 aprile 1926, n. 563.

A favore dei lavoratori aventi diritto agli assegni familiari doveva essere corrisposto (art. 2, D.L.L. n. 303) (1) anche un assegno supplementare di carovita, per sopperire alle maggiori esigenze determinate da ca-

(1) D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303. — *Miglioramenti economici a favore dei lavoratori, nel caso di rapporti di lavoro già disciplinabili con contratti collettivi.* (Gazz. Uff. 14 novembre 1944, n. 81).

ART. 1. — « A decorrere dal 16 agosto 1944, i datori di lavoro devono corrispondere ai propri dipendenti, nel caso di rapporti di lavoro già disciplinabili con contratto collettivo ai sensi della legge 3 aprile 1926, n. 563, e successive modifiche e integrazioni, una *indennità di carovita* per ogni giornata di lavoro, nella misura:

1) di lire trenta per gli uomini e per le donne capo-famiglia se la retribuzione mensile, al lordo di ogni ritenuta, non è superiore a lire tremilaseicento;

2) di lire venti per gli uomini e per le donne capo-famiglia, se la retribuzione mensile, al lordo di ogni ritenuta, non è superiore a lire cinquemila;

3) di lire dieci per gli uomini e per le donne capo-famiglia, se la retribuzione mensile, al lordo di ogni ritenuta, è superiore a lire cinquemila;

ricchi familiari. Tale assegno supplementare non gravava più sul datore di lavoro, ma sulla Cassa unica per gli assegni familiari.

Il provvedimento prevedeva anche il caso di assorbimento dell'indennità di carovita, quando questa fosse stata già corrisposta in precedenza in vista dei provvedimenti legislativi relativi ai miglioramenti salariali e, in particolare, concessa posteriormente al 15 luglio 1944.

Infine, l'art. 10 del citato D.L.L. (1) disponeva che le controversie relative all'indennità di carovita ed all'aumento salariale stabiliti dal decreto stesso, ove non conciliate in sede sindacale, venivano deferite alla decisione di un collegio arbitrale, composto di due membri nominati rispettivamente da ciascuna delle parti e di un terzo membro, con funzioni di presidente, nominato d'accordo dalle parti stesse.

Qualora gli arbitri, per una qualsiasi ragione, non fossero stati nominati nel modo suddetto, l'Ufficio provinciale del lavoro competente per territorio, ovvero l'Ufficio regionale, in caso di controversie interessanti più provincie limitrofe, avrebbe provveduto a tale nomina.

La procedura consisteva, quindi, nel deferire la risoluzione delle controversie al giudizio di un collegio arbitrale, che emetteva delle vere e proprie sentenze ispirandosi alla equità e senza l'osservanza di particolari procedure o formalità. Mentre gli Uffici del lavoro, istituiti dai bandi militari alleati, avevano funzioni conciliative, i collegi in oggetto non conciliavano le controversie collettive ed individuali — che, d'altra parte, erano state già infruttuosamente esaminate e trattate in sede sindacale — ma, sentite le parti, emettevano un vero e proprio giudizio arbitrale.

4) di lire venti per le donne non capo-famiglia se la retribuzione mensile, al lordo di ogni ritenuta, non è superiore a lire tremilaseicento;

5) di lire quindici per le donne non capo-famiglia, se la retribuzione mensile, al lordo di ogni ritenuta, è superiore a lire tremilaseicento;

6) di lire quindici per i ragazzi e le ragazze di età non superiore ai diciotto anni.

L'indennità predetta è aumentata di lire cinque per i lavoratori che svolgono la loro attività nei comuni di Roma, Napoli e Palermo e in quegli altri comuni che saranno indicati con decreto del Ministro per l'industria, il commercio e il lavoro, sulla base dei rispettivi indici del costo della vita.

Per i lavoratori che rivestono la qualifica di impiegati ai sensi del R. D. L. 13 novembre 1924, n. 1825, convertito nella legge 18 marzo 1926, n. 562, l'indennità di carovita è dovuta nella misura mensile pari a trenta volte quella giornaliera prevista, per i singoli casi, nei commi precedenti ».

ART. 2. — « Ai lavoratori aventi diritto agli assegni familiari è dovuto altresì dal 16 agosto 1946 un assegno supplementare di carovita nella misura di lire cinque per ogni giornata di lavoro e per ciascuna persona a carico, che sarà corrisposto dalla Cassa unica per gli assegni familiari, secondo le norme che saranno stabilite con altro decreto »

(1) v. nota 1, pag. 34.

Il D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303 (1), emanato quando l'Italia era ancora divisa dalla « linea gotica », trovò piena ed immediata applicazione nelle provincie centro-meridionali. Dopo la liberazione dell'Italia settentrionale, — e, cioè, dopo il 25 aprile 1945 — con un bando del Governo militare alleato, esso venne esteso anche al nord; ma la sua applicazione ebbe allora carattere eccezionale in poche città — ad Asti, ad Aosta, a Genova e a Gorizia — fino al dicembre 1945.

Infatti, il 6 dicembre 1945, venne stipulato tra la Confederazione generale italiana del lavoro, allora unitaria, e la Confederazione generale dell'industria italiana, un concordato interconfederale, con il quale si realizzò nel nord una perequazione ed un atteggiamento dei salari e si istituì una « indennità di contingenza », fondata sul sistema della scala mobile e di misura piuttosto elevata e tale da assorbire l'indennità di carovita.

Al concordato interconfederale del 6 dicembre 1945 per l'Italia settentrionale, fece seguito e riscontro il concordato 23 maggio 1946 per l'Italia centro-meridionale.

Con accordi sindacali, anche negli altri settori produttivi (commercio, agricoltura, credito ed assicurazioni), si provvide ad aumenti delle retribuzioni dei lavoratori ed alla istituzione dell'indennità di contingenza, che praticamente sostituì, superandone — come si è detto — l'ammontare l'indennità di carovita disposta con il citato D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303 (1).

Anche dopo il concordato per l'Italia centro-meridionale, i collegi arbitrali continuarono a funzionare, sia pure con un ritmo molto rallentato; sola eccezione fu costituita dalla provincia di Catanzaro e dalla Sicilia.

Si giunse così al 1949. La Confederazione generale italiana del lavoro si rivolse, nel gennaio 1949, al Ministero del lavoro e della previdenza sociale e, traendo spunto da un caso segnalato dalla Camera confederale del lavoro di Catanzaro, avvertì che nessun provvedimento legislativo, alla data suddetta risultava aver abolito l'istituto arbitrale, mentre i collegi avevano cessato di funzionare per opposizione delle organizzazioni padronali.

L'organizzazione sindacale suddetta rilevò che i lavoratori perdevano, in tal modo, una giurisdizione assai utile al fine di dirimere questioni che, portate dinanzi al Magistrato, avrebbero comportato gravi spese per i lavoratori ed una procedura di ben diversa durata.

(1) v. nota 1, pag. 34.

Essa dichiarò, quindi, indispensabile lasciare in vita e sollecitare il funzionamento dei collegi arbitrali che costituivano un utile rimedio alla effettiva carenza di giustizia nel campo delle controversie di lavoro.

La detta organizzazione — come si vede — interpretava con ampia estensione la giurisdizione dei collegi arbitrali, mentre la Confederazione generale dell'industria italiana, per interessamento dei suoi organi provinciali, espresse il pensiero che le controversie da sottoporre alla decisione dei collegi arbitrali dovevano restare esclusivamente quelle strettamente attinenti all'applicazione del D.L.L. n. 303 (1), in quanto sorte prima della stipulazione dell'accordo interconfederale 23 maggio 1946, relativo alla perequazione dei salari nel centro-sud ed istitutivo nel settore dell'industria dell'indennità di contingenza dalla quale venne assorbita, come già verificatosi nel nord-Italia, l'indennità di carovita.

Il Ministero del lavoro, con disposizione del 22 giugno 1949, diretta agli Uffici del lavoro, stabilì che, ove le vertenze non avessero tassativamente ed esclusivamente per oggetto la materia dell'indennità di carovita, non potevano essere deferite ai collegi arbitrali, avvertendo che, tale interpretazione restrittiva della competenza, risultava confermata dal parere espresso, al riguardo, dal Consiglio di Stato (II<sup>a</sup> sezione) nell'adunanza del 23 febbraio 1949.

La disposizione ministeriale segnava, così, la fine dei collegi arbitrali, istituiti dal più volte citato D.L.L. n. 303 (1).

#### **50. - Natura giuridica dei collegi arbitrali.**

Alla soppressione dei collegi arbitrali in oggetto ha influito anche — oltre alle suddette ragioni pratiche — la sopravvenuta promulgazione della nuova Costituzione, la quale adottò il principio della giurisdizione unica ed abolì le varie giurisdizioni speciali.

Sulla natura giuridica dei collegi arbitrali si è ampiamente discusso, e non è apparso facile il definirla.

Nel mentre, infatti, i collegi arbitrali facevano rivivere per le funzioni loro attribuite i vecchi collegi dei probiviri felicemente sperimentati, d'altra parte non avevano tutti i caratteri propri della giurisdizione speciale, in quanto mancava ad essi il carattere di organi dello Stato.

(1) v. nota 1, pag. 34.

Tuttavia, le decisioni emanate dai collegi avevano tutti i caratteri e l'efficacia propria delle decisioni di una giurisdizione speciale e non potevano essere impugnate ai sensi dell'art. 828 (1) e 831 (2) C.P.C.

### 51. - Funzionamento dei collegi arbitrali.

Sul funzionamento dei collegi arbitrali, attraverso l'indagine svolta attraverso gli Uffici regionali e provinciali del lavoro su tutto il territorio nazionale, è stato possibile desumere gli elementi e le osservazioni seguenti:

Il D.L.L. in oggetto (3) trovò — come si è detto — applicazione essenzialmente nelle provincie dell'Italia centrale e meridionale.

L'attività dei collegi arbitrali può, infatti, riassumersi nelle seguenti cifre (v. *tabella 6*):

— numero degli interventi degli Uffici provinciali del lavoro per la nomina dei collegi . . . . .	8.341
— numero dei lodi depositati per vertenze individuali . . . . .	8.990
— numero dei lodi depositati per vertenze collettive . . . . .	62

Fra i settori di maggiore frequenza di applicazione del D.L.L. (3), è risultato rilevante quello agricolo per le provincie di Bari, Brindisi, Lecce, Taranto, Catanzaro, Catania ed Enna; mentre il settore industriale è risultato particolarmente interessato nelle provincie di Agrigento, Caltanissetta, Campobasso, Matera, Messina, Napoli, Palermo e Salerno.

Circa la funzionalità dei collegi deve sottolinearsi la rapidità del procedimento e la proficuità dei risultati realizzati in breve decorso di tempo con l'evidente innegabile vantaggio dell'economia dei giudizi e del ristabilimento di normali rapporti di lavoro nelle aziende.

(1) C.P.C. ART. 828. — *Impugnazione per nullità*. « L'impugnazione di nullità si propone nel termine di trenta giorni dalla notificazione della sentenza, davanti al giudice del luogo in cui la sentenza è depositata.

Competente per l'impugnazione è il pretore, il tribunale o la corte d'appello, secondo che per la causa sarebbe stato competente il conciliatore, il pretore o il tribunale.

L'impugnazione non è più proponibile, quando è decorso un anno dalla data del provvedimento con il quale è stato dichiarato esecutivo il lodo ».

(2) C.P.C. ART. 831. — *Revocazione*. « Quando non può proporsi l'impugnazione per nullità, la sentenza nonostante qualunque rinuncia, è soggetta a revocazione nei casi indicati nei numeri 1, 2, 3 e 6 dell'art. 395, osservati i termini e le forme stabilite nel libro secondo. L'impugnazione si propone davanti al pretore, al tribunale o alla corte d'appello del luogo in cui la sentenza è depositata, secondo le norme stabilite nell'art. 828 ».

(3) v. nota I, pag. 34.



Le più complesse vertenze, infatti, sono state definite in un mese o poco più, salvo rare eccezioni quali quelle riscontratesi in provincia di Ancona per ragioni non inerenti alla funzionalità dell'istituto.

Il lodo o la conciliazione, nella generalità dei casi, hanno avuto un contenuto favorevole ai lavoratori mentre le spese del giudizio hanno costituito per questi ultimi un elemento trascurabile.

Devesi soprattutto a ciò, se, dopo i primi esperimenti, si manifestò la tendenza ad estendere la sfera di competenza dei collegi arbitrali a tutte le vertenze individuali, che comunque potevano essere connesse ad una questione sull'indennità di carovita.

Fu, così, che, in moltissime provincie, la costituzione ed il funzionamento dei collegi arbitrali furono estesi anche ai casi di mancata applicazione, da parte dei datori di lavoro, dei contratti collettivi di lavoro, nonché ai casi di mancanza per qualche categoria di lavoratori (ad esempio, i portieri) di specifici accordi riguardanti l'indennità di carovita.

Talvolta, i collegi arbitrali sono stati, però, chiamati in causa per il contrasto tra il disposto delle norme sul carovita e quello di precedenti accordi provinciali, mentre, successivamente, si sono verificati, ovunque, contrasti, dovuti al fatto che l'indennità di carovita fu assorbita da aumenti salariali.

Vi sono stati dei casi in cui la retribuzione corrisposta superava il minimo fissato dai contratti collettivi, ma il lavoratore sosteneva che l'indennità di carovita non fosse in essa compresa. A tale proposito, è avvenuto che, in varie decisioni arbitrali, con collegi presieduti da magistrati, si affermò la massima che doveva essere il datore di lavoro a fornire la prova di avere ottemperato alle norme di legge sulla corresponsione dell'indennità di carovita.

Si deve anche aggiungere che gran parte delle controversie, sorte in questa specifica materia, trovarono elementi aggravanti nella pur troppo diffusa incuria delle aziende nella tenuta dei libri-paga e degli altri documenti probatori per le retribuzioni.

## **52. - Risultati conseguiti.**

I benefici effetti del funzionamento dei collegi arbitrali per il carovita sono stati da tutti riconosciuti.

Molto devesi al prestigio di cui essi erano rivestiti; soprattutto quando le nomine dei membri e del presidente erano effettuate dall'Ufficio regionale o provinciale del lavoro. Essi, subito, si imposero alla fiducia dei contendenti per le qualità soggettive dei presidenti — scelti di nor-

ma fra i magistrati dell'ordine giudiziario o tra funzionari di gruppo A dell'Amministrazione dello Stato — per la loro preparazione culturale e tecnica, e per la sperimentata competenza.

Alla conclusione e definizione, quando non si realizzava con atto decidente, si addiveniva anche per atto di autonomia (rinuncia alla lite, riconoscimento delle ragioni avversarie, transazioni), da ritenersi causato o sollecitato dalla rigorosa obiettività ed imparzialità con cui venivano compiuti gli atti del procedimento.

Frequente, nel procedimento arbitrale, fu, infatti, la conclusione per accordo delle parti, che — nel corso della fase istruttoria e, in particolare, in fine del raccoglimento di prove testimoniali — traevano elementi chiarificatori, in ordine alle rispettive posizioni di ricorrente o resistente e, partendo da valutazioni opposte, finivano per incontrarsi nel punto dell'equa composizione della lite, prima della pronuncia del collegio arbitrale.

Per ragioni di celerità di atti e di espletamento di prove e sollecitazioni della soluzione autocompositiva, il ricorso al procedimento arbitrale operò e sopravvisse, ancora per qualche tempo.

E non ultima ragione di tale sopravvivenza fu, fra l'altro, l'esiguità del costo del procedimento. I soggetti del rapporto di lavoro, infatti, mediante l'uso del congegno arbitrale, riuscivano ad ottenere, con lieve sacrificio di tempo e moneta, ciò che il giudizio di cognizione ordinaria avrebbe loro assicurato con spesa quanto meno doppia e con dispendio di tempo di molto maggiore.

Sotto l'aspetto delle spese — a prescindere dal fatto che sovente gli oneri furono quasi sempre o esigui od inesistenti e per rinuncia di onorari da parte degli arbitri e per sostenimento di spese generali da parte degli Uffici del lavoro — è risultato sempre equo e modesto l'importo addebitato al datore di lavoro soccombente e, per lo più, simboliche quelle accollate al lavoratore soccombente.

### 53. - Controversie collettive.

I procedimenti arbitrali nelle controversie collettive — sebbene per numero, di molto inferiori a quelli per controversie individuali — ebbero particolare importanza, sia per la delicatezza e complessità delle questioni, sia per la sfera giuridica di incidenza.

Numerose controversie collettive furono definite con lodo favorevole alla estensione del diritto alla indennità ad intere categorie, ovvero

con la determinazione di nuove retribuzioni e con la regolamentazione tecnica della loro applicazione.

Interessante fu la vertenza di larga estensione nella provincia di Pisa, sorta tra l'Associazione degli agricoltori e quella dei lavoratori della terra, vertenza che le parti di comune accordo deferirono al giudizio del collegio arbitrale. In quella circostanza, le parti convennero di chiedere al collegio un lodo che avrebbe regolato le nuove tariffe minime, la data di decorrenza e la validità delle nuove stipulazioni (1).

#### 54. - Considerazioni conclusive.

A conclusione di quanto fin qui riferito, può dichiararsi che l'istituto arbitrale, con la sua peculiare immediatezza di pronunciamento, si è dimostrato assai efficace e di estrema convenienza per i lavoratori

(1) A maggiore illustrazione delle decisioni in tema di vertenze collettive, si riportano qui di seguito gli estremi di alcune tra le principali vertenze sottoposte al giudizio del collegio arbitrale:

1) *Controversia tra l'Associazione nazionale costruttori italiani* (sezione provinciale di Napoli) e la *Camera confederale del lavoro di Napoli*, per la corresponsione ai dipendenti dell'industria edilizia della indennità prevista dal D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303.

L'Associazione sindacale istante assumeva il carattere stagionale dell'attività edilizia e sosteneva l'assorbimento totale o parziale dell'indennità di carovita a norma dell'ultimo comma dell'art. 3 del citato D.L.L.

La Camera del lavoro, in via preliminare, allegava la competenza del Ministero alla nomina degli arbitri, trattandosi di questione di carattere nazionale. Il Ministero dell'industria, commercio e lavoro condivideva la tesi della Camera del lavoro. Il collegio, ritenuta la irrilevanza dell'assunto della resistente, decise nel merito, dichiarando che agli operai edili spettava l'indennità di carovita in misura ridotta per il periodo dal 16 agosto al 15 novembre 1944 e per intero dal 16 novembre 1944.

Costituzione del Collegio 30 novembre 1944. Lodo emesso il 7 febbraio 1945. Compenso complessivo agli arbitri lire 30.000.

2) *Controversia collettiva tra l'Associazione proprietà edilizia della provincia di Napoli contro il Sindacato prov. portieri aderente alla Camera del lavoro ed al Sindacato portieri aderente alla U.S.I.L.*

L'Associazione istante chiese all'Ufficio del lavoro di Napoli la convocazione delle associazioni interessate al fine di procedere, d'accordo, alla determinazione dell'importo dell'assegno di carovita in misura inferiore a quella prevista dall'art. 1 del D.L.L., nei casi in cui la retribuzione (salario o stipendio) fosse corrisposta, in tutto o in parte, in natura. I rappresentanti sindacali dei lavoratori sostennero non doversi far luogo a riduzione, riferendosi questa soltanto ai generi commestibili, unicamente contemplati, all'epoca della emanazione del D.L.L., come soggetti al carovita.

Il collegio accogliendo la tesi della associazione istante, ritenne di apportare una unica percentuale di riduzione, che fissò nella misura del 12% della indennità totale.

Costituzione del Collegio 3 gennaio 1946. Lodo emesso il 29 marzo 1946. Spese compensate tra le parti.

che, a mezzo di esso, potevano tutelare i loro interessi senza sopportare gravi oneri economici.

Il ricorso al collegio arbitrale ebbe nel complesso, l'unanime gradimento delle parti e, in primo luogo, dei prestatori d'opera che videro risolte, in breve tempo, vertenze che, altrimenti avrebbero dovuto seguire un lungo e gravoso *iter* giudiziario.

L'esperienza di questi ultimi anni non può che confermare tale positivo giudizio sui collegi arbitrali che, sia pure con una limitata competenza, resero possibile una più effettiva ed immediata tutela dei diritti dei lavoratori, costretti, tuttora ad affrontare — fallito il tentativo di conciliazione presso l'Ufficio del lavoro — le lunghe procedure giudiziarie o, più spesso, ad abbandonare addirittura la difesa dei propri interessi ».

3) *Controversia tra la Lega dei portieri contro la Lega proprietari di fabbricati e l'Associazione della proprietà edilizia (Palermo).*

I portieri chiedevano la corresponsione della indennità di carovita, e dell'aumento del 70%, previsto come facoltativo dal R.D.L. 7 dicembre 1943, n. 23-B. — *Aumento delle retribuzioni di carattere continuativo ai prestatori d'opera soggetti alla disciplina dei rapporti collettivi di lavoro.* (Gazz. Uff. 8 dicembre 1943, n. 4-B - ser. spec.) e dichiarato, poi, obbligatorio, dall'art. 8 del D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303, mentre i proprietari di fabbricati adducevano che il blocco delle pigioni non consentiva di corrispondere ai prestatori d'opera i miglioramenti economici richiesti.

4) *Controversia tra la Lega dipendenti dei pubblici esercizi contro l'Associazione dei dolciari e dei pubblici esercizi (Palermo) per la mancata corresponsione dell'indennità di carovita per i camerieri retribuiti a percentuale di servizio.*

Si sosteneva da parte dei datori di lavoro non essere dovuta tale indennità essendo la retribuzione di detti lavoratori costituita anzichè da un salario fisso, da una percentuale sul prezzo delle consumazioni ai tavoli ed in considerazione anche che i predetti lavoratori avevano beneficiato, in dipendenza dell'aumento del costo dei generi, sui quali veniva calcolata la loro percentuale, degli aumenti salariali per cui la predetta indennità doveva ritenersi assorbita da tali aumenti.

5) *Controversia tra il Sindacato regionale dei dipendenti della Cassa di risparmio V. E. della Sicilia e la Cassa di Risparmio delle provincie siciliane.*

I dipendenti della Cassa, richiamandosi al disposto dell'art. 1 del D.L.L. 25 gennaio 1945, n. 13. — *Provvidenze economiche di carattere straordinario ai lavoratori.* (Gazz. Uff. 8 febbraio 1945, n. 17) sostenevano che avrebbe dovuto essere corrisposta al personale impiegatizio, oltre la tredicesima mensilità e, indipendentemente da questa, la gratifica stabilita dal D.L.L. suddetto, per una somma pari all'ammontare mensile delle indennità di carovita, di presenza e di mensa, mentre l'Istituto assumeva di non dovere pagare l'indennità di carovita perchè già corrisposta nella tredicesima mensilità.

Per dette controversie (dal n. 3 al n. 5) trattate presso l'Ufficio regionale del lavoro di Palermo, i collegi arbitrali, con motivate decisioni dichiararono infondate le decisioni dei datori di lavoro, condannandoli al pagamento delle indennità chieste dai ricorrenti.

TABELLA 6.

DATI STATISTICI, PER LE PROVINCE, SULL'ATTUAZIONE  
DELL'ART. 10 DEL D.L.L. 2 NOVEMBRE 1944, N. 303, IN MERITO  
AL FUNZIONAMENTO DEI COLLEGI ARBITRALI

PROVINCIE		NUMERO LODI DEPOSITATI			Lodi in complesso
		per vertenze individuali	per vertenze collettive	Settore economico	
Agrigento . . .	87	34	—	Agricoltura	34
		60	—	Industria	60
		20	—	Commercio	20
		1	—	Credito	1
		1	—	Varie	1
Asti . . . . .	—	—	2	Commercio	2
	—	2	—	Agricoltura	2
Aosta . . . . .	9	5	2	Industria	7
	—	1	—	Agricoltura	1
Ascoli Piceno . .	5	5	—	Industria	5
Avellino . . . . .	—	6	—	Commercio	6
	175	54	—	Industria	54
	—	29	—	Agricoltura	29
Brindisi . . . . .	263	170	—	Agricoltura	170
	—	70	—	Industria	70
	—	21	—	Commercio	21
	—	2	—		2
Bari . . . . .	316	6	—	Industria	6
	—	55	—	Agricoltura	55
	—	17	—	Commercio	17
	—	1	—	Credito	1
	—	9	—	Varie	9
Caltanissetta . .	200	107	30	Industria	137
		10	—	Commercio	10
		50	15	Agricoltura	65
Campobasso . . .	37	3	—	Agricoltura	3
	—	16	—	Industria	16
	—	2	—	Commercio	2
Caserta . . . . .	—	1	—	Commercio	1
	—	1	—	Industria	1

PROVINCIE		NUMERO LODI DEPOSITATI			Lodi in complesso
		per vertenze individuali	per vertenze collettive	Settore economico	
Catania . . . . .	3.890	1.470	—	Industria	1.470
	—	1.647	—	Agricoltura	1.647
	—	773	—	Commercio	773
Catanzaro . . . . .		489	—	Agricoltura	489
		252	—	Industria	252
		26	—	Commercio	26
		19	—	Credito	19
		2	—	Privato	2
Cosenza . . . . .	50	32	—	Agricoltura	32
		4	—	Industria	4
Enna . . . . .	153	133	—	Agricoltura	133
	—	8	—	Industria	8
	—	2	—	Commercio	2
	—	1	—	Credito	1
	—	2	—	Pubblici Impieghi	2
Firenze . . . . .	2	2	—	Credito	2
Genova . . . . .	2	—	2	Commercio	2
Gorizia . . . . .	29	3	—	Agricoltura	3
	—	11	2	Industria	13
	—	2	—	Commercio	2
	—	1	—	Credito	1
	—	—	1	Professionisti	1
Lecce . . . . .	916	144	—	Agricoltura	144
		32	—	Industria	32
		29	—	Commercio	29
		4	—	Varie	4
Matera . . . . .	78	10	—	Agricoltura	10
		51	—	Industria	51
		5	—	Commercio	5
		2	—	Credito	2
Messina . . . . .	40	20	—	Industria	20
		10	—	Commercio	10
		10	—	Proprietà Edilizia	10

PROVINCIE		NUMERO LODI DEPOSITATI			Lodi in complesso
		per vertenze individuali	per vertenze collettive	Settore economico	
Napoli . . . . .	274	16	—	Agricoltura	16
		344	—	Industria	344
		229	1	Commercio	230
		10	—	Trasporti	10
		31	—	Pubblici Esercizi	31
Nuoro . . . . .	1	1	—	Industria	1
Palermo . . . . .	1.903	385	—	Agricoltura	385
		900	—	Industria	900
		608	—	Commercio	608
		—	1	Credito	1
		9	—	Varie	9
Pisa . . . . .	—	1	—	Agricoltura	1
Ragusa . . . . .	5	—	1	Agricoltura	1
		5	—	Industria	5
		1	—	Commercio	1
Rieti . . . . .	—	—	1	Industria	1
Roma . . . . .	19	21	—	Industria	21
		—	—	Commercio	1
Salerno . . . . .	399	96	—	Industria	96
		5	—	Agricoltura	5
		—	—	Commercio	17
		2	—	Varie	2
Siracusa . . . . .	40	14	—	Industria	14
		17	—	Agricoltura	17
		7	—	Commercio	7
Taranto . . . . .	12	29	—	Industria	29
		227	—	Agricoltura	227
		10	—	Commercio	10
		11	—	Varie	11
Teramo . . . . .	2	2	—	Industria	2
Trapani . . . . .	32	32	—	Industria	32
Viterbo . . . . .	2	3	—	Industria	3
		1	—	Credito	1
<i>Totale</i> . . . . .	8.941	17.913	62		9.052

## CAPITOLO V.

LE CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO  
TRATTATE DALLA MAGISTRATURA  
DAL 1° GENNAIO 1951 AL 30 GIUGNO 1955 (\*)

Sommario: 55. - *Caratteristiche generali della rilevazione. Significato e limiti del materiale raccolto.* 56. - *Aspetti generali del fenomeno.* 57. - *Le controversie in primo grado. Distribuzione tra Tribunali e Preture.* 58. - *Le controversie definite. Le cause di definizione.* 59. - *Indici di litigiosità in materia di rapporti di lavoro.* 60. - *Le controversie di lavoro in rapporto alla popolazione lavorativa.* 61. - *Le controversie di lavoro in rapporto alla attività giudiziaria civile.* 62. - *Le controversie di lavoro in rapporto al reddito.* 63. - *Controversie giudiziarie di lavoro e conflitti sindacali.* 64. - *Controversie giudiziarie di lavoro e osservanza della regolamentazione dei rapporti di lavoro.* 65. - *Considerazioni conclusive.*

**55. - Caratteristiche generali della rilevazione. Significato e limiti del materiale raccolto.**

Al fine di completare il quadro dell'attuale situazione in materia di controversie individuali di lavoro, è stata disposta una indagine statistica sulle controversie trattate dagli uffici giudiziari di tutto il territorio nazionale tra il 1° gennaio 1951 e il 30 giugno 1955.

L'indagine è stata curata dal Ministero di grazia e giustizia. La rilevazione è stata effettuata direttamente dalle cancellerie delle Corti d'appello, che hanno annotato il numero delle controversie che, in ciascun anno, del periodo sopra indicato — in ogni Pretura e in ogni Tribunale della circoscrizione, nonché nella stessa Corte d'appello — sono state iniziate; ed il numero di quelle che sono state definite, queste ultime distinte, poi, a seconda della natura della definizione, cioè decise, conciliate, ovvero ancora abbandonate.

E' da tenere presente che non tutte le controversie definite sono state necessariamente iniziate nello stesso periodo; il numero di quelle

(\*) Il presente capitolo, è stato redatto a cura del prof. ISIDORO MARIANI.



iniziate in periodi precedenti non è molto rilevante; e, anzi, in qualche caso, le due cifre, quella cioè delle controversie iniziate e quella delle controversie definite, coincidono esattamente. La circostanza è, ad ogni modo, tale da conferire uno scarso significato al confronto fra le cifre delle controversie definite rispetto a quelle delle controversie iniziate.

Nei quattro anni e mezzo che costituiscono il periodo di rilevazione, in tutto il territorio nazionale sono state iniziate circa 142.000 controversie individuali di lavoro, delle quali oltre 52.000 nell'Italia meridionale, 46.000 nell'Italia settentrionale, circa 24.000 nell'Italia centrale e poco meno di 20.000 nell'Italia insulare.

Il numero delle controversie iniziate non sembra presentare differenze apprezzabili da un anno all'altro. Nel complesso, infatti, se ne registrano circa 26.500 nel 1951, poco più di 31.000 nel 1952, 29.000 nel 1953, circa 34.000 nel 1954. Quelle del primo semestre del 1955 sono circa 21.500; trattasi di una cifra proporzionalmente superiore a quella rilevata per gli interi anni precedenti, ma sembra lecito attribuire tale circostanza, non a incremento del fenomeno, quanto piuttosto al fatto che, probabilmente, è normale una maggiore attività giudiziaria nella prima metà di ciascun anno rispetto alla seconda metà.

E', però, da osservare che il periodo di rilevazione è costituito da una serie numericamente troppo limitata di anni, perché i dati parziali di ciascuno di essi possano fornire sufficienti indicazioni circa l'andamento del fenomeno. Perciò, nel corso di questa analisi non sarà considerato, in linea generale, l'aspetto dinamico del fenomeno.

Altra importante conseguenza della ristrettezza del periodo di osservazione è che anche talune cifre complessive, rappresentate in molti casi a numeri relativamente modesti, sono influenzate talvolta dai dati parziali dell'uno o dell'altro anno, il cui livello è stato determinato da circostanze contingenti. Pertanto, spesso alla situazione lumeggiata da queste statistiche non può essere attribuito un valore troppo generalizzato, che vada, cioè, al di là di una mera constatazione di quanto è avvenuto nel periodo considerato.

Per quanto concerne le procedure iniziate presso le Corti d'appello, è da tener presente che, in parte, si tratta di controversie trattate in primo grado in periodi precedenti; e soprattutto che non si conosce quante delle sentenze pronunziate nel periodo indicato possano essere considerate impugnabili. Perciò, esse non possono essere numericamente raffrontate con i dati delle controversie iniziate dai Tribunali e dalle Preture per fornire un indice della cosiddetta *persistenza nella litigiosità*; cioè, della intensità con cui le sentenze di primo grado vengono appellate.

E', ad ogni modo, da osservare che le controversie iniziate presso le Corti d'appello costituiscono in tutte le grandi ripartizioni geografiche una proporzione pressoché costante del totale; cioè, poco più del 9%.

#### 56. - Aspetti generali del fenomeno.

I dati per le singole circoscrizioni di Corte d'appello, suddivisi a seconda della natura dell'organo giudiziario, dell'anno di riferimento, e a seconda che trattisi di sentenze iniziate o definite per le diverse tre cause ipotizzate — decisione, conciliazione, abbandono — sono riportati nella *tabella 7* che fornisce, inoltre, un riassunto per grandi ripartizioni territoriali tale da consentire una prima conoscenza degli aspetti generali del fenomeno.

Prescindendo dalle cifre complessive già ricordate, e tralasciando, per le ragioni indicate, le vertenze presso le Corti d'appello, particolarmente interessante appare l'esame della ripartizione tra Tribunale e Pretura delle controversie iniziate nella fase di primo grado.

Trattasi di un complesso di circa 129.000 vertenze, delle quali circa 74.000 nei Tribunali e circa 55.000 nelle Preture.

Sul piano territoriale il rapporto tra controversie iniziate in Tribunale e quelle iniziate in Pretura è, però, molto variabile, fino a capovolgersi completamente nell'Italia insulare, dove le vertenze di valore modesto — quelle, cioè, trattate in Pretura — costituiscono il doppio di quelle di valore più elevato per le quali la competenza è del Tribunale. Nelle altre ripartizioni, le vertenze presso i Tribunali, rispetto a quelle nelle Preture, sono più numerose di circa due volte e mezzo nell'Italia centrale, le superano di quasi il 60% nell'Italia settentrionale e di poco più del 30% nel meridione.

Nello stesso periodo di quattro anni e mezzo, le controversie individuali di lavoro definite dagli organi giudiziari sono state oltre 111.000.

La distribuzione regionale di esse è alquanto diversa da quella che si riscontra per le controversie iniziate. Le più numerose si hanno, infatti, nell'Italia settentrionale, con oltre 38.500, mentre l'Italia meridionale viene al secondo posto con meno di 38.000. Seguono l'Italia centrale e l'Italia insulare rispettivamente con 21.000 e 14.000.

Il fatto che, come numero di controversie definite, l'Italia settentrionale preceda quella meridionale, mentre l'inverso si verifica per le controversie iniziate, dipende forse in parte da una maggiore possibilità degli organi giudiziari dell'Italia settentrionale di smaltire il lavoro, ma

TABELLA 7.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO TRATTATE  
DAGLI UFFICI GIUDIZIARI ITALIANI  
DAL 1° GENNAIO 1951 AL 30 GIUGNO 1955

CIRCOSCRIZIONI TERRITORIALI UFFICI GIUDIZIARI	INIZIATE	DEFINITE			
		decise	conciliate	abbandonate	Totale
<i>Italia settentrionale</i>					
Corte d'appello . . . . .	4.276	2.971	39	743	3.753
Tribunali . . . . .	25.722	7.307	5.550	9.472	22.329
Preture . . . . .	16.305	3.691	1.585	7.175	12.451
<i>Totale</i> . . . . .	46.303	13.969	7.174	17.390	38.533
<i>Italia centrale</i>					
Corte d'appello . . . . .	2.316	1.472	15	274	1.761
Tribunali . . . . .	15.209	5.072	367	6.224	11.663
Preture . . . . .	6.339	2.877	176	4.622	7.675
<i>Totale</i> . . . . .	23.864	9.421	558	11.120	21.099
<i>Italia meridionale</i>					
Corte d'appello . . . . .	4.824	2.755	336	523	3.614
Tribunali . . . . .	20.457	8.670	1.245	9.515	19.430
Preture . . . . .	27.002	5.990	853	7.811	14.654
<i>Totale</i> . . . . .	52.283	17.415	2.434	17.849	37.698
<i>Italia insulare</i>					
Corte d'appello . . . . .	1.873	1.190	59	229	1.478
Tribunali . . . . .	5.868	2.497	301	1.407	4.205
Preture . . . . .	11.848	3.991	307	4.113	8.411
<i>Totale</i> . . . . .	19.589	7.678	667	5.749	14.094
<i>Totale nazionale</i>					
Corte d'appello . . . . .	13.289	8.388	449	1.769	10.606
Tribunali . . . . .	73.801	23.546	7.463	26.618	57.627
Preture . . . . .	54.949	16.549	2.921	23.721	43.191
<i>Totale</i> . . . . .	142.039	48.483	10.833	52.108	111.424

deriva soprattutto — come sarà meglio chiarito più oltre — da una maggiore *conciliabilità* che si riscontra nell'Italia settentrionale rispetto alle altre ripartizioni geografiche.

Delle controversie definite, per poco più del 43%, la definizione è dovuta alla decisione della Magistratura, circa il 10% all'intervenuta conciliazione tra le parti e il restante 47% all'abbandono della vertenza.

Come è comprensibile, però, questa ripartizione è molto diversa a seconda dell'organo giudiziario che ha trattato la vertenza stessa. Le vertenze abbandonate, infatti, sono più della metà tra quelle trattate in Pretura, scendono al 46% in Tribunale e raggiungono il valore soltanto del 17% in Corte d'appello.

All'inverso, le controversie decise raggiungono il valore più elevato (79% del totale) per le controversie definite in Corte d'appello, scendono al 41% per quelle definite in Tribunale e ancora al 30% per quelle definite in Pretura.

La conciliabilità, invece, segna un massimo relativo in Tribunale (13%), e assume i valori del 4% e del 7% circa rispettivamente in Corte d'appello e in Pretura.

Sul piano territoriale le differenze più notevoli si riscontrano nella proporzione rappresentata, nel complesso delle controversie definite, da quelle la cui definizione è dovuta ad un accordo intervenuto tra le parti.

Le vertenze conciliate — che, come già si è detto, rappresentano circa il 10% del totale nel complesso nazionale — costituiscono meno del 3% nell'Italia centrale, oltre il 6% nel meridione e circa il 5% nell'Italia insulare, mentre raggiungono quasi il 10% nell'Italia settentrionale.

Oltre al rilevante livello di quest'ultimo valore — che, peraltro, è, in parte, dovuto a circostanze contingenti e particolari che come tali non vanno generalizzate — sotto questo punto di vista, è interessante osservare che la percentuale di controversie conciliate nell'Italia meridionale supera non soltanto quella che si riscontra nelle isole, ma anche quella registrata nelle regioni del centro.

Ciò, però, è dovuto anche al fatto che, nell'Italia centrale, la metà delle controversie definite sono state concluse per abbandono delle parti, mentre nelle altre ripartizioni le controversie abbandonate variano dal 47% del totale delle definite nel meridione, al 45% nel settentrione e al 41% nell'Italia insulare.

All'inverso, la quota di controversie decise dall'Autorità giudiziaria rispetto al totale delle controversie definite, raggiunge un minimo nel settentrione (36% del totale) e un massimo nell'Italia insulare (circa 55%).

In sostanza, sembrerebbe, quindi, che la graduatoria territoriale della litigiosità effettiva — quella, cioè, desumibile dalle decisioni definitive in merito — non differisca molto da quella della litigiosità apparente, rappresentata dalle controversie iniziate.

### 57. - Le controversie in primo grado. Distribuzione tra Tribunali e Preture.

Le osservazioni formulate sinteticamente attraverso l'esame dei dati nazionali e sul piano delle grandi ripartizioni geografiche potranno essere meglio precisate e chiarite — in qualche caso anche attraverso la individuazione di elementi nettamente differenziali — da una più approfondita analisi degli elementi pertinenti a ciascuna circoscrizione di Corte d'appello.

Un primo aspetto di un certo rilievo è quello della distribuzione tra Tribunali e Preture delle controversie trattate in primo grado. Tale distribuzione infatti — come è noto — ha un notevole significato per il suo carattere indicativo circa l'importanza economica delle controversie.

Nel complesso nazionale, circa il 57% delle controversie iniziate in primo grado sono state aperte presso i Tribunali e circa il 43% presso le Preture (v. *tabella 8*).

Nelle quattro grandi ripartizioni geografiche le due percentuali assumono rispettivamente, come già si è avuto occasione di accennare, i valori di 61,2% e 38,8% nell'Italia settentrionale, di 70,6% e 29,4% nell'Italia centrale, di 56,9% e 43,1% nell'Italia meridionale, di 33% e 66,9% nell'Italia insulare.

Già in questo caso, approfondendo l'esame con i dati relativi alle singole Corti d'appello, si rileva come questi si discostino spesso, e anche notevolmente, da quelli risultanti per le rispettive circoscrizioni.

Negli otto distretti dell'Italia settentrionale, la percentuale di controversie iniziate presso i Tribunali va da un minimo del 42,6% a Trento a massimi del 63,1% a Trieste e del 93,4% a Bologna. Si nota subito come questo ultimo valore sia di livello abnorme — di gran lunga il più elevato d'Italia — e come esso, in massima parte, dipenda dall'eccezionale afflusso di controversie verificatesi nel 1952 (5.035, contro un totale di 2.139 nei restanti tre anni e mezzo del periodo considerato), al quale fa riscontro un altrettanto eccezionalmente elevato numero di controversie conciliate nell'anno successivo (4.371 contro 33 nei restanti tre anni e mezzo).

TABELLA 8.

**CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO INIZIATE  
PRESSO GLI ORGANI GIUDIZIARI DI PRIMO GRADO  
SUDDIVISE PER DISTRETTO DI CORTE D'APPELLO**

Distretti di Corte d'appello	CIFRE ASSOLUTE			RIPARTIZIONI PERCENTUALI		
	Tribunali	Preture	Totale	Tribunali	Preture	Totale
Torino . . . . .	1.960	1.833	3.793	51,7	48,3	100,0
Brescia . . . . .	1.343	846	2.189	61,3	38,7	100,0
Milano . . . . .	7.177	5.358	12.535	57,3	42,7	100,0
Trento . . . . .	281	378	659	42,6	57,4	100,0
Venezia . . . . .	2.779	2.357	5.136	54,1	45,9	100,0
Trieste . . . . .	296	173	469	63,1	36,9	100,0
Genova . . . . .	4.712	4.851	9.563	49,3	50,7	100,0
Bologna . . . . .	7.174	509	7.683	93,4	6,6	100,0
Firenze . . . . .	3.932	1.468	5.400	72,8	27,2	100,0
Perugia . . . . .	855	543	1.398	61,2	38,8	100,0
Ancona . . . . .	1.590	395	1.985	80,1	19,9	100,0
Roma . . . . .	8.832	3.933	12.765	69,2	30,8	100,0
L'Aquila . . . . .	897	1.179	2.076	43,2	56,8	100,0
Napoli . . . . .	18.396	9.670	28.066	65,5	34,5	100,0
Bari . . . . .	3.395	3.124	6.519	52,0	48,0	100,0
Lecce . . . . .	2.626	4.417	7.043	37,3	62,7	100,0
Potenza . . . . .	345	485	830	41,6	58,4	100,0
Catanzaro (a) . . . . .	1.343	1.582	2.925	45,9	54,1	100,0
Caltanissetta . . . . .	461	483	944	48,8	51,2	100,0
Catania . . . . .	1.854	4.776	6.630	28,0	72,0	100,0
Messina . . . . .	1.212	1.104	2.316	52,3	47,7	100,0
Palermo . . . . .	1.835	4.685	6.520	28,1	71,9	100,0
Cagliari . . . . .	506	800	1.306	38,7	61,3	100,0
<i>In complesso . . . . .</i>	<i>73.801</i>	<i>54.949</i>	<i>128.750</i>	<i>57,3</i>	<i>42,7</i>	<i>100,0</i>
<i>Italia Settentrionale . . . . .</i>	<i>25.722</i>	<i>16.305</i>	<i>42.027</i>	<i>61,2</i>	<i>38,8</i>	<i>100,0</i>
<i>Italia Centrale . . . . .</i>	<i>15.209</i>	<i>6.339</i>	<i>21.548</i>	<i>70,6</i>	<i>29,4</i>	<i>100,0</i>
<i>Italia Meridionale . . . . .</i>	<i>27.002</i>	<i>20.457</i>	<i>47.459</i>	<i>56,9</i>	<i>43,1</i>	<i>100,0</i>
<i>Italia Insulare . . . . .</i>	<i>5.868</i>	<i>11.848</i>	<i>17.716</i>	<i>33,1</i>	<i>66,9</i>	<i>100,0</i>

(a) In tutte le tabelle, i dati del distretto di Corte d'appello di Catanzaro comprendono anche quelli della sezione di Reggio Calabria.

Volendo pervenire a conclusioni di validità più generale, non influenzate troppo da circostanze contingenti, sembrerebbe, pertanto, opportuno eliminare dai dati di Bologna, per la loro anormalità, quelli del 1952. Dopo tale operazione, le controversie iniziate nella fase di primo grado del distretto di questa Corte d'appello si ripartirebbero tra Tribunali e Preture rispettivamente per l'84,1% ed il 15,9% (1).

Quindi, anche dopo tale correzione, i dati di Bologna risultano tali che la percentuale di controversie trattate in Tribunale, sul totale di quelle iniziate in primo grado, rimane ugualmente la più elevata d'Italia, ma ad un livello molto più modesto di quello presentato dai dati non rettificati nel modo anzidetto.

Nelle quattro Corti d'appello dell'Italia centrale, la quota di controversie trattate dai Tribunali varia da un minimo del 61,2% a Perugia e ad un massimo dell'80,1% ad Ancona.

Nell'Italia meridionale, la ripartizione tra Tribunali e Preture delle controversie in primo grado presenta notevoli diversità dall'una all'altra Corte d'appello. Infatti, mentre a Napoli circa i due terzi di tali vertenze sono state iniziate presso i Tribunali — e soltanto poco più di un terzo presso le Preture — a Lecce la situazione appare pressochè invertita, dato che le controversie trattate presso i Tribunali costituiscono il 73% del totale; mentre, negli altri distretti della circoscrizione, la quota di controversie interessanti i Tribunali varia dal 41,6% a Potenza al 25% a Bari.

I quattro distretti siciliani si presentano suddivisi in due gruppi ben distinti e caratterizzati da situazioni nettamente differenti. In quelli di Catania e di Palermo, infatti, le controversie iniziate presso i Tribunali costituiscono il 28% del totale delle controversie in primo grado, e quelle iniziate presso le preture il restante 72%; nelle Corti di Caltanissetta e di Messina, invece, le controversie iniziate presso i tribunali rappresentano rispettivamente il 49% e il 52%.

La situazione raffigurata da questi dati appare pertanto notevolmente diversificata, non soltanto per le grandi ripartizioni territoriali, ma anche tra i diversi distretti appartenenti ad una stessa circoscrizione. E ciò, in modo tale che ogni conclusione circa una netta tendenza all'assoluta predominanza del centro-nord delle controversie trattate in Tribunale e viceversa di quelle trattate in Pretura nel meridione e nelle isole — netta tendenza che potrebbe essere desunta dai dati rela-

(1) Le percentuali attinenti all'Italia settentrionale andrebbero, pertanto, modificate come segue: Tribunali 56,1%, Preture 43,9%.

tivi alle sole grandi circoscrizioni territoriali — andrebbe notevolmente attenuata, perchè in alcuni distretti dell'Italia settentrionale si presenta una situazione molto simile a quella registrata nel meridione e viceversa.

#### 58. - Le controversie definite. Le cause di definizione.

Come già si è accennato, nel corso del periodo considerato sono state definite oltre 111.000 vertenze, delle quali oltre 10.000 in Corte d'appello, 57.000 in Tribunale e 43.000 in Pretura.

Sul totale delle controversie definite, 48.000 (43,5%) sono state decise dal magistrato, circa 11.000 (9,7%) sono state conciliate e 52.000 (46,8%) abbandonate dalle parti.

Si è anche accennato che la percentuale delle controversie definite per decisione del magistrato è superiore tra quelle trattate dalle Corti d'appello (79%), decresce per quelle dei Tribunali (40,9%) e ancor più (38,3%) per quelle presso le Preture; mentre correlativamente aumentano le percentuali delle controversie abbandonate (Corte d'appello 16,7%, Tribunale 46,1%, Pretura 54,9%); e mentre la percentuale delle vertenze risolte per l'avvenuta conciliazione tra le parti oscilla dal 4,2% di quelle definite dalle Corti d'appello, al 13% presso i Tribunali, e al 6,8% di quelle definite dalle Preture.

In sostanza, quindi, in Corte d'appello, la grande maggioranza delle vertenze definite vengono decise dal magistrato; in Tribunale è, in genere, più numeroso il gruppo di quelle abbandonate, che rappresenta anche la maggioranza di quelle definite in Pretura.

Questo andamento si riproduce, pressochè esattamente, con le stesse caratteristiche, anche nelle quattro grandi ripartizioni geografiche — salvo per le vertenze definite dai Tribunali e dalle Preture nell'Italia insulare — pur presentando taluni elementi differenziali nei dati relativi alle singole Corti d'appello dati dei quali è opportuno, pertanto, un esame dettagliato (v. *tabella 9*).

Delle vertenze esaurite presso le Corti d'appello, quelle decise dal magistrato sono il 79%; tale percentuale non subisce variazioni molto notevoli per grandi circoscrizioni — si va, infatti, dall'84% nell'Italia centrale ad un 76% nell'Italia meridionale — né per singole Corti d'appello, benchè in quella di Lecce si riscontri un 55%, che — trattandosi di rapporti di composizione — è determinato, in gran parte, dal maggior valore percentuale delle controversie conciliate che, a sua volta, sembra dipendere dal fatto che è stato in gran parte risolto transattivamente l'eccezionale numero di controversie iniziate nel 1954.



TABELLA 9.

RIPARTIZIONE PERCENTUALE A SECONDA DELLA CAUSA DELLA DEFINIZIONE DELLE CONTROVERSIE  
DEFINITE, SUDDIVISE PER ORGANI GIUDIZIARI E PER DISTRETTI DI CORTE D'APPELLO

Distretti di Corte d'appello	CORTI D'APPELLO				TRIBUNALI				PRETURE				TOTALI			
	decise	conci- liate	abban- donate	totale	decise	conci- liate	abban- donate	totale	decise	conci- liate	abban- donate	totale	decise	conci- liate	abban- donate	totale
Torino . . . . .	78,8	—	21,2	100,0	32,1	2,3	65,6	100,0	46,0	8,7	45,3	100,0	44,2	4,5	51,3	100,0
Brescia . . . . .	71,0	2,1	26,9	100,0	48,1	1,3	50,6	100,0	31,9	5,2	62,9	100,0	45,5	2,8	51,7	100,0
Milano . . . . .	79,8	0,8	19,4	100,0	42,1	5,6	52,3	100,0	27,9	3,3	68,8	100,0	41,1	4,4	54,5	100,0
Trento . . . . .	89,3	8,9	1,8	100,0	24,5	3,7	71,8	100,0	46,3	3,5	50,2	100,0	44,0	4,2	51,8	100,0
Venezia . . . . .	74,6	1,4	24,0	100,0	38,9	8,1	53,0	100,0	38,1	9,8	52,1	100,0	43,0	8,0	49,0	100,0
Trieste . . . . .	88,8	0,9	10,3	100,0	40,3	9,1	50,6	100,0	78,6	3,6	17,8	100,0	65,5	5,2	29,3	100,0
Genova . . . . .	87,6	1,2	11,2	100,0	47,4	14,3	38,3	100,0	17,3	28,4	54,3	100,0	36,3	20,0	43,7	100,0
Bologna . . . . .	72,6	0,2	27,2	100,0	10,9	65,8	23,3	100,0	41,3	7,3	51,4	100,0	16,3	58,6	25,1	100,0
Firenze . . . . .	86,4	0,2	13,4	100,0	48,1	3,8	48,1	100,0	53,9	3,1	43,0	100,0	53,2	3,3	43,5	100,0
Perugia . . . . .	89,8	1,6	8,6	100,0	74,3	1,4	24,3	100,0	45,5	5,7	48,8	100,0	66,8	2,9	30,3	100,0
Ancona . . . . .	85,1	1,0	13,9	100,0	62,4	1,9	35,7	100,0	36,1	5,2	58,7	100,0	58,5	2,5	39,0	100,0
Roma . . . . .	80,7	0,9	18,4	100,0	36,0	3,3	60,7	100,0	32,8	1,6	65,6	100,0	38,0	2,4	59,6	100,0
L'Aquila . . . . .	89,8	—	10,2	100,0	37,8	4,9	57,3	100,0	51,7	1,1	47,2	100,0	49,1	2,7	48,5	100,0
Napoli . . . . .	78,2	1,6	20,2	100,0	43,1	5,7	51,2	100,0	24,5	8,7	66,8	100,0	41,2	6,1	52,7	100,0
Bari . . . . .	88,0	—	12,0	100,0	45,0	3,6	41,4	100,0	36,7	5,7	57,6	100,0	45,3	8,7	46,0	100,0
Lecce . . . . .	55,6	44,4	—	100,0	57,6	3,6	38,8	100,0	70,1	1,8	28,1	100,0	64,4	7,2	28,4	100,0
Potenza . . . . .	98,6	—	1,4	100,0	48,9	8,4	42,7	100,0	37,1	13,0	49,9	100,0	47,9	10,1	42,0	100,0
Catanzaro . . . . .	95,6	—	4,4	100,0	42,6	7,0	50,4	100,0	48,4	3,4	48,2	100,0	47,1	4,8	48,1	100,0
Caltanissetta . . . . .	80,9	3,4	15,7	100,0	64,7	1,0	34,3	100,0	58,2	6,9	34,3	100,0	64,3	4,4	31,3	100,0
Catania . . . . .	91,0	0,6	8,4	100,0	46,8	5,9	47,3	100,0	46,3	3,4	50,3	100,0	50,4	3,8	45,8	100,0
Messina . . . . .	89,7	0,4	9,9	100,0	82,2	4,0	3,8	100,0	40,6	4,5	54,9	100,0	66,5	8,7	24,8	100,0
Palermo . . . . .	68,6	7,6	23,8	100,0	51,8	4,2	44,0	100,0	48,5	3,1	48,4	100,0	51,3	3,8	44,9	100,0
Cagliari . . . . .	86,8	5,3	7,9	100,0	42,8	4,2	53,0	100,0	49,2	4,7	46,1	100,0	32,4	4,6	43,0	100,0
<i>Totali . . . . .</i>	<i>79,1</i>	<i>4,2</i>	<i>16,7</i>	<i>100,0</i>	<i>40,9</i>	<i>3,0</i>	<i>46,1</i>	<i>100,0</i>	<i>38,3</i>	<i>6,8</i>	<i>54,9</i>	<i>100,0</i>	<i>43,5</i>	<i>9,7</i>	<i>46,8</i>	<i>100,0</i>
<i>Italia Settentrionale . . . . .</i>	<i>79,2</i>	<i>1,0</i>	<i>19,8</i>	<i>100,0</i>	<i>32,7</i>	<i>24,9</i>	<i>42,4</i>	<i>100,0</i>	<i>29,7</i>	<i>12,7</i>	<i>57,6</i>	<i>100,0</i>	<i>36,3</i>	<i>18,6</i>	<i>45,1</i>	<i>100,0</i>
<i>Italia Centrale . . . . .</i>	<i>83,6</i>	<i>0,8</i>	<i>15,6</i>	<i>100,0</i>	<i>43,5</i>	<i>3,1</i>	<i>53,4</i>	<i>100,0</i>	<i>37,5</i>	<i>2,3</i>	<i>60,2</i>	<i>100,0</i>	<i>44,7</i>	<i>2,6</i>	<i>52,7</i>	<i>100,0</i>
<i>Italia Meridionale . . . . .</i>	<i>76,2</i>	<i>9,3</i>	<i>14,5</i>	<i>100,0</i>	<i>44,6</i>	<i>6,4</i>	<i>49,0</i>	<i>100,0</i>	<i>40,9</i>	<i>5,8</i>	<i>53,3</i>	<i>100,0</i>	<i>46,2</i>	<i>6,5</i>	<i>47,3</i>	<i>100,0</i>
<i>Italia Insulare . . . . .</i>	<i>80,5</i>	<i>4,0</i>	<i>15,5</i>	<i>100,0</i>	<i>59,4</i>	<i>7,1</i>	<i>33,5</i>	<i>100,0</i>	<i>47,4</i>	<i>3,7</i>	<i>48,9</i>	<i>100,0</i>	<i>54,5</i>	<i>4,7</i>	<i>40,8</i>	<i>100,0</i>

La percentuale delle controversie conciliate va da un minimo dello 0,8% nei distretti dell'Italia centrale, ad un massimo del 9,3% nell'Italia meridionale, massimo che, però, è determinato essenzialmente dal già ricordato valore di Lecce. Infatti, in altri quattro distretti della circoscrizione non vi sono state controversie definite per conciliazione, e nel sesto, quello di Napoli, queste raggiungono soltanto l'1,6% del totale.

Più notevoli sono le oscillazioni che si osservano nella percentuale di abbandoni. Nei quattro distretti dell'Italia settentrionale, questa oscilla da un minimo dell'1,8% a Trento ad un massimo di oltre il 27% a Bologna; nel centro si va da un 8,6% a Perugia, a oltre il 18% a Roma; nel meridione nessuna vertenza risulta abbandonata a Lecce, mentre a Napoli se ne registra il 20% di quelle definite; nelle isole, infine, si va da un minimo del 2,9% nel distretto sardo ad un massimo del 23,8% a Palermo.

La percentuale delle controversie decise dal magistrato sul totale di quelle definite in Tribunale è crescente, via via che dall'Italia settentrionale si scende verso le isole.

E', peraltro, da rilevare che l'eccezionalmente basso valore registrato per l'Italia settentrionale (32,7%, al quale corrisponde il 24,9% di controversie conciliate) dipende dalla anormalità — già in precedenza segnalata e illustrata — delle controversie iniziate a Bologna nel 1952 e che, in massima parte, si sono concluse nell'anno successivo per conciliazione (1).

Eliminando dai dati di Bologna quelli relativi al 1953, i dati percentuali della stessa circoscrizione e dell'intera Italia settentrionale risultano dai seguenti valori:

	<i>Corte d'appello Bologna</i>	<i>Italia Settentrionale</i>
Decise . . . . .	31,4	41,0
Conciliate . . . . .	1,9	6,8
Abbandonate . . . . .	66,7	52,2
<i>Totale</i> . . . . .	100,0	100,0

(1) Come già ricordato, infatti su 4.404 controversie conciliate in detta circoscrizione nei 54 mesi considerati, 4.371 sono concentrate nel solo anno 1953.

Anche prescindendo da tali anomalie, le percentuali di controversie decise sul totale di quelle definite dai Tribunali presentano una variabilità maggiore delle analoghe percentuali misurate per le Corti d'appello.

Nell'Italia settentrionale, infatti, prescindendo da Bologna, si va da un 24,5% a Trento a un 48,1% a Brescia; nel centro dal 36% a Roma al 74,3% a Perugia; nel meridione — la circoscrizione che si presenta in questo caso con carattere di maggiore omogeneità — dal 38,8% all'Aquila al 57,6% di Lecce e nelle isole dal 42,6% di Catanzaro, all'82,2% di Messina.

Tralasciando l'Italia settentrionale — i cui dati riportati nella *tabella 3* andrebbero corretti con quelli ora indicati — la percentuale di controversie conciliate nei Tribunali sul totale delle vertenze definite dagli organi giudiziari dello stesso tipo, va da circa il 3% nell'Italia centrale a oltre il 6% nel meridione e al 7% nelle isole, con punte di circa il 14% a Genova, a Bari e a Messina.

Le percentuali di abbandono sono tendenzialmente discendenti, poichè si passa dal 52,2% nell'Italia settentrionale — dato rettificato — al 53,4% nel centro, al 49% nel meridione, al 33,5% nelle isole, con una punta massima del 71,8% a Trento e un minimo del 3,8% a Messina (1).

Passando all'esame delle vertenze definite dalle Preture, si osserva una netta tendenza all'aumento — dal nord al sud — della percentuale di quelle decise; ed una correlativa riduzione della percentuale delle abbandonate, che peraltro — ancor più che per le vertenze definite dai tribunali — costituiscono la maggior parte delle vertenze definite in questa sede, che, però, nelle isole, rappresentano la maggioranza soltanto relativa.

La situazione appare, però, notevolmente differenziata da un distretto all'altro. E, infatti, nell'Italia settentrionale, la percentuale di decisioni va da un minimo del 17% a Genova ad un massimo del 78,6% a Trieste, e anche tra gli altri distretti si osserva una notevole dispersione.

Maggiormente raggruppate sembrano, invece, le percentuali di abbandono; dove, peraltro, si nota un minimo del 17,8% a Trieste, e an-

(1) Nella circoscrizione di Messina la ripartizione percentuale delle controversie definite in Tribunale si discosta alquanto da quella presentata dalle altre circoscrizioni, ma l'esame dei dati assoluti non fornisce alcuna indicazione circa una eventuale anomalia di andamento nell'uno o negli altri anni considerati.

che quelle delle conciliazioni che, però, a Genova raggiungono un eccezionale massimo del 28,4% (1).

Nell'Italia centrale le controversie definite per decisione del pretore variano dal 54% (Firenze) al 33% (Roma) e quelle abbandonate, inversamente, dal 43% (Firenze) al 66% (Roma). Nel meridione, la percentuale più elevata di controversie decise si riscontra a Lecce (70%) e quella di abbandonate a Napoli (67%); a Potenza si registra invece la percentuale più elevata (13%) di controversie conciliate.

Il gruppo dei distretti di Corte d'appello della Sicilia e della Sardegna si presenta piuttosto omogeneo, perchè le percentuali di vertenze decise variano soltanto dal 41% (Messina) al 58% (Caltanissetta), mentre quelle conciliate oscillano fra il 3 e il 7% e quelle abbandonate dal 35% (Caltanissetta) al 55% (Messina).

#### 59. - Indici di litigiosità in materia di rapporti di lavoro.

Il fenomeno della *litigiosità* nel campo dei rapporti di lavoro è, indubbiamente, connesso a tutta una serie di situazioni, di fatti e di circostanze.

Una analisi tendente alla individuazione delle cause principali del fenomeno non appare facile, anche perchè — per la convergente influenza dei fattori ora accennati — è probabile che, all'origine della maggiore o minore frequenza della litigiosità nel campo dei rapporti di lavoro, non vi sia una causa unica; e nemmeno una causa predominante.

Per valutare l'importanza differenziale del fenomeno nelle diverse zone territoriali, è innanzi tutto opportuno configurare un *indice di litigiosità* in materia di lavoro, che misuri la frequenza delle controversie in rapporto all'ammontare della popolazione lavoratrice.

A tal fine, è stato calcolato il numero delle controversie iniziate nel periodo per ogni 1.000 lavoratori dipendenti. L'entità numerica di questi è stata desunta — in mancanza di altre fonti più recenti e altrettanto complete e attendibili — dai risultati del censimento demografico del 1951, raggruppando nei rispettivi distretti di Corte d'appello i singoli dati provinciali.

(1) Le controversie conciliate e quelle abbandonate nel distretto di Genova nel primo semestre del 1955 appaiono molto più numerose di quelle degli anni precedenti; ma, poichè il numero delle controversie iniziate non presenta un andamento particolarmente anormale (come nel caso sopra accennato di Bologna), non sembra, in mancanza di altri elementi di giudizio, che tale eccezionalità di livello possa dipendere da circostanze particolari e per tale ragione non sembra nemmeno opportuno procedere ad una correzione dei dati.

Tali dati sono stati rilevati ai fini del computo della popolazione attiva e concernono i lavoratori dipendenti — dirigenti e impiegati, e lavoratori manuali — che svolgono normalmente una attività lavorativa, ivi compresi, peraltro, coloro che, alla data del censimento, erano in stato di disoccupazione.

In effetti, però — considerando che le controversie nella grande maggioranza sono instaurate dopo la cessazione del rapporto di lavoro — potrebbe essere ritenuto più esatto raffrontare il numero delle controversie non al numero dei lavoratori dipendenti — cioè, dei rapporti di lavoro in corso o presunti tali — ma a quello dei licenziati, dimessi, pensionati, ecc.; cioè, a quello dei rapporti di lavoro estinti nello stesso periodo.

Prescindendo da talune difficoltà metodologiche che, in tal caso, andrebbero affrontate, l'adozione di un tale criterio è, però, impedita dalla mancanza di statistiche complete e attendibili sui rapporti di lavoro cessati, in ciascun anno ed in ciascuna provincia.

Per quanto concerne il significato di questi indici, è da tenere, inoltre, presente che non si tratta di tassi annui — perchè sono stati calcolati per l'intero ciclo di cinquantaquattro mesi complessivamente considerato — e che non è tenuto conto del fatto che, in molti casi, si tratta presumibilmente di controversie plurime, interessanti, cioè, più di un lavoratore.

I risultati di questa elaborazione sono riportati nella *tabella 10*. Essi dimostrano che, nell'intero territorio nazionale, nei quattro anni e mezzo considerati sono state iniziate 12,28 controversie per ogni 1.000 lavoratori.

Il calcolo di tale coefficiente per i diversi distretti di Corte d'appello vede al primo posto Napoli con un valore di 33,38, al secondo Catania con 22,86, al terzo Genova con 21,04, al quarto Palermo con 19,78 e al quinto Lecce con 18,06; gli ultimi posti sono occupati da Trento con 4,34, Torino con 4,15 e Trieste con 1,71.

Particolare rilievo sembra meritare l'elevato valore che si riscontra nel distretto di Corte d'appello di Genova, valore che si discosta notevolmente da quelli presentati da tutte le altre circoscrizioni dell'Italia settentrionale e centrale e molto superiore anche alla maggior parte di quelli dell'Italia meridionale.

Come già si è accennato è, però, presumibile che le controversie di lavoro — indipendentemente dalla frequenza relativa che esse presentano in rapporto alla popolazione — siano connesse con tutta una serie di fenomeni economico-sociali che, per la loro natura, potrebbero ave-

TABELLA 10.

NUMERO DELLE CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO INIZIATE NEL 1951-1955 (1° semestre) e NUMERO DEI LAVORATORI DIPENDENTI ATTIVI NEI DISTRETTI DI CORTE D'APPELLO

DISTRETTI DI CORTE D'APPELLO	CONTROVERSIE INIZIATE DAL 1-1-51 AL 30-6-55		LAVORATORI DIPENDENTI (a)		Controversie iniziate nel periodo per 1.000 dipen- denti
	cifre assolute	percentuali	cifre assolute (in migliaia)	percentuali	
Torino .	4.245	3,0	1.022	8,8	4,15
Brescia .	2.528	1,8	609	5,3	4,15
Milano . .	13.891	9,8	1.536	13,3	9,04
Trento . .	729	0,5	168	1,5	4,34
Venezia .	5.763	4,1	893	7,7	6,45
Trieste . .	585	0,4	343	3,0	1,71
Genova .	10.314	7,3	490	4,2	21,04
Bologna .	8.248	5,8	884	7,6	9,33
Firenze .	5.992	4,2	643	5,6	9,32
Perugia .	1.676	1,2	140	1,2	11,97
Ancona .	2.103	1,5	209	1,8	10,06
Roma . .	14.093	9,9	850	7,3	16,58
L'Aquila .	2.216	1,6	187	1,6	11,85
Napoli . .	31.041	21,8	930	8,0	33,38
Bari . . .	7.210	5,1	416	3,6	17,33
Lecce . .	7.877	5,5	436	3,8	18,06
Potenza .	900	0,6	122	1,1	7,38
Catanzaro .	3.039	2,1	481	4,2	6,32
Caltanissetta	1.118	0,8	95	0,8	11,77
Catania .	7.019	4,9	307	2,7	22,86
Messina .	2.651	1,9	165	1,4	16,07
Palermo .	7.359	5,2	372	3,2	19,78
Cagliari .	1.442	1,0	268	2,3	5,38
<i>Totali .</i>	142.039	100,0	11.566	100,0	12,28
<i>Italia Settentr.</i>	46.303	32,7	5.945	51,4	7,79
<i>Italia Centrale</i>	23.864	16,8	1.842	15,9	12,96
<i>Italia Meridion.</i>	52.283	36,7	2.572	22,3	20,33
<i>Italia Insulare</i>	19.589	13,8	1.207	10,4	16,23

(a) Fonte: Istituto centrale di statistica; IX Censimento generale della popolazione (4 novembre 1951): *Vol. IV, Professioni*, Roma 1957, Tav. 4, pag. 570 e segg.

re una certa influenza nel determinare l'intensità assoluta della litigiosità giudiziaria in materia di lavoro.

Ora, tali fenomeni potrebbero essere menzionati. Tra essi soprattutto:

a) l'ammontare complessivo della popolazione lavorativa, che fornisce, nella maggior parte dei casi, gli attori delle vertenze;

b) l'attività giudiziaria in materia civile, che rappresenta un mezzo formalmente analogo per il riconoscimento e la tutela degli interessi privati;

c) il livello dei redditi, che costituisce un indice segnaletico del grado di prosperità, o inversamente di bisogno, delle popolazioni;

d) l'intensità degli scioperi, che rivelano lo stato delle relazioni industriali e rappresentano il mezzo più drastico e immediato per l'affermazione degli interessi dei lavoratori;

e) il grado di osservanza della contrattualistica e della legislazione protettiva del lavoro, osservata attraverso l'attività degli organi statali preposti alla vigilanza in questo campo.

Per accertare fino a che punto siano vere le ipotesi di dipendenza da tali fenomeni delle vertenze di lavoro, è stata condotta una serie di accertamenti.

Prima di passare all'analisi di risultati, è opportuno sottolineare che questa fase della ricerca ha soprattutto finalità comparative sul piano territoriale.

Ciò spiega perchè i diversi fenomeni, presi in esame, siano stati considerati nella loro intensità assoluta. E, del resto, ovviamente, i risultati non sarebbero stati diversi, sul piano relativo, se tali intensità assolute fossero state rapportate ad un termine di paragone, quale ad esempio la popolazione lavoratrice, che necessariamente non poteva non essere unico per tutte.

Inoltre, ciò spiega, altresì — come meglio verrà chiarito più oltre — perchè tra le controversie di lavoro siano state considerate quelle iniziate.

#### **60. - Le controversie di lavoro in rapporto alla popolazione lavorativa.**

Un primo fattore da considerare come influente sul manifestarsi delle controversie di lavoro è rappresentato dall'ammontare della popolazione lavorativa. Sembra, infatti, fondato ritenere che le vertenze di

lavoro siano più frequenti in valore assoluto laddove i rapporti di lavoro sono più numerosi.

I dati sul numero dei lavoratori alle dipendenze di terzi, risultanti in ciascun distretto di Corte d'appello, sono riportati nella *tabella 10*; e vanno valutati con le avvertenze e i chiarimenti già avanzati.

Nella graduatoria di importanza decrescente, Milano occupa il primo posto, con 1.536.000 lavoratori dipendenti, seguita da Torino con 1.022.000, da Napoli con 930.000, da Venezia con 893.000 e da Bologna con 884.000; gli ultimi posti sono, invece, occupati dalle circoscrizioni giudiziarie di Perugia con 14.000 lavoratori, Potenza con 122.000 e da Caltanissetta con 95.000.

Tale graduatoria è, quindi, alquanto diversa da quella delle controversie, che vede al primo posto Napoli, seguita da Roma, Milano, Genova e Bologna; Venezia vi occupa soltanto l'11° posto e Torino il 12°; gli ultimi posti sono ricoperti da Potenza, Trento e Trieste.

#### **61. - Le controversie di lavoro in rapporto alla attività giudiziaria civile.**

Per esaminare l'attendibilità della connessione tra la litigiosità nel campo dei rapporti di lavoro e la litigiosità giudiziaria di carattere generale, sono state considerate, per i singoli distretti di Corte d'appello, da un lato, le controversie di lavoro rilevate come iniziate nel complesso del periodo di osservazione e, dall'altro, i procedimenti di cognizione sopravvenuti nel quadriennio 1951-1954 in tutti gli organi giudiziari di primo grado e del grado di appello (v. *tabella 11*).

Il confronto è stato effettuato con riferimento alle controversie iniziate ed ai procedimenti di cognizione sopravvenuti, perchè si è ritenuto che i risultati possono essere più attendibili se la comparazione viene effettuata sulle procedure iniziate, anzichè su quelle concluse, poichè è noto che numerosi fattori possono influenzare la durata dei procedimenti; e, quindi, almeno entro certi limiti, influenzare i dati sulle procedure definite o concluse.

Il periodo cui si riferiscono le due serie di dati posti a confronto non sono esattamente coincidenti, perchè quello considerato ai fini delle controversie di lavoro include il primo semestre 1955 non compreso, invece, nei dati sulle complessive cause in materia civile; ma tale diversità è di scarso rilievo, perchè — come già si è avvertito — il fine del raffronto non è tanto quello di procedere ad una comparazione diretta fra i dati assoluti, quanto piuttosto quello di esaminare le posizio-



TABELLA II.

**PROCEDIMENTI DI COGNIZIONE SOPRAVVENUTI  
NEL QUADRIENNIO 1951-54 NEGLI ORGANI GIUDIZIARI  
DI 1° GRADO E D'APPELLO SUDDIVISI PER DISTRETTI  
DI CORTE D'APPELLO**

DISTRETTI DI CORTE D'APPELLO	PROCEDIMENTI SOPRAVVENUTI (a)	
	cifre assolute	ripartizione percentuale
Torino . . . . .	124.954	5,85
Brescia . . . . .	58.181	2,72
Milano . . . . .	195.695	9,17
Trento . . . . .	21.676	1,02
Venezia . . . . .	116.187	5,44
Trieste . . . . .	16.730	0,78
Genova . . . . .	83.001	3,89
Bologna . . . . .	101.104	4,74
Firenze . . . . .	90.487	4,24
Perugia . . . . .	23.113	1,08
Ancona . . . . .	32.819	1,54
Roma . . . . .	186.869	8,75
L'Aquila . . . . .	55.810	2,61
Napoli . . . . .	289.040	13,54
Bari . . . . .	132.286	6,20
Lecce . . . . .	89.837	4,21
Potenza . . . . .	43.532	2,04
Catanzaro . . . . .	110.143	5,16
Caltanissetta . . . . .	41.072	1,92
Catania . . . . .	99.816	4,67
Messina . . . . .	34.181	1,60
Palermo . . . . .	99.664	4,67
Cagliari . . . . .	88.906	4,16
<i>Totale</i> . . . . .	2.135.103	100,00
<i>Italia Settentrionale</i> . . . . .	717.528	33,61
<i>Italia Centrale</i> . . . . .	333.288	15,61
<i>Italia Meridionale</i> . . . . .	720.648	33,76
<i>Italia Insulare</i> . . . . .	363.639	17,02

a) Fonte: Istituto centrale di statistica: *Annuario di Statistiche giudiziarie*, 1951-52, Roma 1953, Tav. 17, pag. 69 e *Anni 1953-54*, Roma 1955, Tav. 25, pag. 61.

ni relative dei diversi distretti di Corti d'appello nei confronti dei due fenomeni.

Nei quattro anni considerati sono state complessivamente iniziate oltre 2 milioni di cause civili; in cifre assolute, il maggior numero relativo di cause è stato registrato nel distretto di Corte d'appello di Napoli (289.000), seguito da quello di Milano (196.000), da quello di Roma (187.000), da quello di Bari (132.000) e da quello di Torino (125.000); le Corti d'appello con il minor numero di cause sono quelle di Perugia (23.000), di Trento (22.000) e di Trieste (17.000).

## 62. - Le controversie di lavoro in rapporto al reddito.

Altro fenomeno che potrebbe essere in correlazione, positiva o anche negativa, con la litigiosità in materia di rapporti di lavoro è rappresentato dalle condizioni economiche, ossia del più o meno elevato grado di benessere in cui le popolazioni si trovano.

Per valutare il grado di benessere si può fare ricorso a diversi criteri. Il più logico e il più diretto di essi sarebbe quello di fare riferimento al livello dei redditi dei lavoratori dipendenti nelle diverse provincie italiane. E' noto, però, che, in questo campo, vi è una certa carenza di documentazione statistica, quanto meno per molti settori di attività economica e per il complesso di essi.

In verità, per il settore industriale, la documentazione disponibile sarebbe completa e soddisfacente. E ci si riferisce in particolare alle statistiche compilate dall'I.N.A.I.L. sull'ammontare complessivo e medio delle retribuzioni corrisposte agli operai assicurati contro gli infortuni sul lavoro nei singoli settori di industria e nelle singole provincie italiane. Però, una tale documentazione potrebbe fornire una configurazione inesatta del livello generale dei salari; in particolare, perchè non terrebbe conto del diverso livello salariale degli altri settori, principalmente dell'agricoltura e del commercio, ai quali è certamente dovuta una considerevole aliquota delle controversie di lavoro.

D'altra parte non sembra opportuno, perchè offrirebbe un panorama altrettanto inesatto, nè appare possibile — per le difficoltà che si incontrerebbero ove si dovesse procedere al calcolo di una media generale valevole per l'insieme delle attività economiche — utilizzare la documentazione disponibile sui livelli delle retribuzioni contrattuali.

E' noto, infatti, che le retribuzioni effettive si discostano anche notevolmente da quelle minime; e se ne discostano in misura che non è

sempre uniforme e proporzionale in tutte le zone, perchè le differenze tra guadagni effettivi e minimi contrattuali dipendono da fattori numerosi e complessi, quali la struttura dell'attività economica, la composizione della manodopera occupata, la disponibilità di lavoratori, ecc.

Per tali considerazioni, appare consigliabile ricorrere ad un indice del grado di benessere economico che può apparire più generico; ma che, comunque, sembra più utile in questo caso, in cui — come già si è avvertito — interessa soprattutto la posizione relativa tra le diverse zone territoriali.

Sono state, pertanto, utilizzate le valutazioni del Tagliacarne sulla ripartizione percentuale del reddito nazionale complessivo prodotto nel 1955.

TABELLA 12.

RIPARTIZIONE PERCENTUALE PER DISTRETTI  
DI CORTE D'APPELLO, DEL REDDITO NAZIONALE  
PRODOTTO NEL 1955

DISTRETTI DI CORTE D'APPELLO	REDDITO PRODOTTO IN PERCENTUALE DEL TOTALE NAZIONALE (a)
Torino . . . . .	11,68
Brescia . . . . .	5,08
Milano . . . . .	17,00
Trento . . . . .	1,93
Venezia . . . . .	7,85
Trieste . . . . .	2,63
Genova . . . . .	5,44
Bologna . . . . .	8,85
Firenze . . . . .	6,78
Perugia . . . . .	1,32
Ancona . . . . .	2,32
Roma . . . . .	8,81
L'Aquila . . . . .	1,45
Napoli . . . . .	5,74
Bari . . . . .	2,13
Lecce . . . . .	1,41
Potenza . . . . .	0,63
Catanzaro . . . . .	1,84
Caltanissetta . . . . .	0,57
Catania . . . . .	1,68
Messina . . . . .	0,79
Palermo . . . . .	2,29
Cagliari . . . . .	1,78
<i>Totali</i> . . . . .	100,00

a) Fonte: G. TAGLIACARNE: *Calcolo del reddito del settore privato e della pubblica amministrazione nelle provincie e regioni d'Italia nel 1956 e indici di alcuni consumi e del risparmio bancario postale*, in « Moneta e Credito », n. 39, III trimestre 1957.

Secondo tali valutazioni (v. *tabella 12*) la graduatoria per distretti di Corti d'appello vede al primo posto quello di Milano che raggruppa il 17% del reddito nazionale 1955, seguito da quelli di Torino con 11,68%, Bologna (8,85%), Roma (8,81%) e Venezia (7,85%); gli ultimi tre posti sono occupati rispettivamente da Messina con lo 0,79%, da Potenza con lo 0,63% e da Caltanissetta con lo 0,57%.

### 63. - Controversie giudiziarie di lavoro e conflitti sindacali.

Le controversie di lavoro dibattute in sede giudiziaria sono, in sostanza, manifestazioni di stati di tensione o, comunque, anormali del mondo del lavoro. La frequenza di esse dovrebbe essere, perciò, presumibilmente legata, da un lato, allo stato delle relazioni industriali e, dall'altro, al grado di osservanza — soprattutto da parte dei datori di lavoro, ma anche da parte dei lavoratori — delle disposizioni legislative e contrattuali che regolano il rapporto di lavoro.

In considerazioni di tali possibili connessioni, i dati sulle controversie di lavoro sono stati posti a confronto con quelli sui conflitti, da un lato, e con quelli che illustrano l'attività degli Ispettorati del lavoro, dall'altro.

I dati sui conflitti di lavoro sono forniti dall'Istituto centrale di statistica su base regionale; e, perciò, nella *tabella 13* anche i dati sulle controversie sono stati raggruppati per regione. Di conseguenza, la comparabilità territoriale non è in tutti i casi perfetta, ma le differenze esistenti per talune regioni sono molto modeste e, comunque, non tali da alterare il valore del confronto.

Per i conflitti, sono stati considerati i dati sulle ore di lavoro perdute a causa di essi nel corso di due anni (1) — il 1954 ed il 1955 — in considerazione del fatto che trattasi di un fenomeno soggetto a variazioni da un anno all'altro, per cui i dati del solo anno 1955 — l'anno, cioè, considerato nella maggior parte degli altri fenomeni fin qui presi in esame — non avrebbe forse fornito una esatta visione della situazione. Nei conflitti di lavoro svoltisi nei due anni considerati, sono andate perdute 65.311.000 ore di lavoro, di cui oltre 12.000.000 in Lombardia, 11.700.000 in Emilia-Romagna, 8.500.000 in Toscana, 6.500.000 in Piemonte, 6.300.000 nel Veneto.

(1) Come è noto, nella statistica dei conflitti di lavoro il dato sulle ore perdute è quello più significativo, perchè il solo numero dei conflitti stessi è considerato di scarso interesse a causa del fatto che esso non mette in luce l'importanza e la gravità delle astensioni dal lavoro.

Pertanto, la Lombardia occupa il primo posto, mentre occupa il terzo nella ripartizione percentuale delle controversie di lavoro; l'Emilia-Romagna, che nelle controversie occupa il settimo, occupa il secondo nei conflitti, e la Campania passa dal primo posto nella graduatoria delle controversie al nono in quella dei conflitti. L'ultimo posto della graduatoria secondo i conflitti è assegnato alla Basilicata, che occupa il sedicesimo in quella delle controversie; in ambedue i casi, il penultimo posto è invece occupato dal Trentino-Alto Adige.

In sostanza, quindi, la concordanza fra la graduatoria delle controversie, e quella dei conflitti, sembra migliore di quella osservata tra le graduatorie delle controversie e del reddito; ma non migliore anche

TABELLA 13.

ORE DI LAVORO PERDUTE PER CONFLITTI DI LAVORO  
NEL 1954-1955 E CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO  
INIZIATE PRESSO GLI ORGANI GIUDIZIARI NEL 1951-55 (1° sem.)  
SUDDIVISE PER REGIONI

R E G I O N I	CONFLITTI DI LAVORO NEL 1954 E NEL 1955 (a)		Ripartizione percentuale controversie di lavoro
	ore di lavoro perdute	ripartizione percentuale delle ore	
Piemonte e Valle d'Aosta . . . . .	6.489	9,9	3,0
Lombardia . . . . .	12.168	18,6	11,6
Trentino - Alto Adige . . . . .	268	0,4	0,5
Veneto . . . . .	6.304	9,6	4,1
Friuli - Venezia Giulia . . . . .	567	0,9	0,4
Liguria . . . . .	4.434	6,7	(a) 7,3
Emilia - Romagna . . . . .	11.728	18,0	5,8
Toscana . . . . .	8.521	13,0	(b) 4,2
Umbria . . . . .	1.154	1,8	1,2
Marche . . . . .	558	0,9	1,5
Lazio . . . . .	3.376	5,2	9,9
Abruzzi e Molise . . . . .	423	0,7	(c) 1,6
Campania . . . . .	1.854	2,9	(d) 21,8
Puglia . . . . .	977	1,5	10,6
Basilicata . . . . .	194	0,3	0,6
Calabria . . . . .	529	0,8	2,1
Sicilia . . . . .	4.856	7,4	12,8
Sardegna . . . . .	911	1,4	1,0
<i>Totale</i> . . . . .	65.311	100,0	100,0

a) Fonte (per i conflitti di lavoro): Istituto centrale di statistica: *Annuario statistico italiano*, 1955 (Tav. 356), Roma 1956, e 1956 (Tav. 389) Roma 1957 — (a) Esclusa la provincia di Massa Carrara; (b) Compresa la provincia di Massa Carrara; (c) Esclusa la provincia di Campobasso; (d) Compresa la provincia di Campobasso.

di quelle registrate per i fenomeni considerati precedentemente (attività giudiziaria civile e numero dei lavoratori).

#### 64. - Controversie giudiziarie di lavoro e osservanza della regolamentazione dei rapporti di lavoro.

Per quanto concerne il grado di osservanza delle norme contrattuali e legislative, l'unico elemento dal quale esso può essere valutato su basi quantitative è costituito dalle risultanze statistiche dell'azione di vigilanza svolta dagli Ispettorati del lavoro nelle singole provincie.

TABELLA 14.

CONTRAVVENZIONI ELEVATE DAGLI ISPETTORATI DEL LAVORO E SOMME RECUPERATE A SEGUITO DELL'AZIONE DI VIGILANZA DA ESSI SVOLTA NEL TERRITORIO DI CIASCUN DISTRETTO DI CORTE D'APPELLO NEL 1955

DISTRETTI DI CORTE D'APPELLO	CONTRAVVENZIONI (a)		SOMME RECUPERATE (a)	
	cifre assolute	ripartizione percentuale	milioni di lire	ripartizione percentuale
Torino . . . . .	9.398	5,31	1.650	8,42
Brescia . . . . .	6.916	3,95	961	4,90
Milano . . . . .	28.789	16,41	3.253	16,59
Trento . . . . .	2.601	1,49	407	2,08
Venezia . . . . .	6.252	3,57	694	3,54
Trieste . . . . .	2.925	1,67	449	2,29
Genova . . . . .	7.590	4,34	1.010	5,16
Bologna . . . . .	9.284	5,30	1.863	9,51
Firenze . . . . .	12.941	7,38	1.652	8,42
Perugia . . . . .	3.456	1,97	216	1,10
Ancona . . . . .	7.727	4,41	489	2,50
Roma . . . . .	13.460	7,68	1.767	9,01
L'Aquila . . . . .	4.170	2,38	309	1,58
Napoli . . . . .	16.597	9,46	1.668	8,50
Bari . . . . .	6.144	3,51	469	2,39
Lecce . . . . .	5.387	3,07	261	1,33
Potenza . . . . .	3.714	2,12	275	1,40
Catanzaro . . . . .	4.676	2,67	484	2,47
Caltanissetta . . . . .	3.746	2,14	348	1,78
Catania . . . . .	8.059	4,60	279	1,43
Messina . . . . .	1.669	0,95	242	1,23
Palermo . . . . .	4.256	2,42	449	2,28
Cagliari . . . . .	5.605	3,20	409	2,09
<i>Totale</i> . . . . .	175.362	100,00	19.604	100,00

a) Fonte: Ministero del lavoro e della previdenza sociale: *L'attività dell'Ispettorato del lavoro nell'anno 1955*, in *Rass. lav.*, giugno 1957, tab. 11, pag. 819 e segg.

Nelle relazioni sull'attività di tali Ispettorati viene indicato, per ogni provincia, il numero delle aziende ispezionate, il numero delle denunce pervenute a carico dei datori di lavoro, quello delle diffide e prescrizioni notificate, quello delle contravvenzioni elevate e, infine, l'ammontare delle somme recuperate in favore dei lavoratori (v. *tabella 14*).

Tra tali dati, quelli più significativi ai fini di un giudizio sul grado assoluto di osservanza delle norme — non di quello relativo, per la cui valutazione occorrerebbe conoscere il numero delle aziende esistenti in ciascuna circoscrizione — sembrano individuabili nel numero delle contravvenzioni e nell'ammontare delle somme recuperate. Sono stati, pertanto, considerati questi dati, riferiti al 1955.

Anche in questo caso, tenendo conto delle finalità del confronto, occorre analizzare l'ordine di successione dei diversi distretti di Corte d'appello. Per quanto riguarda il numero delle contravvenzioni, al primo posto si trova Milano, seguita da Napoli, Roma, Firenze e Torino; gli ultimi posti della graduatoria sono occupati da Trieste, Trento e Messina.

Sotto il profilo delle somme recuperate, il primo posto in graduatoria è occupato sempre da Milano, seguita da Bologna, Roma, Napoli e Firenze; in fine si trovano Lecce, Messina e Perugia. E ancora più numerosi sono gli spostamenti che si osservano — rispetto alle contravvenzioni — nella zona centrale della graduatoria e rispetto a quella delle controversie in quasi tutta la successione.

#### 65. - Considerazioni conclusive.

Per valutare sinteticamente — in una forma meno empirica e approssimativa da quella consentita da un semplice raffronto fra le diverse posizioni relative — le connessioni eventualmente esistenti tra i diversi fenomeni considerati — controversie individuali di lavoro da un lato e, dall'altro, rispettivamente, la popolazione lavorativa, i procedimenti giudiziari civili, il livello dei redditi, i conflitti di lavoro, l'osservanza delle leggi sociali — sono stati calcolati gli *indici di cograduazione* del Gini tra le diverse serie.

Come è noto, si tratta di un indice statistico che raggiunge il valore di  $+1$ , quando le graduatorie tra i due fenomeni, che si pongono a confronto sono perfettamente uguali; raggiunge, invece, all'opposto il valore di  $-1$ , quando una graduatoria è esattamente rovesciata rispetto all'altra, cioè quando tra i due fenomeni c'è contrograduazione perfetta.

Esso assume, invece, valori decimali intermedi — cioè, inferiori all'unità — che sono di segno positivo, se l'intensità dei due fenomeni au-

menta o diminuisce di conserva, negativo se al crescere dell'uno, l'altro diminuisce — il cui livello assoluto indica di quanto la connessione si avvicini alla cograduazione perfetta o alla completa contrograduazione.

I valori ottenuti tra la graduatoria delle controversie giudiziarie di lavoro e quelle degli altri fenomeni considerati sono rispettivamente i seguenti:

a) con la popolazione lavorativa . . . . .	+ 0,583
b) con i procedimenti giudiziari civili . . . . .	+ 0,742
c) con la ripartizione del reddito . . . . .	+ 0,424
d) con le ore di lavoro perdute per conflitti (valore non completamente comparabile con gli altri perché calcolato su un numero inferiore di termini) . . . . .	+ 0,556
e) con le contravvenzioni elevate dagli Ispettorati del lavoro . . . . .	+ 0,553
f) con le somme recuperate a seguito dell'azione di vigilanza svolta dagli ispettorati del lavoro . . . . .	+ 0,432

Quindi, l'analisi statistica condotta attraverso questi indici — che misurano la connessione tra due fenomeni con un grado non rigorosamente preciso, e in forma non molto affinata, ma che comunque sono sufficienti ai fini di una identificazione abbastanza corretta dell'andamento generale della connessione stessa — conferma, in sostanza, l'esattezza della prima impressione suggerita dall'esame analitico delle cifre assolute: le controversie di lavoro da un lato e gli altri fatti considerati dall'altro, costituiscono fenomeni tra loro connessi, ma tale connessione è di grado piuttosto modesto. Infatti, gli *indici di cograduazione* sopra riportati assumono valore algebricamente positivo, ma presentano, quasi tutti, un livello assoluto alquanto basso.

Quindi, sembra potersi concludere che la *frequenza* delle controversie individuali di lavoro non dipende direttamente, nè prevalentemente, dal livello dei redditi, nè dallo stato di eventuale tensione dei rapporti sindacali o dal grado di osservanza della legislazione sociale e nemmeno dalla numerosità della popolazione lavoratrice.

Essa sembra, invece, maggiormente collegata con il livello generale della litigiosità giudiziaria.

Il ricorso alla Magistratura per risolvere questioni sorte in dipendenza dell'esistenza, attuale o passata, di un rapporto di lavoro, non sembra determinato dall'eventuale stato di benessere o di indigenza, nè dalle condizioni ambientali specifiche del mondo del lavoro, ma sembra



piuttosto che sia favorito soprattutto da fattori psicologici, quegli stessi fattori, cioè, che determinano l'abitudine al ricorso al Magistrato, anche per questioni di carattere diverso e più generale; cioè in sostanza da quella che potrebbe essere definita la propensione al contendere.

Per accertare la piena fondatezza di tale ipotesi, sarebbe certamente necessario condurre una analisi ben più accurata di quella, i cui risultati sono stati esposti nei precedenti paragrafi.

Lo stato attuale della documentazione statistica non consente, però, di acquisire tutti quegli elementi che permetterebbero tale analisi più vasta e più approfondita.

E' da rilevare, anzi, che è stata necessaria una indagine apposita, effettuata in occasione dell'Inchiesta, e a cura della Commissione parlamentare, per raccogliere — per la prima volta per quanto risulta allo stato degli atti — dati specifici sul fenomeno della litigiosità nel campo dei rapporti di lavoro.

Tale indagine, per forza di cose, si è dovuta limitare ad un periodo che, per quanto pluriennale, appare tuttavia non sufficientemente esteso per consentire il raggiungimento di conclusioni definitive sulle stesse caratteristiche fondamentali del fenomeno.

Si è, più volte, notato che le manifestazioni statistiche di taluni aspetti di esso si presentano alterate da circostanze del tutto accidentali, verificatesi nel periodo in esame, e la cui influenza, presumibilmente, sarebbe stata molto attenuata, ove si fosse potuto disporre di dati relativi ad una più lunga serie di anni.

Sembra, pertanto, auspicabile che, in futuro, la documentazione statistica sulle controversie individuali di lavoro trattate dalla Magistratura, venga tenuta distinta nell'ambito delle pubblicazioni ufficiali di statistica giudiziaria, cosicchè il fenomeno possa essere studiato e analizzato con ben maggiore profondità e completezza di quella consentita in questa occasione, e con tutto il serio impegno che l'argomento richiede.

TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1951			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
ANCONA	Corte d'Appello	20	14	—	1
	Tribunali . .	260	113	6	47
	Preture . . .	101	22	4	46
	<i>Totale . .</i>	381	149	10	94
L'AQUILA	Corte d'Appello	22	7	—	1
	Tribunali . .	157	32	6	47
	Preture . . .	198	70	—	107
	<i>Totale . .</i>	377	109	6	155
BARI	Corte d'Appello	147	8	—	4
	Tribunali . .	547	223	37	149
	Preture . . .	944	259	37	416
	<i>Totale . .</i>	1.638	490	74	569
BOLOGNA	Corte d'Appello	91	18	—	4
	Tribunali . .	445	146	6	201
	Preture . . .	111	30	4	53
	<i>Totale . .</i>	647	194	10	258
BRESCIA	Corte d'Appello	70	38	4	14
	Tribunali . .	179	39	2	82
	Preture . . .	258	66	11	172
	<i>Totale . .</i>	507	143	17	268
CAGLIARI	Corte d'Appello	13	5	—	1
	Tribunali . .	109	35	1	32
	Preture . . .	169	61	4	72
	<i>Totale . .</i>	291	101	5	105
CALTANISSETTA	Corte d'Appello	18	15	—	3
	Tribunali . .	72	34	—	28
	Preture . . .	126	60	10	26
	<i>Totale . .</i>	216	109	10	57

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1952			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
ANCONA	Corte d'Appello	22	18	—	—
	Tribunali . . .	339	129	1	65
	Preture . . .	87	27	5	44
	<i>Totale . . .</i>	448	174	6	109
L'AQUILA	Corte d'Appello	28	20	—	2
	Tribunali . . .	190	75	8	61
	Preture . . .	216	74	3	75
	<i>Totale . . .</i>	434	169	11	138
BARI	Corte d'Appello	130	41	—	9
	Tribunali . . .	582	200	54	194
	Preture . . .	533	168	29	250
	<i>Totale . . .</i>	1.245	409	83	453
BOLOGNA	Corte d'Appello	105	60	—	12
	Tribunali . . .	5.035	105	3	366
	Preture . . .	104	49	13	51
	<i>Totale . . .</i>	5.244	214	16	429
BRESCIA	Corte d'Appello	74	46	—	17
	Tribunali . . .	250	110	4	91
	Preture . . .	184	57	12	97
	<i>Totale . . .</i>	508	213	16	205
CAGLIARI	Corte d'Appello	39	9	2	1
	Tribunali . . .	129	30	2	30
	Preture . . .	177	54	10	85
	<i>Totale . . .</i>	345	93	14	116
CALTANISSETTA	Corte d'Appello	54	47	2	5
	Tribunali . . .	86	37	1	34
	Preture . . .	140	73	5	54
	<i>Totale . . .</i>	280	157	8	93

Segue: TABELLA 15.

**CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955**

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1953			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
ANCONA	Corte d'Appello	28	17	1	2
	Tribunali . .	353	142	2	102
	Preture . . .	80	28	4	40
	<i>Totale . .</i>	461	187	7	144
L'AQUILA	Corte d'Appello	32	20	—	1
	Tribunali . .	179	44	2	78
	Preture . . .	265	133	—	100
	<i>Totale . .</i>	476	197	2	179
BARI	Corte d'Appello	154	115	—	12
	Tribunali . .	796	245	49	208
	Preture . . .	556	160	34	231
	<i>Totale . .</i>	1.506	520	83	451
BOLOGNA	Corte d'Appello	163	53	—	19
	Tribunali . .	600	182	4.371	389
	Preture . . .	126	50	4	45
	<i>Totale . .</i>	889	285	4.375	453
BRESCIA	Corte d'Appello	81	51	1	11
	Tribunali . .	265	116	4	98
	Preture . . .	116	43	6	63
	<i>Totale . .</i>	462	210	11	172
CAGLIARI	Corte d'Appello	32	25	2	5
	Tribunali . .	93	19	3	29
	Preture . . .	211	50	7	66
	<i>Totale . .</i>	336	94	12	100
CALTANISSETTA	Corte d'Appello	29	18	1	8
	Tribunali . .	83	42	1	32
	Preture . . .	78	61	6	22
	<i>Totale . .</i>	190	121	8	62

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1954			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
ANCONA	Corte d'Appello	31	29	—	7
	Tribunali . . .	401	171	7	106
	Preture . . .	84	27	1	35
	<i>Totale . . .</i>	516	227	8	148
L'AQUILA	Corte d'Appello	40	31	—	7
	Tribunali . . .	215	55	7	112
	Preture . . .	270	172	6	73
	<i>Totale . . .</i>	525	258	13	192
BARI	Corte d'Appello	174	138	—	21
	Tribunali . . .	788	188	74	230
	Preture . . .	550	156	20	290
	<i>Totale . . .</i>	1.512	482	94	541
BOLOGNA	Corte d'Appello	155	155	1	67
	Tribunali . . .	687	236	17	458
	Preture . . .	116	30	7	56
	<i>Totale . . .</i>	958	421	25	581
BRESCIA	Corte d'Appello	76	52	—	15
	Tribunali . . .	402	113	1	137
	Preture . . .	176	56	8	97
	<i>Totale . . .</i>	654	221	9	249
CAGLIARI	Corte d'Appello	38	32	1	1
	Tribunali . . .	108	7	2	20
	Preture . . .	142	100	4	36
	<i>Totale . . .</i>	288	139	7	57
CALTANISSETTA	Corte d'Appello	45	33	2	7
	Tribunali . . .	139	65	1	3
	Preture . . .	94	38	5	41
	<i>Totale . . .</i>	278	136	8	51

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		1-1 - 30-6 del 1955			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
ANCONA	Corte d'Appello	17	14	—	5
	Tribunali . .	237	104	6	57
	Preture . . .	43	8	—	17
	<i>Totale . .</i>	297	126	6	79
L'AQUILA	Corte d'Appello	18	19	—	—
	Tribunali . .	156	25	7	52
	Preture . . .	230	54	2	104
	<i>Totale . .</i>	404	98	9	156
BARI	Corte d'Appello	86	114	—	11
	Tribunali . .	682	115	80	112
	Preture . . .	541	80	8	107
	<i>Totale . .</i>	1.309	309	88	230
BOLOGNA	Corte d'Appello	51	42	—	21
	Tribunali . .	407	63	7	146
	Preture . . .	52	12	2	8
	<i>Totale . .</i>	510	117	9	175
BRESCIA	Corte d'Appello	38	19	1	21
	Tribunali . .	247	92	2	87
	Preture . . .	112	14	1	36
	<i>Totale . .</i>	397	125	4	144
CAGLIARI	Corte d'Appello	14	28	1	1
	Tribunali . .	67	1	1	3
	Preture . . .	101	21	2	9
	<i>Totale . .</i>	182	50	4	13
CALTANISSETTA	Corte d'Appello	28	6	—	—
	Tribunali . .	81	5	—	—
	Preture . . .	45	12	3	3
	<i>Totale . .</i>	154	23	3	3

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		complesso dei periodi			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
ANCONA	Corte d'Appello	118	92	1	15
	Tribunali . . .	1.590	659	20	377
	Preture . . .	395	112	16	182
	<i>Totale . . .</i>	2.103	863	37	574
L'AQUILA	Corte d'Appello	140	97	—	11
	Tribunali . . .	897	231	30	350
	Preture . . .	1.179	503	11	459
	<i>Totale . . .</i>	2.216	831	41	820
BARI	Corte d'Appello	691	416	—	57
	Tribunali . . .	3.395	971	294	893
	Preture . . .	3.124	823	128	1.294
	<i>Totale . . .</i>	7.210	2.210	422	2.244
BOLOGNA	Corte d'Appello	565	328	1	123
	Tribunali . . .	7.174	732	4.404	1.560
	Preture . . .	509	171	30	213
	<i>Totale . . .</i>	8.248	1.231	4.435	1.896
BRESCIA	Corte d'Appello	339	206	6	78
	Tribunali . . .	1.343	470	13	495
	Preture . . .	846	236	38	465
	<i>Totale . . .</i>	2.528	912	57	1.038
CAGLIARI	Corte d'Appello	136	99	6	9
	Tribunali . . .	506	92	9	114
	Preture . . .	800	286	27	268
	<i>Totale . . .</i>	1.442	477	42	391
CALTANIS- SETTA	Corte d'Appello	174	119	5	23
	Tribunali . . .	461	183	3	97
	Preture . . .	483	244	29	146
	<i>Totale . . .</i>	1.118	516	37	266

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1951			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
CATANIA	Corte d'Appello	71	55	1	8
	Tribunali . .	328	49	23	37
	Preture . . .	938	265	28	263
	<i>Totale . .</i>	1.337	369	52	308
CATANZARO (e R. Calabria)	Corte d'Appello	11	6	—	2
	Tribunali . .	309	76	22	125
	Preture . . .	430	130	8	162
	<i>Totale . .</i>	750	212	30	289
FIRENZE	Corte d'Appello	87	79	1	7
	Tribunali . .	573	266	18	288
	Preture . . .	375	264	10	157
	<i>Totale . .</i>	1.035	609	29	452
GENOVA	Corte d'Appello	135	105	2	15
	Tribunali . .	860	280	82	192
	Preture . . .	659	87	284	126
	<i>Totale . .</i>	1.654	472	368	333
LECCE	Corte d'Appello	58	30	—	—
	Tribunali . .	520	289	53	130
	Preture . . .	518	238	16	195
	<i>Totale . .</i>	1.096	557	69	325
MESSINA	Corte d'Appello	46	41	1	4
	Tribunali . .	184	124	33	8
	Preture . . .	191	47	14	42
	<i>Totale . .</i>	421	212	48	54



Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGistrate  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1952			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
CATANIA	Corte d'Appello	88	60	—	5
	Tribunali . . .	349	93	5	93
	Preture . . .	1.071	285	17	326
	<i>Totale . .</i>	1.508	438	22	424
CATANZARO (e R. Calabria)	Corte d'Appello	23	14	—	—
	Tribunali . . .	307	98	12	107
	Preture . . .	348	129	6	128
	<i>Totale . .</i>	678	241	18	235
FIRENZE	Corte d'Appello	132	113	—	15
	Tribunali . . .	661	294	17	288
	Preture . . .	404	224	17	155
	<i>Totale . .</i>	1.197	631	34	458
GENOVA	Corte d'Appello	170	152	3	18
	Tribunali . . .	915	307	32	243
	Preture . . .	626	90	128	312
	<i>Totale . .</i>	1.711	549	163	573
LECCE	Corte d'Appello	82	29	—	—
	Tribunali . . .	333	147	4	143
	Preture . . .	493	251	8	166
	<i>Totale . .</i>	908	427	12	309
MESSINA	Corte d'Appello	52	50	—	2
	Tribunali . . .	285	232	43	9
	Preture . . .	241	89	18	91
	<i>Totale . .</i>	578	371	61	102

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1953			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
CATANIA	Corte d'Appello	73	80	1	8
	Tribunali . . .	392	111	6	160
	Preture . . .	980	264	14	286
	<i>Totale . . .</i>	1.445	455	21	454
CATANZARO (e R. Calabria)	Corte d'Appello	21	9	—	—
	Tribunali . . .	243	73	5	98
	Preture . . .	213	98	4	86
	<i>Totale . . .</i>	477	180	9	184
FIRENZE	Corte d'Appello	96	74	—	12
	Tribunali . . .	820	338	44	311
	Preture . . .	252	109	6	117
	<i>Totale . . .</i>	1.168	521	50	440
GENOVA	Corte d'Appello	147	122	2	22
	Tribunali . . .	943	434	87	301
	Preture . . .	1.228	244	15	233
	<i>Totale . . .</i>	2.318	800	104	556
LECCE	Corte d'Appello	151	43	—	—
	Tribunali . . .	515	163	5	150
	Preture . . .	1.517	802	15	220
	<i>Totale . . .</i>	2.183	1.008	20	370
MESSINA	Corte d'Appello	78	64	—	11
	Tribunali . . .	226	211	32	9
	Preture . . .	254	77	1	144
	<i>Totale . . .</i>	598	352	33	164

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1954			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
CATANIA	Corte d'Appello	101	92	—	8
	Tribunali . . .	507	168	16	143
	Preture . . .	1.017	239	21	342
	<i>Totale . . .</i>	1.625	499	37	493
CATANZARO (e R. Calabria)	Corte d'Appello	48	11	—	—
	Tribunali . . .	288	75	7	70
	Preture . . .	372	113	6	109
	<i>Totale . . .</i>	708	199	13	179
FIRENZE	Corte d'Appello	156	76	—	13
	Tribunali . . .	1.271	301	19	281
	Preture . . .	258	103	6	116
	<i>Totale . . .</i>	1.685	480	25	410
GENOVA	Corte d'Appello	186	114	1	16
	Tribunali . . .	1.109	407	61	339
	Preture . . .	1.382	95	146	352
	<i>Totale . . .</i>	2.677	616	208	707
LECCE	Corte d'Appello	430	133	115	—
	Tribunali . . .	855	329	6	217
	Preture . . .	1.262	942	17	241
	<i>Totale . . .</i>	2.547	1.404	138	458
MESSINA	Corte d'Appello	115	81	—	10
	Tribunali . . .	272	230	30	11
	Preture . . .	313	110	10	167
	<i>Totale . . .</i>	700	421	40	188

Segue: TABELLA 15.

**CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955**

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		1-1 - 30-6 del 1955			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
CATANIA	Corte d'Appello	56	38	—	1
	Tribunali . .	278	96	15	89
	Preture . . .	770	151	9	92
	<i>Totale . .</i>	1.104	285	24	182
CATANZARO (e R. Calabria)	Corte d'Appello	11	3	—	—
	Tribunali . .	196	36	13	23
	Preture . . .	219	82	15	65
	<i>Totale . .</i>	426	121	28	88
FIRENZE	Corte d'Appello	121	—	—	6
	Tribunali . .	607	151	8	181
	Preture . . .	179	24	3	32
	<i>Totale . .</i>	907	175	11	219
GENOVA	Corte d'Appello	95	100	—	5
	Tribunali . .	885	219	236	258
	Preture . . .	956	148	517	1.066
	<i>Totale . .</i>	1.936	467	753	1.329
LECCE	Corte d'Appello	113	141	185	—
	Tribunali . .	403	195	3	117
	Preture . . .	627	144	5	129
	<i>Totale . .</i>	1.143	480	193	246
MESSINA	Corte d'Appello	44	7	—	—
	Tribunali . .	205	165	26	7
	Preture . . .	105	61	—	76
	<i>Totale . .</i>	354	233	26	83

Segue: TABELLA 15.

**CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955**

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		complesso dei periodi			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
CATANIA	Corte d'Appello	389	325	2	30
	Tribunali . . .	1.854	517	65	522
	Preture . . .	4.776	1.204	89	1.309
	<i>Totale . . .</i>	7.019	2.046	156	1.861
CATANZARO (e R. Calabria)	Corte d'Appello	114	43	—	2
	Tribunali . . .	1.343	358	59	423
	Preture . . .	1.582	552	39	550
	<i>Totale . . .</i>	3.039	953	98	975
FIRENZE	Corte d'Appello	592	342	1	53
	Tribunali . . .	3.932	1.350	106	1.349
	Preture . . .	1.468	724	42	577
	<i>Totale . . .</i>	5.992	2.416	149	1.979
GENOVA	Corte d'Appello	751	593	8	76
	Tribunali . . .	4.712	1.647	498	1.333
	Preture . . .	4.851	664	1.090	2.089
	<i>Totale . . .</i>	10.314	2.904	1.596	3.498
LECCE	Corte d'Appello	834	376	300	—
	Tribunali . . .	2.626	1.123	71	757
	Preture . . .	4.417	2.377	61	951
	<i>Totale . . .</i>	7.877	3.876	432	1.708
MESSINA	Corte d'Appello	335	243	1	27
	Tribunali . . .	1.212	962	164	44
	Preture . . .	1.104	384	43	520
	<i>Totale . . .</i>	2.651	1.589	208	591

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1951			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
MILANO	Corte d'Appello . . .	204	162	1	41
	Tribunali . . . . .	1.496	514	57	641
	Preture . . . . .	1.064	186	23	558
	<i>Totale</i> . . . . .	2.764	862	81	1.240
NAPOLI	Corte d'Appello . . .	627	267	8	81
	Tribunali . . . . .	3.874	1.331	148	1.312
	Preture . . . . .	2.395	309	109	1.328
	<i>Totale</i> . . . . .	6.896	1.907	265	2.721
PALERMO	Corte d'Appello . . .	26	12	8	5
	Tribunali . . . . .	357	94	8	94
	Preture . . . . .	921	441	37	249
	<i>Totale</i> . . . . .	1.304	547	53	348
PERUGIA	Corte d'Appello . . .	47	37	—	6
	Tribunali . . . . .	93	43	2	31
	Preture . . . . .	90	63	—	23
	<i>Totale</i> . . . . .	230	143	2	60
POTENZA	Corte d'Appello . . .	4	4	—	—
	Tribunali . . . . .	66	19	1	24
	Preture . . . . .	77	28	4	27
	<i>Totale</i> . . . . .	147	51	5	51
ROMA	Corte d'Appello . . .	150	103	1	31
	Tribunali . . . . .	1.718	306	29	684
	Preture . . . . .	980	233	14	694
	<i>Totale</i> . . . . .	2.848	642	44	1.409

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1952			
		Iniziate	Decise	Concliate	Abbandonate
MILANO	Corte d'Appello . . .	276	216	5	55
	Tribunali . . . . .	1.444	622	143	809
	Preture . . . . .	984	190	21	501
	<i>Totale</i> . . . . .	2.704	1.028	169	1.365
NAPOLI	Corte d'Appello . . .	633	358	5	94
	Tribunali . . . . .	3.464	1.217	208	1.541
	Preture . . . . .	1.939	314	117	894
	<i>Totale</i> . . . . .	6.036	1.889	330	2.529
PALERMO	Corte d'Appello . . .	219	122	15	36
	Tribunali . . . . .	380	133	7	157
	Preture . . . . .	924	337	20	383
	<i>Totale</i> . . . . .	1.523	592	42	576
PERUGIA	Corte d'Appello . . .	35	52	1	7
	Tribunali . . . . .	120	56	—	23
	Preture . . . . .	123	57	14	63
	<i>Totale</i> . . . . .	278	165	15	93
POTENZA	Corte d'Appello . . .	6	6	—	—
	Tribunali . . . . .	81	15	5	20
	Preture . . . . .	114	28	3	58
	<i>Totale</i> . . . . .	201	49	8	78
ROMA	Corte d'Appello . . .	269	128	1	20
	Tribunali . . . . .	1.714	480	69	894
	Preture . . . . .	1.199	349	16	849
	<i>Totale</i> . . . . .	3.182	957	86	1.763

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1953			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
MILANO	Corte d'Appello .	311	248	2	61
	Tribunali . . . .	1.588	690	130	774
	Preture . . . . .	1.015	215	30	566
	<i>Totale . . . . .</i>	<i>2.914</i>	<i>1.153</i>	<i>162</i>	<i>1.401</i>
NAPOLI	Corte d'Appello .	551	409	6	95 <sup>1</sup>
	Tribunali . . . .	3.727	1.122	158	1.519
	Preture . . . . .	1.966	334	168	847
	<i>Totale . . . . .</i>	<i>6.244</i>	<i>1.869</i>	<i>332</i>	<i>2.461</i>
PALERMO	Corte d'Appello .	195	116	7	61
	Tribunali . . . .	373	203	16	150
	Preture . . . . .	1.127	346	13	350
	<i>Totale . . . . .</i>	<i>1.695</i>	<i>665</i>	<i>36</i>	<i>561</i>
PERUGIA	Corte d'Appello .	70	39	2	2
	Tribunali . . . .	188	120	4	45
	Preture . . . . .	111	45	1	82
	<i>Totale . . . . .</i>	<i>369</i>	<i>204</i>	<i>7</i>	<i>129</i>
POTENZA	Corte d'Appello .	14	14	—	—
	Tribunali . . . .	70	25	5	13
	Preture . . . . .	84	25	5	31
	<i>Totale . . . . .</i>	<i>168</i>	<i>64</i>	<i>10</i>	<i>44</i>
ROMA	Corte d'Appello .	288	167	3	77
	Tribunali . . . .	1.866	593	45	1.055
	Preture . . . . .	933	479	20	1.174
	<i>Totale . . . . .</i>	<i>3.087</i>	<i>1.239</i>	<i>68</i>	<i>2.306</i>



Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1954			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
MILANO	Corte d'Appello .	306	242	2	62
	Tribunali . . . .	1.614	800	40	1.092
	Preture . . . . .	1.472	364	35	766
	<i>Totale . . . . .</i>	3.422	1.406	77	1.920
NAPOLI	Corte d'Appello .	743	431	10	93
	Tribunali . . . .	4.537	1.384	183	1.675
	Preture . . . . .	2.052	442	133	874
	<i>Totale . . . . .</i>	7.332	2.257	326	2.642
PALERMO	Corte d'Appello .	257	151	14	36
	Tribunali . . . .	469	219	19	155
	Preture . . . . .	1.023	444	37	524
	<i>Totale . . . . .</i>	1.749	814	70	715
PERUGIA	Corte d'Appello .	70	73	1	4
	Tribunali . . . .	259	163	3	48
	Preture . . . . .	132	45	2	47
	<i>Totale . . . . .</i>	461	281	6	99
POTENZA	Corte d'Appello .	35	35	—	—
	Tribunali . . . .	64	21	3	13
	Preture . . . . .	94	32	10	28
	<i>Totale . . . . .</i>	193	88	13	41
ROMA	Corte d'Appello .	411	252	3	47
	Tribunali . . . .	2.262	674	47	1.036
	Preture . . . . .	262	430	20	500
	<i>Totale . . . . .</i>	2.935	1.356	70	1.583

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		1-1 - 30-6 del 1955			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
MILANO	Corte d'Appello . . .	259	76	—	11
	Tribunali . . .	1.005	426	38	479
	Preture . . .	823	168	22	374
	<i>Totale</i> . . .	2.087	670	60	864
NAPOLI	Corte d'Appello . . .	421	289	7	89
	Tribunali . . .	2.794	846	79	969
	Preture . . .	1.318	208	42	442
	<i>Totale</i> . . .	4.533	1.343	128	1.500
PALERMO	Corte d'Appello . . .	142	3	1	2
	Tribunali . . .	256	94	10	74
	Preture . . .	690	305	12	364
	<i>Totale</i> . . .	1.088	402	23	440
PERUGIA	Corte d'Appello . . .	56	28	—	3
	Tribunali . . .	195	109	—	14
	Preture . . .	87	23	12	35
	<i>Totale</i> . . .	338	160	12	52
POTENZA	Corte d'Appello . . .	11	10	—	1
	Tribunali . . .	64	7	1	6
	Preture . . .	116	15	23	28
	<i>Totale</i> . . .	191	32	24	35
ROMA	Corte d'Appello . . .	210	159	1	9
	Tribunali . . .	1.272	519	42	668
	Preture . . .	559	317	19	396
	<i>Totale</i> . . .	2.041	995	62	1.073

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		complesso dei periodi			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
MILANO	Corte d'Appello .	1.356	944	10	230
	Tribunali . . . .	7.177	3.052	408	3.795
	Preture . . . . .	5.358	1.123	131	2.765
	<i>Totale . . . . .</i>	13.891	5.119	549	6.790
NAPOLI	Corte d'Appello .	2.975	1.754	36	452
	Tribunali . . . .	18.396	5.900	776	7.016
	Preture . . . . .	9.670	1.607	569	4.385
	<i>Totale . . . . .</i>	31.041	9.261	1.381	11.853
PALERMO	Corte d'Appello .	839	404	45	140
	Tribunali . . . .	1.835	743	60	630
	Preture . . . . .	4.685	1.873	119	1.870
	<i>Totale . . . . .</i>	7.359	3.020	224	2.640
PERUGIA	Corte d'Appello .	278	229	4	22
	Tribunali . . . .	855	491	9	161
	Preture . . . . .	543	233	29	250
	<i>Totale . . . . .</i>	1.676	953	42	433
POTENZA	Corte d'Appello .	70	69	—	1
	Tribunali . . . .	345	87	15	77
	Preture . . . . .	485	128	45	172
	<i>Totale . . . . .</i>	900	284	60	249
ROMA	Corte d'Appello .	1.328	809	9	184
	Tribunali . . . .	8.832	2.572	232	4.337
	Preture . . . . .	3.933	1.808	89	3.613
	<i>Totale . . . . .</i>	14.093	5.189	330	8.134

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1951			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
TORINO	Corte d'Appello .	97	57	—	25
	Tribunali . . . .	297	63	4	159
	Preture . . . .	265	122	26	101
	<i>Totale . . . .</i>	659	242	30	285
TRENTO	Corte d'Appello .	8	7	1	—
	Tribunali . . . .	29	6	2	16
	Preture . . . .	35	11	2	17
	<i>Totale . . . .</i>	72	24	5	33
TRIESTE	Corte d'Appello .	34	32	—	2
	Tribunali . . . .	47	26	4	16
	Preture . . . .	68	56	3	9
	<i>Totale . . . .</i>	149	114	7	27
VENEZIA	Corte d'Appello .	136	77	2	31
	Tribunali . . . .	550	123	28	138
	Preture . . . .	353	220	16	152
	<i>Totale . . . .</i>	1.039	420	46	321
TOTALE NAZIONALE	Corte d'Appello .	2.140	1.179	30	286
	Tribunali . . . .	13.070	4.231	570	4.481
	Preture . . . .	11.266	3.268	666	4.995
	<i>Totale . . . .</i>	26.476	8.678	1.266	9.762

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1952			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
TORINO	Corte d'Appello .	127	82	—	40
	Tribunali . . .	327	65	9	178
	Preture . . . .	273	111	20	130
	<i>Totale . . . .</i>	<i>727</i>	<i>258</i>	<i>29</i>	<i>321</i>
TRENTO	Corte d'Appello .	13	11	2	—
	Tribunali . . .	37	9	2	23
	Preture . . . .	43	15	—	22
	<i>Totale . . . .</i>	<i>93</i>	<i>35</i>	<i>4</i>	<i>45</i>
TRIESTE	Corte d'Appello .	19	22	—	5
	Tribunali . . .	63	25	5	24
	Preture . . . .	51	39	1	11
	<i>Totale . . . .</i>	<i>133</i>	<i>86</i>	<i>6</i>	<i>40</i>
VENEZIA	Corte d'Appello .	145	94	1	29
	Tribunali . . .	575	169	29	240
	Preture . . . .	429	131	17	234
	<i>Totale . . . .</i>	<i>1.149</i>	<i>394</i>	<i>47</i>	<i>503</i>
TOTALE NAZIONALE	Corte d'Appello .	2.741	1.750	37	372
	Tribunali . . .	7.666	4.648	663	5.633
	Preture . . . .	10.703	3.141	500	4.952
	<i>Totale . . . .</i>	<i>31.110</i>	<i>9.539</i>	<i>1.200</i>	<i>10.957.</i>

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGistrate  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1953			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
TORINO	Corte d'Appello .	91	85	—	12
	Tribunali . . . .	485	124	4	246
	Preture . . . .	355	137	21	126
	<i>Totale . . . .</i>	931	346	25	384
TRENTO	Corte d'Appello .	15	13	1	1
	Tribunali . . . .	58	7	1	34
	Preture . . . .	97	32	4	26
	<i>Totale . . . .</i>	170	52	6	61
TRIESTE	Corte d'Appello .	19	11	1	2
	Tribunali . . . .	50	19	2	23
	Preture . . . .	22	18	—	4
	<i>Totale . . . .</i>	91	48	3	29
VENEZIA	Corte d'Appello .	130	87	2	17
	Tribunali . . . .	638	197	25	314
	Preture . . . .	333	112	7	168
	<i>Totale . . . .</i>	1.101	396	34	499
TOTALE NAZIONALE	Corte d'Appello .	2.769	1.880	32	439
	Tribunali . . . .	14.591	5.220	5.001	6.138
	Preture . . . .	11.919	3.862	385	5.027
	<i>Totale . . . .</i>	29.279	10.962	5.418	11.604

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		Anno 1954			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
TORINO	Corte d'Appello .	99	91	—	10
	Tribunali . . . .	533	134	7	218
	Preture . . . . .	375	125	29	159
	<i>Totale . . . . .</i>	1.007	350	36	387
TRENTO	Corte d'Appello .	19	15	1	—
	Tribunali . . . .	73	15	1	32
	Preture . . . . .	109	52	3	44
	<i>Totale . . . . .</i>	201	82	5	76
TRIESTE	Corte d'Appello .	24	17	—	2
	Tribunali . . . .	84	5	5	26
	Preture . . . . .	26	19	2	5
	<i>Totale . . . . .</i>	134	41	7	33
VENEZIA	Corte d'Appello .	140	85	3	37
	Tribunali . . . .	642	197	52	319
	Preture . . . . .	823	129	124	239
	<i>Totale . . . . .</i>	1.605	411	179	595
TOTALE NAZIONALE	Corte d'Appello .	3.699	2.369	154	463
	Tribunali . . . .	17.609	5.957	608	6.741
	Preture . . . . .	12.404	4.263	652	5.141
	<i>Totale . . . . .</i>	33.712	12.589	1.414	12.345

Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		1-1 - 30-6 del 1955			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
TORINO	Corte d'Appello .	38	37	—	8
	Tribunali . . .	318	85	10	160
	Preture . . . .	565	73	12	71
	<i>Totale . . .</i>	921	195	22	239
TRENTO	Corte d'Appello .	15	4	—	—
	Tribunali . . .	84	3	—	12
	Preture . . . .	94	21	1	33
	<i>Totale . . .</i>	193	28	1	45
TRIESTE	Corte d'Appello .	20	13	—	—
	Tribunali . . .	52	—	1	5
	Preture . . . .	6	—	—	1
	<i>Totale . . .</i>	78	13	1	6
VENEZIA	Corte d'Appello .	76	60	—	15
	Tribunali . . .	374	134	36	106
	Preture . . . .	419	74	8	118
	<i>Totale . . .</i>	869	268	44	239
TOTALE NAZIONALE	Corte d'Appello .	1.940	1.212	196	209
	Tribunali . . .	10.865	3.490	621	3.625
	Preture . . . .	8.657	2.013	718	3.606
	<i>Totale . . .</i>	21.462	6.715	1.535	7.440



Segue: TABELLA 15.

CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO REGISTRATE  
NEL PERIODO 1° GENNAIO 1951-30 GIUGNO 1955

SEDI DI CORTE DI APPELLO	UFFICI GIUDIZIARI	N. CONTROVERSIE			
		complesso dei periodi			
		Iniziate	Decise	Conciliate	Abbandonate
TORINO	Corte d'Appello .	452	352	—	95
	Tribunali . . .	1.960	471	34	961
	Preture . . . .	1.833	568	108	560
	<i>Totale . . . .</i>	4.245	1.391	142	1.616
TRENTO	Corte d'Appello .	70	50	5	1
	Tribunali . . .	281	40	6	117
	Preture . . . .	378	131	10	142
	<i>Totale . . . .</i>	729	221	21	260
TRIESTE	Corte d'Appello .	116	95	1	11
	Tribunali . . .	296	75	17	94
	Preture . . . .	173	132	6	30
	<i>Totale . . . .</i>	585	302	24	135
VENEZIA	Corte d'Appello .	627	403	8	129
	Tribunali . . .	2.779	820	170	1.117
	Preture . . . .	2.357	666	172	911
	<i>Totale . . . .</i>	5.763	1.889	350	2.157
TOTALE NAZIONALE	Corte d'Appello .	13.889	8.388	449	1.769
	Tribunali . . .	73.801	23.546	7.463	26.618
	Preture . . . .	54.949	16.549	2.921	23.721
	<i>Totale . . . .</i>	142.039	48.483	10.833	52.108

## CAPITOLO VI

## INDAGINE ANALITICA SULLE CONTROVERSIE DI LAVORO TRATTATE DALLE CORTI D'APPELLO DI MILANO, TORINO E NAPOLI (ANNO 1954) (\*)

Sommario: 66. - *Finalità e limiti dell'indagine.* 67. - *Caratteri generali delle controversie ed individuazione dei rispettivi soggetti.* 68. - *L'iniziativa della vertenza.* 69. - *La qualifica del lavoratore.* 70. - *Il settore di attività del datore di lavoro.* 71. - *Sussistenza o meno del rapporto di lavoro.* 72. - *La durata delle vertenze.* 73. - *Classificazione delle vertenze per classi di durata, per organo giurisdizionale e per settore di attività economica del datore di lavoro.* 74. - *Suddivisione delle vertenze per classi di durata totale e per classi di somma richiesta.* 75. - *L'esito della domanda. Suddivisione delle controversie in ordine ai risultati.* 76. - *I criteri applicati nella risoluzione delle vertenze e le violazioni accertate.* 77. - *L'entità delle somme in contestazione.*

**66. - Finalità e limiti dell'indagine.**

A complemento ed integrazione della rilevazione generale delle controversie individuali di lavoro desunta presso gli Uffici giudiziari di tutto il territorio nazionale tra il 1° gennaio 1951 e il 30 giugno 1955, la Commissione parlamentare ha disposto, altresì, una indagine speciale che permettesse di approfondire, nel modo più analitico, le modalità con cui il fenomeno della litigiosità giudiziaria nel campo dei rapporti di lavoro si imposta, si svolge e giunge a conclusione; e di individuare, infine, le caratteristiche del fenomeno stesso, così come manifestate dai suoi protagonisti.

Questa indagine speciale, per necessità pratiche — benchè inizialmente fosse stata impostata in un ambito più esteso — è stata limitata alle cancellerie di tre Corti d'appello: quelle, cioè, di Milano, Torino e Napoli.

Essa ha avuto per oggetto le controversie individuali di lavoro definite con sentenza — anche se non passate in giudicato al momento della

(\*) Il presente capitolo, è stato redatto a cura del prof. ISIDORO MARIANI, con la collaborazione dell'avv. PAOLO BOZZARI, dell'avv. DOMENICO DE LUCA TAMAJO e dell'avv. ERNESTO DAVISO.

rilevazione — dalla Corte d'appello. Trattasi, quindi, in tutti i casi, di vertenze definite con sentenza nel grado di appello, nell'anno 1954, periodo nel quale l'indagine è stata effettuata.

Per ogni vertenza, è stata compilata una scheda di rilevazione il cui modello era stato all'uopo studiato e predisposto.

Sono state, così raccolte 488 schede utilizzabili — 181 a Milano, 66 a Torino e 241 a Napoli — corrispondenti ad altrettante vertenze decise dalle rispettive Corti d'appello nel periodo suindicato.

Gli elementi raccolti si riferiscono, quindi, ad un numero molto ristretto di vertenze.

Tale gruppo, quindi — se può essere ritenuto adatto a fornire indicazioni di massima sulle modalità e caratteristiche principali del fenomeno — non può, comunque, essere considerato a priori rappresentativo della generalità del fenomeno nell'intero territorio nazionale e in tutte le circostanze di tempo.

D'altra parte, il fatto che l'indagine sia stata completa e esauriente per tre circoscrizioni giudiziarie e nel periodo di un anno, non deve indurre ad una analisi comparativa, nel piano territoriale, dei dati stessi, sia perché le modalità presentate dal fenomeno nel ciclo di un solo anno possono essere nettamente differenti — a causa dell'eventuale influenza di fattori contingenti — da quelle da esso normalmente presentate; e sia perché una indagine di questo tipo sarebbe fuori luogo, se si riducesse a mettere in luce soprattutto elementi di interesse prevalentemente locale.

Per tali ragioni, i dati raccolti nel corso dell'indagine speciale verranno — nella quasi totalità dei casi — esaminati nel loro complesso, tenendo ben presente che, per la limitatezza numerica degli elementi raccolti, il significato di essi va interpretato con tutte le necessarie cautele e riserve.

E', inoltre, da tener presente che, non tutte le schede di rilevazione sono state compilate in tutte le loro parti e con riferimento a tutti i quesiti posti. Pertanto, su molte questioni, si dispone di dati relativi ad un numero di vertenze inferiore — talora anche notevolmente — a quello del numero totale delle vertenze stesse.

#### **67. - Caratteri generali delle controversie ed individuazione dei rispettivi soggetti.**

I dati raccolti si riferiscono in complesso — come già si è precisato — a 488 vertenze che hanno interessato 775 lavoratori (v. *tabella 16*).

La fase di primo grado si è svolta in Pretura per 68 di tali vertenze

TABELLA 16.

CONTROVERSIE DISTINTE SECONDO L'ORGANO GIUDIZIARIO DI 1° GRADO E SECONDO IL NUMERO DEI LAVORATORI IN CAUSA

LAVORATORI IN CAUSA (a)	ORGANO GIUDIZIARIO											
	PRETURA				TRIBUNALE				IN COMPLESSO			
	vertenze		lavoratori		vertenze		lavoratori		vertenze		lavoratori	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
1	58	85,30	58	55,77	389	92,62	389	57,98	447	91,60	447	57,68
2	4	5,88	8	7,69	15	3,57	30	4,47	19	3,89	38	4,90
3	—	—	—	—	4	0,95	12	1,79	4	0,82	12	1,55
4	—	—	—	—	3	0,71	12	1,79	3	0,62	12	1,55
5	4	5,88	20	19,23	1	0,24	5	0,74	5	1,03	25	3,22
6	1	1,47	6	5,77	—	—	—	—	1	0,20	6	0,77
10	—	—	—	—	1	0,24	10	1,49	1	0,20	10	1,29
da 11 a 20	1	1,47	12	11,54	4	0,95	65	9,69	5	1,03	77	9,34
da 31 a 40	—	—	—	—	1	0,24	35	5,21	1	0,20	35	4,52
da 51 a 60	—	—	—	—	2	0,48	113	16,84	2	0,41	113	14,58
<i>Totale .</i>	68	100	104	100	420	100	671	100	488	100	775	100

(a) In nessuna vertenza è stato coinvolto un numero di lavoratori da 7 a 9, da 21 a 30, da 41 a 50 o superiore a 60.

(con 104 lavoratori) e in Tribunale per le restanti 420 di esse (671 lavoratori interessati).

Nel complesso, quindi, alle vertenze in esame sono stati interessati, in media, 1,59 lavoratori (ovvero circa 16 per ciascun gruppo di 10 di esse) con una lieve differenza tra quelle svoltesi, in primo grado, in Pretura e quelle dibattute in Tribunale (rispettivamente 1,53 e 1,60).

Nella grande maggioranza si tratta, però, di vertenze individuali, alle quali, cioè, era interessato un solo lavoratore. Tale condizione si riscontra, infatti, in totale per 447 vertenze (pari al 91,6%); cioè per l'85% di quelle la cui prima fase si è svolta in Pretura, e per oltre il 92% di quelle inizialmente trattate in Tribunale. I lavoratori interessati alle vertenze costituiscono il 56-58% del totale dei lavoratori interessati al complesso delle vertenze.

Le vertenze plurime — quelle, cioè, che hanno interessato più di un lavoratore — costituiscono, quindi, una assoluta minoranza; e anche i lavoratori coinvolti in esse sono meno della metà del totale di quelli interessati al complesso delle vertenze.

In particolare, rappresentano casi soltanto sporadici le vertenze plurime in cui sia interessato un numero rilevante di lavoratori. Quelle infatti con 10 o più lavoratori interessati sono soltanto 9, di cui le unitariamente più numerose sono 2, ambedue dibattute in Tribunale nella fase di primo grado, nelle quali sono stati coinvolti, complessivamente, 113 lavoratori.

Questa circostanza sembra, dunque, giustificare il criterio — adottato soprattutto per una maggiore semplicità e chiarezza di esposizione — di impostare l'esame analitico sul numero delle vertenze stesse; e prescindendo, in linea generale, dal rispettivo numero di lavoratori interessati.

L'assoluta prevalenza delle controversie individuali fa, infatti, ritenere che le conclusioni raggiunte in base ai soli dati del numero delle vertenze, non differirebbero sensibilmente da quelle che potrebbero essere acquisite, operando sui dati ponderati con il numero dei lavoratori rispettivamente interessati.

#### 68. - L'iniziativa della vertenza.

Per accertare a chi spettasse l'iniziativa della vertenza, è stato considerato *attore* il promotore del giudizio di primo grado.

Come era da attendersi, nella quasi totalità dei casi, tale giudizio è stato promosso dal lavoratore. Soltanto in 7 vertenze, infatti, l'iniziativa

del ricorso alla Magistratura viene ascritta al datore di lavoro (v. *tabella 17*).

Le caratteristiche individuali dei protagonisti delle controversie che sono state ritenute maggiormente meritevoli di attenzione sono essenzialmente due: la qualifica del lavoratore e il settore di attività economica in cui opera il datore di lavoro ed al quale, di conseguenza, il lavoratore appartiene.

E', particolarmente, da rimarcare che sia stata perduta l'opportunità di misurare l'intensità del fenomeno in connessione con l'appartenenza, o meno, del datore di lavoro ad una organizzazione sindacale imprenditoriale.

Fra i quesiti previsti nel modulo di rilevazione, infatti, non ne era stato compreso — probabilmente, perchè la notizia era di difficile accertamento — uno che tendesse ad accertare, tra le caratteristiche specifiche del datore di lavoro, se questi aderiva, o meno, ad una associazione sindacale.

Qualche elemento indiretto sull'argomento può essere desunto dalle notizie circa l'applicazione, in sede di soluzione della vertenza, di un contratto collettivo post-corporativo; ma tali dati non sono idonei a fornire un elemento di valutazione dell'intensità del fenomeno tra i datori di lavoro inquadrati sindacalmente, in comparazione con quelli non iscritti a organizzazioni imprenditoriali.

#### **69. - La qualifica del lavoratore.**

La qualifica del lavoratore è stata identificata adottando un criterio di carattere prevalentemente sindacale che considera soltanto quattro fondamentali categorie: dirigenti, impiegati, intermedi o assimilati (capi operai, ecc.) e operai.

La distribuzione delle vertenze secondo le qualifiche dei lavoratori (v. *tabelle 17 e 18*) dimostra che 36 di queste (pari al 7%) coinvolgono dirigenti, 148 (30%) impiegati, 33 (per un altro 7%) intermedi o assimilati, e le restanti 271 (pari al 56%) operai. In questa distribuzione, i lavoratori a qualifica più elevata — considerando tali i dirigenti e gli impiegati — occupano, quindi, un peso notevolmente più rilevante di quello da essi rappresentato in linea generale nella popolazione occupata, dove tali qualifiche non superano la proporzione del 10-15%.

TABELLA 17.

CONTROVERSIE DISTINTE A SECONDA DEL PROMOTORE  
DEL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO E DELLA QUALIFICA  
DEL LAVORATORE COINVOLTO

ATTORE DELLA CONTROVERSIA	QUALIFICA DEL LAVORATORE				
	Dirigenti	Impiegati	Intermedi o assimilati	Operai	Totale
Lavoratore . . . . .	35	147	33	266	418
Datore di lavoro . . . . .	1	1	—	5	7
In complesso . . . . .	36	148	33	271	488

TABELLA 18.

CONTROVERSIE SUDDIVISE A SECONDA DELLA SUSSISTENZA  
O MENO DEL RAPPORTO DI LAVORO, PER QUALIFICHE  
DEI LAVORATORI COINVOLTI E PER SETTORE DI ATTIVITA'  
DEL DATORE DI LAVORO

QUALIFICA DEI LAVORATORI SETTORI DI ATTIVITA'	RAPPORTO DI LAVORO		
	In corso	Risoluto	Totale vertenze
A) Per qualifica dei lavoratori			
Dirigenti . . . . .	—	36	36
Impiegati . . . . .	3	145	148
Intermedi o assimilati . . . . .	2	31	33
Operai . . . . .	2	264	(a) 271
<i>Totale . . . . .</i>	7	476	(a) 488
B) Per settore di attività del datore di lavoro			
Agricoltura . . . . .	—	43	43
Industrie estrattive . . . . .	—	5	5
Industrie manifatturiere . . . . .	4	159	(b) 164
Industrie delle costruzioni . . . . .	—	36	36
Acquedotti . . . . .	1	1	2
RAI - TV . . . . .	—	6	6
Commercio e pubblici esercizi . . . . .	—	103	(c) 106
Trasporti . . . . .	2	39	(b) 42
Proprietà edilizia . . . . .	—	9	9
Artigiani . . . . .	—	9	9
Enti vari . . . . .	—	32	32
Non classificabili . . . . .	—	34	34
<i>Totale . . . . .</i>	7	476	(a) 488

(a) compresi 5 casi per i quali il dato è ignoto; (b) compreso 1 caso per il quale il dato è ignoto; (c) compresi 3 casi per i quali il dato è ignoto.

## 70. - Il settore di attività del datore di lavoro.

Per quanto concerne il settore di attività economica del datore di lavoro, ai rilevatori era stato prescritto di indicare tale attività specifica, quale risulta dalla sentenza, evitando, possibilmente, espressioni generiche come « industria », « commercio » e simili, ma precisando il genere e la specie, con uno o più aggettivi, dell'attività industriale, commerciale, ecc. esercitata.

In sede di elaborazione, i dati sono stati inizialmente classificati in 22 categorie di attività. Tuttavia — sia perchè alcune di tali categorie erano di consistenza molto esigua, giungendo perfino a comprendere soltanto uno o due casi, e sia per consentire una più sintetica visione del fenomeno — si è proceduto ad un ulteriore raggruppamento, basato sui tradizionali criteri di classificazione statistico-sindacale, comprendente i seguenti 12 gruppi di attività, nell'ultimo dei quali sono state incluse le vertenze in cui il datore di lavoro non è classificabile per settore:

- 1) agricoltura;
- 2) industrie estrattive;
- 3) industrie manifatturiere;
- 4) industrie delle costruzioni;
- 5) acquedotti privati;
- 6) radio-televisione;
- 7) commercio e pubblici esercizi;
- 8) trasporti e ausiliari del traffico;
- 9) proprietà edilizia;
- 10) artigiani;
- 11) enti vari;
- 12) non classificabili.

La classificazione delle controversie sotto tale aspetto (v. *tabella 18*) dimostra che, per la maggior parte (n. 164), si tratta di vertenze insorte tra lavoratore e datore di lavoro del settore delle industrie manifatturiere. Numeroso è anche il gruppo delle vertenze nel settore del commercio e degli esercizi pubblici (n. 106, pari al 22%); quelle pertinenti al settore dell'agricoltura sono soltanto 43, all'incirca quante quelle dei trasporti (n. 42); in 36 il datore di lavoro opera nel settore delle costruzioni. In 32 esso è rappresentato da enti vari, e in 34 casi non è possibile una classificazione per categorie di attività del datore di lavoro. I restanti 31 casi sono frazionati fra i servizi pubblici — in particolare, negli acque-



dotti, per 2 casi — l'industria estrattiva (n. 5); la radiotelevisione (n. 6), la proprietà edilizia e gli artigiani, in ciascuno dei quali ultimi settori si riscontrano nove vertenze.

Come si può rilevare — pur essendo questo uno dei casi in cui maggiormente occorre tener presente la scarsa rappresentatività del gruppo osservato — la prevalenza delle vertenze del settore industriale è soltanto relativa, perchè quelle delle industrie manifatturiere comprendono solo un terzo del totale, proporzione che sale, a poco più di due quinti, ove si tenga conto anche delle vertenze nel settore estrattivo, in quello delle costruzioni ed in quello degli acquedotti.

#### **71. - Sussistenza o meno del rapporto di lavoro.**

Dalla stessa *tabella 18* si osserva, inoltre, che, soltanto in 7 casi, si tratta di vertenze promosse nella certa sussistenza del rapporto di lavoro; mentre in altri 476 — per le restanti 5 questo aspetto non è stato chiarito — l'intervento della Magistratura è stato invocato dopo la risoluzione del rapporto stesso.

In 3 delle 7 vertenze instaurate sussistendo il rapporto di lavoro, i lavoratori avevano qualifica impiegatizia, in 2 quella di intermedi ed in 2 di operai. Non si tratta, quindi, come potrebbero anche far supporre l'analogia della cifra complessiva e le possibili connessioni tra i due fenomeni, delle stesse vertenze promosse ad iniziativa del datore di lavoro.

Per settori di attività, poi, si inquadrano in prevalenza nelle industrie manifatturiere, nelle quali se ne trovano 4, mentre altre 2 si registrano nei trasporti e l'ultima negli acquedotti.

#### **72. - La durata delle vertenze.**

Ai fini della conoscenza della durata delle vertenze, sono stati rilevati il giorno iniziale e quello finale di ciascuna fase di giudizio. Il giorno iniziale è rappresentato da quello di notifica della citazione introduttiva del giudizio di primo grado (ovvero di notifica della citazione in Appello), il giorno finale è quello del deposito della sentenza (di primo grado o della Corte d'appello).

Trattandosi, in ogni caso, di controversie definite in Appello, occorre distinguere, quindi, una durata parziale da una durata totale.

La *durata parziale* è quella intercorrente dal giorno dell'inizio a quello del termine di ciascuna fase del giudizio. Si potrà, così, accertare una durata parziale dei giudizi di primo grado, e una durata parziale dei giudizi di secondo grado.

La *durata totale* è, invece, quella intercorrente dall'inizio del giudizio, nella fase di primo grado, al giorno del deposito della sentenza della Corte d'Appello. La durata totale è, cioè, rappresentata dalla somma delle durate parziali nelle due fasi del giudizio, più il periodo intercorrente tra il deposito della sentenza di primo grado e la data di notifica della citazione in Appello.

Poichè la durata media dei giudizi di primo grado è stata di 670 giorni, e quella parziale dei giudizi di secondo grado di 338 giorni, mentre la durata totale è stata di 1100 giorni, l'ampiezza media dell'intervallo di tempo intercorrente, tra la data del deposito della sentenza di primo grado e la data di notifica della citazione in Appello, è stata di 92 giorni.

Agli effetti di una valutazione della funzionalità dello strumento giudiziario nella risoluzione delle vertenze di lavoro naturalmente quella che è di maggiore importanza è la durata totale della controversia, perchè agli effetti pratici la durata parziale è di scarso rilievo. Al più, ha interesse, soltanto ai fini di una valutazione analogica della durata di vertenze che si esauriscano in primo grado e di una eventuale comparazione — il cui risultato finale peraltro può apparire anche facilmente prevedibile — tra la durata delle controversie dibattute in Pretura e di quelle escusse in Tribunale.

Pertanto, in questa sede, dopo un esame preliminare dei dati concernenti le durate parziali, verrà considerata soprattutto la durata totale delle vertenze che — come si è detto — è quella intercorrente tra l'inizio della prima fase del giudizio e il termine della fase di Appello.

Considerando inizialmente, come accennato, la durata parziale (v. *tabella 19*), si rileva che la durata media dei dibattiti in primo grado è stata di 670 giorni. Più notevole differenza si riscontra fra le vertenze dibattute in Pretura e quelle discusse in Tribunale, medie che risultano rispettivamente di 474 e di 702 giorni.

Notevolmente inferiore è, invece, la durata media della fase di Appello che risulta di 338 giorni.

Come è noto, però, i dati medi generali, della maggior parte dei casi, sono scarsamente significativi, poichè occorre conoscere anche la distribuzione di frequenza dei dati che concorrono alla formazione della media stessa.

TABELLA 19.

VERTENZE DISTINTE PER CLASSI DI DURATA PARZIALE  
E PER ORGANO GIURISDIZIONALE

CLASSE DI DURATA DELLA VERTENZA	ORGANO GIUDIZIARIO			
	Pretura	Tribunale	Totale 1° grado	Corte di Appello
Fino a 2 mesi . . .	—	1	1	—
da 2 a 4 mesi . .	1	4	5	6
da 4 a 6 » . . .	12	10	22	59
da 6 a 12 » . . .	16	52	68	266
da 12 a 18 » . . .	17	96	113	98
da 18 a 24 » . . .	11	93	104	42
da 24 a 30 » . . .	5	70	75	12
da 30 a 36 » . . .	2	34	36	5
da 36 a 42 » . . .	—	26	26	—
da 42 a 48 » . . .	2	17	19	—
da 48 a 54 » . . .	—	5	5	—
da 54 a 60 » . . .	1	5	6	—
da 60 a 66 » . . .	—	2	2	—
da 66 a 72 » . . .	—	2	2	—
oltre i 72 mesi . . .	—	2	2	—
durata ignota . . .	1	1	2	—
<i>Totale vertenze</i> . .	68	420	488	488
Durata media (giorni)	474	702	670	338

**73. - Classificazione delle vertenze per classi di durata, per organo giurisdizionale e per settore di attività economica del datore di lavoro.**

Le vertenze sono state, poi, classificate secondo classi di durata, onde pervenire ad una più esatta conoscenza della situazione.

Tale distribuzione, riportata nella stessa *tabella 19*, rivela che, nella fase di primo grado, l'iter della maggior parte relativa delle vertenze è durato da 1 anno a 1 anno e mezzo (113 vertenze su 486); un altro gruppo numeroso, rappresentato da 104 vertenze, si è protratto per un periodo da 18 a 24 mesi; soltanto 28 vertenze — poco più del 5% — sono durate in questa fase meno di sei mesi e 62, circa il 13%, oltre 3 anni.

La fase di primo grado è stata escussa in Pretura per 68 e in Tribunale per le restanti 420. In quelle discusse in Pretura la maggior parte relativa si è esaurita in un periodo da 6 a 18 mesi, mentre quelle discusse in Tribunale si addensano principalmente nelle 2 classi da 12 a 18 mesi e da 18 a 24.

Nella fase di secondo grado, oltre la metà delle vertenze si sono esaurite in un periodo da 6 a 12 mesi; nessuna di esse è terminata prima di due mesi, ma nessuna, altresì, si è protratta oltre i 36 mesi.

Passando ad esaminare la più significativa durata totale — considerata nelle tabelle 20, 21 e 22 — si rileva che le vertenze si addensano in misura relativamente maggiore nella classe di durata da 24 a 30 mesi (87 vertenze) seguita dalle due classi semestrali immediatamente successive. Nessuna di esse si è conclusa prima di 6 mesi, una soltanto da 6 a 9 mesi e 4 sono durate oltre 84 mesi, cioè oltre 7 anni.

Non sembra che la durata della vertenza subisca spostamenti apprezzabili a seconda del settore di attività del datore di lavoro (v. *tabella 20*). Nella maggior parte dei settori — o almeno di quelli in cui risultano un numero apprezzabile di vertenze — infatti, il gruppo relativamente più numeroso di vertenze si trova in genere in corrispondenza appunto della classe 24-30 mesi. Nell'edilizia, esso si registra nella classe 36-42, mentre nell'agricoltura si trovano due massimi — peraltro, costituiti da sole 8 vertenze ciascuna — in quelle 30-36 e 42-48.

I dati della *tabella 20* sono stati elaborati anche per distretti di Corte d'appello. Da questi risulta che la durata delle vertenze tenderebbe a protrarsi via via che aumenta il loro numero complessivo. Infatti a Torino, dove nel 1954 sono state risolte soltanto 66 vertenze, il gruppo più numeroso di esse (n. 14) si è concluso in un periodo da 18 a 24 mesi; a Milano, con 180 vertenze in complesso il gruppo più nu-

meroso (n. 41) si trova in corrispondenza della classe di durata da 24 a 30 mesi e a Napoli, dove le sentenze emesse sono state 240, il gruppo più numeroso (n. 42) ha avuto una durata da 30 a 36 mesi. Peraltro a Napoli nessuna vertenza si è protratta oltre i 7 anni; come, invece, si verifica per tre casi a Milano e per uno a Torino, dove tuttavia l'evento sembra del tutto sporadico ed eccezionale.

I dati della *tabella 20* consentono anche di constatare che la distribuzione delle vertenze a seconda dei settori di attività del datore di lavoro presenta nette differenziazioni fra le tre circoscrizioni di Corti d'Appello. Numericamente più rappresentati sono, infatti, sempre il settore delle industrie manifatturiere e il settore del commercio e pubblici esercizi, con una leggera prevalenza di questo su quello a Napoli, dove sono relativamente numerosi i settori dell'agricoltura e delle costruzioni.

#### **74. - Suddivisione delle vertenze per classi di durata totale e per classi di somma richiesta.**

Un elemento che può avere influenza sulla durata totale delle vertenze — oltre all'esito di esse ed alla natura delle norme applicate per la loro risoluzione, di cui si tratterà più oltre — è rappresentato dalla entità delle somme in contestazione.

Nel questionario era stato inserito l'ammontare della somma chiesta dall'attore, di quella offerta dal convenuto e ancora di quella attribuita dal giudice, sempre con riferimento alla domanda originaria.

In effetti, la somma chiesta è stata precisata, in combinazione con la durata, per 420 vertenze (v. *tabella 21*), 156 delle quali si sono aperte con la richiesta di una somma non superiore a lire 250 mila, 80 con la richiesta di una somma compresa tra lire 250 mila e 500 mila. Le successive classi di somme si presentano con un numero di vertenze via via decrescente.

Nella classe di somme fino a 250 mila lire, l'addensamento maggiore si osserva in corrispondenza della classe di durata da 24 a 30 mesi; la durata di maggiore frequenza relativa si sposta a 30-36 mesi nelle classi di somme da lire 250 mila a lire 500 mila, da 500 mila a 750 mila e da 750 mila ad un milione; e si sposta ancora da 36 a 42 mesi nella classe, più ampia, da 1 a 3 milioni; nelle classi successive (3-5 milioni e oltre i 5 milioni) le classi di durata di maggiore frequenza sono due, rappresentate rispettivamente da 4 unità (e coincidenti con le durate 30-36 mesi e 48-54) e da 3 unità (coincidenti con le durate 36-42 e 42-48 mesi).

TABELLA 20.

VERTENZE DISTINTE PER CLASSI DI DURATA TOTALE, PER SETTORE DI ATTIVITA' ECONOMICA DEL DATORE DI LAVORO E PER DISTRETTO DI CORTE D'APPELLO

CLASSI DI DURATA TOTALE	Agricoltura	Industrie estrattive	Industrie manifatturiere	Costruzioni	Acquedotti	Radio-TV	Commercio e pubblici serv.	Trasporti	Proprietà edilizia	Artigiani	Enti vari	Non classificabili	Totale
<i>A) Complesso delle vertenze</i>													
Da 6 a 9 mesi . . .	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1
» 9 » 12 » . . .	—	—	3	—	—	—	1	—	—	—	2	—	6
» 12 » 18 » . . .	1	1	19	4	—	—	10	2	1	1	3	1	43
» 18 » 24 » . . .	6	—	17	1	1	2	10	6	—	3	2	6	54
» 24 » 30 » . . .	6	—	32	3	—	—	20	11	—	2	4	9	87
» 30 » 36 » . . .	8	1	25	8	1	1	19	7	—	1	2	5	78
» 36 » 42 » . . .	3	2	21	10	—	1	16	5	2	1	5	3	69
» 42 » 48 » . . .	8	—	14	3	—	1	10	4	—	—	5	3	48
» 48 » 54 » . . .	6	1	11	4	—	1	8	1	1	1	2	4	40
» 54 » 60 » . . .	5	—	9	1	—	—	7	3	—	—	2	1	28
» 60 » 66 » . . .	—	—	5	1	—	—	1	1	2	—	1	1	12
» 66 » 72 » . . .	—	—	2	—	—	—	3	1	—	—	1	—	7
» 72 » 78 » . . .	—	—	2	—	—	—	1	—	—	—	—	—	3
» 78 » 84 » . . .	—	—	1	1	—	—	—	—	3	—	1	—	6
» 84 e oltre . . .	—	—	1	—	—	—	—	1	—	—	2	—	4
durata ignota . . .	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	2
<i>Totale . . . . .</i>	<i>43</i>	<i>5</i>	<i>164</i>	<i>36</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>106</i>	<i>42</i>	<i>9</i>	<i>9</i>	<i>32</i>	<i>34</i>	<i>488</i>
<i>B) Corte d'Appello di Milano</i>													
Da 6 a 9 mesi . . .	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1
» 9 » 12 » . . .	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2
» 12 » 18 » . . .	—	—	14	—	—	—	2	—	—	—	2	—	18
» 18 » 24 » . . .	1	—	11	—	—	2	3	4	—	—	1	2	24
» 24 » 30 » . . .	—	—	21	1	—	—	11	6	—	1	1	—	41
» 30 » 36 » . . .	2	—	15	1	—	1	6	4	—	—	—	—	29
» 36 » 42 » . . .	1	—	6	3	—	1	5	2	—	—	2	2	22
» 42 » 48 » . . .	—	—	9	—	—	1	1	1	—	—	1	1	14
» 48 » 54 » . . .	1	—	5	2	—	—	3	—	—	—	1	—	12
» 54 » 60 » . . .	—	—	7	—	—	—	1	1	—	—	—	—	11

» 60 » 66 » . . .	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2
» 66 » 72 » . . .	—	—	1	—	—	—	2	1	—	—	—	1	—	5
» 72 » 78 » . . .	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1
» 78 » 84 » . . .	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	2
» 84 e oltre . . .	—	—	1	—	—	—	—	1	—	—	—	1	—	3
<i>Totale</i> . . . . .	5	—	92	7	—	5	34	20	—	1	11	5	180	
<i>C) Corte d'Appello di Torino</i>														
Da 6 a 9 mesi . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
» 9 » 12 » . . .	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	1
» 12 » 18 » . . .	1	1	4	—	—	—	4	1	—	1	—	—	—	13
» 18 » 24 » . . .	3	—	5	—	1	—	4	—	—	—	—	1	—	14
» 24 » 30 » . . .	—	—	5	—	—	—	3	1	—	—	—	—	—	9
» 30 » 36 » . . .	—	1	1	1	—	—	2	1	—	—	—	1	—	7
» 36 » 42 » . . .	—	2	5	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	9
» 42 » 48 » . . .	1	—	—	1	—	—	1	1	—	1	1	—	—	5
» 48 » 54 » . . .	—	—	2	—	—	1	1	—	1	—	—	—	—	5
» 54 » 60 » . . .	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	1
» 60 » 66 » . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
» 66 » 72 » . . .	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1
» 72 » 78 » . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
» 78 » 84 » . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
» 84 e oltre . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1
<i>Totale</i> . . . . .	5	4	23	2	1	1	18	4	1	2	3	2	66	
<i>D) Corte d'Appello di Napoli</i>														
Da 6 a 9 mesi . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
» 9 » 12 » . . .	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	3
» 12 » 18 » . . .	—	—	1	4	—	—	4	1	1	—	—	1	—	12
» 18 » 24 » . . .	2	—	1	1	—	—	3	2	—	3	1	3	—	16
» 24 » 30 » . . .	6	—	6	2	—	—	6	4	—	1	3	9	—	37
» 30 » 36 » . . .	6	—	9	6	1	—	11	2	—	1	2	4	—	42
» 36 » 42 » . . .	2	—	10	7	—	—	10	3	2	—	3	1	—	38
» 42 » 48 » . . .	7	—	5	2	—	—	8	2	—	—	3	2	—	29
» 48 » 54 » . . .	5	1	4	2	—	—	4	1	—	1	1	4	—	23
» 54 » 60 » . . .	5	—	7	1	—	—	5	2	—	2	2	1	—	23
» 60 » 66 » . . .	—	—	3	1	—	—	1	1	2	—	1	1	—	10
» 66 » 72 » . . .	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	1
» 72 » 78 » . . .	—	—	1	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	2
» 78 » 84 » . . .	—	—	—	1	—	—	—	—	3	—	—	—	—	4
» 84 e oltre . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>Totale</i> . . . . .	33	1	48	27	1	—	54	18	8	6	18	26	240	

TABELLA 21.

## VERTENZE SUDDIVISE PER CLASSE DI DURATA TOTALE E PER CLASSE DI SOMMA RICHIESTA

CLASSE DI DURATA TOTALE	CLASSE DI SOMMA RICHIESTA							Totale vertenze
	Fino a L. 250.000	da L. 250.001 a L. 500.000	da L. 500.001 a L. 750.000	da L. 750.001 a L. 1.000.000	da 1 a 3 milioni di lire	da 3 a 5 milioni di lire	oltre 5 milioni di lire	
Da 6 a 9 mesi . . .	1	—	—	—	—	—	—	1
» 9 » 12 » . . .	2	1	1	—	—	—	—	4
» 12 » 18 » . . .	17	2	6	2	5	1	—	33
» 18 » 24 » . . .	23	10	9	2	5	—	1	50
» 24 » 30 » . . .	32	15	10	1	12	3	1	74
» 30 » 36 » . . .	21	15	11	7	12	4	—	71
» 36 » 42 » . . .	19	11	6	5	13	2	3	59
» 42 » 48 » . . .	9	12	4	4	6	1	3	39
» 48 » 54 » . . .	11	5	2	6	9	4	—	37
» 54 » 60 » . . .	7	3	4	5	4	1	1	25
» 60 » 66 » . . .	5	2	—	1	2	1	—	11
» 66 » 72 » . . .	3	—	—	1	1	1	—	6
» 72 » 78 » . . .	1	1	—	—	—	—	—	2
» 78 » 84 » . . .	4	1	—	—	—	—	—	5
» 84 e oltre . . .	1	1	—	1	—	—	—	3
<i>Totale . . . . .</i>	156	80	53	35	69	18	9	420

TABELLA 22.

## DURATA TOTALE DELLE VERTENZE, SUDDIVISE SECONDO L'ESITO DELLA DOMANDA

CLASSE DI DURATA TOTALE	ESITO DELLA DOMANDA			
	Accolta parzialmente	Accolta totalmente	Respinta	Totale vertenze
Da 6 a 9 mesi . . .	—	1	—	1
» 9 » 12 » . . .	2	4	—	6
» 12 » 18 » . . .	17	19	7	43
» 18 » 24 » . . .	28	22	4	54
» 24 » 30 » . . .	49	21	17	87
» 30 » 36 » . . .	52	14	12	78
» 36 » 42 » . . .	51	11	7	69
» 42 » 48 » . . .	29	5	14	48
» 48 » 54 » . . .	24	8	8	40
» 54 » 60 » . . .	23	—	5	28
» 60 » 66 » . . .	9	—	3	12
» 66 » 72 » . . .	4	2	1	7
» 72 » 78 » . . .	2	—	1	3
» 78 » 84 » . . .	6	—	—	6
» 84 e oltre . . .	—	2	2	4
durata ignota . . .	—	1	1	2
<i>Totale . . . . .</i>	296	110	82	488
Durata media in giorni	1.153	908	1.177	1.100



In sostanza, sembra, comunque, che la durata delle vertenze tenda a protrarsi con l'ammontare della somma richiesta. In pari tempo, però, tendono a sparire, con l'aumentare di questa, le vertenze di durata eccessiva — cioè oltre 6 anni — che invece si riscontrano, pur non essendo molto numerose, nelle prime classi di somme inferiori.

La distribuzione per classi di durata totale e per ammontare della somma offerta è nota, invece, soltanto per 41 vertenze, in 33 delle quali la somma non supera le 250 mila lire. Nessuna di queste ha avuto durata inferiore a 9 mesi e nessuna, altresì, si è protratta per oltre 6 anni. Le frequenze massime, sia pure per un numero modesto di unità — esattamente 5 — si riscontrano nelle due classi di durata da 30 a 36 e da 36 a 42 mesi.

Di 369 vertenze si conosce la distribuzione per classe di durata totale e per classe di somma attribuita. Quasi due terzi di tali vertenze si sono risolte con l'attribuzione di una somma superiore a lire 50 mila, con un maggiore addensamento relativo nelle classi da 24 a 30 e da 30 a 36 mesi (rispettivamente 42 e 41 unità). Nessuna di tali vertenze si è conclusa prima di 6 mesi, e 15 si sono esaurite dopo un periodo di 5-7 anni.

Nelle classi di somme attribuite superiori a lire 250 mila, si osserva un progressivo aumento del periodo minimo di durata, al quale peraltro si accompagna una progressiva riduzione del periodo massimo. Ad esempio, nessuna delle 17 vertenze conclusesi con l'attribuzione di somme comprese tra lire 750 mila e 1 milione si è protratta oltre i 54 mesi, contro gli 84 nella classe fino a 250 mila, gli 84 e più della classe 250-500 mila, i 72 della classe 500-700 mila.

#### **75. - L'esito della domanda. Suddivisione delle controversie in ordine ai risultati.**

Secondo le istruzioni impartite ai rilevatori per l'accertamento dell'esito della domanda, questo doveva essere determinato con riferimento, non alle richieste contenute nell'atto di citazione, ma a quelle precisate nelle conclusioni dell'attore.

Si faceva, inoltre, presente che — trattandosi di sentenze emesse in Corte d'Appello — per domanda si intende sempre quella proposta in primo grado dall'attore, così che, anche se il gravame sia stato proposto dal convenuto, i dati relativi all'esito della domanda dovevano essere sempre riferiti alla richiesta dell'attore.

Se l'impugnazione riguardava solo alcuni capi della originaria domanda, per accertare l'esito di questa andavano valutate entrambe le pronuncie intervenute nei due gradi di giudizio.

L'esito della domanda è stato distinto a seconda che questa sia stata accolta parzialmente, totalmente, ovvero respinta (1).

Delle 488 vertenze complessivamente considerate, 296 (60,7%) si sono risolte con l'accoglimento parziale della domanda, 110 (22,5%) con un accoglimento integrale di essa, mentre in 82 (16,8%), la domanda stessa è stata respinta. Questi dati sono riportati nella *tabella 23*, dalla quale si desume anche che tra le 296 vertenze in cui la domanda è stata accolta parzialmente, il gruppo più numeroso, rappresentato da 52 unità, ha avuto una durata totale da 30 a 36 mesi, mentre un altro gruppo di entità pressoché equivalente (n. 51) si è protratto da 36 a 42 mesi.

Nel complesso, quindi, poco più della metà delle vertenze di questo gruppo ha avuto una durata da 2 a 3 anni e mezzo; nessuna di esse si è risolta prima di 9 mesi, mentre in 21 il giudizio definitivo si è fatto attendere da 5 a 7 anni.

Le vertenze che si sono risolte con un giudizio di accoglimento totale della domanda, presentano — nei confronti della durata totale — una distribuzione leggermente arretrata rispetto a quelle del gruppo esaminato in precedenza.

Il 60% di esse, infatti, si sono risolte in uno spazio di tempo da 12 a 30 mesi; il gruppo relativamente più numeroso è quello rientrante nella classe 18-24 mesi; mentre pressoché equivalente è il gruppo di durata 24-30; una di tali vertenze si è risolta in un periodo da 6 a 9 mesi, e nessuna in un tempo minore. Soltanto 4 vertenze sono durate oltre 54 mesi, e precisamente 2 da 66 a 72 mesi e 2 oltre 7 anni.

Il gruppo delle vertenze che si sono concluse con il rigetto della domanda presenta due massimi relativi, in corrispondenza rispettivamente della classe di durata da 24 a 30 mesi (17 unità) e di quella da 42 a 48 mesi.

Questo gruppo presenta, rispetto agli altri due, una protrazione quanto alla durata. Infatti, nessuna vertenza si è risolta prima di un anno, ed è relativamente più numeroso il numero di quelle che sono durate oltre 5 anni.

(1) Nel modulo di rilevazione era stato anche previsto che la vertenza si fosse chiusa senza una pronuncia nel merito; in pratica, però, non è stato rilevato alcun caso di questo genere.

In sostanza, quindi, i rapporti, fra durata delle vertenze ed esito della domanda sembrano essere tali per cui la vertenza tende a protrarsi maggiormente via via che dalle possibilità di accoglimento totale della domanda si passa a quelle di accoglimento parziale e, infine, a quelle di non accoglimento. Infatti, la durata media totale risulta di 908 giorni per le vertenze in cui la domanda è stata accolta totalmente; di 1153 per quelle in cui essa è stata accolta solo parzialmente; e, infine, di 1177 per quelle in cui è stata respinta.

Considerando, poi, i settori di maggiore consistenza numerica, si rileva che la percentuale delle vertenze in cui la domanda dell'attore è stata totalmente accolta risulta del 30% nell'industria manifatturiera, del 24% nel commercio pubblici esercizi, del 22% nei trasporti e negli enti vari, del 14% in agricoltura, del 6% circa nelle costruzioni e del 12% nel gruppo di vertenze in cui il datore di lavoro non è classificabile per settore di attività. (v. *tabella 23*).

La percentuale di vertenze conclusesi con un accoglimento parziale della domanda varia da circa l'89% nel settore delle costruzioni e meno del 50% in quello delle industrie manifatturiere; è pari al 72% in agricoltura e si aggira sul 61-62% nelle attività terziarie.

Le vertenze in cui la domanda dell'attore è stata respinta — che, come si è detto, sono 82, cioè circa il 17% del totale — rappresentano il 21% del totale nelle industrie manifatturiere, il 14% in agricoltura, il 15-16% nel commercio e nei trasporti, il 6% nelle costruzioni, il 25% negli enti vari e il 9% nelle vertenze non classificabili per settore di attività del datore di lavoro.

L'analisi dell'esito della domanda in connessione ad altri due caratteri della vertenza — cioè il promotore del giudizio e la sussistenza del rapporto di lavoro — non porta a conclusioni di particolare rilievo, soprattutto perchè il gruppo di vertenze considerato si presenta, per tali aspetti, molto omogeneo.

Si è già visto, infatti, che le vertenze promosse dal datore di lavoro rappresentano un numero minimo di casi; cioè, soltanto 7 su 488. In 2 di tali casi la domanda del datore di lavoro è stata accolta totalmente e in 5 solo parzialmente; in nessuno di questi casi, quindi, la domanda dell'attore è stata respinta.

Inoltre, soltanto in 7 casi, le vertenze sono state instaurate mentre il rapporto di lavoro era in corso; in 3 di essi la domanda dell'attore è stata accolta totalmente, in 2 parzialmente e negli altri 2 respinta.

TABELLA 23.

**CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO SUDDIVISE  
A SECONDA DELL'ESITO DELLA DOMANDA E DELLA  
CATEGORIA DI ATTIVITA' DEL DATORE DI LAVORO**

CATEGORIE DI ATTIVITÀ	ESITO DELLA DOMANDA			Totale vertenze
	Accolta parzialmente	Accolta totalmente	Respinta	
Agricoltura . . . . .	31	6	6	43
Industrie estrattive . . . .	3	1	1	5
Industrie manifatturiere . .	81	49	34	164
Costruzioni . . . . .	32	2	2	36
Acquedotti . . . . .	2	—	—	2
Radiotelevisione . . . . .	1	2	3	6
Commercio e pubblici eserc.	65	25	16	106
Trasporti . . . . .	26	9	7	42
Proprietà edilizia . . . . .	7	—	2	9
Artigiani . . . . .	4	5	—	9
Enti vari . . . . .	17	7	8	32
Non classificabili . . . . .	27	4	3	34
<i>Totale . . . . .</i>	296	110	82	488

**76. - I criteri applicati nella risoluzione delle vertenze e le violazioni accertate.**

Per accertare quale criterio fosse stato adottato dall'organo giudicante nella risoluzione della vertenza, è stato chiesto ai rilevatori di indicare se è stata applicata una norma contrattuale — di contratto collettivo post-corporativo stipulato dalle attuali associazioni sindacali di fatto o di contratto corporativo — o se è stato fatto riferimento all'art. 36 Cost. (1), ovvero, infine, se sono stati applicati altri diversi criteri, fornendo in proposito sintetiche specificazioni (2) (3) (4) (5).

(1) v. nota I, pag. 67.

(2) v. nota I, pag. 53.

(3) R.D. 8 gennaio 1931, n. 148. — *Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione.* (Gazz. Uff. 9 marzo 1931, n. 59).

(4) D.L. 15 aprile 1948, n. 628. — *Aumento dei minimi salariali ai lavoratori addetti alla vigilanza, custodia e pulizia degli immobili urbani.* (Gazz. Uff. 10 giugno 1948, n. 133).

(5) A Milano, invece, nel gruppo degli altri criteri non si rileva la netta pred-

Le notizie circa i criteri applicati per la risoluzione, sono state fornite per 483 vertenze (v. *tabella 24*).

Di queste, 377 sono state risolte con l'applicazione di un criterio unico, 96 con l'applicazione combinata di due norme fra quelle considerate, e 10 con l'applicazione di tre tipi di norme (cioè: contratto collettivo post-corporativo, art. 36 Cost. (1) ed altri criteri).

Delle 377 vertenze risolte con l'applicazione di una norma unica, in 188 casi questa è rappresentata da un contratto collettivo (corporativo in 47 casi e post-corporativo nei restanti 141), in 23 dell'art. 36 Cost. (1) e in 166 da altri criteri.

Nei singoli settori di attività, la distribuzione delle vertenze secondo la natura della norma applicata varia a seconda dei casi. In agricoltura, quelle risolte con l'applicazione di una norma contrattuale post-corporativa numericamente sono quasi equivalenti a quelle concluse con l'applicazione combinata della norma costituzionale e di altri criteri (1); nelle industrie manifatturiere, nel commercio e negli enti vari le vertenze risolte in base ad altri criteri superano il numero di quelle in cui è stato applicato un contratto post-corporativo; mentre nei trasporti questi due gruppi pressochè si equivalgono, e nelle costruzioni si registra una netta prevalenza di vertenze risolte con l'applicazione di una norma contrattuale post-corporativa.

Se, da tali dati, si dovesse trarre qualche considerazione, essi potrebbero anche suggerire che l'applicazione di criteri diversi da quelli forniti dalle norme contrattuali e, implicitamente, il ricorso alla Magistratura — sembrerebbe più frequente in quei settori in cui la copertura contrattuale è meno estesa. Trattasi però, prevalentemente, di una impressione suggerita dai pochi dati disponibili, e la cui effettiva realtà dovrebbe essere accertata sulla scorta di una documentazione più copiosa e più approfondita.

Per quanto riguarda le connessioni tra norme applicate e durata del procedimento giudiziario, nelle vertenze risolte mediante l'applicazione di contratti collettivi si notano due gruppi — pressochè ugualmente nu-

minanza di una norma particolare, poichè le citazioni sono molto più numerose e diversificate. Fra le norme che ricorrono con una certa frequenza è l'art. 2120 C.C. Fra le altre norme del C.C. citate sono gli artt. 1256, 1463, 1655, 1750, 2070, 2078, 2094, 2109, 2112, 2113, 2118, 2119, 2121, 2180, 2721, 2959; e l'art. 348 C.P.C.

Nelle schede raccolte presso la Corte d'Appello di Torino nella casella destinata all'eventuale indicazione di altri criteri nella maggior parte dei casi viene precisato soltanto che non è stata contestata l'applicabilità del contratto collettivo.

(1) v. nota 1, pag. 67.

TABELLA 24.

CONTROVERSIE SUDDIVISE PER CATEGORIA DI ATTIVITA' DEL DATORE DI LAVORO  
E PER COMBINAZIONI DI NORME APPLICATIVE

NORME APPLICATE	Agricoltura	Industrie estrattive	Industrie manifatturiere	Costruzioni	Acquedotti	Radio-TV	Commercio e pubblici serv.	Trasporti	Proprietà edilizia	Artigiani	Enti vari	Non classificabili	Totale
Contr. coll. post-corp.	13	—	52	12	1	1	27	14	—	3	9	9	141
Contr. coll. corp. . .	3	—	9	6	—	—	16	1	5	1	1	5	47
Cost. (art. 36) . . .	4	—	4	—	—	—	11	2	1	—	1	—	23
Altri criteri . . . .	7	5	69	3	—	5	38	13	—	2	15	9	166
Contr. coll. post-corp. e contr. coll. corp. .	—	—	3	—	—	—	2	1	—	—	2	—	8
Contr. coll. post-corp. e Cost. (art. 36) . .	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	—	—	2
Contr. coll. post-corp. e altri criteri . . . .	1	—	13	3	1	—	—	—	—	—	—	—	18
Contr. coll. corp. e Cost. (art. 36) . . . . .	1	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	2
Contr. coll. corp. e al- tri criteri . . . . .	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	2	—	4
Cost. (art. 36) e altri criteri . . . . .	12	—	9	8	—	—	10	8	—	2	2	11	62
Contr. coll. post-corp., contr. coll. corp. e Cost. (art. 36) . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Contr. coll. post-corp., contr. coll. corp. e altri criteri . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Contr. coll. post-corp., Cost. (art. 36) e al- tri criteri . . . . .	—	—	2	—	—	—	1	—	—	—	—	—	3
Contr. coll. corp., Cost. (art. 36) e altri criteri	—	—	—	3	—	—	—	1	3	—	—	—	7
Contr. coll. post-corp., contr. coll. corp., Cost. (art. 36) e al- tri criteri . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>Totale . . . . .</i>	42	5	162	36	2	6	105	41	9	9	32	34	483

merosi, cioè raggruppati ciascuno circa il 20% del totale di quelle in cui è stata applicata una norma post-corporativa ed il 17% di quelle in cui la norma applicata è di origine corporativa. L'addensamento nelle altre classi è decrescente, con una maggiore intensità verso quelle rappresentate dalle durate maggiori. Ad ogni modo, le durate estreme di questo gruppo non superano i 78 mesi, e quella minore in genere non è inferiore ai 12 mesi. In un caso, però, la soluzione si è avuta da 9 a 12 mesi ed in un altro da 6 a 9.

Nel piccolo gruppo di 23 vertenze risolte con l'applicazione dell'art. 36 Cost. (1), 6 si sono esaurite in un ciclo da 24 a 30 mesi, nessuna in meno di un anno e soltanto una oltre 4 anni, o meglio in un periodo da 5 anni a 5 anni e mezzo.

Tra le vertenze risolte con l'applicazione di criteri diversi dal contratto collettivo o dalla norma costituzionale la classe di maggiore addensamento relativo è quella di durata da 24 a 30 mesi, seguita dalle due classi semestrali immediatamente successive; in questo gruppo nessuna vertenza si è risolta in meno di 9 mesi, mentre ce ne sono 4 in cui la sentenza è intervenuta dopo 7 anni.

Negli 8 gruppi di vertenze in cui la risoluzione è stata ottenuta attraverso una combinazione di due o più dei principali criteri ipotizzati — gruppi che comprendono in complesso 106 unità — il numero delle vertenze è troppo frazionato per poter rivelare un netto orientamento.

Nel complesso, considerato in rapporto alla natura della norma applicata per la risoluzione, sembra quindi che la durata delle vertenze tenda ad aumentare via via, che, dalla applicazione di criteri semplici, si passa a quella di criteri più complessi o combinati tra loro. Sembra, infatti, che tendano a risolversi prima le vertenze in cui trova applicazione l'art. 36 Cost. (1), poi quelle definite con l'applicazione di una norma contrattuale post-corporativa e, nell'ordine, corporativa, e più a lungo ancora quelle risolte in base ad altri criteri. Variabile — ma generalmente più protratta — è, infine, la durata delle vertenze risolte con la applicazione di due o più categorie di norme.

In effetti, la durata media dei gruppi di vertenze stabiliti in relazione ai criteri di risoluzione della vertenza confermano che i procedimenti di durata media minore sono quelli risolti con l'applicazione dell'art. 36 Cost. (1), e quelli di maggior durata media sono quelli conclusi con l'applicazione combinata di un contratto collettivo corpo-

(1) v. nota 1, pag. 67.

rativo, della norma costituzionale e di altri criteri come risulta dai seguenti dati:

a) c. c. post. corp. . . . .	giorni	1.069
b) c. c. corp. . . . .	»	1.084
c) Cost. art. 36 . . . . .	»	890
d) altri criteri . . . . .	»	1.122
e) c. c. post-corp. e c. c. corp. . . . .	»	1.159
f) c. c. post-corp. e Cost. art. 36 . . . . .	»	1.119
g) c. c. post-corp. e altri criteri . . . . .	»	919
h) c. c. corp. e Cost. art. 36 . . . . .	»	1.369
i) c. c. corp. e altri criteri . . . . .	»	1.278
l) Cost. art. 36 e altri criteri . . . . .	»	1.138
m) c. c. post-corp., Cost. art. 36 e altri criteri . . . . .	»	1.309
n) c. c. corp., Cost. art. 36 e altri criteri . . . . .	»	1.799

Quanto ai criteri di risoluzione in rapporto alle somme in contestazione, di 415 vertenze si conosce la somma richiesta dall'attore e, contemporaneamente, la norma o la combinazione di norme applicate nella risoluzione.

La distribuzione a seconda di queste due modalità combinate mostra che, quando le somme sono relativamente modeste, la vertenza viene risolta in genere con l'applicazione di più norme, secondo combinazioni molto variate. Via via, invece, che la somma richiesta aumenta, la soluzione della vertenza è più semplice, nel senso che essa viene risolta applicando una sola norma — con una maggiore frequenza relativa, questa è rappresentata da un contratto collettivo post-corporativo — o, al massimo, con la combinazione di non più di due criteri (soprattutto: art. 36 Cost. e altri criteri).

Infatti, ad esempio, le 35 vertenze in cui erano state richieste da 750.000 a 1 milione, si sono risolte in 14 casi con l'applicazione di una norma contrattuale e in 12 con quella di altri criteri, nelle 66 controversie in cui era stato richiesto da 1 milione a 3 milioni i due gruppi ora indicati comprendono rispettivamente 21 e 23 casi; delle 17 vertenze in cui la somma richiesta varia da 3 a 5 milioni soltanto una si è chiusa con l'applicazione di una combinazione di norme (art. 36 Cost. e altri criteri) ecc.

Soltanto per 41 vertenze, si conosce, invece, la distribuzione a seconda della norma applicata nella risoluzione e della somma offerta dal convenuto.



TABELLA 25.

CONTROVERSIE SUDDIVISE PER COMBINAZIONI DI NORME  
APPLICATE E PER CLASSE DI SOMMA ATTRIBUITA

NORME APPLICATE	CLASSE DI SOMMA ATTRIBUITA							Totale vertenze
	Fino a L. 250.000	da L. 250.001 a L. 500.000	da L. 500.001 a L. 750.000	da L. 750.001 a L. 1.000.000	da 1 a 3 milioni di lire	da 3 a 5 milioni di lire	oltre 5 milioni di lire	
Contr. coll. post-corp.	56	28	13	8	5	1	—	111
Contr. coll. corp. . .	28	5	5	3	—	—	—	41
Cost. (art. 36) . . .	18	2	1	—	1	—	—	22
Altri criteri . . . .	60	16	9	4	8	1	2	100
Contr. coll. post-corp. e contr. coll. corp. .	7	—	—	—	—	—	—	7
Contr. coll. post-corp. e Cost. (art. 36) . .	1	1	—	—	—	—	—	2
Contr. coll. post-corp. e altri criteri . . . .	4	1	1	—	3	1	—	10
Contr. coll. corp. e Cost. (art. 36) . . . . .	2	—	—	—	—	—	—	2
Contr. coll. corp. e altri criteri . . . . .	2	1	1	—	—	—	—	4
Cost. (art. 36) e altri criteri . . . . .	48	6	2	2	2	—	—	60
Contr. coll. post-corp., contr. coll. corp. e Cost. (art. 36) . .	—	—	—	—	—	—	—	—
Contr. coll. post-corp., contr. coll. corp. e altri criteri . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—
Contr. coll. post-corp., Cost. (art. 36) e altri criteri . . . . .	3	—	—	—	—	—	—	3
Contr. coll. corp., Cost. (art. 36) e altri criteri	7	—	—	—	—	—	—	7
Contr. coll. post-corp., contr. coll. corp., Cost. (art. 36) e altri criteri . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>Totale . . . . .</i>	236	60	32	17	19	3	2	369

Il gruppo relativamente più numeroso tra queste vertenze è costituito da un nucleo di 9 unità in cui la somma offerta è inferiore a lire 250.000, e la vertenza è stata risolta con l'applicazione di criteri diversi dalle norme contrattuali o dalla disposizione costituzionale. Altri due gruppi ugualmente numerosi (8 unità) si riscontrano, sempre nella stessa classe di somme offerte, in corrispondenza dell'applicazione di una norma di contratto corporativo e di una combinazione dell'art. 36 Cost. con altri criteri.

Al di sopra di 750.000 lire di offerta, si trovano soltanto due vertenze — una da 1 milione a 3 milioni e una oltre 5 milioni — ambedue risolte con l'applicazione di altri criteri.

Maggiormente significativa è la distribuzione delle vertenze di cui è nota la somma attribuita e la norma applicata nella risoluzione (v. *tabella 25*). Essa, nota per 369 vertenze, si presenta analoga a quella già rilevata nella classificazione della somma richiesta e della norma applicata.

Si osserva, cioè, una notevole eterogeneità di criteri nelle minori classi di somme. Ad esempio, le 236 vertenze, in cui è stata attribuita una somma non superiore a 250.000, si trovano distribuite in 12 casi di norme applicate, la più numerosa delle quali, costituita da 60 vertenze, è quella di giudizi chiusi con l'applicazione di altri criteri, mentre in 56 è stata applicata una norma contrattuale post-corporativa e in 48 si registra l'applicazione combinata della norma costituzionale e di altri criteri. In altri 16 casi si è avuta l'applicazione combinata di due delle norme previste e in 10 casi di 3 di esse.

Nelle classi superiori di somme attribuite, invece, la casistica di norme applicate è molto meno numerosa. Ad esempio, nelle 17 vertenze in cui è stato attribuito da 750 mila lire a 1 milione si presentano soltanto 4 tipi di incasellamento per norma applicata e nelle 19 vertenze classificate da 1 a 3 milioni soltanto 5. In queste 2 classi di somme, le vertenze in cui sono stati applicati criteri multipli sono soltanto 2 e, rispettivamente, 5.

Per tener conto non soltanto della somma attribuita, ma, contemporaneamente, anche di quella inizialmente richiesta, si può far riferimento alle 356 vertenze delle quali si conosce la distribuzione, sia in base alle norme applicate per la risoluzione, sia in base alla differenza percentuale della somma attribuita rispetto a quella richiesta dall'attore (v. *tabella 26*).

Nel complesso generale di tali vertenze, il gruppo più numeroso — rappresentato da 83 unità, pari al 23% — è costituito da vertenze

TABELLA 26.

CONTROVERSIE DISTINTE PER CLASSE DI DIFFERENZA PERCENTUALE DELLA SOMMA ATTRIBUITA  
RISPETTO ALLA SOMMA CHIESTA E PER COMBINAZIONI DELLE NORME APPLICATE

NORME APPLICATE	Fino al 10%	dal- l'11% al 20%	dal 21% al 30%	dal 31% al 40%	dal 41% al 50%	dal 51% al 60%	dal 61% al 70%	dal 71% al 80%	dal- l'81% al 90%	dal 91% al 100%	dal 101% al 200%	oltre 200%	TOTALI VERTENZE
Contr. coll. post.-corp.	13	2	9	11	7	14	10	3	8	27	—	—	109
Contr. coll. corp.	8	4	5	3	4	1	5	8	3	5	—	—	41
Cost. (art. 36) . . . .	2	5	2	3	3	—	—	—	2	5	—	—	22
Altri criteri . . . . .	11	5	7	6	9	6	7	6	4	35	1	1	98
Contr. coll. post.-corp. e contr. coll. corp. . . .	—	1	1	2	1	—	—	1	1	—	—	—	7
Contr. coll. post.-corp. e Cost. (art. 36) . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	2
Contr. coll. post.-corp. e altri criteri . . . . .	—	—	—	2	2	—	—	1	—	4	1	—	10
Contr. coll. corp. e Cost. (art. 36) . . . . .	—	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	2
Contr. coll. corp. e al- tri criteri . . . . .	—	—	1	—	—	1	1	—	—	—	—	—	3
Cost. (art. 36) e altri criteri . . . . .	5	7	5	13	8	5	—	1	1	4	—	—	52
Contr. coll. post.-corp., contr. coll. corp. e Cost. (art. 36) . . . .	—	—	—	—	—	—	3	—	—	—	—	—	—
Contr. coll. post.-corp., contr. coll. corp. e altri criteri . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Contr. coll. post.-corp., Cost. (art. 36) e altri criteri . . . . .	—	—	1	—	1	—	—	1	—	—	—	—	3
Contr. coll. corp. Cost. (art. 36) e altri cri- teri . . . . .	1	1	—	2	2	—	—	—	—	1	—	—	7
Contr. coll. post.-corp., contr. coll. corp., Cost. (art. 36) e al- tri criteri . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>LAVORATORI</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>31</b>	<b>42</b>	<b>37</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>83</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>356</b>

risoltesi con l'attribuzione di una somma pari al 91-100% di quella richiesta; altri due gruppi ugualmente numerosi, e pari a circa l'11-12%, sono quelli in cui la somma attribuita risulta del 31-40%, ovvero non superiore al 10% di quella richiesta. Soltanto in 3 casi su 356 — meno cioè dell'1% — è stata attribuita una somma superiore a quella chiesta.

Sembra, quindi, che non vi sia una diretta gradualità nello scarto percentuale tra attribuzioni e richieste.

Questa sensazione si ricava anche dall'esame dei dati suddivisi a seconda delle norme applicate nella risoluzione. Infatti, nei due gruppi principali — quelli, cioè, delle vertenze risolte con l'applicazione di altri criteri — gli addensamenti maggiori si ritrovano nelle classi quasi estreme di percentuale di scarto, ossia in primo luogo in quella di scarto dal 91 al 100% seguita da quella di scarto inferiore al 10%.

Soltanto nel gruppo di vertenze risolte con l'applicazione combinata dell'art. 36 e di altri criteri il maggior numero relativo di vertenze — 13 sulle 52 del gruppo stesso — si è conclusa con l'attribuzione di una somma discostantesi dal 31 al 40% da quella richiesta.

In effetti, però, i criteri applicati nella risoluzione della vertenza sono, in gran parte, connessi alla violazione accertata, alla quale si riferiva un altro gruppo di quesiti contenuti nel formulario, che chiedevano di specificare se la violazione stessa riguardasse una norma di legge, una disposizione di contratto collettivo ovvero una disposizione di contratto individuale.

Nel primo caso, erano comprese le ipotesi in cui la violazione della norma imperativa fosse contenuta nel contratto collettivo e il giudice avesse disposto la sostituzione della clausola difforme — limitatamente al caso deciso — con la norma inderogabile di legge.

La violazione doveva essere considerata nei confronti del contratto collettivo, nei soli casi nei quali, il contratto individuale fosse difforme dal contratto collettivo obbligatorio, sia post-corporativo che corporativo, e il giudice avesse disposto la sostituzione della clausola difforme con la norma del contratto collettivo.

Infine, la violazione del contratto individuale concerneva i seguenti casi:

a) un contratto individuale di lavoro in rapporto al quale non era applicato un contratto collettivo;

b) una clausola di un contratto individuale di lavoro stipulato *ad personam* o che non costituisca l'applicazione di una clausola di contratto collettivo;

c) un contratto individuale di lavoro relativo ad un rapporto che non sia stato ritenuto come rientrante nella disciplina del contratto collettivo.

La distribuzione a seconda della violazione accertata, nonché della categoria di attività del datore di lavoro, è stata accertata per 393 vertenze (v. *tabella 27*).

In 320 casi si tratta di violazioni singole e, comunque, pertinenti ad una sola sfera di disposizioni normative (legge, contratto collettivo, contratto individuale); nei restanti 73 casi si tratta di violazioni che investono due o più gruppi di norme.

In 147 casi, è stata accertata una violazione della legge e in 139 una violazione del contratto collettivo; le violazioni del contratto individuale sono molto meno numerose (n. 34), a causa della minore frequenza di tale tipo di contratto. Per quanto riguarda le categorie di atti-

TABELLA 27.

CONTROVERSIE SUDDIVISE PER CATEGORIE DI ATTIVITÀ  
ECONOMICA E PER COMBINAZIONI DI VIOLAZIONI ACCERTATE

CATEGORIE DI ATTIVITÀ	VIOLAZIONE ACCERTATA							TOTALI VERTEZIE
	Della legge	Del contratto collettivo	Del contratto individuale	Della legge e del c. c.	Della legge e del c. i.	Del c.c. e del c. i.	Della legge, del c. c. e del c. i.	
Agricoltura . . . . .	16	13	1	1	2	—	1	34
Industrie estrattive . .	—	44	1	—	2	—	—	125
Industrie manifatturiere . . . . .	45	—	11	13	8	3	1	3
Costruzioni . . . . .	12	13	2	4	—	2	—	33
Acquedotti . . . . .	1	1	—	—	—	—	—	2
Radio-Televisione . . . . .	1	1	1	—	—	—	—	3
Commercio e pubblici esercizi . . . . .	32	29	11	14	4	1	1	92
Trasporti . . . . .	12	13	3	1	1	—	—	30
Proprietà edilizia . . . . .	1	1	—	5	—	—	—	7
Artigiani . . . . .	2	4	1	—	1	—	1	9
Enti vari . . . . .	9	10	2	3	1	—	—	25
Non classificabili . . . . .	16	10	1	1	1	—	1	30
<i>Totale</i> . . . . .	147	139	34	42	20	6	5	393

vità, le cifre si presentano troppo frazionate per poterne dedurre conclusioni sicure, oltre quella dell'assoluta prevalenza di vertenze determinate da violazioni o della legge o del contratto collettivo.

#### 77. - L'entità delle somme in contestazione.

Si sono già avute più occasioni di segnalare dati concernenti le somme in contestazione nelle vertenze che hanno costituito l'oggetto di questa indagine speciale. E', peraltro, opportuno riprendere questa parte della documentazione per trattarne direttamente e metterne in luce alcuni aspetti indipendenti o, comunque, non collegati a quelli esaminati in precedenza.

Nelle 421 vertenze per le quali è stato indicato l'ammontare della somma richiesta, dall'attore, il totale delle somme richieste supera i 350 milioni (v. *tabella 28*); poichè il numero dei lavoratori in causa è di 485, l'ammontare medio per lavoratore della somma richiesta è di 722.000.

Nei diversi settori di attività, l'ammontare medio della somma richiesta va da un minimo di circa 96.000 lire, nelle industrie manifatturiere, ad un massimo di 2.442.000 lire, nelle estrattive. Tale massimo è determinato da due vertenze, interessanti 3 lavoratori, nelle quali sono stati complessivamente richieste oltre 7.300.000.

Soltanto per 39, con 41 lavoratori interessati, delle 421 vertenze sopra ricordate è stata indicata anche la somma offerta della controparte. Il totale delle somme richieste dagli attori di queste 39 vertenze è di circa 52 milioni. A questa richiesta complessiva, è stata contrapposta una offerta di circa 12 milioni, pari al 22,8% della richiesta; l'ammontare medio per lavoratore delle somme richieste in tale vertenza è di 1.273.000 — trattasi, quindi, di vertenze di importanza media superiore a quella del gruppo complessivo — e quello della somma offerta ammonta a L. 291.000.

I dati suddivisi per settore di attività dimostrano che, in tali vertenze, l'ammontare medio della somma richiesta va, da un minimo di 90.000 lire nelle attività artigianali ad un massimo di 4.290.000 lire nelle industrie estrattive. E trattasi di una vertenza interessante un solo lavoratore; e, se si prescinde da questa, il massimo si riscontra nelle industrie manifatturiere, con una richiesta di 1.696.000 lire per 18 lavoratori interessati a 16 controversie.

Nello stesso gruppo di controversie, l'offerta media va da un massimo di 526.000 lire, nelle industrie manifatturiere, ad un minimo di 4.500 lire, nelle attività artigianali.

TABELLA 28.

**SOMME RICHIESTE E OFFERTE NELLE VERTENZE DISTINTE PER CATEGORIE DI ATTIVITA'  
DEL DATORE DI LAVORO**

CATEGORIE DI ATTIVITA'	VERTENZE CON INDI- CAZIONE DELLA SOM- MA RICHIESTA		LAVORATORI IN CAUSA		VALORI ASSOLUTI (in migliaia di lire)			VALORI MEDI E PERCENTUALI (valori medi in migliaia di lire)			
	In totale	di cui con indicazione della somma offerta	nelle verten- ze della co- lonna 1	nelle verten- ze della co- lonna 2	Somma richiesta			Valore medio per lav- oratore della somma richiesta		Percentuali delle somme offerte sulla richiesta (col. 7 : col. 6) × 100	Valore medio per lav. della somma off. nella vertenza col. 2 (col. 7 : col. 4)
					nelle verten- ze della co- lonna 1	nelle verten- ze della co- lonna 2	somma nella verten- za col. 2	nelle verten- ze della co- lonna 1 (col. 5 : col. 3)	nelle verten- ze della co- lonna 2 (col. 6 : col. 4)		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Agricoltura . . . .	35	1	37	1	20.354	427	104	550,1	427,0	104,0	24,4
Industrie estrattive .	2	4	3	1	7.326	4.290	109	2.442,0	4.290,0	109,0	2,5
Industrie manifattu- riere . . . . .	130	16	144	18	138.772	30.535	9.476	96,4	1.696,4	526,4	31,0
Costruzioni . . . .	34	1	40	1	19.618	744	22	490,4	744,0	22,0	3,0
Acquedotti . . . .	1	—	1	—	698	—	—	698,0	—	—	—
Radio-Televisione .	4	—	4	—	1.502	—	—	375,5	—	—	—
Commercio e pubbli- ci esercizi . . . .	102	6	106	6	71.707	6.090	617	676,5	1.015,0	102,8	10,1
Trasporti . . . . .	36	6	36	6	27.313	7.156	851	758,7	1.192,7	141,8	11,9
Proprietà edilizia . .	9	—	14	—	1.555	—	—	111,1	—	—	—
Artigiani . . . . .	—	2	10	2	2.846	181	9	284,6	90,5	4,5	5,0
Enti vari . . . . .	25	1	44	1	28.736	524	180	653,1	524,0	180,0	34,4
Non classificabili .	34	5	46	5	29.893	2.233	547	649,8	446,6	109,4	24,5
<i>Totale . . . . .</i>	<i>421</i>	<i>39</i>	<i>485</i>	<i>41</i>	<i>350.330</i>	<i>52.180</i>	<i>11.915</i>	<i>722,3</i>	<i>1.272,7</i>	<i>290,6</i>	<i>22,8</i>

TABELLA 29.

SOMME RICHIESTE E ATTRIBUITE NELLE VERTENZE DISTINTE PER CATEGORIA DI ATTIVITA'  
DEL DATORE DI LAVORO

CATEGORIE DI ATTIVITA'	VERTENZE CON INDI- CAZIONE DELLA SOM- MA RICHIESTA		LAVORATORI IN CAUSA		VALORI ASSOLUTI			VALORI MEDI E PERCENTUALI		
	In totale	di cui con indicazione della somma richiesta	nelle verten- ze della co- lonna 1	nelle verten- ze della co- lonna 2	nelle verten- ze della co- lonna 1	nelle verten- ze della co- lonna 2	Somma richiesta nelle vertenze della col. 2	Valore medio per la- voratore della somma attribuita		
								nelle verten- ze della co- lonna 2 (col. 6 : col. 4)	nelle verten- ze della co- lonna 1 (col. 5 : col. 3)	Percentuale della somma attribuita sulla somma richiesta (col. 6:col. 7) × 100
Agricoltura . . .	35	30	37	32	10.103	7.320	19.441	273,1	228,7	37,7
Industrie estrat- tive . . . .	2	2	3	5	5.364	5.364	7.326	1.788,0	1.788,0	73,2
Industrie manu- fatturiere . . .	107	105	115	113	47.107	46.941	111.053	409,6	415,4	42,3
Costruzioni . . .	33	32	39	38	9.043	8.883	19.236	231,9	233,8	46,2
Acquedotti . . .	2	1	2	1	622	543	698	311,0	543,0	77,8
Radio-Televisione	3	3	3	3	790	790	1.090	263,3	263,3	72,5
Commercio e pubblici esercizi	88	87	91	90	21.288	21.005	53.554	233,9	233,4	39,2
Trasporti . . . .	31	29	31	29	10.506	10.041	19.113	338,9	346,2	52,5
Proprietà edilizia	7	7	12	12	665	665	1.183	55,4	55,4	56,2
Artigiani . . . .	9	9	10	10	1.845	1.845	2.846	184,5	184,5	64,8
Enti vari . . . .	23	21	23	21	10.334	9.264	24.698	449,7	441,1	37,5
Non classificabili	30	30	42	42	17.906	17.906	28.432	426,3	426,3	63,0
<i>Totale . . . .</i>	<i>370</i>	<i>356</i>	<i>408</i>	<i>394</i>	<i>135.583</i>	<i>130.567</i>	<i>288.670</i>	<i>332,3</i>	<i>331,4</i>	<i>45,2,</i>



In rapporto alla somma richiesta, l'offerta più bassa è quella registrata nelle industrie estrattive, dove alla richiesta sopra segnalata di 4.290.000 è stata contrapposta una offerta di 109.000 lire, pari cioè al 2,5% della richiesta. L'offerta proporzionalmente maggiore è quella registrata negli enti vari, dove essa equivale a 34,4 della richiesta.

Di 356 vertenze, si conosce sia l'ammontare della somma richiesta, che quello della somma attribuita; mentre per altre 14 vertenze non si conosce la somma attribuita. In queste 356 vertenze, le attribuzioni ascendono ad oltre 10 milioni; cioè, poco più del 45% delle somme richieste all'inizio delle vertenze stesse, somme che complessivamente ascendevano a oltre 288 milioni.

L'ammontare delle somme attribuite in media a ciascun lavoratore è di 331 mila lire; cioè, di poco differente del valore medio riscontrato nel complesso delle 370 vertenze che è di lire 332 mila.

Nei diversi settori di attività, la somma attribuita varia da un minimo di 55.000 lire nel settore della proprietà edilizia ad un massimo di 1.788.000 lire nel settore delle industrie estrattive.

Il settore degli acquedotti è quello in cui la somma attribuita raggiunge il valore percentualmente più alto (77,8%) rispetto alla somma richiesta; le percentuali di valore più basso si riscontrano invece con circa il 38% tra gli enti vari e nell'agricoltura.

Naturalmente i valori medi per lavoratore variano a seconda delle qualifiche, in correlazione con la scala gerarchica.

Infatti (v. *tabella 29*), l'ammontare medio della somma richiesta risulta di lire 2.140.000 per i dirigenti, di lire 1.209.000 per gli impiegati, di lire 565.000 per gli intermedi e di lire 341.000 per gli operai.

Anche sotto questo profilo si rileva che le 39 vertenze per le quali è stata indicata anche la somma controfferta sono mediamente di valore più importante — almeno quelle in cui sono interessati dirigenti e impiegati — di quello presentato dal complesso delle 421 vertenze; infatti in tali 39 vertenze la somma media richiesta risulta di lire 3.665.000 per i dirigenti e di lire 1.393.000 per gli impiegati; invece nelle 14 vertenze nelle quali sono state interessate maestranze operaie, e di cui è nota la somma offerta, l'ammontare medio di questa è di lire 310.000 per operaio, contro le 341.000 del totale di 234 vertenze di cui si conosce la somma richiesta (v. *tabella 30*).

La percentuale della somma offerta, rispetto alla somma richiesta, in tale limitato gruppo di vertenze, è superiore per i dirigenti (35%), che per gli impiegati (16,8%) e per gli operai (13%).

TABELLA 30.

## SOMME RICHIESTE E OFFERTE NELLE VERTENZE DISTINTE PER QUALIFICA DEL LAVORATORE

QUALIFICA DEL LAVORATORE	VERTENZE CON INDI- CAZIONE DELLA SOM- MA RICHIESTA		LAVORATORI IN CAUSA		VALORI ASSOLUTI (in migliaia di lire)			VALORI MEDI E PERCENTUALI			
	In totale	di cui con indicazione della somma richiesta	nelle verten- ze della co- lonna 1	nelle verten- ze della co- lonna 2	Somma richiesta		somma nelle vertenze col. 2	Valore medio per la- voratore della somma richiesta (in migliaia di lire)		(col. 7 : col. 6 × 100	(col. 7 : col. 6 × 100
					nelle verten- ze della co- lonna 1	nelle verten- ze della co- lonna 2		nelle verten- ze della co- lonna 1 (col. 5 : col. 3)	nelle verten- ze della co- lonna 2 (col. 6 : col. 4)		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Dirigenti . . .	31	4	34	5	72,744	18,276	6,391	2,140	3,665	35,0	8,8
Impiegati . . .	126	21	134	21	161,951	29,250	4,918	1,209	1,393	16,8	3,0
Intermedi e as- similati . . .	30	—	33	—	18,658	—	—	565	—	—	—
Operai . . .	234	14	284	15	96,967	4,654	606	341	310	13,0	0,6
<i>Totale . . .</i>	421	39	485	41	350,320	52,180	11,915	722	1,273	22,8	3,4

TABELLA 31.

## SOMME RICHIESTE E ATTRIBUITE NELLE VERTENZE DISTINTE PER QUALIFICA DEL LAVORATORE

QUALIFICA DEL LAVORATORE	VERTENZE CON INDICAZIONE DELLA SOMMA RICHIESTA		LAVORATORI IN CAUSA		VALORI ASSOLUTI (in migliaia di lire)			VALORI MEDI E PERCENTUALI		
	In totale	di cui con indicazione della somma richiesta	nelle vertenze della colonna 1	nelle vertenze della colonna 2	nelle vertenze della colonna 1	nelle vertenze della colonna 2	Somma richiesta nelle vertenze della col. 2	Valore medio per lavoratore della somma attribuita (in migliaia di lire)		Percentuale della somma attribuita sulla somma richiesta (col. 6 : col. 7) X 100
								nelle vertenze della colonna 1 (col. 5 : col. 3)	nelle vertenze della colonna 2 (col. 6 : col. 4)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Dirigenti . . .	28	28	31	31	135.583	38.345	6.274	1.237	1.237	57,9
Impiegati . . .	106	103	113	110	3.163	52.041	129.319	476	473	40,2
Intermedi e assimilati . .	28	27	31	30	10.276	9.707	17.263	331	324	56,2
Operai . . .	208	198	233	223	53.799	30.474	75.814	142	137	40,2
<i>Totale . . .</i>	370	356	408	394	38.345	130.567	288.670	332	331	45,2

Considerando le somme attribuite, i dati distinti per qualifica dei lavoratori (v. *tabella 31*) dimostrano che l'ammontare medio è di lire 1.237.000 per i dirigenti, di lire 476.000 per gli impiegati — con una breve riduzione di 3.000 lire nel gruppo di vertenze di cui si conosce anche la somma richiesta — di lire 331.000 per gli intermedi e assimilati (324 mila lire nel gruppo minore) e di lire 142.000 per gli operai (lire 137 mila nel secondo gruppo).

Nelle vertenze di cui si conosce, sia la somma richiesta che la somma attribuita, questa rappresenta circa il 56-58% di quella richiesta per i dirigenti e gli intermedi, ed il 40% circa per gli impiegati e gli operai.

## CAPITOLO VII

## PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sommario: 78. - *Controversie di lavoro e contratti collettivi.* 79. - *Necessità di un efficiente sistema procedurale di conciliazione.* 80. - *In specie: possibilità e sviluppi delle procedure di conciliazione poste in essere dalle commissioni interne e dai sindacati.* 81. - *Possibilità e sviluppi delle procedure di conciliazione in sede amministrativa.* 82. - *Le procedure di decisione. Esigenza di abbreviare l'iter di svolgimento della lite.* 83. - I. - *La procedura giudiziale. Le modifiche essenziali proposte in materia.* 84. - II. - *Le procedure arbitrali. Proposta di due procedure arbitrali.* 85. - a) *la procedura arbitrale obbligatoria.* 86. - b) *la procedura arbitrale facoltativa.* 87. - *Considerazioni conclusive.*

**78. - Controversie di lavoro e contratti collettivi.**

La Commissione ritiene di non potersi limitare alla semplice esposizione delle constatazioni fatte nel corso dell'indagine, ma di dovere, altresì, indicare le necessarie modifiche al sistema, formulando al riguardo proposte concrete.

Per quanto concerne le controversie individuali di lavoro, essendosi constatato che numerose sono le cause che le provocano e non sempre sufficienti o adatti i sistemi procedurali che le regolano, devono indicarsi riforme atte ad eliminare o ridurre il numero delle prime e rendere più idonei allo scopo i secondi.

Ovviamente qualsiasi sistema, per quanto perfetto, non potrà mai eliminare del tutto le numerose cause di contrasto degli interessi individuali che insorgono in un fenomeno così vasto e complesso quale è quello del rapporto di lavoro; mentre è augurabile e possibile che appropriate riforme eliminino molte, o almeno alcune, delle cause che turbano il rapporto di lavoro subordinato, ovvero ne riducano la frequenza, o almeno ne limitino gli effetti negativi.

Il problema delle cause delle controversie individuali di lavoro investe la regolamentazione e la struttura dei vari istituti del rapporto di lavoro subordinato: salari, inquadramento, licenziamenti, indennità

ecc.; ed impone, altresì, la disciplina dei limiti di efficacia di una delle sue principali fonti: il contratto collettivo.

Si è constatato, infatti, che la non obbligatorietà per tutti gli imprenditori dei contratti collettivi crea sperequazione di trattamento tra i lavoratori appartenenti alla stessa categoria economica e genera o aumenta il numero delle liti individuali, la maggior parte delle quali potrebbe essere evitata, qualora alla osservanza dei detti patti collettivi, fossero tutti tenuti.

Si pone, quindi, il problema di stabilire, ampliandoli, i limiti di efficacia dei contratti collettivi, problema questo che, *ratione materiae*, va trattato nella relazione riguardante i contratti stessi, ma che non si può fare a meno anche qui di segnalare, come pressante ed inderogabile esigenza del mondo del lavoro.

#### **79. - Necessità di un efficiente sistema procedurale di conciliazione.**

L'attuale ordinamento — esclusi i due accordi interconfederali sui licenziamenti, applicabili per altro solo alle imprese industriali associate sindacalmente — non prevede, salvo qualche eccezione desunta da alcuni contratti collettivi e limitatamente spesso a particolari istituti, alcuna procedura obbligatoria per la conciliazione delle controversie individuali, cosicché quelle che, in pratica, vengono svolte sono facoltative e, perciò, le parti non sono tenute a seguirle e possono anche, in determinati casi, impugnare la conciliazione raggiunta.

Tutto ciò — lo si è constatato — causa gravi inconvenienti ed in specie il troppo frequente ricorso alla procedura giudiziaria, proposta spesso senza alcun preventivo tentativo di conciliazione, che, se viceversa, fosse sempre sperimentato, potrebbe comporre numerose liti che si riversano, invece, in sede giudiziale, con la conseguenza di sovraccaricare i ruoli dei giudici del lavoro, e rendere eccessivamente lunga la relativa procedura, alla quale si tende per questo con crescente sfavore.

Occorre, perciò, anzitutto, porsi il problema di *limitare il numero delle liti portate dinanzi al giudicante*, il che può ottenersi in primo luogo predisponendo un *efficiente sistema procedurale conciliativo*.

Un ben congegnato sistema di risoluzione delle controversie di lavoro deve, infatti, agevolare in ogni modo la fase di conciliazione al fine di ridurre, al minimo, la necessità del ricorso giurisdizionale o arbitrale.

Ciò posto, occorre aggiungere che detto fine potrà meglio perseguirsi qualora ci si orienti, non verso una sola delle possibili procedure

conciliative, bensì si dia alle parti la possibilità di ricorrere a molteplici tentativi di conciliazione.

L'utilità della molteplicità delle procedure conciliative è, di per sé, così evidente, che la prassi, nel tentativo di superare le lacune del vigente ordinamento giuridico, si è naturalmente orientata verso di essa.

Le varie procedure conciliative, introdotte dalla pratica, potranno, perciò, essere tutte utilmente conservate, in quanto ciascuna ha caratteristiche proprie, che la rendono particolarmente adatta a date situazioni.

Parlando di conciliazione, è chiaro che è appena il caso di riferirsi a quella sempre possibile ed auspicabile nei contatti diretti tra singolo lavoratore, che si ritiene leso o che ha una rivendicazione da presentare, e i qualificati rappresentanti dell'azienda; ma una tale possibilità non ha bisogno di essere, né codificata, né disciplinata.

#### **80. - In specie: possibilità e sviluppi delle procedure di conciliazione poste in essere dalle commissioni interne e dai sindacati.**

Altri due tipi di conciliazione vera e propria vanno, invece, menzionati: quello affidato alle commissioni interne e quello svolto in sede sindacale.

La Commissione non ritiene a questo proposito che i due tentativi di conciliazione debbano essere necessariamente alternativi, ma che possano benissimo coesistere.

Ognuno di essi ha una sua particolare ragione di essere ed un suo proprio campo, in cui utilmente può essere sperimentato.

Il tentativo di conciliazione della commissione interna, si svolge nello ambito aziendale, quello sindacale travalica i confini dell'azienda.

Il primo tipo di tentativo di conciliazione è utile soprattutto per le controversie insorte durante lo svolgimento del rapporto di lavoro, per le quali sussiste nel lavoratore la preoccupazione che, portando fuori della azienda la vertenza, possa rimanere compromessa o, comunque, turbata per l'avvenire la sua posizione nei riguardi dell'azienda.

Tale tipo di conciliazione è, altresì, particolarmente idoneo a risolvere quelle questioni, fondate non tanto su precise norme, quanto su interessi che il lavoratore intende far valere, e il cui appagamento deriva in tutto o in parte da una discrezionalità della direzione aziendale.

Il tentativo di conciliazione dell'organizzazione sindacale, a sua volta, si presta meglio a risolvere le controversie insorte in occasione della

cessazione del rapporto di lavoro, o quelle che, comunque, si fondino su diritti, specie quando involgano questioni interpretative.

Il tentativo di conciliazione in sede sindacale ha anche il pregio di superare l'irrigidimento delle parti che, a volte, si verifica, e di portare la questione su di un piano di migliore valutazione obiettiva.

Sia il tentativo di conciliazione della commissione interna, che quello sindacale sono da considerarsi entrambi facoltativi. Ciò va inteso nel senso che essi non devono esser considerati pregiudiziali all'eventuale azione giudiziaria; come invece converrà stabilire a proposito del tentativo di conciliazione davanti all'Ufficio del lavoro.

Essi sono entrambi facoltativi, anche nel senso che il lavoratore ha la libertà di ricorrervi, di scegliere la commissione interna o il sindacato, oppure di rinunziarvi. Trattasi, quindi, di strumenti messi a sua disposizione, ma di cui non è obbligato a servirsi.

Lo stesso non può dirsi per quanto riguarda, invece, la controparte e, cioè, l'azienda. Se il lavoratore invita la commissione interna, oppure il sindacato ad interporre i loro buoni uffici ed a tentare la conciliazione della vertenza, l'azienda deve prestarsi ad instaurare il dialogo nella sede richiesta. L'azienda, in altri termini, potrà dire *no* nel merito; ma non potrà sottrarsi ad un incontro e ad una discussione.

Va, in proposito, osservato che ciò risulta già dal concordato interconfederale che regola la costituzione e il funzionamento della commissione interna.

E' chiaro, per quanto riguarda il tentativo di conciliazione in sede sindacale, che esso dovrà svolgersi tra l'associazione prescelta dal lavoratore e quella imprenditoriale cui aderisce la azienda.

E' auspicabile che l'impegno a non sottrarsi al tentativo di conciliazione sindacale, sia sentito dagli imprenditori come corrispondente ad una esigenza di buone relazioni sindacali. Comunque, si potrà esaminare, nella legge che dovrà applicare l'art. 39 Cost. (1), la possibilità di sancire un tale impegno.

Occorrerà, comunque, precisare che la conciliazione deve essere proposta e conclusa entro brevi termini — ad esempio, 10-15 giorni — dal momento della insorgenza della lite, perchè il prolungamento della procedura farebbe venir meno quei caratteri di brevità e di speditezza che sono i suoi pregi principali.

La richiesta del tentativo di conciliazione in sede sindacale da parte del lavoratore, fino a quando non sia trascorso il termine di cui sopra,

(1) v. nota 2, pag. 81.



dovrebbe precludere la possibilità di ricorrere al tentativo di conciliazione innanzi agli Uffici del lavoro.

La Commissione parlamentare è d'avviso che, alla conciliazione raggiunta in sede sindacale, possa riconoscersi una particolare efficacia, stabilendosi che il relativo verbale, a cura dei contrapposti sindacati intervenuti e, in difetto, delle parti, vada rimesso, entro breve termine (3 giorni) all'Ufficio provinciale del lavoro, il quale provvede a vistarlo e, quindi, a registrarlo. Qualora, dopo la registrazione, il lavoratore, entro 30 giorni, ne faccia richiesta scritta all'Ufficio del lavoro, questi trasmette il verbale al Pretore, chiedendone l'esecutorietà, che il Magistrato concederà dopo aver accertato l'osservanza delle disposizioni inderogabili di legge circa i requisiti procedurali.

La conciliazione risultante da verbale reso esecutivo dal Pretore non dovrebbe essere impugnabile neppure ai sensi dell'art. 2113 C.C. (1).

Al verbale di conciliazione sindacale verrebbe, quindi, ad attribuirsi la stessa efficacia già prevista a favore di quello di cui all'art. 431 C.P.C. (2), e ancor oggi riconosciuta alla conciliazione prevista dallo art. 199 C.P.C. (3).

La possibilità di rendere esecutivo il verbale troverebbe la sua giustificazione nell'intervento, nel corso della procedura, di un organo dello Stato — l'Ufficio provinciale del lavoro — al quale verrebbero affidati i sopradetti compiti, e nella rinnovata manifestazione di volontà da parte del lavoratore, che ha richiesto l'esecutorietà.

A parere della Commissione, questa procedura conciliativa sindacale presenterebbe i seguenti vantaggi: brevità, praticità, snellezza di rito, esecutorietà del verbale di conciliazione, non impugnabilità.

(1) v. nota 1, pag. 68.

(2) C.P.C. ART. 431. — *Processo verbale di conciliazione.* « Se la conciliazione riesce, si forma processo verbale che deve essere sottoscritto dalle parti e dai rappresentanti delle associazioni sindacali, i quali certificano l'autografia delle sottoscrizioni delle parti o la loro impossibilità di sottoscrivere.

Il processo verbale, depositato a cura di una delle parti o di una delle associazioni entro dieci giorni dalla sottoscrizione nella cancelleria della pretura nella cui circoscrizione è stato formato, acquista forza di titolo esecutivo mediante decreto del pretore, che ne accerta la regolarità formale.

Il processo verbale che non è depositato a norma del comma precedente, ha valore di scrittura autenticata ».

(3) C.P.C. ART. 199. — *Processo verbale di conciliazione.* « Se le parti si conciliano, si redige processo verbale della conciliazione, che è sottoscritto dalle parti e dal consulente tecnico e inserito nel fascicolo d'ufficio.

Il giudice istruttore attribuisce con decreto efficacia di titolo esecutivo al processo verbale ».

Pertanto, essa dovrebbe conseguire lo scopo di ridurre il numero delle vertenze dinanzi agli Uffici provinciali del lavoro e dinanzi al giudice.

### 81. - Possibilità e sviluppi delle procedure di conciliazione in sede amministrativa.

Particolare importanza dovrebbe essere attribuita al tentativo di conciliazione esperito, in via obbligatoria avanti agli Uffici provinciali del lavoro; e, anzi, il suo preventivo esperimento dovrebbe costituire condizione di procedibilità, sia dell'azione giudiziaria, che di quella arbitrale di cui si dirà in seguito.

L'utilità di questa procedura risulta ampiamente dimostrata dal rapporto presentato in materia dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ed i cui risultati sono stati dianzi riassunti.

Essa, per essere veramente efficace e raggiungere il massimo grado di conciliazione delle liti, dovrebbe essere improntata ai seguenti criteri: obbligatorietà, brevità di termini, semplicità di forme, praticità, esecutorietà del verbale di conciliazione, non impugnabilità.

L'obbligatorietà dovrebbe essere stabilita sotto duplice profilo. Prevedendo che questo tentativo di conciliazione costituisce condizione di procedibilità dell'azione dinanzi al magistrato ovvero all'arbitro, ed attribuendo, in materia, agli Uffici provinciali del lavoro poteri analoghi a quelli concessi agli Ispettorati del lavoro (1); autorizzandoli, cioè, a

(1) D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520. — *Riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale*. (Gazz. Uff. 1° luglio 1955, n. 149).

ART. 9. — « In caso di constatata inosservanza delle norme di legge, la cui applicazione è affidata alla vigilanza dell'Ispettorato, questo ha la facoltà, ove lo ritenga opportuno, valutare le circostanze del caso, di diffidare con apposita prescrizione, il datore di lavoro fissando un termine per la regolarizzazione ».

ART. 10. — « Le disposizioni impartite dagli Ispettori del lavoro in materia di prevenzione infortuni sono esecutive. Sono parimenti esecutive, quando siano approvate dal capo dell'Ispettorato provinciale competente, le disposizioni impartite dagli ispettori per l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito all'Ispettorato dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale.

Contro tali disposizioni è ammesso ricorso al Ministro per il lavoro e la previdenza sociale entro quindici giorni, salvo quanto disposto dal successivo art. 31. Il ricorso non ha effetto sospensivo, salvo i casi nei quali la sospensione sia espressamente stabilita da disposizioni legislative o regolamentari, o il Ministro ritenga di disporla ».

ART. 11. — « Le inosservanze delle disposizioni legittimamente impartite dagli ispettori nell'esercizio delle loro funzioni sono punite con l'ammenda fino a lire 15.000 quando per tali inosservanze non siano previste sanzioni diverse da altre leggi ».

diffidare la parte che, regolarmente invitata, non si presenti alla prima chiamata senza giustificato motivo ed a denunciarla al magistrato, per il relativo procedimento penale, in caso di reiterata e non giustificata assenza. La contravvenzione dovrebbe essere punita con l'ammenda non inferiore a lire 20.000 e, nei casi più gravi, con l'arresto.

Al fine di non ritardare il corso della procedura, si dovrebbe, però, stabilire che l'eventuale procedimento penale non ha alcuna efficacia, ai fini sospensivi, né sulla procedura conciliativa, né su quella di decisione.

Il tentativo di conciliazione dovrebbe proporsi entro il più breve termine; nel caso che sia stato posto in essere il tentativo di conciliazione in sede sindacale, occorrerà attendere, però, che sia decorso il termine stabilito per il suo esperimento, salvo che, prima della scadenza del termine, non si sia già chiuso con risultato negativo.

L'Ufficio, investito dalla procedura, dovrebbe convocare le parti entro il termine massimo di 5 giorni, in caso di mancata presentazione dell'una o dell'altra, con diffida, entro i successivi 5 giorni.

La massima semplicità di forme dovrebbe garantire la maggiore speditezza della procedura; talchè essa potrebbe essere utilmente proposta, anche mediante denuncia verbale della parte, e dovrebbe proseguire seguendo criteri di massima oralità.

Alcune controversie, poi — ad esempio, cottimi e qualifiche — hanno carattere strettamente tecnico; per esse dovrebbe essere prevista la possibilità che l'Ufficio del lavoro chieda l'assistenza di un funzionario dell'Ispettorato del lavoro per la conciliazione.

Il verbale di conciliazione concluso, con esito positivo, dall'Ufficio del lavoro, eventualmente assistito dall'Ispettorato del lavoro, dovrebbe essere registrato dallo stesso Ufficio che, certificata anche l'autografia della sottoscrizione delle parti o la loro impossibilità di sottoscriverlo, lo dovrebbe trasmettere al Pretore su richiesta di parte, chiedendone l'esecutorietà, che verrebbe concessa dopo l'accertamento dell'osservanza delle disposizioni inderogabili di legge riguardante i requisiti procedurali.

\* \* \*

L'on. *Massimo Caprara*, componente la Commissione parlamentare, ha chiesto che venga inserita, a questo punto della relazione, una riserva. A suo avviso, infatti, « il tentativo di conciliazione innanzi all'Ufficio del lavoro dovrebbe essere facoltativo. E, cioè, il lavoratore, che è l'unico interessato alla sollecita definizione della vertenza, deve essere libero di scegliere se ricorrere all'Ufficio del lavoro o direttamente al magistrato ».

## 82. - Le procedure di decisione. Esigenza di abbreviare l'iter di svolgimento della lite.

Alla fase conciliativa, succede, di norma, quella di decisione; e, perciò, la controversia individuale di lavoro, non conciliata, quando non venga abbandonata, giunge dinanzi al giudicante.

Si è constatato che la principale critica mossa nel corso dell'indagine alla procedura giudiziale, riguarda la sua eccessiva durata; critica, in verità, non infondata, e confermata anche dai risultati dell'indagine condotta dalla Commissione.

Anche in questa seconda fase, si ravvisa, quindi, la necessità di disporre una procedura oltrechè efficiente, anche estremamente rapida, che permetta di poter addivenire, con sollecitudine, alla definizione della lite.

Tale necessità discende dalla stessa natura delle domande che formano oggetto del processo del lavoro e si concretano, per lo più, in richieste di pagamento di salari o di indennità, ovvero differenze delle stesse pretese che hanno, perciò, per il lavoratore, carattere di sostentamento. Né deve dimenticarsi che qualsiasi controversia di lavoro, avvelenando i rapporti tra imprenditore e lavoratore, costituisce una causa di turbamento che si sposta frequentemente dal campo individuale al collettivo, e va, perciò, prontamente rimossa.

E' per questo che la procedura del lavoro deve giungere rapidamente alla definizione della lite.

La Commissione ritiene che l'accoglimento delle proposte dianzi prospettate circa le procedure conciliative permetterà, non solo di definire numerose liti nella prima fase, quella conciliativa; ma, altresì, riducendo il numero delle controversie portate dinanzi al giudicante, farà sì che questi, non più oberato da eccessivo carico, potrà più sollecitamente decidere le cause, abbreviando così i termini della procedura, che riacquisterebbe, quindi, maggiore speditezza, necessaria ed indispensabile per la particolare natura della materia trattata. E ciò — si avverte sin d'ora — in concorso con le altre proposte che saranno in seguito illustrate.

La Commissione ritiene, quindi, che il tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi agli Uffici provinciali del lavoro, concepito come condizione di procedibilità del procedimento cognitivo, potrà abbreviare notevolmente la durata delle procedure di decisione.

Tale tentativo però, pur avendo tanta importanza anche a questi fini, non può da solo assicurare la prontezza della definizione delle

liti portate dinanzi al giudicante, che è raggiungibile, invece, predisponendo alcune innovazioni all'attuale sistema procedurale di decisione delle controversie individuali di lavoro.

A tale riguardo, si pongono due distinti problemi di carattere generale:

a) stabilire anzitutto se, per il raggiungimento di detti scopi, sia più utile conservare l'attuale sistema fondato sulla sola procedura giudiziale;

b) permettere, invece, alle parti il ricorso anche ad altra procedura, ed indicare quella più idonea.

Riguardo al primo dei detti problemi, a parere della Commissione, non vi ha dubbio che la molteplicità delle procedure, impedendo l'addensamento delle cause, favorisce notevolmente la loro celere definizione; cosicchè appare estremamente utile il permettere alle parti — come d'altronde avviene per tutte le altre controversie — di poter scegliere quella procedura che esse ritengano più idonea.

Deve, poi, aggiungersi che alcune questioni (ad esempio, cottimi e qualifiche) hanno carattere così strettamente tecnico che il magistrato deve necessariamente servirsi dell'ausilio del consulente al quale, utilmente, per brevità di termini, potrebbe essere *ab initio*, demandata la precisazione del punto controverso.

Tali considerazioni convincono non solo sulla utilità, per ragioni di brevità, di più procedure di decisione; ma, altresì, sulla necessità di disporre, in alcuni casi, un giudizio tecnico.

Per quanto riguarda la scelta della procedura, la Commissione ritiene che quella giudiziale, integrata dall'arbitrale, sia la più idonea. E' da notare, infatti, che l'unica critica di fondo, raccolta nel corso dell'indagine, contro il procedimento dinanzi al magistrato riguarda la sua eccessiva durata, che dovrebbe risultare però di molto abbreviata, qualora venga ridotto l'eccessivo numero di cause, stabilendo il tentativo obbligatorio di conciliazione come condizione di procedibilità della domanda giudiziale, venga data la possibilità di ricorrere alla procedura arbitrale e siano demandate a collegi tecnici le questioni relative ai cottimi ed alle qualifiche.

### **83. - I - La procedura giudiziale. Le modifiche essenziali proposte in materia.**

La *procedura giudiziale* è, e deve rimanere, lo strumento fondamentale delle controversie individuali; e, se ritoccata in alcuni punti,

sembra tuttora idonea allo scopo. Pertanto, la Commissione ritiene che vada conservata nelle sue linee essenziali, apportandovi solo quelle modifiche che sono necessarie per una più celere definizione della lite.

Tali modifiche riguardano:

- 1) il tentativo obbligatorio di conciliazione;
- 2) la competenza per materia e quella per valore;
- 3) il giudice;
- 4) la esecutorietà dei provvedimenti;
- 5) le agevolazioni fiscali.

1) La prima innovazione di fondamentale rilievo riguarda l'*esperimento obbligatorio del tentativo di conciliazione* dinanzi agli Uffici del lavoro, che — come si è detto — verrebbe a costituire condizione di procedibilità dell'azione giudiziale, la quale altrimenti non potrebbe trovare ingresso.

Dinanzi al magistrato ordinario, nei limiti della sua competenza, giungerebbero, quindi, quelle sole controversie individuali del lavoro per le quali il tentativo di conciliazione obbligatorio si chiude con esito negativo.

2) Circa la *competenza per valore*, allo scopo di giungere più celermente alla definizione della lite ed agevolare a tutti i lavoratori il ricorso al giudice, sembra utile spostare, per le controversie individuali di lavoro, la competenza pretorile fino a lire 500.000. Ciò, oltreché sottoporre numerose liti alla più svelta procedura pretorile, permetterebbe altresì, in primo luogo di alleggerire i ruoli del Tribunale, ove per il constatato maggiore addensamento più a lungo durano le cause; in secondo luogo di agevolare i lavoratori agricoli, disposti ad accedere ad Uffici giudiziari loro vicini, e restii invece a far valere le loro ragioni nei Tribunali, che sono di norma da loro lontani, e permetterebbe, infine, di ridurre notevolmente il costo di molte cause, considerata la più modesta spesa necessaria per i giudizi che si svolgono dinanzi al Pretore.

Per quanto riguarda la *competenza per materia*, all'autorità giudiziaria ordinaria sarebbero deferite tutte le controversie individuali di lavoro indicate all'art. 429 C.P.C. (1), ad esclusione, però, di quelle menzionate nel n. 3 dell'art. stesso (si vedano in proposito le considerazioni svolte in sede di appendice) e di quelle relative ad accertamenti di fatto.

(1) v. nota 1, pag. 41.

in materia di qualifica e di cottimi, che, per la loro natura prevalentemente tecnica, verrebbero invece sottoposte per legge a procedura arbitrale. Il giudice ordinario, salvo tale lieve distrazione, conserverebbe quindi competenza generale per tutte le liti individuali di lavoro, escluse quelle innanzi indicate di contenuto tecnico e quelle per le quali le parti preferiscano il ricorso a procedura arbitrale.

3) Per quanto concerne i *giudici*, la speciale natura della materia consiglia, sia in Pretura che in Tribunale, l'istituzione di sezioni specializzate del lavoro, alle quali, a cura dei capi delle Corti di Appello, dovrebbero essere assegnati ogni triennio, con possibilità di conferma, magistrati aventi almeno dieci anni di anzianità di carriera. Il numero di detti magistrati dovrebbe essere fissato in modo tale che, sui loro ruoli, non dovrebbero gravare più di duecento cause di lavoro.

4) Occorre, altresì, provvedere ad una *riforma del procedimento*, che dovrà essere fondata sui principi della immediatezza e della massima oralità.

La particolare natura del credito vantato dal lavoratore giustifica l'attribuzione al giudice istruttore del potere di ordinare, in corso di causa, il pagamento delle somme per le quali non vi è contestazione tra le parti. Tale ordine di analogia a quanto disposto dall'art. 263 C.P.C. (1) sarebbe dato con ordinanza non impugnabile e costituirebbe titolo esecutivo.

Questa disposizione offrirebbe parecchi vantaggi. Anzitutto il lavoratore entrerebbe in possesso di una parte del suo credito, senza dover attendere la definizione della lite; limiterebbe, poi, la materia del contendere e, perciò, indirettamente, faciliterebbe la definizione delle controversie.

La giustizia raggiunge i suoi scopi qualora celermente pervenga alla formazione del titolo esecutivo o, almeno, di quello provvisoriamente esecutivo. Tale necessità è soprattutto sentita in materia di lavoro, le cui controversie hanno, in genere, per oggetto domande riflettenti crediti che, per il lavoratore, assumono carattere di sostentamento. Ciò,

(1) C.P.C. ART. 263. — *Presentazione e accettazione del conto.* « Se il giudice ordina la presentazione di un conto, questo deve essere depositato in cancelleria con i documenti giustificativi, almeno cinque giorni prima dell'udienza fissata per la discussione di esso.

Se il conto viene accettato, il giudice istruttore ne dà atto nel processo verbale e ordina il pagamento delle somme che risultano dovute. L'ordinanza non è impugnabile e costituisce titolo esecutivo ».

salvo i casi in cui ricorrono particolari gravi motivi, legittima la concessione su istanza di parte, di una provvisionale (artt. 278 e 282 C.P.C.) (1) (2) provvisoriamente esecutiva, nei limiti della quantità per cui si ritiene già raggiunta la prova. Tale provvisionale verrà concessa in quelle cause in cui è già accertata, con sentenza parziale, la sussistenza di un diritto, ma è ancora controversa la prestazione dovuta, cosicché il processo prosegue per la liquidazione.

Vero è che, in astratto, la provvisionale è già prevista dall'attuale ordinamento in via generale per tutte le liti; ma, secondo l'art. 278 C.P.C. (1), si tratta di una facoltà lasciata al giudice.

Per le controversie di lavoro occorrerà stabilire, invece, che il giudice debba concedere — nella ipotesi prevista dal 2° c. del 278 C.P.C. (1) — la provvisionale, salvo che non vi si oppongano gravi particolari motivi. La sentenza in tal punto dovrà essere provvisoriamente eseguibile a norma del suddetto 2° c. dell'art. 282 C.P.C. (2).

Allo scopo di agevolare il ricorso al giudice, la Commissione è d'avviso che occorrerebbe facilitare l'ammissione del lavoratore al gratuito patrocinio, il che potrebbe ottenersi disponendo che le istanze riflettenti controversie individuali di lavoro debbano essere trattate dalle apposite commissioni con assoluta precedenza su tutte le altre.

5) Sempre per andare incontro ai bisogni dei lavoratori, evitando loro l'anticipazione di gravi spese, occorrerebbe accordare al rito del lavoro più ampie agevolazioni fiscali, disponendo l'esenzione dalle tasse di bollo per le controversie in cui siano richieste somme non superiori a lire un milione, e la riduzione delle tasse di bollo ad un quarto rispetto a quelle richieste per le altre controversie, nei vari gradi di giurisdizione.

(1) C.P.C. ART. 278. — *Condanna generica. Provvisionale.* « Quando è già accertata la sussistenza di un diritto, ma è ancora controversa la quantità della prestazione dovuta, il collegio, su istanza di parte, può limitarsi a pronunciare con sentenza la condanna generica alla prestazione, disponendo con ordinanza che il processo prosegua per la liquidazione.

In tal caso il collegio, con la stessa sentenza è sempre su istanza di parte, può altresì condannare il debitore al pagamento di una provvisionale, nei limiti della quantità per cui ritiene già raggiunta la prova ».

(2) C.P.C. ART. 282. — *Esecuzione provvisoria.* « Su istanza di parte, la sentenza appellabile può essere dichiarata provvisoriamente esecutiva tra le parti, con cauzione o senza, se la domanda è fondata su atto pubblico, scrittura privata riconosciuta o sentenza passata in giudicato, oppure se vi è pericolo nel ritardo.

L'esecuzione provvisoria deve essere concessa sempre su istanza di parte, nel caso di sentenze che pronunciano condanna al pagamento di provvisionali o a prestazioni alimentari, tranne quando ricorrono particolari motivi per rifiutarla ».



#### 84. - II - Le procedure arbitrali. Proposta di due procedure arbitrali.

Si è sopra accennato alle ragioni che, a parere della Commissione, pur consigliando il mantenimento di quella giudiziale quale procedura ordinaria e generale delle controversie individuali di lavoro, impongono, tuttavia, il disporre accanto ad essa due procedure arbitrali:

1) la *procedura arbitrale obbligatoria*, stabilita per legge, limitata però a specifiche materie;

2) la *procedura arbitrale facoltativa*, demandata quindi, per il suo esperimento, alla volontà delle parti, che dovrebbe essere ammessa con lo stesso ambito di quella giudiziale di cui sarebbe sostitutiva.

Prima di esporre i principî che dovrebbero regolare le due procedure arbitrali, occorre sottolineare che la loro istituzione non troverebbe contrasto in nessun precetto costituzionale.

Potrebbe dubitarsi al riguardo che verrebbe così a crearsi una giurisdizione speciale, vietata dall'art. 102 Cost. (1), preoccupazione, però, che non appare fondata.

Una cosa è la giurisdizione esercitata da organi dello Stato, ed altra è il diritto delle parti di rimettere ad arbitri le decisioni delle controversie fra esse insorte o insorgibili.

Nel nostro ordinamento giuridico, per la generalità dei rapporti, il giudizio arbitrale è ammesso, come è consentita la possibilità delle parti di stipulare clausole compromissorie.

Sia il deferimento ad arbitri e sia la clausola compromissoria non sono ritenuti in contrasto con il principio della unità della giurisdizione.

E se questo vale in generale, senza alcun dubbio deve ritenersi valido anche per quanto riguarda le controversie di lavoro.

Certo maggiori difficoltà, ai fini dell'art. 102 Cost. (1) si riscontrano qualora l'istituzione dei collegi arbitrali o il deferimento obbligatorio ad essi delle controversie individuali di lavoro dovesse essere stabilito per legge, perchè, in tal caso, potrebbe più agevolmente parlarsi di giurisdizione speciale.

(1) Cost. ART. 102. — « La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinati istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo alla amministrazione della giustizia ».

La Commissione, però, ritiene che i collegi arbitrali obbligatori che verrebbero stabiliti per legge non avrebbero, in alcun caso, i caratteri di giurisdizione speciale, sia perchè essi sarebbero assimilabili, per analogia di caratteri, all'arbitrato dei consulenti tecnici (artt. 455 e 458 C.P.C. (1) (2) per il quale non si è mai dubitato della costituzionalità, sia perchè sarebbero molto vicini ai collegi previsti dall'art. 10 del D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303 (3), per i quali fu escluso il carattere di giurisdizione speciale e riconosciuta, invece, la natura di organo arbitrale.

Constatata, quindi, la mancanza di un divieto costituzionale all'istituzione di detti collegi arbitrali, resterebbe la sola disposizione di cui all'art. 808 C.P.C. (4), della quale, peraltro, si dubita dell'attuale validità.

Tale disposizione, avendo carattere legislativo, può essere abrogata evidentemente da altra legge; e tale sua abrogazione troverebbe una prima giustificazione nello scopo di abbreviare, per quanto possibile, la durata delle procedure, decongestionando gli uffici giudiziari; in secondo luogo sarebbe giustificata da quelle ragioni tecniche che, in alcuni casi, consigliano la istituzione di particolari collegi di periti; infine sarebbe motivata dalla necessità di riconoscere l'autonomia della volontà delle parti anche per quanto riguarda la scelta della procedura.

#### 85. - a) la procedura arbitrale obbligatoria.

Si è già detto che i collegi dei probiviri nel passato, prima della loro soppressione, hanno svolto una attività molto utile ed efficace.

Si è del pari ricordato che i collegi arbitrali previsti dal D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303 (3), per le controversie relative alla indennità di carovita e all'aumento salariale previsto dal D.L.L. stesso, diedero ottima prova, tanto che, malgrado la limitazione della materia, depositarono, nel breve periodo cui il detto D.L.L. fu applicabile e limitatamente alle regioni dell'Italia centrale e meridionale perdurando l'occupazione del nord, ben 8.890 lodi.

Si deve altresì ricordare, che, riprendendo quanto disposto nel con-

(1) v. nota 5, pag. 53.

(2) C.P.C. ART. 458. — *Impugnazione delle sentenze dei consulenti.* « Le sentenze dei consulenti sono impugnabili a norma degli artt. 827 e segg., in quanto applicabili, avanti alla sezione della Corte di appello indicata nell'art. 450 »

(3) v. nota 1, pag. 34.

(4) v. nota 4, pag. 53

tratto collettivo per l'industria meccanica e metallurgica del 30 luglio 1936 e nel successivo contratto collettivo del 20 dicembre 1937 per la disciplina del lavoro a cottimo nelle aziende industriali artigiane e cooperative, il R.D.L. 7 marzo 1938, n. 406 (1), stabilì che le controversie di lavoro nell'industria, che richiedessero la precisazione di elementi tecnici o accertamenti di fatto determinanti le tariffe di cottimo o le variazioni di esse, fossero decise da un apposito collegio tecnico composto da un ispettore del lavoro, con funzioni di presidente, e dai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali interessate.

Contro la decisione del collegio tecnico era ammesso ricorso ad un collegio tecnico superiore, costituito presso il Ministero delle corporazioni.

Il già ricordato contratto collettivo per l'industria meccanica e metallurgica deferiva alla competenza del collegio tecnico, presieduto da un ispettore del lavoro, anche le controversie relative all'assegnazione della qualifica ai singoli operai, mentre il contratto collettivo del 20 luglio 1939 deferiva ad un simile collegio tecnico le controversie relative all'appartenenza degli impiegati, in base alle mansioni svolte, alle categorie previste dal contratto collettivo di lavoro del 5 agosto 1937, applicabile a tutto il settore industriale.

Tenendo conto di questa esperienza, il legislatore, nel C.P.C. del 1942, introdusse l'art. 455 (2) che consente alle parti di accordo, quando la controversia ha contenuto prevalentemente tecnico, di chiedere al giudice che la decisione sia rimessa al consulente tecnico, oppure a un collegio composto dal consulente tecnico, nominato di ufficio, che lo presiede, e dai consulenti tecnici delle parti.

Ciò dimostra che il legislatore ha già ritenuto opportuno sottoporre a collegi arbitrali, composti da tecnici, le questioni di lavoro aventi carattere tecnico.

A parere della Commissione, pertanto, la legge deve tenere conto della natura strettamente tecnica di alcune questioni riguardanti l'applicazione, la determinazione e la variazione delle tariffe di cottimo e l'assegnazione delle qualifiche, per quanto riguarda la precisazione di elementi tecnici e l'accertamento di fatto, nel quadro della disciplina legislativa e contrattuale.

La decisione su queste questioni, proprio in considerazione della

(1) v. nota 1, pag. 52

(2) v. nota 5, pag. 53.

loro natura, dovrebbe essere sempre rimessa alla decisione di uno *speciale collegio arbitrale*, chiamato a decidere limitatamente ad esse.

Epperò, mentre l'art. 455 C.P.C. (1) prevede il deferimento al collegio arbitrale soltanto nel corso del giudizio istituito da una delle parti, andrebbe stabilito che il collegio arbitrale stesso possa essere adito direttamente, indipendentemente dalla preventiva instaurazione di un giudizio.

Molte volte, infatti, ricorrendo al collegio tecnico, la lite si può evitare perchè, una volta decisa la questione controversa in un senso o nell'altro, le parti spontaneamente possono attenersi al lodo.

L'art. 455 C.P.C. (1), inoltre, considera facoltativa la rimessione al collegio arbitrale delle controversie a carattere tecnico.

Nei casi sopra enunciati (cottimi e qualifiche) il giudice, investito della lite, dovrebbe poter provvedere di ufficio a trasferire la controversia al collegio arbitrale.

E' chiaro che le conseguenze patrimoniali derivanti dall'accertamento del collegio sarebbero, invece, stabilite dal magistrato ordinario; cosicchè la causa si articolerebbe in due fasi:

- a) accertamento della questione tecnica (*fase arbitrale*);
- b) decisione di tutta la domanda (*fase giudiziale*).

L'azione dinanzi al collegio arbitrale dovrebbe, però, anche essa essere preceduta dal tentativo di conciliazione dinanzi agli Uffici provinciali del lavoro, concepito, in ogni caso, quale condizione di procedibilità dell'azione.

Il collegio, da istituirsi in ogni sede di Pretura, dovrebbe essere composto da un ispettore del lavoro, che lo presiede, e da due tecnici, prescelti di volta in volta dalle parti in uno speciale albo di persone particolarmente versate in materia di questioni tecniche di lavoro, da compiersi e da aggiornarsi periodicamente a cura del Pretore, sentito il capo circolo dell'Ispettorato del lavoro, ed in base alle designazioni delle associazioni sindacali degli imprenditori e dei lavoratori.

Il giudizio dovrebbe svolgersi senza l'osservanza di particolari forme e dovrebbe godere di completa esenzione fiscale.

Il lodo, esclusi i casi di comprovata particolare difficile indagine, dovrebbe essere depositato, nel termine di trenta giorni dall'inizio della lite e di cinque dalla sottoscrizione, nella cancelleria del Pretore territorialmente competente; questi dovrebbe dichiararlo esecutivo e, a mezzo

(1) v. nota 5, pag. 53.

della cancelleria, dare notizia alle parti sia del deposito che del provvedimento.

Contro il decreto, che negasse l'esecutorietà, dovrebbe essere ammesso reclamo, mediante ricorso al presidente della sezione della Corte d'appello indicata all'art. 450 C.P.C. (1) che provvederebbe con ordinanza non impugnabile.

La Commissione ritiene che una procedura, rispondente a quella sopra delineata, soddisferebbe le esigenze tecniche della particolare natura della materia, sarebbe di breve durata e, in sostanza, definirebbe la lite, poichè le parti, decisa la questione di fondo, non avrebbero quasi mai interesse a portare la controversia dinanzi al magistrato ordinario per la statuizione delle conseguenze patrimoniali.

#### 86. - b) la procedura arbitrale facoltativa.

Si è già avuta occasione di sottolineare la buona prova dei collegi probivirali istituiti dalla L. 15 giugno 1893, n. 295 (2).

La Commissione ritiene che la procedura, adattata alle attuali esigenze, potrebbe essere ripresa, ancor oggi, con buoni risultati; nè ravvisa — come si è detto — nessuna disposizione costituzionale che impedisca, nel nostro ordinamento, il ricorso al giudizio arbitrale, anche in materia di controversie individuali di lavoro.

La Commissione, quindi, propone che la legge, abrogandosi il divieto di cui all'art. 808 C.P.C. (3), dia possibilità ai contratti collettivi di contemplare, per mezzo di clausola compromissoria, che le controversie, da essi nascenti, siano deferite a speciali collegi arbitrali, previsti e regolati dalla legge stessa.

La legge dovrebbe anche prevedere che, anche mancando una clausola compromissoria nei contratti collettivi di lavoro, le parti possano di accordo deferire le controversie di lavoro tra loro insorte ai collegi arbitrali, di cui innanzi si è fatto cenno.

(1) C.P.C. ART. 450. — *Giudice d'appello*. « L'appello contro le sentenze pronunciate nei processi relativi a controversie previste nell'art. 429 deve essere proposto davanti alla sezione della corte d'appello che funziona come magistratura del lavoro, la quale è integrata da due consiglieri designati dal primo presidente in sostituzione degli esperti.

Anche quando il giudizio di primo grado si è svolto col rito ordinario, se la sentenza è impugnata perchè il pretore o il tribunale ha ritenuto che il rapporto dedotto in giudizio non rientra fra quelli previsti nell'art. 429, l'appello deve essere proposto alla sezione speciale, e se è proposto in forma incidentale davanti al giudice ordinario, questi, con ordinanza, rimette il processo alla sezione speciale ».

(2) v. nota 1, pag. 42.

(3) v. nota 4, pag. 53

La legge dovrebbe, pertanto, stabilire che l'Ufficio del lavoro, a conclusione del tentativo obbligatorio di conciliazione, qualora non sia stato possibile raggiungere un accordo, dovrebbe rivolgere invito alle parti a deferire la vertenza ad un collegio arbitrale. Come si è detto, occorrerà, però, che intervenga l'adesione di entrambe le parti.

Sarà opportuno stabilire che, qualora una delle parti non interven- ga personalmente al tentativo di conciliazione, nella relativa procura debba essere inserita la facoltà di deferire la lite ad arbitri.

Resterebbero sempre esclusi da questo giudizio arbitrale gli accer- tamenti tecnici riguardanti i cottimi e le qualifiche, deferiti invece alla procedura arbitrale obbligatoria di cui al paragrafo precedente.

Anche il giudizio arbitrale facoltativo non potrebbe, però, esser pro- mosso, ove prima non sia stato sperimentato il tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi agli Uffici provinciali del lavoro, che resta sta- bilito, in ogni caso, come condizione di procedibilità di qualsiasi pro- cedimento di decisione.

Il collegio dovrebbe essere composto di tre membri: due nominati di volta in volta dalle parti, ed il terzo scelto tra i magistrati di carrie- ra del circondario od in quiescenza, o di accordo tra le parti, oppure, in caso di disaccordo, dal presidente del tribunale.

Per quel che riguarda il rito, il deposito del lodo, la esecutorietà dovrebbero seguirsi le norme generali sull'arbitrato dettate dagli artt. 810-831 C.P.C. (1).

#### **87. - Considerazioni conclusive.**

La Commissione, concludendo la relazione sulle controversie indi- viduali di lavoro, non può mancare di sottolineare che le grandi linee del sistema procedurale sopra delineato, riflettono i rilievi, le istanze, le richieste prospettate alla Commissione nel corso delle indagini, tengono conto della esperienza fatta, dei dati statistici raccolti e dei risultati esposti nei vari rapporti pervenuti.

E', quindi, da ritenere che detto sistema risponda agli scopi di una giustizia pronta e sicura predisposta nell'interesse dei lavoratori e dei datori di lavoro, ed incontri, in via generale, il favore di tutti coloro che sono interessati al problema.

(1) C.P.C. - Titolo VIII. - *Dell'arbitrato*. Capi I, II, III, IV e V. - ARTT. 810-831.

APPENDICE

LE CONTROVERSIE DI LAVORO  
NELLE IMPRESE GESTITE DALLO STATO  
E DAGLI ALTRI ENTI PUBBLICI





*Nella organica impostazione delle indagini volte ad accertare le condizioni sociali dei lavoratori in Italia, la Commissione parlamentare di inchiesta ha dovuto tenere conto dei limiti oggettivi fissati dalla deliberazione istitutiva.*

*L'inchiesta è stata, pertanto, circoscritta ai lavoratori dipendenti da aziende; il che evidentemente ha escluso, dal campo delle indagini, il vasto settore del pubblico impiego.*

*La Commissione ha, peraltro, portato la sua attenzione sul settore dei dipendenti dagli enti pubblici economici, comprendendo nelle indagini dirette anche alcune unità-campione, appartenenti a tale settore.*

*Inoltre, nella impostazione generale delle questioni da esaminare, non ha trascurato di tener conto anche della particolare condizione di quei gruppi di lavoratori che, per il carattere delle imprese e degli enti in cui prestano la loro opera, devono considerarsi pubblici dipendenti e che per l'attività economica — identica o parallela a quella delle imprese di diritto privato — non potevano non rientrare nel vasto quadro dell'inchiesta.*

*Una particolare considerazione si è ritenuto, pertanto, di dover portare sulla condizione dei dipendenti da enti pubblici economici a proposito delle controversie individuali di lavoro.*

*Gravi problemi hanno, in questi ultimi anni, preoccupato la dottrina e la giurisprudenza a proposito del conflitto di competenza sorto tra i due massimi organi della giurisdizione civile e della giurisdizione amministrativa.*

*Da tale conflitto, è conseguita che ai dipendenti da enti pubblici economici che fossero interessati a proporre ricorsi o controverse inerenti alla loro posizione di lavoro è venuta a mancare la principale garanzia della certezza del diritto: la conoscenza dell'organo giurisdizionale a cui occorreva rivolgersi.*

*Il conflitto di giurisdizione, pertanto, per la quantità e l'alta importanza delle questioni che hanno gravitato intorno ad esso, e per l'aver*

*costituito l'indice più appariscente di un mancato adeguamento dell'ordinamento giuridico alle esigenze dettate dalla realtà economico-sociale, nel suo celere processo evolutivo, si è presentato alla Commissione parlamentare come il punto di osservazione più idoneo per la trattazione del problema.*

*Per tale ragione, la questione stessa è stata sottoposta ad un accurato esame, sotto l'indirizzo del Presidente della Commissione, on. **Leopoldo Rubinacci**. In svolgimento degli orientamenti così emersi, è stata predisposta una monografia specifica, che, per connessione di materia, viene allegata, come appendice, al presente volume contenente la relazione sulle controversie individuali di lavoro (\*).*

(\*) La monografia è stata redatta a cura dell'avv. ITALO SPAGNUOLO-VIGORITA.

## PREMESSA

**Indagine specifica sulla materia con riguardo alle norme regolatrici del rapporto di lavoro e particolarmente alla giurisdizione nelle relative controversie**

Caratterizzata e dominata dall'incertezza, la situazione attuale dei dipendenti da pubbliche imprese non può essere studiata, prospettata ed intesa al di fuori delle vicende — vicine e meno vicine — che ad essa hanno tolto lineamento preciso, durevole, sicuro.

Prima che quelle vicende si producessero, la condizione dei lavoratori delle aziende autonome dello Stato e degli enti pubblici, operanti nel campo dell'economia, non differiva dalla condizione dei lavoratori degli enti pubblici operanti in altri campi.

La differenziazione ebbe inizio ed origine da un evento verificatosi poco meno di venti anni or sono: l'inquadramento sindacale degli *enti pubblici c.d. economici*, realizzato in regime corporativo ed espresso sia da leggi a contenuto sostanziale (assoggettamento del rapporto di lavoro alla disciplina collettiva del tempo), sia da conseguenti leggi a contenuto processuale (devoluzione al giudice ordinario della competenza nelle controversie nascenti dal rapporto di lavoro).

Risalire all'evento non significa limitarsi alla storica indicazione di un momento; vuol dire identificare una causa e, una volta identificata, vuol dire esaminarla anche, e specialmente, in relazione al grado di aderenza all'ambiente politico-sociale in cui ebbe a manifestarsi.

Solo un tale esame consente di stabilire se, ed in quali limiti, la causa sopravviva alla integrale modificazione dell'ambiente originario, e se le norme, nelle quali essa trovò espressione, possano essere considerate in termini di perdurante validità ed efficacia, pur se alla soluzione corporativa della questione sindacale sia succeduta la soluzione democratica e la concezione democratica dell'economia abbia sostituita la concezione corporativa.

Un esame del genere è apparso indispensabile, come indispensabili sono apparse alcune considerazioni riguardanti il valore sociale e la funzione delle aziende autonome dello Stato e degli enti pubblici c. d. economici, chiamati dall'imponenza del fenomeno economico, con nuova intensità, a realizzare l'intervento e ad integrare l'azione che, nelle linee segnate dalla Costituzione, lo Stato attua e svolge nell'economia del Paese.

L'indagine sullo stato dei lavoratori delle aziende e degli enti suddetti — stato che manca di giustificazioni proprie e attuali, tutte trovandosi, se di giustificazioni possa parlarsi, nel recente passato — non sarebbe potuta essere diversamente inquadrata e condotta.

Può sembrare che, da ciò, sia derivata estensione dei limiti dell'indagine stessa; ma l'estensione, se tale sia, risponde ad evidenza di necessità.

\* \* \*

## CAPITOLO I

IDENTIFICAZIONE DELLA SFERA SOGGETTIVA  
DELL'INDAGINE

Sommario: 1. - *Identificazione dei limiti soggettivi. Intervento della pubblica amministrazione nell'economia. Profilo generico dell'impresa pubblica.* 2. - *Identificazione dei soggetti: le aziende autonome dello Stato, gli enti pubblici c.d. economici. Esclusione: le imprese aventi per azionista la pubblica amministrazione; le imprese di pubblici servizi gestite da privati; le imprese di interesse nazionale.*

**I. - Identificazione dei limiti soggettivi. Intervento della pubblica amministrazione nell'economia. Profilo generico della impresa pubblica.**

La identificazione — che si presenta indispensabile — dei limiti soggettivi del tema, deve necessariamente riferirsi alle varie forme che assume l'intervento dello Stato nel campo dell'economia.

Tale intervento realizza — come è noto — uno degli aspetti del più ampio e complesso compito di benessere a cui è rivolta l'azione della pubblica Amministrazione (1).

E' un aspetto che, dalle esigenze della vita moderna e dalla concezione democratica dello Stato, ricava rilevanza crescente; che trae impulso — ed in esse trova nuovo fondamento — da chiare norme costituzionali (es.: *Cost.* artt. 41 e 43) (2) (3); che, per imponenza e per

(1) SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1955, p. 407 segg., p. 436 segg.; ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico secondo la nuova Costituzione*, Milano, 1948, p. 26-27; RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, IV ed., p. 35-37; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1950, vol. V, p. 2-3, p. 215 segg.; DE VALLES, *Elementi di diritto amministrativo*, Padova, 1951, p. 279.

(2) *Cost.* ART. 41. — « L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali ».

(3) *Cost.* ART. 43. — « Ai fini di utilità generale la legge può riservarsi origina-

riflessi, si pone accanto, quando non li sovrasti, agli altri aspetti dello stesso compito, quali la beneficenza, l'assistenza sanitaria, le previdenza, l'istruzione, la tutela del lavoro, ecc.; aspetti, questi ultimi, che coincidono con l'interesse dei singoli, mentre al primo risponde quello della collettività (1).

All'attività della pubblica amministrazione avente ad oggetto il benessere e il progresso economico generale viene dato addirittura nome di *amministrazione pubblica dell'economia*, riconoscendosi come l'attività stessa, via via che lo Stato si attribuisca un compito positivo nella vita economica, si estenda e si intensifichi fino a diventare la più vasta e la più complessa fra quante costituiscono l'azione amministrativa (2).

Non interessa, qui, la forma legislativa dell'intervento dello Stato; di quello, cioè, che si manifesta mediante la posizione di norme generalmente intese a limitare, ad indirizzare, a proteggere, a stimolare determinate iniziative economiche private o a fissarne condizioni e modalità di svolgimento.

Interessa la forma dell'*intervento diretto*; di quello, cioè, che si estrinseca, con notevole varietà di atteggiamenti e di modi, mediante il *diretto esercizio* di attività economiche organizzate — di *imprese* — da parte della pubblica amministrazione; intendendosi per *pubblica amministrazione*, secondo la tradizionale e pacifica nozione di essa, non soltanto lo Stato, ma anche gli altri enti pubblici territoriali o non territoriali, che dello Stato integrano la funzione, si inseriscono nella sua organizzazione e sono considerati suoi organi indiretti (3).

Viene così a delinearci, in primo e ancora non definito profilo, la figura delle *imprese pubbliche*, che, gestite dallo Stato o da enti pubblici minori, contribuiscono, operando nei principali rami della produzione e dello scambio di beni e di servizi (agricoltura, industria, commercio, cre-

riamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio «d abbiano carattere di preminente interesse generale».

(1) SANDULLI, op. cit. p. 436.

(2) ZANOBINI, op. e vol. cit., p. 215

(3) GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1950, Vol. I, pag. 159; VITTA, *Diritto amministrativo*, Torino, 1948, vol. I, p. 196; DE VALLES, *Elementi di diritto amministrativo*, Padova, 1951, pag. 78; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1952, p. 164 segg.; ORLANDO-LESSONA, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, 1952, p. 170 segg.; SANDULLI, op. cit. p. 99; D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1949, vol. I, p. 252 segg.; ALESSI, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo ital.*, Milano, 1953, p. 38 segg.; ZANZUCCHI, op. cit. p. 12 e segg.; ZANOBINI, op. cit. vol. I, pag. 15.

dito e assicurazione), a realizzare gli scopi di benessere sociale in vista dei quali sono istituite o riconosciute.

E vengono a precisarsi, almeno nelle linee fondamentali, i limiti subiettivi del tema, che deve intendersi riferito, in esse esaurendosi, appunto alle imprese pubbliche.

**2. - Identificazione dei soggetti: le aziende autonome dello Stato, gli enti pubblici c.d. economici. Esclusione: le imprese aventi per azionista la pubblica amministrazione; le imprese di pubblici servizi gestite da privati; le imprese di interesse nazionale.**

Per passare dalla identificazione dei limiti soggettivi alla identificazione, più concreta e vicina, dei soggetti del tema, giova ricordare che la pubblica amministrazione esprime attualmente il proprio interessamento alla vita economica mediante (1):

a) la gestione, da parte dello Stato, di imprese che operano in regime di monopolio o in regime di concorrenza;

b) la gestione di imprese da parte di enti pubblici, diversi dallo Stato, siano essi creati istituzionalmente per siffatta gestione o sia questa accessoria rispetto alla loro attività istituzionale;

c) l'acquisto, da parte dello Stato o di altri enti ausiliari, della totalità o di parte delle azioni di società commerciali.

A sgombrare il terreno dell'indagine da un gruppo di soggetti che non hanno titolo per rimanervi, va subito rilevato che le imprese della terza categoria (lett. c), pur se azionista unico sia lo Stato o altro ente autarchico, difettano del requisito della pubblicità; a meno che si tratti di società costituite a diretta e immediata iniziativa della pubblica amministrazione per un definito scopo di interesse pubblico che la società abbia obbligo di perseguire, e per il raggiungimento del quale la pubblica amministrazione spieghi controlli diversi da quelli esercitati a tutela del patrimonio impiegato.

Espressioni del fenomeno che va sotto il nome di *azionariato pubblico*, queste imprese non perdono il loro carattere privatistico — salvo che nel caso, invero non frequente, or ora ipotizzato — continuano ad agire per usuali fini di lucro, mantengono la loro struttura; conservano

(1) La tripartizione segue, in parte, quella data dall'ASQUINI, in *Gli enti pubblici economici nella riforma del Codice di commercio*, in *Rivista Bancaria*, 1940, I.

— potrebbe dirsi — il loro volto e il loro spirito, che l'ingerenza della pubblica amministrazione non vale, nè basta, a mutare, poichè non atta e non sufficiente a inserirle nella organizzazione dello Stato (1).

Per rendere ancor più sgombro il terreno, è bene ricordare altri due gruppi ai quali fa difetto il requisito della pubblicità, anche se possano indurre in iniziale e non fondata perplessità, quanto al primo, la denominazione e, quanto al secondo, il contenuto dell'attività.

Ci si riferisce alle società per azioni dette di interesse nazionale (C.C. art. 2461) (2) ed alle imprese di servizi pubblici gestite — per concessione — da privati.

Tali denominate per la sensibilità al generale interesse dei settori in cui operano e per la loro espansione territoriale, le imprese di interesse nazionale (3) non presentano alcun carattere pubblicistico e la particolare intensità dei controlli, a cui sono sottoposte, è principalmente preordinata alla tutela di quanti si avvalgano dei loro servizi; la natura di società commerciali e lo scopo di lucro, che preesistono alla declaratoria di interesse nazionale, non ricevono modificazioni da questa, che nè altera la natura nè devia il fine immediato ed unico, a fronte del quale l'attività svolta è in funzione di mezzo (4).

La concessione di pubblici servizi, con la quale la pubblica amministrazione affida a soggetti che non fanno parte della sua organizzazio-

(1) ARENA, *Le società commerciali pubbliche*, Milano, 1942, p. 28 segg.; RAVA, *L'aziariato dello Stato e degli enti pubblici*, in Riv. Dir. Comm., 1933, I, 324 segg.; ALESSI, op. cit. p. 64 segg.; DE VALLES, op. cit.; FERRI, *Azionarismo di Stato e natura giuridica dell'ente*, in Foro It. 1941, I, 199; DE VALLES, op. cit. p. 142 segg.; TREVES, *Le imprese pubbliche*, Torino, p. 24 segg.; ZANOBINI, op. cit. vol. V, p. 230 segg.; SANDULLI, op. cit. p. 443; ASQUINI, cit. p. 3; ASCARELLI, *Il negozio indiretto e le società commerciali* in Studi in onore di Vivante, Roma, 1931, I, p. 25 segg.; GIANNINI, op. cit. p. 188-191; FERRARA, *Le persone giuridiche*, Torino, 1938, p. 118-119; INGROSSO, *Diritto finanziario*, Napoli, 1954, p. 114-115.

(2) C.C. ART. 2461. — *Norme applicabili*. «Le disposizioni di questo capo si applicano anche alle società per azioni d'interesse nazionale, compatibilmente con le disposizioni delle leggi speciali che stabiliscono per tali società una particolare disciplina circa la gestione sociale, la trasferibilità delle azioni, il diritto di voto e la nomina degli amministratori, dei sindaci e dei dirigenti».

(3) Sono società di interesse nazionale: il Banco di Roma, la Banca commerciale italiana, il Credito italiano (c. d. legge bancaria: R. D. L. 12 marzo 1936, n. 375 e R.D.L. 17 luglio 1937, n. 1400, conv. L. 7 marzo 1938, n. 141 e L. 7 aprile 1938, n. 636); le imprese di navigazione Italia, Lloyd triestino, Tirrenia (D.L. 7 dicembre 1936, n. 2081).

(4) COLAGROSSO, *Diritto bancario*, Roma, 1947, p. 28 segg.; GIANNINI, op. cit. p. 174-176; ZANOBINI, op. cit. vol. V, p. 235; FERRARA, op. cit. pp. 122-123; SANDULLI, op. cit. pp. 103, 104, 439; ARENA, op. cit. pagg. 21 e 167 segg.; RANELLETTI, *L'inquadramento sindacale degli enu di diritto pubblico*, in Riv. Dir. pubbl. 1936, I, p. 6; TREVES, op. cit. p. 25.



ne l'attuazione di un proprio interesse, non fa sì che il concessionario, quando non sia un ente pubblico, superi i confini del diritto privato e l'impresa da lui gestita acquisti qualifica pubblicistica.

Il carattere intrinseco del servizio, la peculiarità dei rapporti tra ente concedente e concessionario — estrinsecantesi principalmente nella imposizione di condizioni e di controlli — e la eventuale attribuzione di qualche potestà d'impero non costituiscono elementi idonei al superamento di quei confini, ma ineriscono all'oggetto dell'attività ed alle necessità di normale esplicitamento di essa.

Di tale attività, l'imprenditore-concessionario ha solo l'esercizio, come ha il mero esercizio della potestà d'impero, di cui rimane titolare la pubblica amministrazione che ne consente l'esercitabilità, fissandone i limiti e le modalità.

Con l'assumere un servizio, il privato imprenditore non si propone di soddisfare interessi e bisogni della collettività — che è scopo della pubblica amministrazione, sia che provveda direttamente, sia che ricorra alla concessione — ma pone, a se stesso, esclusivi fini di lucro, e si avvale per finalità unicamente private dell'esercizio concessogli.

Egli agisce in proprio nome e le conseguenze del suo operato non ricadono sulla pubblica amministrazione, della quale non impegna la responsabilità; in quanto, è solo la propria, personale e privata, che rimane impegnata (1).

Nell'ambito del tema restano, quindi, le due categorie di imprese indicate alle lettere *a*) e *b*): le *imprese pubbliche*.

La rilevazione dei principali caratteri di ciascuna e di quelli comuni ad entrambe (2) appartiene solo limitatamente alla ulteriore precisa identificazione dei soggetti, poichè, in massima parte, attiene all'esame dell'oggetto del tema, a cui fornirà fondamentali presupposti.

(1) RANELLETTI, op. cit. p. 445-446; ORLANDO-LESSONA, op. cit. pagg. 171-172; DE VALLES, op. cit. pagg. 298-299; TREVES, op. cit. p. 23; ZANOBINI, op. cit. vol. V, p. 228-229; SANDULLI, op. cit. 219-222; ALESSI, op. cit. p. 66-70; VITTA, op. cit. p. 194-196, ZANZUCCHI, op. cit., pagg. 12-13, pagg. 75-76; MORTATI, op. cit. p. 167-170; GIANNINI, op. cit. p. 176-179.

(2) par. 3-8.

## CAPITOLO II

LE AZIENDE AUTONOME DELLO STATO  
E GLI ENTI PUBBLICI COSIDETTI ECONOMICI

Sommario: 3. *Le aziende autonome dello Stato. Natura e caratteri.* 4. - *Gli enti pubblici economici. Inesistenza di categorie intermedie tra le persone giuridiche pubbliche e le private.* 5. - *Funzione e valore sociale dell'intervento della pubblica amministrazione nell'economia. Gli enti pubblici economici. operatori dello Stato nel campo della economia.* 6. - *L'attività delle imprese private e degli enti pubblici economici. Qualificazione dell'azione e dei fini di tali enti.* 7. - *Inesistenza di scopo di lucro negli enti pubblici economici.* 8. - *Cenni riassuntivi sui principali caratteri degli enti pubblici economici.*

**3. - Le aziende autonome dello Stato. Natura e caratteri.**

Per la gestione e la utilizzazione dei propri beni demaniali e dei beni indisponibili, per l'apprestamento e l'esercizio di pubblici servizi, per la produzione e lo smercio di determinate cose delle quali e produzione e scambio sono inibiti ai privati (monopoli), per l'esplicamento di attività agricole, industriali e commerciali, lo Stato ha costituite speciali entità organiche, dotate di autonomia amministrativa e contabile, spesso assai ampia, ma, quasi sempre, sfornite di personalità giuridica, pur se talvolta a qualcuna di esse siano riconosciuti determinati attributi della personalità.

E' appunto il difetto di personalità giuridica — la quale nulla ha di comune con una certa individualità riconoscibile in molte di esse — che differenzia queste entità (denominate aziende autonome, aziende speciali, amministrazioni autonome, istituti, ecc.) dagli enti pubblici. Esse rimangono collegate allo Stato e dipendono dagli uffici direttivi dello Stato — di solito, dalle direzioni generali — sebbene i vincoli si presentino attenuati rispetto a quelli dei normali uffici amministrativi dello Stato medesimo.

L'autonomia amministrativa — che è esigenza di funzionalità in relazione alla particolare natura dell'attività connessa quale compito e qua-

le oggetto a tali aziende — riduce, in qualche caso, notevolmente, in qualche altro insensibilmente affievolisce, quei vincoli; in nessun caso li elimina, come non li elimina l'autonomia contabile, dovuta alla stessa esigenza, che richiede la destinazione all'azienda di una certa quantità di beni e la conseguenziale particolarità di bilancio, speciale, distinto da quello, generale, dello Stato.

Le aziende autonome, comunque siano denominate, agiscono in nome dello Stato, al quale appartengono e sul quale ricadono i risultati economici delle gestioni.

Ai fini della presente indagine, poco, o nulla, rileva la varietà delle attività sostanziali che ciascuna di queste aziende esercita; nè se ne impone la classificazione ed il raggruppamento sulla base di un criterio contenutistico e della conseguente discriminazione riferita al regime giuridico in cui quelle attività si manifestano e si espandono.

Nella impostazione e nella organizzazione, tutte presentano, considerate dal punto di vista economico, i caratteri dell'impresa; sotto l'aspetto giuridico, si presentano tutte quali organi dello Stato o, in certo senso, quali complessi uffici distaccati e autonominati di esso; tutte rappresentano gli strumenti di penetrazione dello Stato nell'economia per fini — immediati o mediati — di sociale benessere (1).

Una elencazione delle imprese pubbliche gestite dallo Stato non è agevole; nè, invero, necessaria. Appare sufficiente aver indicati i tratti generali che, con evidenza maggiore o minore, si riscontrano in ciascuna di esse, quale che sia il campo — anche se in parte soggetto al diritto privato — in cui ognuna opera.

Basti una brevissima esemplificativa menzione, che vale anche a dimostrare come non vi sia movimento della vita economica nel quale lo Stato non si inserisca a tonificarlo, ad eticizzarlo, a sottrarlo ad edonistici indirizzi per volgerlo a mete di collettivo vantaggio.

Amministrazione autonoma delle poste e delle telecomunicazioni, Azienda di Stato dei servizi telefonici, Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, Gestione raggruppamento autocarri, Cassa depositi e prestiti, Azienda di Stato per le foreste demaniali, Azienda demaniale del Mar Piccolo di Taranto, Aziende Terme di Salsomaggiore, di Montecatini, di

(1) INGROSSO, op. cit. p. 114-115 e 263-267; VITTA, op. cit. vol. I, p. 127 e 172-174; FERRARA, op. cit. p. 87-96; SANDULLI, op. cit., p. 443-449; ZANOBINI, op. cit. vol. V, p. 223-226; RANELLETTI, op. cit. p. 45-48; TREVES, op. cit. p. 78-83; D'ALESSIO, op. cit. vol. I, p. 368-372; ALFESSI, op. cit. p. 115-116; ALESSI, op. cit. vol. I, p. 40-41; LA TORRE, *Aziende autonome ed uffici autonomi* in Scritti giuridici in onore di S. Romano, II, p. 687-703; FERRARA, op. cit. p. 118-119 e p. 123-124.

Recoaro ecc., Amministrazione autonoma dei monopoli fiscali: sono pochi, pochissimi esempi, tra i tanti che potrebbero essere citati, di imprese pubbliche che attuano l'intervento diretto dello Stato.

Non è fuor di luogo rilevare che le aziende autonome e speciali costituite da altri enti pubblici, con analoghi intenti, assumono rispetto a tali enti la stessa posizione delle aziende autonome dello Stato rispetto a questo (ad esempio, le aziende speciali delle provincie e dei comuni).

#### 4. - Gli enti pubblici economici. Inesistenza di categorie intermedie tra le persone giuridiche pubbliche e le private.

All'amministrazione pubblica dell'economia partecipa, insieme allo Stato ed accanto ad esso, una molteplicità di enti pubblici, tanto più numerosa quanto più crescono gli obiettivi a cui il pubblico può rivolgere in modo diretto il proprio interesse (1). Essi integrano l'azione dello Stato, altrimenti insufficiente ed inidonea, e completano, con la propria, l'azione della pubblica amministrazione, della quale fanno parte (2).

Si tratta degli enti comunemente chiamati *economici*; denominazione che sarà di qui innanzi usata unicamente per indicare il vastissimo settore nel quale si riflette la loro funzione di operatori dello Stato, di soggetti della pubblica amministrazione; così come si denominano enti assistenziali quelli che hanno compiti di assistenza, e previdenziali quelli che hanno compiti di previdenza ecc.

Tanto si è ritenuto di dover precisare, pur al di fuori di ogni motivo obiettivo che la precisazione giustifichi, esclusivamente perchè ci si imbatte, talvolta, in opinioni, non sempre ponderate nè sempre di larga visione, le quali, rimanendo piuttosto in superficie, discriminano tra enti pubblici economici ed enti pubblici ad oggetto diverso e pongono quasi una gerarchia di pubblicità a svantaggio dei primi.

Nessuna discriminazione, invero, poggia su basi solide e valide. Gamme graduatrici di pubblicismo non trovano rispondenza nell'ordinamento positivo italiano ed è eco sensibile nell'autorità della dottrina (3).

(1) SANDULLI, op. cit. p. 99-100.

(2) v. par. I.

(3) Per il DE VALLES, « Tra le persone giuridiche private e quelle pubbliche non v'è nel nostro diritto una categoria intermedia, come non v'è, nella categoria delle persone giuridiche pubbliche, una sottodistinzione di natura sostanziale, che abbia come elemento distintivo una diversa natura del carattere pubblico » (op. cit., p. 82).

D'ALESSIO: « ...Nel nostro diritto non esistono categorie intermedie tra le persone giuridiche pubbliche e private » (op. cit. vol. I, p. 258).

SANDULLI: « Il nostro ordinamento ignora invece — a differenza di altri (es. quello

La discriminazione può essere auspicata da chi non veda con necessaria chiarezza le cause e il valore dell'intervento diretto della pubblica amministrazione nell'economia o che si ispiri, nell'auspicio, alla tripartizione del diritto francese (persone giuridiche pubbliche, stabilimenti di utilità pubblica, persone giuridiche private) per modellare su di essa il *tertium genus*.

Ma l'auspicio, come tutti gli auspici, tende al domani, ad un domani legislativo, che modifichi l'attuale assetto, nel quale il *tertium genus* non trova posto.

D'altra parte, anche i riflessi dell'ordinamento francese giungono piuttosto tardivi e freddi a confortare l'augurio di modificazione, in quanto « la moderna dottrina in Francia, approfondendo la natura giuridica degli stabilimenti di utilità pubblica — ai quali gli enti pubblici economici dovrebbero in parte essere assimilati — ha finito per considerarli realmente come persone giuridiche private, sia perchè sono liberi di non formarsi, sia perchè, formati, sono liberi di non agire, sia perchè, agendo, sono posti in condizione di eguaglianza assoluta di fronte ai terzi: nè a ciò osta la tutela amministrativa a cui sono sottoposti, perchè essa è di ordine esterno, ha pura indole di polizia e perciò non li trascina nell'ordinamento pubblico » (1).

Il ruolo di persone giuridiche private — l'attività delle quali interessi la collettività, ma che tale attività possano, secondo la propria con-

francese) — ogni categoria intermedia tra gli enti pubblici e quelli privati. Non mancano, è vero, da un lato enti privati i quali, a causa del loro notevole interesse sociale, vengono assoggettati a un regime di vigilanza particolarmente penetrante da parte dello Stato (si pensi alle imprese di interesse nazionale, quali alcune società di navigazione e alcuni istituti di credito), e d'altro lato enti pubblici i quali si differenziano dai rimanenti perchè svolgono istituzionalmente attività economiche (che di massima sono proprie dei privati), e le svolgono su un piede di piena parità coi privati (c.d. enti pubblici economici). Ciò non di meno, nell'ordinamento vigente, le imprese private rimangono pur sempre soggetti privati e gli enti pubblici economici non perdono la qualità di enti pubblici ». (op. cit. p. 103-104).

ALESSI: « Nel nostro ordinamento giuridico non sussiste una categoria di persone giuridiche intermedia tra le persone pubbliche e private » (op. cit. vol. I, p. 54-55).

MIELE: « E', poi, da rifiutare l'esistenza di una categoria intermedia, quella dei c. d. enti di utilità pubblica, la quale manca di contrassegni propri tale da giustificare l'autonomia, e si risolve in una sottospecie degli enti privati » (*Principi di diritto amministrativo*, Pisa, 1945, vol. I, pag. 103).

D'ALESSIO: « Nel nostro diritto non esistono categorie intermedie fra le persone giuridiche pubbliche e le private » (op. cit. vol. I, pag. 258).

Negli stessi sensi, LISSONA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, VI ed., p. 21; ZANOBINI, op. cit., vol. I, p. 94-96; etc.

(1) VITTA, op. cit., p. 142-143.

venienza, anche astenersi dallo svolgere o cessare di esplicare — può esser tenuto dalle imprese di interesse nazionale, che rispondono a molte delle caratteristiche degli *établissements d'utilité publique*, laddove la volontarietà di desistenza o di cessazione non è compatibile con la natura e la funzione degli enti pubblici, obbligati a perseguire i fini per i quali sono stati istituiti o riconosciuti dallo Stato (1).

##### 5. - **Funzione e valore sociale dell'intervento della pubblica amministrazione nell'economia. Gli enti pubblici economici, operatori dello Stato nel campo dell'economia.**

L'esatta visione e l'esatta comprensione dei motivi che determinano e intensificano l'intervento dello Stato nella vita economica — tale da portare all'amministrazione pubblica dell'economia (2) — non sono, invero, al fondo dell'accennata aspirazione modificatrice, la quale sembra consideri accessorio e scarsamente rilevante siffatto intervento, involontario o forse inconsapevole ritorno a superati schemi di concezioni individualistiche.

Alla luce — se di luce si possa parlare — di concezioni del genere, gli enti pubblici economici — e, al pari di essi, le imprese pubbliche gestite direttamente dallo Stato, di cui si è fatto cenno (3) — possono apparire come organismi rivolti a procacciarsi danaro con l'esercizio della mercatura, ad invadere il campo della privata iniziativa e delle private imprese, in gara di concorrenza con esse e ad esse così vicini, a causa della identità — sia della attività esplicata, sia delle norme sotto le quali ricadono le manifestazioni di tale eguale attività — da rendere formale e quasi arbitrario il confine tra gli uni e le altre: confine che, in definitiva, sarebbe segnato soltanto dalla diversa destinazione degli utili.

Ma, a tutt'altra conclusione, si giunge ove ci si affranchi dai vincoli limitativi di quelle remote concezioni e ci si soffermi a considerare il fenomeno dell'intervento dello Stato nei suoi veri termini di attualità e di divenire.

Si è già rilevato (2) che, tra i fini di benessere e di progresso perseguiti dallo Stato, è quello diretto al benessere economico, concepito in

(1) ORLANDO-LESSONA, op. cit. p. 171-173; ZANZUCCHI, op. cit. p. 12-14; ALESSI, op. cit., vol. I, p. 48-49; RANELLETTI, op. cit. p. 448-449.

(2) v. par. 1.

(3) v. par. 3.

se stesso, e in funzione di mezzo per il raggiungimento di benessere in altri campi (1).

Sono — tutti — fini secondari rispetto a quelli che sono tradizionalmente definiti essenziali (difesa esterna e ordine interno), non a fissare una gerarchia di importanza tra i primi e i secondi, ma per indicare che senza la realizzazione di questi ultimi, gli essenziali, lo Stato non potrebbe esistere e, quindi, provvedere agli altri (2).

Quale posizione di preminenza e di prevalenza spetti al fine economico è chiaramente inteso dalla scienza giuridica quando la si illumina della realtà storica e politica.

« Nella età moderna, dopo la rivoluzione francese, il fine dello Stato, che tutti gli altri doveva sovrastare, fu quello della libertà e delle garanzie costituzionali dei diritti fondamentali del cittadino. Lo Stato rinunciò a qualsiasi ingerenza nella vita sociale, solo preoccupandosi di assicurare agli individui il libero svolgimento delle loro attività, in perfetto regime di eguaglianza giuridica ».

« Nell'età contemporanea, per influsso delle dottrine socialistiche e sotto l'incalzare di necessità pratiche irresistibili, il fine economico assume la preponderanza rispetto a tutti gli altri, compreso quello della libertà. Anche gli Stati che si conservano fedeli al principio liberale propendono alle riforme sociali e al progresso economico generale. Il fine della libertà continua a reggere la politica degli Stati democratici accanto a quello economico; ma quest'ultimo assume ogni giorno maggiore importanza, tanto da far prevedere che, in un prossimo avvenire, esso giunga ad oscurare ogni altro fine dello Stato e ad imporsi come meta suprema di ogni attività legislativa ed amministrativa di esso ». E ancora: « L'attività dello Stato si estende e diviene particolarmente complessa, via via che il medesimo si riconosce un compito positivo entro la vita economica: tanto che oggi l'attività dello Stato nell'economia si può considerare la più vasta e la più complessa fra quante costituiscono l'azione amministrativa » (3).

Se così si veda e s'intenda — e non pare possa altrimenti — il fenomeno dell'intervento della pubblica amministrazione, ci si accorge agevolmente che tendere a declassare, *de iure condendo*, gli enti pubblici economici per relegarli in una specie di limbo incolore, equivale a negare l'importanza del fenomeno stesso e a disconoscere la genesi, la necessità, la funzione e il valore sociali.

(1) v. gli AA. cit. a nota 1, p. 237.

(2) ZANOBINI, op. cit. vol. V, p. 2.

(3) ZANOBINI, op. cit. vol. V, p. 3-4 e p. 215.

Gli enti pubblici economici -- che di tale necessità sono il derivato e di tale funzione sociale sono, con lo Stato, i realizzatori — non possono oggi esser collocati in una amorfa categoria intermedia del tutto straniera, come si è visto, al nostro ordinamento positivo (1); nè consentono, finché quella necessità viva e quella funzione duri, future modificazioni attenuative della natura e delle caratteristiche loro, cioè degli elementi che li rendono idonei alla destinazione di ausiliari dello Stato nel sensibilissimo settore dell'economia e capaci di esplicare in questo efficiente opera integratrice.

#### **6. - L'attività delle imprese private e degli enti pubblici economici. Qualificazione dell'azione e dei fini di tali enti.**

Gli enti pubblici economici — parte della pubblica amministrazione, soggetti attivi della funzione amministrativa (2) che si esercita nell'ambito dell'economia — presentano requisiti di pubblicità, quali, talvolta, non si riscontrano, per lo meno a così elevato grado, in enti pubblici non economici, segno sicuro dell'intenso vincolo di intimità con lo Stato, e dimostrazione altrettanto sicura di quanto poc'anzi si è affermato in ordine alla preminente importanza del fine economico (3).

Che l'attività svolta in concreto armonizzi pienamente col carattere pubblico e degli enti in oggetto e delle imprese gestite dallo Stato, è al di là da ogni dubbio.

E' ovvio che l'amministrazione pubblica dell'economia, quando assuma la forma più rimarchevole e più rilevante dell'intervento diretto (4), deve necessariamente manifestarsi nelle forme proprie del settore in cui l'intervento vuole realizzarsi e del pari necessariamente deve assoggettarsi, in tutto o in parte, al regime giuridico dal quale il settore è governato.

E' ancor più ovvio che se, in via di esempio, la pubblica amministrazione si proponga di intervenire nel settore creditizio o nel settore industriale o nel settore agricolo, le imprese pubbliche per ciò istituite esplicheranno di solito attività sostanzialmente simile a quella esplicita da imprese private operanti nello stesso settore; compiranno — cioè — le operazioni che l'esercizio del credito, dell'industria o dell'agricoltura

(1) v. par. 4.

(2) ALESSI, op. cit. vol. I, p. 37 38.

(3) v. par. 5.

(4) v. par. 1.



comporta e richiede. E tali operazioni, considerate nel loro materiale contenuto e nei riflessi dei terzi, saranno soggette alle norme del diritto privato che le prevede e le disciplina, come staccandosi dall'ente che le ha compiute.

L'accostamento — come si vede — è di mera materialità; concerne, esclusivamente, le forme e gli atteggiamenti assunti dall'attività posta in essere dalle imprese pubbliche e dalle imprese private. La coincidenza non va oltre; non tocca la figura delle une e delle altre, non tocca le caratteristiche dell'*azione* che le imprese pubbliche hanno obbligo di svolgere nell'interesse della collettività, per le imperative esigenze della vita economica. E azione e attività concreta non sono termini coincidenti: la prima è preordinata e coordinata armonia di movente, di indirizzo, di fine; la seconda è modo di materializzarsi, e può collegarsi a movente, a indirizzo, a fine diversi da quelli che animano e muovono le persone giuridiche pubbliche a carattere economico.

Lo stesso si verifica in tutti gli altri molteplici campi in cui si incontrano l'iniziativa privata e l'intervento della pubblica amministrazione

Basti pensare, ad esempio, alle scuole private ed a quelle governative o comunali, ai convitti statali ed a quelli privati, agli ospedali o luoghi di ricovero istituiti dallo Stato o da altri enti pubblici ed a quelli gestiti da privati ecc. Vista dall'esterno, valutata con criterio contenutistico, isolata dai fini a cui tende, dall'indirizzo che segue e dai moventi che la determinano, l'attività appare pressoché identica.

Identità anche qui, come per le imprese pubbliche, di sola superficie e di sola apparenza.

Va, in proposito, ricordato che « la distinzione tra ente pubblico ed ente privato non ha significato separazione delle sfere di diritto in cui le due categorie possono muoversi, nel senso ed in quanto che nulla vieta che anche enti pubblici possano svolgere una attività sottoposta al diritto privato; ché, anzi, vi è tutta una serie di enti pubblici destinati a svolgere la loro attività principalmente o addirittura esclusivamente nel campo del diritto privato, pur essendo la loro attività, beninteso, indirizzata a scopi di interesse pubblico » (1).

La differenza, incolmabile, sta nel *perché* si svolge l'attività dell'ente

(1) ALFESSI, op. cit. vol. I, p. 38 segg. In senso sostanzialmente conforme per lo ZANOBINI (op. cit. vol. I, p. 94 segg.), stabilita la natura pubblica di un ente in base al criterio della coincidenza dei fini di esso con quelli dello Stato, « la natura della attività che serve di mezzo a tali fini non ha importanza: lo Stato stesso provvede ad alcuni suoi fini diretti attraverso una attività privata e contrattuale ».

pubblico economico e nel *perché* si svolge l'attività dell'imprenditore privato.

Questi organizza gli strumenti per la produzione o lo scambio in funzione di se stesso e dell'interesse proprio, in funzione del profitto che può trarre dalla organizzazione; il lucro è l'obiettivo, è la meta, è l'impulso. La produzione o lo scambio sono i mezzi apprestati per attingere quel risultato: il lucro, cioè il lucro per il lucro.

Questa meta e questo obiettivo rimangono inalterati — come si è visto — anche quando l'impresa privata gestisca, per concessione, un pubblico servizio o quando la sua opera si rifletta in certa misura sulla generalità (1). Nell'un caso come nell'altro, è sempre e solo il guadagno che l'imprenditore si propone; l'interesse della collettività è circostanza accidentale che non si inquadra nel suo programma e non rientra nei suoi fini.

Gli enti pubblici economici — e ciò vale, al pari di tutte le altre considerazioni già esposte, anche per le imprese gestite dallo Stato — proiezioni dello Stato nell'economia e soggetti della pubblica amministrazione, agiscono per la realizzazione del benessere collettivo ed hanno questo per obiettivo, per meta, per impulso.

#### **7. - Inesistenza di scopo di lucro negli enti pubblici economici.**

Gli enti pubblici economici non si propongono istituzionalmente fini di lucro.

Quando anche se li proponessero e li perseguissero, si tratterebbe sempre di fine-mezzo, non esaurentesi in se stesso, in quanto gli utili sarebbero, in ogni caso, devoluti a prefissati scopi di pubblico interesse.

Quello che è voluto, quello che costituisce la ragione della istituzione o del riconoscimento degli enti pubblici, è l'esplicamento di una determinata attività e la particolare direzione di questa.

Valgano esempi chiari, che deliberatamente si scelgono tra gli enti pubblici che operano nel campo più evidentemente economico: nel campo del credito.

Lo statuto, che ne consacra le finalità, dice, per uno di essi — il più antico — sulle orme degli statuti succedutisi nel volgere di secoli: « Il Banco di Napoli esercita il credito, in varie forme, ai fini di assistere

(1) v. par. 2 e note 3 e 4, a pag. 240, e nota 1, pag. 241.

e sviluppare le attività produttive e le risorse economiche nazionali, con particolare riguardo per quelle del Mezzogiorno. Il Banco svolge la sua attività anche in altri Paesi ove esistano importanti comunità italiane o cospicui interessi nazionali » (1).

Lo scopo è nettamente delineato. E' lo sviluppo delle attività produttive e delle risorse economiche nazionali, specialmente di quelle meridionali; è la cura degli interessi di comunità italiane all'estero e degli interessi nazionali oltre i confini della Repubblica.

A fronte di questi fini, che sono ovviamente fini dello Stato (allo Stato appartiene la cura dello sviluppo delle attività produttive e delle risorse economiche della Nazione, specie in collegamento con l'assillante problema del mezzogiorno), l'attività creditizia del Banco di Napoli appare, essa stessa, in manifesta funzione di mezzo.

Al Banco di Napoli, non si chiede, infatti, che eserciti il credito per procurarsi danaro; si domanda — e si impone — di assistere, di guidare, di incrementare l'economia del Paese e in modo particolare quella delle regioni dell'Italia meridionale.

L'azione dell'istituto — del quale si mostrano palesi e accentuate le caratteristiche di ausiliario dello Stato e i segni di stretta connessione con gli interessi e gli scopi dello Stato stesso — coincide, in ogni momento, con le finalità a cui deve necessariamente essere rivolta e che realizza con il suo stesso svolgersi (2) (3).

Nessun fine di lucro si propone il Banco di Napoli. Il conseguimento di utili è previsto come una possibilità, come una eventualità; non come uno scopo primario o secondario. Ed è previsto solo perché, se l'azione dell'ente — già teleologicamente qualificata in ogni sua manifestazione ed in ogni suo atteggiarsi — produca per avventura risultati attivi, a questi è obbligatoriamente data una destinazione fissa. Infatti, tolta la parte da attribuirsi ai fondi di riserva, gli utili debbono essere

(1) Statuto approvato con *D.M.* 11 marzo 1948, modificato con *DD.MM.* 2 ottobre 1948, 14 giugno 1949 e 31 gennaio 1955 (art. 2).

(2) «...Dottrina e giurisprudenza furono sempre concordi nel riconoscere il carattere pubblico dei Banchi di Napoli e di Sicilia. La loro fondazione fu infatti opera dello Stato all'epoca della dominazione spagnuola nelle provincie meridionali, ed in ciò lo Stato stesso ebbe l'intento di dare incremento alla produzione e al commercio senza alcun proprio lucro ». *DE VALLES*, op. cit. p. 78. Cfr. anche *TREVES*, op. cit. p. 37.

(3) Sul particolare carattere pubblicistico dei Banchi meridionali e degli enti ad essi assimilati, cfr. *MESSINEO*, *Istituti di credito e banche di diritto pubblico*, in *Banca, borse e titoli di credito*, 1937, I, n. 2 e segg. 22 segg., cfr. anche *ALESSI*, op. cit. I, p. 49 e nota; *TREVES*, op. cit. p. 37; *ARENA*, op. cit. p. 157 e nota 9; *FERRARA*, op. cit. p. 141 e nota 4; *COLAGROSSO*, *Diritto bancario*, Roma 1947, pagg. 17-21; *QUARTA*, in *Enciclopedia Bancaria*, 1942, p. 214 segg.

destinati ad erogazioni di carattere benefico, assistenziale e culturale; cioè, ad ulteriori fini di pubblico interesse (1).

Azione analoga, per analoghi fini, svolgono il Banco di Sicilia e il Banco di Sardegna, di recente istituzione, con particolare cura per l'assistenza e lo sviluppo delle attività produttive ciascuno dell'isola da cui trae denominazione (2).

A fini, del pari, pubblici volgono la propria azione l'Istituto bancario San Paolo di Torino e il Monte dei Paschi di Siena (3), così come la Banca nazionale del lavoro che ha per scopo « di aiutare e promuovere lo sviluppo delle forze economiche della Nazione » (4), così come le Casse di Risparmio (5) e i Monti di credito su pegno (6), così come la Banca di Italia (7). Ed a tutti è estranea la finalità lucrativa (8).

Sempre nel campo del credito, la Cassa depositi e prestiti, impresa

(1) Statuto citato a nota 1, pag. 251 (art. 68).

(2) Statuto del Banco di Sicilia approvato con D.M. 11 maggio 1951 e succ. mod.; statuto del Banco di Sardegna approvato con D.M. 31 gennaio 1955.

(3) Statuto dell'Istituto bancario S. Paolo di Torino, approvato con D.M. 13 luglio 1950. — *Approvazione del cambiamento della denominazione dell'Istituto S. Paolo di Torino in quella di Istituto bancario S. Paolo di Torino e del nuovo statuto dell'Istituto medesimo.* (Gazz. Uff. 25 luglio 1950, n. 168); e succ. mod. Statuto del Monte dei Paschi approvato con D.C.G. 22 ottobre 1936, e succ. mod.

(4) Statuto approvato con D.M. 22 marzo 1948, e succ. mod.

(5) T.U. approvato con R.D. 25 aprile 1929, n. 967. — *Approvazione del T.U. delle leggi sulle Casse di risparmio e sui Monti di pietà di prima categoria.* (Gazz. Uff. 26 giugno 1929, n. 148); cfr. LANZARONE, *Il sistema bancario italiano*, Torino 1948, p. 389 segg.; COLAGROSSO, op. cit., pag. 25 segg.

(6) L. 10 maggio 1938, n. 745 — *Ordinamento dei Monti di credito su pegno.* (Gazz. Uff. 17 giugno 1938, n. 136).

(7) R.D. 11 giugno 1936, n. 1067. — *Approvazione dello statuto della Banca d'Italia.* (Gazz. Uff. 18 giugno 1936, n. 140) e succ. mod.

(8) « Altri importanti istituti di credito di diritto pubblico sono la Banca d'Italia, ente al diretto servizio dello Stato, il cui capitale è sottoscritto da altri istituti di credito e di assicurazione di diritto pubblico, e che destina i suoi utili esclusivamente a finalità di interesse pubblico; il Banco di Napoli, il Banco di Sicilia, il Banco di Sardegna, l'Istituto San Paolo di Torino, la Banca nazionale del lavoro, le Casse di risparmio, i Monti di credito su pegno: enti economici i quali tutti non si propongono fini di lucro, ma devolvono gli utili a scopi di pubblico interesse (opere benefiche, finanziamenti di opere di carattere generale etc.) ». SANDULLI, op. cit. pag. 449.

Per l'ARENA (op. cit. p. 157 e nota 9), un fine di lucro *immanente* si può avere solo negli enti a struttura associativa (corporazioni); nelle istituzioni vi può essere anche esercizio di una attività mercantile a scopo di lucro, ma, dato che in esse non si hanno membri, detto scopo « trascende » dall'ente e, quindi, lungi dal confondersi col fine dell'ente, ne diviene strumento. Per la inconcepibilità di scopo speculativo in enti a carattere istituzionale, non possono essere considerati enti commerciali, pur esplicando attività mercantile, il Banco di Napoli, il Banco di Sicilia, l'Istituto San Paolo di Torino, l'Istituto ricostruzione industriale, l'Istituto nazionale delle assicurazioni, il Monte dei Paschi di Siena ed altri consimili, che mancano di base associativa.

creditizia gestita dallo Stato, opera per fini nettamente pubblici (1); e tali sono, altresì, quelli a cui tendono taluni istituti pubblici di credito particolarmente qualificati per speciali forme di finanziamenti, quali l'Istituto mobiliare italiano (2) (3), il Consorzio di credito per le opere pubbliche (4) (5) (6), l'Istituto per la ricostruzione industriale (7) (8), l'Istituto poligrafico dello Stato (9) (10) (11), l'Istituto nazionale delle assicurazioni (12) (13), l'Istituto del commercio estero (14) (15), l'Ufficio italiano cambi (16) (17) — che sono da considerarsi enti economici —

(1) T.U. 2 gennaio 1931, n. 453; v. anche: COLAGROSSO, op. cit., p. 23 segg.; ALLEGRI, *La Cassa depositi e prestiti nella legislazione e nella pratica*, Milano, 1933; BONANNI, *Cassa depositi e prestiti*, in *Nuovo Diz. ital.*

(2) R.D.L. 13 novembre 1931, n. 1398. — *Costituzione dell'Istituto mobiliare italiano*. (Gazz. Uff. 18 novembre 1931, n. 266).

(3) R.D.L. 12 marzo 1936, n. 376. — *Esercizio del credito mobiliare da parte di istituti di diritto pubblico*. (Gazz. Uff. 16 marzo 1936, n. 63).

(4) R.D.L. 2 settembre 1919, n. 1627. — *Istituzione, con sede in Roma, di un ente denominato « Consorzio di credito per opere pubbliche » determinandone l'ordinamento*. (Gazz. Uff. 17 settembre 1919, n. 222).

(5) D.L.L. 15 febbraio 1945, n. 66. — *Modificazioni alle disposizioni relative alla presidenza del Consorzio di credito per le opere pubbliche e dell'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità*. (Gazz. Uff. 24 marzo 1945, n. 36).

(6) D.M. 24 marzo 1946. — *Approvazione del nuovo statuto del Consorzio per le opere pubbliche*. (Gazz. Uff. 30 marzo 1946, n. 75).

(7) R.D.L. 23 gennaio 1933, n. 5. — *Costituzione dell'« Istituto per la ricostruzione industriale », con sede in Roma*. (Gazz. Uff. 24 gennaio 1933, n. 19).

(8) R.D.L. 24 giugno 1937, n. 905. — *Norme per l'organizzazione permanente dell'Istituto per la ricostruzione industriale*. (Gazz. Uff. 21 febbraio 1948, n. 44 - v. avv. rett. Gazz. Uff. 28 febbraio 1948, n. 50).

(9) L. 6 dicembre 1928, n. 2744. — *Costituzione dell'Istituto Poligrafico dello Stato*. (Gazz. Uff. 15 dicembre 1928, n. 291).

(10) D.L.C.P.S. 22 settembre 1947, n. 1105. — *Modificazioni all'ordinamento dell'Istituto Poligrafico dello Stato*. (Gazz. Uff. 22 ottobre 1947, n. 243).

(11) D.L.C.P.S. 22 dicembre 1947, n. 1575. — *Ulteriori modificazioni all'ordinamento dell'Istituto Poligrafico dello Stato*. (Gazz. Uff. 21 gennaio 1948, n. 16).

(12) R.D.L. 29 aprile 1923, n. 966. — *Disposizioni sull'esercizio delle assicurazioni private*. (Gazz. Uff. 14 maggio 1923, n. 112).

(13) L. 3 giugno 1940, n. 711. — *Conto consuntivo del Fondo speciale delle corporazioni per l'esercizio finanziario 1936-37*. (Gazz. Uff. 3 luglio 1940, n. 154).

(14) D.L.C.P.S. 2 gennaio 1947, n. 8. — *Nuovo ordinamento dell'Istituto nazionale per il commercio estero*. (Gazz. Uff. 27 gennaio 1947, n. 21 - v. avv. rett. Gazz. Uff. 7 febbraio 1947, n. 31).

(15) L. 20 luglio 1952, n. 1126. — *Disposizioni integrative in materia valutaria e di commercio con l'estero*. (Gazz. Uff. 5 settembre 1952, n. 205 - v. avv. rett. Gazz. Uff. 15 settembre 1952, n. 214).

(16) D.L.L. 17 maggio 1945, n. 331. — *Costituzione dell'Ufficio italiano dei cambi e passaggio a quest'ultimo delle funzioni dell'Istituto nazionale per i cambi con l'estero*. (Gazz. Uff. 3 luglio 1945, n. 79).

(17) D.L. 10 aprile 1948, n. 661. — *Abrogazione del D.L.L. 17 maggio 1945, n. 306, che reca norme per le operazioni finanziarie con l'estero e per la riorganizzazione del*

l'Azienda minerali metallici italiani (1) (2), l'Ente nazionale metano (3), l'Azienda carboni italiani (4), i quali offrono, in altri settori, altrettanti esempi, tra gli innumerevoli tra i quali l'indicazione potrebbe spaziare, di perseguimento di scopi pubblici e di mancanza di fini di lucro (5).

#### 8. - Cenni riassuntivi sui principali caratteri degli enti pubblici economici.

Non appare necessario trarre conclusioni da quanto finora si è esposto, poiché le conclusioni scaturiscono spontanee e chiare dalle osservazioni prospettate, le quali eliminano, innanzi tutto, il dubbio — se un dubbio possa ragionevolmente sorgere — che gli enti pubblici economici costituiscano una categoria a sè stante con requisiti di pubblicità meno intensi di quelli riscontrabili in enti pubblici ad attività diverse.

Ciò non è vero sul piano del diritto positivo e dei principî generali del diritto pubblico, che non legittimano e non autorizzano discriminazioni, a cui mancano fondamento e giustificabilità.

*controllo dei cambi e modificazione dell'art. 13 del D.L. 17 maggio 1945, n. 331, per la costituzione dell'Ufficio italiano dei cambi e passaggio a quest'ultimo delle funzioni dell'Istituto nazionale per i cambi con l'estero.* (Gazz. Uff. 14 giugno 1948, n. 136).

(1) R.D.L. 6 gennaio 1935, n. 44. — *Costituzione dell'Azienda Minerali Metallici Italiani (A.M.M.I.).* (Gazz. Uff. 28 gennaio 1936, n. 22).

(2) D.L. 8 maggio 1948, n. 1364. — *Ordinamento dell'Azienda Minerali Metallici Italiani (A.M.M.I.).* (Gazz. Uff. 29 novembre 1948, n. 278).

(3) L. 2 ottobre 1940, n. 1501. — *Costituzione dell'Ente nazionale metano.* (Gazz. Uff. 9 novembre 1940, n. 262).

(4) R.D.L. 28 luglio 1935, n. 1406. — *Istituzione di un Ente di diritto pubblico denominato « Azienda Carboni Italiani » (A.C.A.I.) con sede in Roma.* (Gazz. Uff. 3 agosto 1935, n. 180).

(5) La questione del fine di lucro è stata acutamente imposta dal TREVES (op. cit., p. 27, segg.); per un esame concreto del problema (se gli enti pubblici possano o meno porsi un fine di lucro, sia istituzionalmente, sia per trarne i mezzi per il conseguimento di un fine pubblico) ha individuati e raggruppati in quattro categorie i più importanti enti svolgenti attività economica a secondo della destinazione dei loro utili, ripartendoli così: a) enti i cui utili sono devoluti ad essi medesimi; c) enti i cui utili sono devoluti allo Stato; d) enti i cui utili sono devoluti ai partecipanti al capitale. L'attenta indagine portata su ciascuna categoria (arricchita di larghe indicazioni, a cui più volte ci si è riferiti nella esemplificazione) lo ha indotto a ritenere esattamente, « che non esistono nel nostro diritto positivo enti pubblici che esercitino in via esclusiva o principale una impresa ponendosi il profitto come scopo istituzionale o come scopo immediato da servire per il conseguimento di altro scopo mediato di utilità generale ».

A proposito degli enti i cui utili sono devoluti ai partecipanti al capitale, è da osservare che si tratta di quegli enti a base associativa o corporativa, il capitale dei quali è formato con l'apporto di una pluralità di soggetti (es. Banca d'Italia, Banca Nazionale del lavoro, Istituto mobiliare italiano, ecc.). Questa particolare struttura non fa venir meno la natura pubblicistica degli enti suddetti né autorizza a far ritenere sussi-

Sul piano di un futuro diverso assetto, è in contrasto aperto con la concezione democratica dell'intervento della pubblica amministrazione nell'economia, a meno che non si veda e non si auspichi in regresso l'azione che, sulla via tracciata dalla Costituzione, lo Stato esercita nel campo economico in progressiva intensità, in esso intervenendo direttamente e a mezzo dei suoi organi indiretti, cioè proprio degli enti pubblici economici, l'importanza e la necessità dei quali crescono col crescere dei compiti che, nell'economia del Paese, lo Stato si attribuisce e riconosce come fondamentali.

Per la ripresa della vita economica della Nazione, dopo le distruzioni causate dalla guerra, per avviare a soluzione l'imponente problema della rinascita del Mezzogiorno, lo Stato ha commessi entrambi questi compiti — che sono propri — ad enti pubblici economici preesistenti e ad altri di nuova istituzione (1) (2) (3) (4) (5), chiamandoli, ancora una

stente una finalità speculativa. I partecipanti al capitale sono (e non possono essere altri) lo Stato o altri enti pubblici, ai quali non sono devoluti tutti gli utili eventuali, ma solo parte di essi, di cui è, di regola, fissata dalla legge e dagli statuti, la percentuale massima, sì che, di solito, la distribuzione, ove abbia luogo, si risolve in una modesta remunerazione del capitale, in un modico interesse su questo. Proprio perché i conferenti sono enti pubblici, non si vede come potrebbe rimanere del tutto improduttiva (ma spesso, in realtà, tale rimane) la parte di capitale conferito, che essi più utilmente potrebbero impiegare nello svolgimento della propria attività, tanto più che la partecipazione, di rado volontaria e spontanea, è determinata dalla legge: ciò che, in certo senso, accentua il carattere pubblicistico dell'ente associativo e contribuisce ad escludere il fine di lucro. Su questo punto e, in genere, sulla natura degli enti con struttura di società commerciali, che rimangono pubblici malgrado tale forma, cfr. ARENA, op. cit., FERRARA, op. cit., p. 135-136; ALESSI, op. cit., p. 50-53; GIANNINI, op. cit., pag. 162.

(1) D.L.L. 1<sup>o</sup> novembre 1944, n. 367. — *Provvidenze per agevolare il riassetto della vita civile e la ripresa economica della Nazione*. (Gazz. Uff. 14 dicembre 1944, n. 94, ser. spec.). Tale decreto recante provvidenze per agevolare il riassetto della vita civile e la ripresa economica della Nazione, ha autorizzato il Ministro del Tesoro a concedere ad istituti di credito di diritto pubblico la garanzia dello Stato per anticipazioni da concedersi ad imprese industriali.

(2) D.L.C.P.S. 15 dicembre 1947, n. 1419. — *Disposizioni per il credito alle medie e piccole imprese industriali*. (Gazz. Uff. 22 dicembre 1947, n. 293). Tale decreto ha istituito e disciplinato le sezioni di credito presso istituti di credito di diritto pubblico, costituendo presso di esse appositi fondi di garanzia.

(3) D.L. 5 marzo 1948, n. 121. — *Provvedimenti a favore di varie regioni dell'Italia meridionale e delle Isole*. (Gazz. Uff. 15 marzo 1948, n. 63 - v. avv. rett. Gazz. Uff. 1<sup>o</sup> aprile 1948, n. 77).

(4) L. 29 dicembre 1948, n. 1482. — *Norme integrative dei DD.LL. 14 dicembre 1947, n. 1598 e 5 marzo 1948, n. 121, nonché del D.L. 15 dicembre 1947, n. 1419, per quanto riguarda l'industrializzazione dell'Italia meridionale e insulare*. (Gazz. Uff. 5 gennaio 1949, n. 3). Tale legge contiene disposizioni per l'industrializzazione del Mezzogiorno e delle isole, che affidano al Banco di Napoli e al Banco di Sicilia (poi, anche a quello di Sardegna) la concessione di finanziamenti e prevedono la somministrazione di fondi dello Stato.

(5) Nuovi enti istituiti per la industrializzazione: Istituto per lo sviluppo economico

volta, a funzioni di cooperazione che potrebbero forse meglio definirsi di sostituzione.

Nel quadro della pubblica amministrazione, nella veste di ausiliari dello Stato e nella caratterizzazione di utilità dell'opera loro ai fini del generale interesse, gli enti pubblici economici vengono a pesare ben più, e sempre più, di infiniti altri enti pubblici non economici, per i quali tuttavia non si vagheggiano declassamenti da parte degli insensibili alla essenzialità ed alla imponenza del fenomeno economico.

In confronto ad enti a diverso oggetto, quelli economici (1) rivelano assai spesso requisiti di pubblicità particolarmente intensi, che si manifestano non solo nel fine, non solo nell'assenza di anche collaterale scopo di profitto, ma anche nel rigore dei controlli a cui sono sottoposti e, specialmente, nella struttura e nell'ordinamento (2).

dell'Italia meridionale (Isvceimer), Credito industriale per la Sardegna (CIS), Istituto regionale per finanziamenti industriali della Sicilia (IRFIS). *L. 11 aprile 1953, n. 298. — Sviluppo dell'attività creditizia nel campo industriale nell'Italia meridionale ed insulare.* (Gazz. Uff. 5 maggio 1953, n. 102).

(1) v. par. 6.

(2) Per rimanere nei limiti dell'esempio indicato al par. 7, basti citare la struttura e l'ordinamento del Banco di Napoli, che opera nel più economico — se così può dirsi — dei settori economici. Sono organi amministrativi del Banco: il presidente; il consiglio generale; il consiglio di amministrazione; il comitato direttivo; il direttore generale. Presidente e direttore generale sono nominati con decreto del Ministro del tesoro, sentito il comitato interministeriale per il credito e il risparmio. Dal Ministro del tesoro, sentito il comitato anzidetto, sono nominati, con scelta autonoma, tre componenti il consiglio generale; di questo organo fanno parte di diritto i sindaci dei comuni di Napoli e di Bari e i capi delle amministrazioni provinciali di tali città; ne fanno parte, altresì, quattro rappresentanti per ciascuna delle sezioni delle camere di commercio di Napoli (nominati dal Ministro del tesoro su apposite terne proposte dalla Camera stessa) ed un rappresentante per ogni provincia in cui il Banco opera con proprie filiali (nominati anch'essi dal Ministro del tesoro su terne proposte dalle singole camere di commercio). Il consiglio di amministrazione è composto dal presidente, dai tre consiglieri di diretta nomina governativa, dal vice-presidente e da cinque consiglieri eletti annualmente dal consiglio generale. Compongono il comitato direttivo il presidente, il vice presidente e tre consiglieri di amministrazione eletti, anno per anno, dal consiglio.

Come si vede, tutti gli amministratori del Banco ripetono la loro carica dallo Stato sia direttamente (presidente, tre consiglieri e direttore generale), sia, con libertà limitata di scelta, mediatamente su designazione di enti pubblici, quali le Camere di commercio.

L'ingerenza dello Stato si manifesta, inoltre, nell'intervento di un rappresentante dell'organo di vigilanza alle riunioni del consiglio generale e del consiglio di amministrazione; detto rappresentante, qualora ritenga una delibera non conforme alle leggi, allo statuto od ai regolamenti, ha facoltà di chiederne la modifica; ove a ciò non sia provveduto, avverte la vigilanza, che adotta e comunica le proprie determinazioni, sostituendosi così agli organi amministrativi dell'ente (statuto citato, artt. 8, 9, 16, 18, 19, 26, 33, 75). Simili sono struttura e ordinamenti del Banco di Sicilia; intense forme di intervento statale registrano i già richiamati statuti degli altri pubblici enti di credito ed economici in generale, ad ulteriore prova di stretta connessione allo Stato.



Insieme allo scopo, che si identifica sempre con uno dei fini dello Stato, la struttura e l'ordinamento costituiscono indici sicuri di pubblicità, accentuati dall'origine — riconducibile ad un atto di volontà dello Stato per la quasi totalità degli enti pubblici economici — e, più ancora, appunto dalle specialissime e penetranti forme dei controlli, i quali non sono diretti ad assicurare la regolarità di funzionamento — non avrebbero, in tal caso, particolare significato — ma ad accertare che effettivamente gli enti svolgano l'azione che sono « tenuti » ad esercitare e che la svolgano, altresì, in aderenza ai fini istituzionali (1), che siano, cioè, veramente attivi nell'interesse dello Stato. Donde la coesistenza, in detti enti, della massima parte degli elementi che, anche in ben più modesto concorso, denunciano la natura pubblicistica, e che, ben di rado, si trovano riuniti in così larga convergenza in enti diversi. E ciò, a prescindere dalla qualifica pubblicistica assai spesso esplicitamente attribuita dalla legge ad enti economici (2).

Inseriti, come sono, e più saldamente e indispensabilmente di altri, nella organizzazione della pubblica amministrazione, gli enti pubblici economici si apprestano, indubbiamente, ad attribuzioni e ad azioni più vaste. Ed è da auspicare che lo Stato democratico si avvalga di essi con maggior frequenza e più estesi impieghi per alleggerire o spezzare pesanti situazioni monopolistiche che sussistano o si vadano determinando, per eticizzare zone della economia nazionale in cui si avverta la necessità di eticizzazione, per fungere da paragone dove si accentui pericolosamente la privata speculazione, restituendoli — con sicuro vantaggio proprio — alla dignità e all'efficienza delle loro funzioni che non hanno del tutto ritrovato dopo la caduta del regime fascista, durante il quale, l'una e l'altro, erano andate affiocandosi specie a causa della concezione corporativa dell'economia e dell'imponente fenomeno — effetti in parte perduranti — della entificazione di interessi a quella concezione connessi.

(1) v. esempio citato nota 2, pag. 256.

(2) Sui requisiti di pubblicità, cfr.: VITTA, op. cit. p. 134 segg.; DE VALLES, op. cit. p. 81 segg.; ZANOBINI, op. cit., I, p. 94 segg.; ALESSI, op. cit., I, p. 42 segg.; MIELE, *La distinzione tra ente pubblico e privato*, in Rivista di diritto comm., 1942, I, 10 e 72; RANELLETTI, *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative*, in Riv. Diritto pubblico, 1916, I, 338; GASPARRI, *Lezioni di dir. amm.*, Milano, 1948, Vol. I, p. 81 segg.; MORTATI, op. cit. p. 164 segg.; CERETI, *Corso di diritto cost. ital.*, Torino, p. 160 segg.; D'ALESSIO, op. cit., I, p. 252 segg.; SANDULLI, op. cit., p. 100 segg.; MIELE, op. cit., Vol. 2, p. 109 segg.; ZANZUCCHI, op. cit. p. 12 segg.; LFSSONA, *Il concetto di persone giuridiche pubbliche*, in Rivista di dir. process. civile, 1926; FERRARA, op. cit. p. 106 segg.; ROMANO, *Corso di dir. amm.*, Padova, 1930, p. 189.

## CAPITOLO III

GLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI  
NELL'ORDINAMENTO CORPORATIVO

Sommario: 9. - *Posizione dell'argomento. Riferimenti al periodo corporativo.* 10. - *Il divieto di inquadramento sindacale degli enti pubblici.* 11. - *La revoca del divieto di inquadramento sindacale nei riguardi degli enti pubblici economici.* 12. - *Motivi e finalità della revoca del divieto: le esigenze corporative.* 13. - *Modifica dell'assetto giurisdizionale in materia di controversie di impiego tra enti pubblici soggetti ad inquadramento sindacale e loro dipendenti.*

**9. - Posizione dell'argomento. Riferimenti al periodo corporativo.**

La identificazione del tema — prima dei limiti soggettivi e, poi, dei soggetti — e la esposizione delle caratteristiche delle pubbliche imprese non hanno avuto mera finalità di premessa — non ne sarebbe stata giustificata l'ampiezza — ma sono valse ad avvicinare sensibilmente, se pure in modo non evidente, l'indagine all'oggetto ed alla sostanza del tema prefisso.

Non poteva, infatti, prescindere, sia dal precisare i tratti essenziali delle imprese pubbliche in generale e degli enti pubblici economici in particolare, sia dal delineare, col confronto dell'autorità della dottrina, la posizione che essi occupano in seno alla pubblica amministrazione, quali parte di questa e quali soggetti attivi della funzione amministrativa, in piena parità con gli enti pubblici a fine non economico.

Si giunge, così, direttamente all'oggetto dell'argomento quando, per iniziare l'esame, ci si domandi perché, relativamente ai rapporti di lavoro, esista questione solo per gli enti pubblici economici, e non anche per gli altri, per i quali ultimi sono pacifiche tanto la esclusione dall'assoggettamento e dall'assoggettabilità a disciplina collettiva dei rapporti di lavoro, quanto la competenza esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie di impiego.

Quali le ragioni giustificatrici di una situazione diversa per gli enti pubblici economici? Ed esiste veramente, nei loro riguardi, una situa-

zione diversa, che poggi su solide basi e possa esser posta, e legittimata, in termini di attualità?

Occorre riportarsi indietro, al periodo corporativo, per rispondere all'uno e all'altro interrogativo. E non per ricostruzione storica o per storico allacciamento, ma perché — come si vedrà — la situazione di oggi ha radici proprio, e soltanto, in quel periodo, e ne manifesta, in certo senso, la singolarissima artificiosa sopravvivenza. Ed è in quel periodo che si profila, come a se stante, la categoria degli enti pubblici economici, mai prima diversificati dagli altri, neppure in autonoma classificazione nomenclativa, sotto l'impulso — causa unica — delle esigenze dell'assetto corporativo.

E' ciò che ci si propone di dimostrare.

#### 10. - Il divieto di inquadramento sindacale degli enti pubblici.

La L. 3 aprile 1926, n. 563 (1), sulla disciplina dei rapporti collettivi di lavoro, che, insieme al R.D. 1° luglio 1926, n. 1130 (2), costituisce il cardine della organizzazione sindacale fascista — espressamente escludeva l'applicazione delle norme, in essa contenute, sul riconoscimento giuridico delle associazioni sindacali alle associazioni di « dipendenti » dello Stato, dai comuni, dalle provincie e dalle istituzioni pubbliche di beneficenza.

Il citato R.D. 1° luglio 1926, n. 1130 (2), testualmente stabiliva:

Art. 3. — « Le amministrazioni dello Stato, delle provincie, dei comuni e delle istituzioni pubbliche di beneficenza non possono far parte di associazioni di datori di lavoro legalmente riconosciute ai termini della L. 3 aprile 1926, n. 563 (1), né sono soggette alle disposizioni della legge stessa sui contratti collettivi e sulla giurisdizione della Magistratura del lavoro.

La stessa norma vale per l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato; per l'Azienda postale, telegrafica e telefonica; per la Cassa depositi e prestiti; per l'Istituto di emissione, per i Banchi di Napoli e di Sicilia; per gli istituti ed enti parastatali; e per le Casse di risparmio.

Le associazioni costituite da dipendenti degli enti suddetti non possono essere legalmente riconosciute ».

Con lo Stato, gli enti territoriali minori e le istituzioni di beneficenza, vengono così tenuti fuori dalla disciplina sindacale gli enti parastatali e pubblici in genere — come la successiva interpretazione ha paci-

(1) v. nota 3, pag. 51.

(2) R.D. 1° luglio 1926, n. 1130. — *Norme per l'attuazione della L. 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro.* (Gazz. Uff. 7 luglio 1926, n. 155).

ficamente riconosciuto — e, tra questi, con particolare menzione, i due Banchi meridionali e le Casse di risparmio, manifestamente considerati nell'evidenza dei loro accentuati caratteri pubblicistici.

Alla base del divieto di inquadramento stanno la *inconcepibilità* del riconoscimento giuridico in una difesa di categoria o di classi — cioè, di interessi particolari — contro enti che rappresentano l'interesse generale, e la *impossibilità* che le norme regolatrici dei rapporti col personale, se anche unilateralmente determinate dagli enti pubblici, non siano informate ad obiettivo rigore di equità (v. la relazione alla L. 3 aprile 1926, n. 563 (1) a cui si ispira il R.D. di esecuzione 1° luglio 1926, n. 1130) (2):

E' da tener ben presente che il divieto di inquadramento degli enti pubblici (economici e non economici: la distinzione non è ancora posta); sorge in fase di assetto *sindacale*, mentre l'assetto *corporativo* è ancor lontano. Quando questo sarà nel suo pieno sviluppo, il divieto e i principî che lo hanno ispirato si sfalderanno.

#### 11. - La revoca del divieto di inquadramento sindacale nei riguardi degli enti pubblici economici.

Nel 1937 ha inizio la serie delle revoche del divieto.

Col R.D.L. 15 febbraio 1937, n. 316 (3), convertito nella L. 16 giugno 1938, n. 1207 (4), il divieto è revocato per il Banco di Napoli e per il Banco di Sicilia ed i rispettivi dipendenti, e si ammette, per gli altri istituti di credito di diritto pubblico, la possibilità di far parte di associazioni sindacali riconosciute quando ciò sia disposto con decreto del Ministro per le corporazioni.

Il R.D.L. citato (3) fa riserva di emanazione di norme per la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro e per la risoluzione delle controversie, ferme, frattanto, le norme in vigore.

Col R.D.L. 12 agosto 1937, n. 1757 (5), convertito in L. 16 giugno 1938, n. 1207 (4), è revocato il divieto per le Casse di risparmio, i Monti di credito su pegni di prima categoria, per l'Istituto federale delle Casse di risparmio delle Venezie e l'Istituto delle Casse di risparmio italiane.

(1) v. nota 3, pag. 51.

(2) v. nota 2, pag. 259.

(3) R.D.L. 15 febbraio 1937, n. 316. — *Inquadramento sindacale degli Istituti di credito di diritto pubblico.* (Gazz. Uff. 31 marzo 1937, n. 75).

(4) L. 16 giugno 1938, n. 1207. — *Conversione in legge del R.D.L. 12 agosto 1937, n. 1757, che revoca il divieto di inquadramento sindacale delle Casse di risparmio e degli enti equiparati.* (Gazz. Uff. 12 agosto 1938, n. 183).

(5) R.D.L. 12 agosto 1937, n. 1757. — *Revoca del divieto di inquadramento sindacale delle casse di risparmio e degli enti equiparati.* (Gazz. Uff. 23 ottobre 1937, n. 248).

Superando il già vasto limite del settore creditizio, la L. 16 giugno 1938, n. 1303 (1), elimina il divieto nei riguardi di tutti gli enti pubblici, comunque denominati, che, nel campo della produzione, svolgono una attività economica in regime di concorrenza; prevede la revocabilità del divieto stesso per gli altri enti i quali, pur fuori del regime di concorrenza, esercitino attività esclusivamente o prevalentemente economica, mediante decreto reale da emanarsi su proposta del Ministro delle corporazioni, di concerto coi Ministri interessati e sentito il Comitato corporativo centrale e il Consiglio dei ministri.

Anche la L. citata fa riserva di ulteriori norme per la stipulazione dei contratti collettivi e per la risoluzione delle controversie di impiego.

## 12. - Motivi e finalità della revoca del divieto: le esigenze corporative.

Per rendersi esatto conto dei motivi e delle finalità delle revoche disposte nel 1937-1938 in tanto netto contrasto con i criteri informativi dell'originario divieto, è necessario ricordare che, a partire dal 1928, l'ordinamento sindacale fascista, fino a quell'epoca autonomamente concepibile, viene a far parte di un sistema, che coincide con quello che efficacemente è stato chiamato la soluzione corporativa della questione sociale (2). In essa i sindacati, concepiti in rapporto di collaborazione tra le categorie contrapposte, trovano collegamento apicale nella *corporazione*, cosicchè « l'organizzazione sindacale non è che la struttura necessaria al funzionamento degli organi corporativi » (2). E' il sistema del sindacalismo di Stato, « poichè lo Stato è organizzato con i sindacati ed esercita tra essi la funzione corporativa » (3), ovvero del sindacalismo corporativo, « data la complessità e la complementarità tra sindacati e corporazioni e dato che non si possano concepire le seconde senza i primi e viceversa » (3); « è il sistema corporativo su base sindacale » (4); è il sistema che inserisce i sindacati nella struttura dello Stato, il quale « agisce su di essi, collegandoli, portandoli e riducendoli all'unità » (3).

(1) L. 16 giugno 1938, n. 1303. — *Revoca del divieto concernente l'inquadramento sindacale per gli enti pubblici, comunque denominati, operanti nel campo della produzione e svolgenti un'attività esclusivamente o prevalentemente economica.* (Gazz. Uff. 1° settembre 1938, n. 199)

(2) FEROCI, *Diritto sindacale e corporativo*, Padova, 1940, JAEGER, *Principi di diritto corporativo*, Padova, 1939.

(3) PANUNZIO, *Teoria dello Stato fascista*, Padova, 1939

(4) ZANOBINI, *Corso di diritto corporativo*, Milano, 1937

Alla corporazione, organo dello Stato e organo regolatore dell'economia, non si giunge, per parteciparvi, che attraverso il sindacato, ente indiscutibilmente pubblico, del quale è solo dubbio il grado di pubblicità che induce talvolta a ritenerlo organo mediato dello Stato od anche organo diretto o addirittura organo costituzionale (1).

Ma fuori della corporazione, che via via espande ed approfondisce la propria azione inserendola in tutti gli strati della vita economica nazionale, restano, fino a tutto il 1936, gli enti pubblici che operano — ed operano indipendentemente dalla corporazione — proprio nel campo economico.

Ne sono fuori perchè sono fuori dal sindacato in base al divieto di inquadramento posto dal richiamato R.D. 1° luglio 1926, n. 1130 (2).

L'efficienza della corporazione è evidentemente compromessa dalla estraneità di cospicuo gruppo di enti, della collaborazione dei quali — e, più ancora, della soggezione — il regime corporativo avverte imperiosa la necessità.

Di qui, la revoca dei divieti di inquadramento, che riguarda per primi, evidentemente, gli enti che più intensamente influiscono nel settore economico, gli enti pubblici di credito.

Questo motivo preminente e dominante emerge chiaro dalla relazione del Ministro delle corporazioni alla Camera in sede di conversione in legge del R.D.L. 15 febbraio 1937, n. 316 (3).

Essa testualmente dice, tra l'altro: « Nel settore del credito esiste un numero cospicuo di enti non appartenenti ad associazioni sindacali (cioè il Banco di Napoli, il Banco di Sicilia, la Banca nazionale del lavoro, l'Opera pia S. Paolo di Torino ed altri numerosi istituti qualificati di diritto pubblico o parastatali) che rappresentano una importanza che va oltre la metà degli enti organizzati sindacalmente.

E' stato considerato che il costituire la corporazione con una metà o quasi delle forze non la metterebbe in grado di assolvere la sua funzione essenziale di strumento di disciplina unitaria nel suo specifico settore economico. E, pertanto, si è pensato alla riforma dell'art. 3 del

(1) Sul carattere pubblico dei sindacati non v'è mai stato dissenso. Cfr. NAVARRA, *Organizzazione sindacale e corporativa*, Napoli, 1938; ZANOBINI, *Corso di diritto corporativo*, cit. e *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1939; COSTAMAGNA, *Diritto corporativo italiano*, Torino, 1928; GASPARRI, *Le organizzazioni sindacali riconosciute*, Padova, 1939; BARASSI, *Diritto sindacale e corporativo*, Roma, 1934; PANUNZIO, *Diritto sindacale e corporativo*, Perugia, 1930; FEROCI, op. cit.; GUIDOTTI, *Organizzazione sindacale e ordinamento corporativo*, Roma, 1935; MARCONI, *L'ordinamento corporativo*, Padova, 1934.

(2) v. nota 2, pag. 259.

(3) v. nota 3, pag. 260.

R.D. 1° luglio 1926, n. 1130 (1), nel senso che ha soppresso il divieto di appartenenza ad associazioni sindacali per il Banco di Napoli, il Banco di Sicilia e per tutti gli altri Istituti di credito di diritto pubblico, esclusa la Banca d'Italia.

A sostegno della riforma si potrebbe aggiungere: sostanzialmente si tratta di adeguare la disposizione del suddetto art. 3 a quelle che sono le esigenze dell'ordinamento corporativo. Il divieto di far parte di associazioni sindacali nei confronti degli enti pubblici in esame poteva giustificarsi in un primo momento in considerazione che il sindacato non poteva essere posto in un piano superiore a quello degli enti investiti di sovranità direttamente dallo Stato, tanto più che il sindacato, nella sua prima formazione, poteva esser tratto più facilmente verso gli interessi di categoria che verso quelli superiori della produzione, mentre gli enti pubblici, per propria istituzione, non perseguono che fini d'interesse pubblico sotto la vigilanza dello Stato. Ma, con l'ordinamento nuovo, le attività di un dato settore economico sono poste sotto il potere regolatore della corporazione, che, quale organo della pubblica amministrazione, non può che ispirarsi necessariamente alla regola del temperamento degli interessi di categoria con quelli superiori della produzione. Ed allora si appalesa miglior consiglio che gli istituti di credito di diritto pubblico vengano immessi nella corporazione per via della formazione sindacale, perchè solo così la corporazione sarebbe espressione viva di categoria, e non per altre vie che, se astrattamente possibili, potrebbero di fatto condurre alla conseguenza di burocratizzare la corporazione, deformandone la fisionomia e i caratteri ».

Non vi è necessità di ulteriore interpretazione o considerazioni, sul contenuto della citata relazione.

(1) R.D. 1° luglio 1926, n. 1130. — *Norme per l'attuazione della L. 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro.* (Gazz. Uff. 7 luglio 1926, n. 155).

.....  
ART. 3. — « Le amministrazioni dello Stato, della provincia, dei Comuni e delle istituzioni pubbliche di beneficenza non possono far parte di associazioni di datori di lavoro legalmente riconosciute ai termini della L. 3 aprile 1926, n. 563, né sono soggette alle disposizioni della legge stessa sui contratti collettivi e sulle giurisdizioni della magistratura del lavoro. La stessa norma vale per l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, per l'Azienda postale telegrafica e telefonica, per la Cassa depositi e prestiti, per l'Istituto di emissione, per i Banchi di Napoli e di Sicilia, per gli Istituti ed Enti parastatali, e per le casse di risparmio.

Le associazioni costituite da dipendenti degli enti suddetti non possono essere legalmente riconosciute.

Le aziende autonome municipalizzate e il personale, da esse dipendente sono soggetti alle disposizioni della L. 3 aprile 1926, n. 563 ».

Il divieto di inquadramento è caduto perchè la corporazione mancava di respiro e rischiava di venir meno ai suoi fini; così la norma inibitrice del R.D. 1° luglio 1926 (1) ha ceduto di fronte alle esigenze dell'ordinamento corporativo.

Perchè sono proprio e soltanto *esigenze corporative* a determinare la revoca del divieto. Non *esigenze sindacali*; anzi queste sono escluse, tanto che il legislatore del tempo ha scelto la via della formazione sindacale per la immissione nella corporazione unicamente per evitare, con altra forma, il rischio di « burocratizzare la corporazione ».

L'inquadramento sindacale è l'*iter* più facile e più comodo per portarli nella corporazione; perciò, gli enti pubblici sono inquadrati.

Gli altri provvedimenti revocativi sono dettati dalla stessa ragione, pur se le sommesse critiche mosse al primo inducono ad indicare, con valore di pretestuose giustificazioni, anche qualche altro concorrente motivo. Basta, per convincersene, riportare alcuni concetti della relazione alla L. 16 giugno 1938, n. 1303 (2): « L'inquadramento immette gli enti pubblici nelle corporazioni, ponendoli in grado di partecipare, attraverso la rappresentanza sindacale, alla vita economica e corporativa della Nazione ».

Il sindacato, pertanto, nuovamente risulta quale mezzo dell'azione corporativa ed è tramite dell'attrazione degli enti pubblici nell'orbita della corporazione, in cui li inserisce — perciò, voluto — l'inquadramento sindacale.

Deve aggiungersi che l'inquadramento ha avuto per genesi, sia il progressivo dilatarsi, nel campo programmatico e in quello delle concrete manifestazioni, delle ideologie corporative, sia il progressivo intensificarsi della politica di autarchia in tutti i settori della produzione; fattori questi, alla loro volta, della moltiplicazione degli enti pubblici, per effetto di attribuzione o di riconoscimento di qualifica pubblicistica a soggetti aventi finalità di privato interesse solo mediatamente riverberantisi sulla contingente concessione corporativa dell'interesse pubblico; e, quindi, dello scolorirsi dell'esatta nozione di ente pubblico.

I provvedimenti revocativi del divieto costituiscono l'atto di nascita degli enti pubblici economici, nel senso che, da allora, essi sono stati designati, nel loro insieme, con questa denominazione, e sono stati considerati quasi come una categoria a parte da contrapporre agli altri enti pubblici e da differenziare da essi.

(1) v. nota 2, pag. 259

(2) v. nota 1, pag. 261



E la differenza sta unicamente nella loro sottoposizione coatta al regime corporativo-sindacale, generata dalla necessità di acquisirli alla corporazione, che, organo disciplinatore dell'economia, non poteva lasciarli vivere ed operare in libertà. Ed è una differenza che, prodotta dalle cause ora esaminate, va mantenuta nei limiti concettuali e storici di esse.

Non può certo stabilirsi quanti di coloro che si sono occupati — e si occupano — degli enti economici sotto i molteplici aspetti delle questioni che li riguardano abbiano rivolto il pensiero e l'indagine al periodo corporativo e, senza soffermarsi alla superficie del « fatto » materiale dell'inquadramento, abbiano avuto cura di accertarne i motivi e, quindi, il significato e il valore. E' da ritenere non siano stati, e non siano, molti, se oggi spesso si parla degli enti economici e della loro sorte sindacale con una notevole disinvoltura, che rivela ampie lacune nella valutazione e nella ricostruzione.

### 13. - Modifica dell'assetto giurisdizionale in materia di controversie di impiego tra enti pubblici soggetti ad inquadramento sindacale e loro dipendenti.

E' noto che, prima della riforma di cui si tratterà qui di seguito, la giurisdizione in materia di *controversie di impiego* tra enti pubblici (tutti gli enti pubblici, senza alcuna distinzione tra economici e non economici) e loro dipendenti apparteneva al Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 29, n. 1, del T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato approvato con R.D. 26 giugno 1924, n. 1054 (1); giurisdizione esclusiva, che com-

(1) R.D. 26 giugno 1924, n. 1054. — *Approvazione del T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato.* (Gazz. Uff. 7 luglio 1924, n. 158).

T.U. ART. 29. (Art. 8 R.D. 30 dicembre 1923, n. 2840). — « Sono attribuiti all'esclusiva giurisdizione del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale:

1) I ricorsi relativi al rapporto d'impiego prodotti dagli impiegati dello Stato, degli enti od istituti pubblici sottoposti a tutela od anche a sola vigilanza della amministrazione centrale dello Stato o da agenti di ferrovie e tramvie concesse all'industria privata ai sensi dell'art. 15 del R.D.L. 19 ottobre 1923, n. 2311, quando non si tratti di materia spettante alla giurisdizione della Corte dei conti o a quella di altri corpi o collegi speciali;

2) I ricorsi contro i provvedimenti che autorizzano o negano la fondazione di istituzioni pubbliche di beneficenza, o di istituzioni pubbliche di istruzione e di educazione, o che ne approvano o modificano gli statuti;

3) I ricorsi relativi al concentramento, al raggruppamento, alla fusione, alla trasformazione, alla costituzione in consorzio o alla federazione delle istituzioni pubbliche

prende la cognizione delle vertenze aventi ad oggetto tanto interessi legittimi quanto diritti.

Apparteneva, invece, al giudice ordinario la giurisdizione in materia di *controversie di lavoro* — quando, cioè, il contenuto delle prestazioni non avesse carattere impiegatizio — sempre fra tutti gli enti pubblici, senza alcuna discriminazione, e i loro dipendenti, ai sensi del R.D. 21 maggio 1934, n. 1073 (1).

Si è rilevato (2) che i vari provvedimenti di revoca del divieto, compreso l'ultimo — la L. 16 giugno 1938, n. 1303 (3) — lasciano insoluti due punti: quello riguardante le norme da applicare per la stipula dei contratti collettivi destinati a regolare i rapporti di impiego e di lavoro dei dipendenti dagli enti pubblici inquadrati; e quello concernente la risoluzione delle vertenze nascenti da tali rapporti.

A soluzione parziale ed ancora di attesa — indice della grave perplessità del legislatore — pervenne la L. 9 settembre 1939, n. 1488 (4) che dichiarò applicabili norme della L. 3 aprile 1926, n. 563 (5) e del suc-

indicate nel numero precedente o ad esse equiparate a norma dell'art. 91 della L. 17 luglio 1890, n. 6972;

4) Le controversie tra lo Stato ed i suoi creditori riguardanti la interpretazione dei contratti di prestito pubblico, delle leggi relative a tali prestiti e delle altre sul debito pubblico; nonché le controversie indicate nell'art. 14 della L. 27 aprile 1885, n. 3048;

5) I ricorsi circa la competenza passiva delle spese ritenute rispettivamente obbligatorie per lo Stato, per la provincia e per il comune, ai termini delle leggi vigenti in materia di sanità pubblica;

6) I ricorsi in materia di spedalità e di ricovero degli inabili al lavoro;

7) Le controversie relative alle spese per gli alienati previste dall'art. 7 (1° comma) della L. 14 febbraio 1904, n. 36;

8) I ricorsi contro il decreto del prefetto che, in seguito al reclamo di parte o d'ufficio, abbia provveduto per regolare o vietare l'esercizio d'industrie insalubri o pericolose ai termini degli artt. 32, 33 e 34 della legge sulla pubblica sicurezza 30 giugno 1889, n. 6144 e dell'art. 68 della legge sanitaria, T.U. 1° agosto 1907, n. 636;

9) I ricorsi contro le decisioni delle Giunte provinciali amministrative emesse in materia di loro esclusiva giurisdizione.

I ricorsi previsti nei numeri 1, 6 e 7 del presente articolo sono ammessi soltanto per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge. Su quelli previsti dai numeri 2, 3, 4, 5, 8 e 9, il Consiglio di Stato pronunzia anche in merito, salvo per i ricorsi di cui al n. 9 quanto è disposto in contrario dal 2° comma dell'art. 22 del T.U. delle leggi sulla Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale ».

(1) v. nota 4, pag. 51.

(2) v. par. 1.

(3) v. nota 1, pag. 261.

4) L. 9 settembre 1939, n. 1488. — *Stipulazione, deposito e pubblicazione dei contratti collettivi di lavoro concernenti i dipendenti da Enti pubblici sindacalmente inquadrati.* (Gazz. Uff. 13 ottobre 1939, n. 240).

(5) v. nota 3, pag. 51.

cessivo R.D. 1° luglio 1926, n. 1130 (1), alla stipulazione, al deposito e alla pubblicazione di contratti collettivi riflettenti gli enti inquadrati, ma stabili che tuttavia la pubblicazione di detti contratti potesse aver luogo soltanto quando fossero state emanate le definitive disposizioni per la risoluzione delle controversie.

Dei due punti poc'anzi indicati, il primo ricevette così definitività di assetto; il secondo subì ulteriore rinvio, per quanto la indifferenziata sottoposizione dei pubblici enti al comune regime dei rapporti collettivi di lavoro pochi dubbi lasciasse sopravvivere circa la meta terminale di non trasparente indirizzo; rinvio probabilmente determinato dalla reazione suscitata nel campo della dottrina dall'orientamento legislativo.

La soluzione fu data dall'art. 429, n. 3, C.P.C. (2) approvato con R.D. 28 ottobre 1940, n. 1443 (3), ma destinato ad entrare in vigore solo il 21 aprile 1942. Con tale art. 429, n. 3 (2), sono demandate alla competenza del magistrato ordinario le controversie « relative ai rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti di enti pubblici inquadrati nelle associazioni sindacali ».

Pure a problema legislativamente risolto, al legislatore sembrò, tuttavia, lunga l'attesa della effettiva operatività della norma processuale ed avvertì la necessità di un provvedimento anticipatore.

Fu la L. 24 febbraio 1941, n. 254 (4), che attribuì all'autorità giudiziaria ordinaria la cognizione delle vertenze aventi ad oggetti rapporti di impiego o di lavoro dei dipendenti da enti pubblici inquadrati nelle associazioni sindacali, estendendo a dette vertenze, fino all'entrata in vigore del codice di diritto processuale, le norme di procedure in atto a quel tempo (R.D. 21 maggio 1934, n. 1073) (5).

Si conclude, con la riforma giurisdizionale, il processo di assorbimento degli enti pubblici economici nella corporazione, iniziato con la revoca del divieto di inquadramento, proseguito con la declaratoria di applicabilità delle disposizioni sulla stipula deposito e pubblicazione dei contratti collettivi, completato con l'affermazione della competenza del giudice ordinario, affermazione, questa, che costituisce, come appare ovvio, la conseguenza logica ed inevitabile della corporativizzazione degli

(1) v. nota 2, pag. 259.

(2) v. nota 1, pag. 41.

(3) v. nota 2, pag. 108.

(4) L. 24 febbraio 1941, n. 254. — *Competenza a conoscere delle controversie di lavoro e di impiego dei dipendenti di enti pubblici inquadrati nelle associazioni sindacali.* Gazz. Uff. 28 aprile 1941, n. 100.

(5) v. nota 4, pag. 51.

enti economici. L'art. 429 C.P.C. (1) rappresenta appunto — è pacifico — il riflesso terminale e consequenziale dell'attrazione corporativa degli enti in parola; proiezione processuale della sostanziale realizzazione corporativa, esso infatti non ha autonomia di vita e non ha senso e significato al di fuori delle leggi corporativo-sindacali (2).

(1) v. nota 1, pag. 41.

(2) Sull'inquadramento degli enti pubblici economici e sulla riforma giurisdizionale cfr.: DE FRANCESCO, *Il regime delle persone giuridiche pubbliche e la tendenza attuale della nostra legislazione* in Riv. Dir. Pubbl., 1937, I, 398; LESSONA, *Nubi all'orizzonte del contenzioso del pubblico impiego*, in Riv. Dir. Pubbl., 1938, I, 21; RANELLETTI, *L'inquadramento sindacale degli enti di credito di diritto pubblico*, in Riv. Casse Resp., 1938; VERDE, *Inquadramento sindacale degli enti economici di diritto pubblico*, in Dir. Lav., 1938, I, 91; COMBA, *Evoluzione ed estensione dell'inquadramento sindacale e sua influenza sul rapporto di pubblico impiego*, in Riv. Amm., 1938, fasc. giugno; COSTAMAGNA, *L'unità della giurisdizione e l'inquadramento sindacale dei dipendenti pubblici*, in Riv. Imp. privato, 1938, p. 97; PIERRO, *L'inquadramento sindacale degli enti pubblici*, in Riv. Lav., 1938, I, p. 4; GASPARRI, *Il regolamento intersindacale e gli enti pubblici*, in Riv. Dir. Pubbl., 1938, p. 390; LANDI, *Enti pubblici e aziende di interesse nazionale*, in Riv. Lav., 1938, p. 4; LEVI DEVEALI, *Nubi e sereno all'orizzonte dei dipendenti da enti pubblici*, in Riv. Imp. Priv., 1938, p. 49; BARASSI, *Diritto sindacale e corporativo*, 1938; DI MAIO, *Ampliamento delle fonti di disciplina del rapporto d'impiego pubblico*, in Riv. Lav. Comm., 1939, p. 178; FEROCI, *Inquadramento sindacale di enti pubblici e competenza giurisdizionale*, in Riv. Pubbl. Imp., 1939, fasc. IV, p. 246; CASSI, *L'inquadramento sindacale degli enti pubblici*, Milano, 1939; LESSONA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, 1949; GASPARRI, *Le associazioni sindacali riconosciute*, Padova, 1939, p. 164; JAEGER, *Diritto corporativo*, Padova, 1939, p. 115; FEROCI, *Diritto sindacale e corporativo*, Padova, 1939, p. 100; RANELLETTI, *L'inquadramento sindacale degli enti di diritto pubblico e i limiti della sua applicazione*, Ius, 1940, p. 5; ROEHRSEN, *Rilievi in tema di competenza di controversie relative ai rapporti di impiego*, in Riv. Pubbl. Imp., 1941, I, p. 176; MIELI, *Inquadramento sindacale di enti pubblici e competenza del giudice del lavoro*, in Archivio Studi Corporativi, 1941, p. 58; NAVARRA, *Enti inquadrati sindacalmente e tutela degli interessi legittimi del loro personale*, in Riv. Lav., 1941, fasc. 8-9; DE VALLES, *Enti inquadrati sindacalmente e tutela di interessi legittimi*, in Dir. Lav., 1941, I, 308; AMORTH, *Conseguenze dell'inquadramento sindacale degli enti pubblici economici*, in Riv. Pubbl. Imp., 1942, fasc. V-VI, p. 159; RANELLETTI, *Gli enti di diritto pubblico nell'inquadramento sindacale*, in Riv. Dir. Pubbl., 1942, I; MIELE, *Distinzione tra enti pubblici e privati*, in Riv. Dir. Comm., 1942, I, 10; D'ONOFRIO, *Commento al nuovo codice di P.C.*, Padova, 1941, vol. I, p. 377; ZANOBINI, *Il nuovo Codice di P.C. e alcuni problemi di diritto corporativo*, in Riv. Dir. Pubbl., 1941, I, 16; NAVARRA, *La giurisdizione in materia di controversie tra enti pubblici economici e loro dipendenti*, in Diritto del lavoro, 1942, I, p. 101; DE VALLES, *Nota a sentenza della S.C.*, in Foro It., 1942, I, 680; DE VALLES, *Nota a sentenza C. di S.*, in Foro Amm., 1942, I, fasc. 11-12; DE VALLES, *Enti inquadrati sindacalmente e tutela degli interessi legittimi del loro personale*, in Dir. Lav., 1941, I, p. 308 segg.; FORTI, *Nota a sentenza C. di S.*, in Foro It., 1942, III, 201; DE SIMONE, *Lesione di interessi degli impiegati degli enti pubblici e competenza della giurisdizione amministrativa*, in Foro Amm., 1942, I, 2, 90; DE MARCO, *Rapporto di lavoro e controversie dei dipendenti da enti pubblici*, in Dir. Lav., 1942, II, 293; BALDI-PAPINI, *Nota in Bollettino di diritto amministrativo e corporativo*, Firenze, 1942, n. 2, p. 26 segg.; CIACCIO, *Le controversie relative ai rapporti di impiego con gli enti pubblici*, in

Di lì a poco si aprirà un periodo nuovo — nuovo per la profonda diversità di linee sociali e politiche — in cui tutto quanto abbia impronta corporativa cessa (o dovrebbe cessare) di aver esistenza per divenire circostanza storica.

Mass. Giur. Corp., 1942, p. 36; BONANDI, *L'evoluzione della giurisdizione dei dipendenti da enti pubblici ai sensi dell'art. 429 del nuovo Codice P.C.*, in Mag. Lav., 1942, 164; ZANOBINI, *Il rapporto di impiego dei dipendenti degli enti pubblici economici e la competenza nelle controversie relative*, in Riv. bancaria, 1942, 449; ELIA, *Inquadramento enti pubblici*, in Riv. Dir. Pubbl. 1943, I, pag. 1; DE MARCO, *Inquadramento sindacale enti pubblici*, in Dir. Lav., 1943, fasc. I; IACCARINO, *Commento a sentenza C. di S.*, in Foro It., 1944-1946, III, pag. 5.

## CAPITOLO IV

IL SISTEMA SINDACALE DEMOCRATICO DELLA  
COSTITUZIONE E LE LEGGI CORPORATIVO-SINDACALI

Sommario: 14. - *Caduta del regime corporativo e pretesa sopravvivenza, in fase di transizione, delle norme riguardanti gli enti pubblici economici.* 15. - *Fine del periodo di transizione. Gli artt. 39 e 103 della Costituzione. Incompatibilità con la legislazione sindacale 1926-1943.* 16. - *La soluzione corporativa della questione sindacale. L'ordinamento sindacale-corporativo e sue caratteristiche.* 17. - *La soluzione democratica. Il sistema sindacale della Costituzione nei principi fondamentali.* 18. - *Abrogazione delle leggi corporativo-sindacali per effetto dell'art. 39, norma precettiva e di immediata applicazione.* 19. - *L'art. 103 (1° c.) della Costituzione isolatamente e nel quadro dell'assetto giurisdizionale della tutela del singolo contro la pubblica amministrazione. Carattere confermativo dell'assetto preesistente anche nella materia del contenzioso di impiego pubblico. Abrogazione dell'art. 429, n. 3, C.P.C.*

**14. - Caduta del regime corporativo e pretesa sopravvivenza, in fase di transizione, delle norme riguardanti gli enti pubblici economici.**

Con la caduta del regime fascista, sembra debba esser caduto il sistema corporativo-sindacale e, con esso, debbano esser cadute le leggi che lo esprimono e lo attuano.

Concezione corporativa dello Stato e dell'economia e concezione democratica sono termini precisi di una antitesi che non è solo di indirizzi politico-sociali, ma anche, e soprattutto, di realtà, di costume, di struttura, di ordinamento, di mentalità.

Tra l'una e l'altra si erge una barriera, che pare non possa esser valicata e superata.

Tuttavia, lo smarrimento del nuovo e forse un iniziale timore del vuoto danno vita e sostanza, in sul principio, ad una corrente (alimen-

tata principalmente da pronunciati della Corte di Cassazione), secondo la quale le norme legislative fasciste nella materia sindacale (e, nel riflesso processuale, l'art. 429, n. 3, C.P.C.) (1) non sono cadute nel nulla.

Le leggi — si sostiene — non possono esser abrogate unicamente per virtù di nuovi principî e di nuovi orientamenti; occorre, perchè di abrogazione possa parlarsi, o che una legge esplicitamente dichiari abrogate le precedenti o che una nuova legge venga a regolare l'intera materia o che vi sia contrasto tra legge nuova e legge anteriore.

Nella materia sindacale non sono state emanate nuove disposizioni legislative, di guisa che non possono considerarsi abrogate le preesistenti sulla base di una interpretazione in senso evolutivo di semplici indirizzi politico-sociali.

E' questo, in brevità di sintesi, il contenuto argomentativo della suaccennata corrente, per la quale il D.L.L. 23 novembre 1944, n. 369 (2), che ha soppresse le organizzazioni sindacali fasciste, avendo mantenuto in vigore le norme dei contratti collettivi e delle altre fonti corporative, non ha prodotto altro effetto che quello della soppressione, ed ha determinato uno *stato di transizione* che non tocca la disciplina sostanziale e processuale dei rapporti di lavoro avente la sua sintesi negli artt. 429, n. 3, C.P.C. (1) e 2093 C.C. (3).

La tesi opposta, che ricorre anche in varie decisioni del Consiglio di Stato, si fonda invece sia sul riconoscimento del più vasto effetto abolitivo del D.L.L. 23 novembre 1944, n. 369 (2), sia sul convincimento che, ben prima di esso, è caduto tutto il sistema corporativo-sindacale; caduto cioè nella ideologia motrice, nei fini, nel significato, nel valore politico-sociale-economico.

Non occorre indugiare nella valutazione delle opposte tesi, poichè il periodo di transizione, nel perdurare del quale la prima poteva trovar giustificazione, si è chiuso (4).

Certo appare quanto meno singolare che siano ritenute in vigore norme giuridiche inconcepibili al di fuori del clima in cui sono sorte e da cui hanno tratto ragione d'essere e sostanza. Ma il diritto presenta

(1) v. nota 1, pag. 41.

(2) v. nota 2, pag. 69.

(3) C.C. ART. 2093. — *Imprese esercitate da enti pubblici*. « Le disposizioni di questo libro si applicano agli enti pubblici inquadrati nelle associazioni professionali.

Agli enti pubblici non inquadrati si applicano le disposizioni di questo libro, limitatamente alle imprese da essi esercitate.

Sono salve le diverse disposizioni della legge ».

(4) v. par. 15.

queste singolarità, che talvolta lo isolano dalla realtà viva e lo fanno estraneo ad essa.

Una frattura si è determinata tra una epoca e una altra il 25 luglio 1943.

Le leggi corporative, però, sopravvivono. Le ipotesi di abrogazione previste dall'art. 15 delle disposizioni preliminari non si sono verificate. Il legislatore democratico ha omessa l'esplicita declaratoria e le leggi nuove non sono state emanate. La impostazione giuridica è ineccepibile.

Lo è, invero, ancora di più quella che ben diversamente interpreta il D.L.L. 23 novembre 1944, n. 369 (1), che non si limita a sciogliere confederazioni, federazioni e sindacati a causa della loro contingente composizione, ma li sopprime definitivamente quali espressioni di un ordinamento a cui nega conferma, così come di corporazioni e di altri organi corporativi fanno altri provvedimenti (ad esempio il R.D.L. 9 agosto 1943, n. 721 (2), e il successivo D.L.L. 14 settembre 1944, n. 287 (3), ecc.).

Comunque, si è nel campo delle costruzioni giuridiche e delle interpretazioni (a cui, in elevato dibattito, largamente partecipa la dottrina) relative ad un periodo — il periodo di transizione — oramai superato; cosicchè, come si è detto, non vi è ragione di attardarsi in ulteriore esame (4).

(1) v. nota 2, pag. 69.

(2) R.D.L. 9 agosto 1943, n. 721. — *Soppressione degli organi corporativi centrali, del Comitato interministeriale di coordinamento prezzi e del Comitato interministeriale per l'autarchia.* (Gazz. Uff. 17 agosto 1943, n. 190).

(3) D.L.L. 14 settembre 1944, n. 287. — *Provvedimenti relativi alla riforma della legislazione civile.* (Gazz. Uff. 9 novembre 1944, n. 79, ser. spec.).

(4) Cfr. per la giurisprudenza, cfr. fra l'altro, in vario senso: Cass. Civ., Sez. Un. 23 febbraio 1945, in Rep. Foro It., 1943, 1945, Voce Imp. pubbl., n. 10; Cass. Civ., Sez. Un., 27 marzo 1945, in Foro It., 1944-1946, I, col. 124; Cass. Civ., Sez. Un., 5 agosto 1946, in Diritto Lav., 1947, II, 249; Cass. Civ., Sez. Un., 6 agosto 1946, in Foro It., 665; Cass. Civ., Sez. Un., 30 dicembre 1946, in Diritto Lav., 1947, II, 252; Cass. Civ., Sez. Un. 19 febbraio 1947, in Foro Amm., 1947, II, 9; Cass. Civ., Sez. Un., 17 marzo 1947, in Sett. Cass., fasc. 1-3 del 1949, col. I, Cass. Civ., Sez. Un., 23 aprile 1947, in Foro Amm., 1947, II, 253, n. 1460; Cass. Civ., Sez. Un., 6 agosto 1947, in Foro It., 1948, fasc. 9-10, I, 413; Cass. Civ., Sez. Un., 6 agosto 1947, n. 1459, in ed.; Cass. Civ., Sez. Un., 8 gennaio 1948, n. 157; Cass. Civ., Sez. Un., 17 marzo 1948, in Foro It., 1949, I, 165; Cass. Civ., Sez. Un., 11 maggio 1948, in Arch. Ric. Giur., 1948, col. 924, n. 1714; Cass. Civ., Sez. Un. 29 luglio 1948, in Mass. Giur. Lav., 1948, p. 193; Cass. Civ., Sez. Un., 16 agosto 1948, in Mass. Giur. Lav., 1948, p. 194; Cass. Civ., Sez. Un., 20 dicembre 1948, in Foro It., 1949, I, 130; Corte di Appello Tripoli, 23 agosto 1948, in Foro It., 1949, I, 206; Trib. Bologna, 8 gennaio 1946, in Foro It., 1944-1946, I, 520; Trib. Roma, 31 gennaio 1948, in Foro Amm., 1948, p. II, col. 16 seg.; Cons. di



Va solo rilevato che le opposte correnti e le antitetiche tesi finiscono, in concreto, per avere un solo oggetto, cioè quello concernente la giurisdizione nelle controversie di impiego tra enti pubblici economici e loro dipendenti (sopravvivenza o meno dell'art. 429, n. 3, C.P.C.) (1), poiché sulle norme sostanziali della disciplina collettiva dei rapporti di lavoro non sorgono questioni apprezzabili, essendo esse divenute inoperanti per la mancanza degli organi corporativo-sindacali destinati ad applicarle.

Stato, 22 gennaio 1946, in Foro It., 1944-1946, III, 52, Cons. di Stato, 27 agosto 1946, *ibid.*, 1947, III, 139, Cons. di Stato, 30 dicembre 1946, in Foro Amm., 1947, I, 2, 55, Cons. di Stato, 24 gennaio 1947, n. 15, in Diritto Lav., 1947, II, 245, Cons. di Stato, 24 gennaio 1947, n. 16, in Foro Amm., 1947, I, 2, 80, Cons. di Stato, 16 maggio 1947, in Foro Amm., 1948, fasc. 14, II, 10, Cons. di Stato, 1 luglio 1947, in Foro Amm., 1948, fasc. 14, II, 450, Cons. di Stato, 27 agosto 1947, *ibid.*, II, 81, Cons. di Stato, 9 settembre 1947, in Foro It., 1948, II, 3, Cons. di Stato, 12 dicembre 1947, n. 715, CIMINO, Banco di Navoli, *med.*, Cons. di Stato, V Sez., n. 728, 31 gennaio 1948, Cons. di Stato, 7 febbraio 1948, in Foro It., 1948, I, 77.

Per la dottrina, cfr. tra gli altri FOLIGNO, *La crisi del contenzioso del pubblico impiego*, in Riv. Dir. Pubbl., 1944-46, pag. 188, PESCATORE, *Soppressione dell'ordinamento corporativo e competenza sulle controversie in materia di lavoro dei dipendenti di enti pubblici inquadrati*, in Giur. Compl. Corte Cass., 1945, vol. XVII, 97, DE VALLES, *Nota a sent.* in Foro Amm., 1946, II, 128, AZZARITI, *Il contenzioso del pubblico impiego e l'art. 429 C.P.C.*, in Foro It., 1946, IV, 30, ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, II ediz., 1946, 184, TORRENTE, in Giur. Compl. Cass. Civ., 1946, 469 segg., LESSONA, *Note a sent.*, in Giur. Compl. Cass. Civ., 1946, AZZARITI, *Nota a sent.*, Foro It., 1946, I, 665, CANNADA BARTOLI, *Sui limiti della competenza del giudice ordinario in tema di controversie ex art. 429 C.P.C.*, in Foro Amm., 1947, II, 10, AZZARITI, *Sulla pretesa abrogazione dell'art. 429 C.P.C.*, in Foro It., 1947, I, I, I, SANDULLI, *La competenza nelle controversie di lavoro dei dipendenti di enti pubblici economici*, in Riv. Dir. Proc., 1947, I, I, ANDRIOLI, *Ancora sull'art. 429 C.P.C. e sulla soppressione delle associazioni sindacali fasciste*, in Dir. Lav., 1947, II, 219, VITTA, *Giurisdizione nelle controversie tra enti pubblici inquadrati e loro dipendenti*, Giur. Ital., 1947, I, I, I, SERMENTI, *L'inquadramento sindacale degli enti pubblici ed il contenzioso del pubblico impiego*, in Giur. Lav., 1947, n. 1-2, pag. 1, LA TORRE, *Il contenzioso del pubblico impiego*, in Foro It., 1947, IV, I, CANNADA BARTOLI, *Inquadramento sindacale e competenza*, in Foro It., 1947, IV, 10, SEMI, *Gli enti pubblici di fronte alla disciplina collettiva di lavoro*, in Dir. Lav., 1947, n. 3-4, pag. 77, CANNADA BARTOLI, *Nota a sent.*, in Foro Amm., 1947, I, 2, 72, SALEMI, *Giustizia Amministrativa*, 1947, 197, LESSONA, *Potere di cognizione e di decisione del giudice ordinario nelle controversie d'impiego presso enti pubblici inquadrati*, in Foro It., 1947, L, 443, IACCARINO, *Nota a sent.* in Foro It., 1947, III, 121, DE VALLES, *Diritti e interessi legittimi del rapporto d'impiego con gli enti economici*, Foro Amm., 1947, I, IACCARINO, *Nota a sent.*, in Foro It., 1948, p. 3, pag. 77, GARGIULO, *Il rapporto d'impiego dei dipendenti da enti pubblici etc.*, in Nuova Rassegna, 1948, n. 3, pag. 132, FRAGOLA, *Nota a sent.*, in Foro Amm., 1948, II, I, 16, LUGO, *Nota a sent.*, in Giur. It., 1948, III, 65, GIULIANO, *Il rapporto d'impiego con gli enti economici*, Padova, 1948, DE VALLES, *Nota a sent.*, in Foro It., 1948, III, 76, FICARELLI, *Nota a sent.*, in Mass. Giur. Lav., 1948, 140, SCORZA, *Nota a sent.*, in Foro It., 1949, I, 206, ANDRIOLI, *Commento al C.P.C.*, 2 ediz., II, 463.

(1) v. nota I, pag. 41

**15. - Fine del periodo di transizione. Gli artt. 39 e 103 della Costituzione. Incompatibilità con la legislazione sindacale 1926-1943.**

Al periodo di transizione pone termine un evento di primaria grandezza: l'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica e, per quanto riguarda l'oggetto del presente studio, degli artt. 39 e 103 (1) (2).

Se anche il provvedimento soppressivo delle associazioni sindacali l'abbia lasciata intatta, la precedente legislazione non vive più ora, perché la disposizione costituzionale dell'art. 39 (1) (dell'art. 103 si dirà più oltre) è venuta a governare l'intera materia con novità profonda e quasi violenta di concetti fondamentali e di fini.

Si sono concretati finalmente, autonomi e distinti, due dei modi di abrogazione previsti dall'art. 15 (disp. prel.); cioè, governo dell'intera materia e incompatibilità; e ciò si vedrà meglio tra breve (3).

E' finalmente l'urto tra norme concrete, che le correnti agitatesi fino a quel momento (4) nel ristretto cerchio interpretativo del D.L.L. 23 novembre 1944, n. 369 (5), non sorgevano ancora; è l'urto che determina il crollo, di quanto per avventura residuasse della disciplina preesistente.

E il crollo travolge l'art. 429, n. 3, C.P.C. (6), come travolse l'art. 2093 C.C. (7): proiezione processuale — come si è visto (8) — dell'assetto corporativo sindacale degli enti pubblici economici (9).

L'ordinamento sindacale fascista si origina da un sistema e si materializza in complesse norme volte a regolare gli organi, l'attività, le fun-

(1) v. nota 2, pag. 81.

(2) *Cost. Arr.* 103. — « Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.

La Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

I tribunali militari in tempo di guerra hanno giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate ».

(3) v. par. 16-18.

(4) v. par. 14.

(5) v. nota 2, pag. 69.

(6) v. nota 1, pag. 41.

(7) v. nota 3, pag. 271.

(8) v. pag. 13.

(9) Sul carattere di consequenzialità dell'art. 429, n. 3, C.P.C., vi è stata sempre piena concordanza anche nei contrasti giurisprudenziali riferentisi al periodo anteriore alla entrata in vigore della Costituzione (v. Cap. III). Cfr. ad es.: Cass. Sez. Un.: 27 marzo

zioni sindacali, con una disciplina di dettaglio che si conforma appunto ai criteri ispiratori del più vasto sistema, dal quale il sindacato è posto nell'orbita dello Stato e dallo Stato riceve esistenza, possibilità e limiti di azione.

Dall'art. 39 Cost. (1) si genera soltanto un *sistema sindacale*; non si genera, né potrà mai generarsi, un *ordinamento sindacale* che contraddica al sistema costituzionale ispirato al principio di libertà e, quindi, intollerabile di dettagliata regolazione e di imposizione di limiti.

E con ciò la incompatibilità tra la legislazione 1926-1943 e la disposizione costituzionale già si profila in chiare linee per apparire più cruda nella comparazione tra i due sistemi.

#### 16. - La soluzione corporativa della questione sindacale. L'ordinamento sindacale-corporativo e sue caratteristiche.

Si è già largamente rilevato (2) che il sistema fascista esprime la soluzione corporativa della *questione sindacale*, per la quale « l'organizzazione sindacale non è che la struttura necessaria al funzionamento degli organi corporativi ».

E' su queste basi e da questo sistema che nasce l'ordinamento sindacale e si dispiega con la L. 3 aprile 1926, n. 563 (3), e trova sempre più minuziosa disciplina nelle non poche leggi successive.

Per risalto di contrapposizione, è utile ricordare taluni tratti salienti di siffatto ordinamento, in cui più perspicuamente si condensano i riflessi del sistema generatore, quali:

a) il *regime di monopolio sindacale*, che si fraziona nei suoi tre aspetti principali della:

1945, in Foro It., 1944-1946, I, c. 124; 5 agosto 1946, in Dir. Lav. 1947, II, p. 209; 6 agosto 1946, in Foro It., 1947, I, 665; 30 dicembre 1946, in Dir. Lav. 1947, II, p. 252; 19 febbraio 1947, in Foro Amm., 1947, II, c. 9; e Cons. Stato; 24 gennaio 1947, n. 15, in Dir. Lav. 1947, II, p. 245; 24 gennaio 1947, n. 16, in Foro Amm., 1947, I, 2, c. 80; 16 maggio 1947, in Foro Amm., 1948, II, c. 10; 1 luglio 1947, ivi, 1948, c. 450. Cfr. per più vasta giur. e per la dottrina, le precedenti note.

(1) v. nota 2, pag. 81.

(2) v. par. 12 e note.

(3) L. 3 aprile 1926, n. 563. — *Disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro* (Gazz. Uff. 14 aprile 1926, n. 87).

ART. 1. — « Possono essere legalmente riconosciute le associazioni sindacali di datori di lavoro e di lavoratori, intellettuali e manuali, quando dimostrino l'esistenza delle seguenti condizioni:

1) se si tratta di associazioni di datori di lavoro, che datori di lavoro iscritti, per volontaria adesione, impieghino almeno il decimo dei lavoratori dipendenti da imprese della specie, per cui l'associazione è costituita, esistenti nella circoscrizione dove l'associazione opera; e, se si tratta di associazioni di lavoratori, che i lavoratori iscritti, per

1) *unicità* del sindacato riconoscibile, essendo concedibile ad uno solo per ogni categoria (di datori e di prestatori di lavoro) il riconoscimento (L. 3 aprile 1926, n. 563, art. 6, 2° c.) (1).

2) *esclusività* di rappresentanza, da parte dell'unico sindacato riconosciuto, di tutti gli appartenenti alla categoria a cui esso si riferisce. (L. 3 aprile 1926, n. 563, art. 5) (1);

3) *esclusività* della funzione sindacale, riservata allo stesso sindacato, il quale soltanto può stipulare contratti collettivi di lavoro, mentre

volontaria adesione, rappresentino almeno il decimo dei lavoratori della categoria, per cui l'associazione è costituita, esistenti nella circoscrizione dove l'associazione opera, e, se si tratta di associazioni di lavoratori, che i lavoratori iscritti, per volontaria adesione, rappresentino almeno il decimo dei lavoratori della categoria, per cui l'associazione è costituita, esistenti nella circoscrizione, dove l'associazione opera,

2) che, oltre agli scopi di tutela degli interessi economici e morali dei loro soci, le associazioni si propongano di perseguire e perseguano effettivamente scopi di assistenza, di istruzione e di educazione morale e nazionale dei medesimi,

3) che i dirigenti dell'associazione diano garanzia di capacità, di moralità e di sicura fede nazionale »

(1) L. 3 aprile 1926, n. 563 — *Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro* (Gazz. Uff. 14 aprile 1926, n. 87)

ART. 5 — « Le associazioni legalmente riconosciute hanno personalità giuridica e rappresentano legalmente tutti i datori di lavoro, lavoratori, artisti e professionisti della categoria, per cui sono costituite, vi siano o non vi siano iscritti, nell'ambito della circoscrizione territoriale, dove operano »

Le associazioni legalmente riconosciute hanno facoltà di imporre a tutti i datori di lavoro, lavoratori, artisti e professionisti, che rappresentano, vi siano o non vi siano iscritti, un contributo annuo non superiore per i datori di lavoro, alla retribuzione di una giornata di lavoro per ogni lavoratore impiegato e, per i lavoratori, artisti e professionisti, alla retribuzione di una giornata di lavoro. Almeno il decimo del provento di tali contributi deve essere annualmente prelevato e devoluto a costituire un fondo patriottico avente per scopo di garantire le obbligazioni assunte dalle associazioni, in dipendenza dei contratti collettivi da esse stipulati, e da amministrarsi secondo le norme stabilite dal regolamento »

È fatto obbligo alle ditte di denunciare alle associazioni che le rappresentano, e non più tardi del 31 marzo di ogni anno, il numero dei loro dipendenti. In caso di omessa, falsa o incompleta denuncia, i contravventori sono puniti con la ammenda fino a lire 2000 »

Per l'esazione di tali contributi si applicano le norme stabilite dalle leggi per la riscossione delle imposte comunali, le quote dei lavoratori sono riscosse mediante ritenuta sui salari o stipendi e versate alle casse delle associazioni »

Solo i soci regolarmente iscritti partecipano alla attività dell'associazione e alla elezione o altra forma di nomina degli organi sociali »

Solo le associazioni legalmente riconosciute possono designare i rappresentanti dei datori o prestatori di lavoro in tutti i consigli, enti od organi, in cui tale rappresentanza sia prevista dalle leggi e dai regolamenti »

ART. 6 — « Le associazioni possono essere comunali, circondariali, provinciali, regionali, interregionali e nazionali. Possono pure essere legalmente riconosciute, alle condizioni previste dalla presente legge, le federazioni o unioni di più associazioni e le confederazioni di più federazioni. Il riconoscimento di tali federazioni o confederazioni »

sono « nulli » quelli stipulati da associazioni sindacali non legalmente riconosciute (R.D. 1° luglio 1926, n. 1130, art. 7) (1).

Nell'ambito di questi principî trova spazio appena formale, ma non trova capacità di vita, l'astratta affermazione di una libertà di associazione sindacale, alla quale contraddice ciascuno degli indicati aspetti che consuma ed assorbe, a favore del sindacato unico riconosciuto, la materia tutta dell'attività sindacale.

b) *l'assoggettamento dello Stato*, che si manifesta principalmente mediante la:

1) *necessità del riconoscimento e la ricusabilità di questo*, oltre che per mancanza delle condizioni legittimatrici della concessione, anche « quando il riconoscimento sia, per ragioni di indole politica, economica e sociale, non opportuno ». (R.D. 1° luglio 1926, n. 1130, art. 14) (1);

importa di diritto il riconoscimento delle singole associazioni o federazioni aderenti. Alle federazioni o confederazioni spetta il potere disciplinare sulle associazioni aderenti e anche sui singoli partecipanti di esse, che viene esercitato nei modi stabiliti dallo statuto.

Non può essere riconosciuta legalmente, per ciascuna categoria di datori di lavoro, lavoratori, artisti e professionisti, che una sola associazione. Così pure non può essere riconosciuta legalmente per la categoria o per le categorie di datori di lavoro o di lavoratori rappresentante, entro i limiti della circoscrizione ad essa assegnata, che una sola federazione o confederazione di datori di lavoro o di lavoratori, o di artisti o professionisti, di cui al comma precedente. Qualora sia riconosciuta una confederazione nazionale per tutte le categorie di datori di lavoro o di lavoratori dell'agricoltura o dell'industria o del commercio, oppure per tutte le categorie di artisti ovvero di professionisti, non è ammesso il riconoscimento di federazioni o di associazioni che non facciano parte della confederazione.

In nessun caso possono esser riconosciute associazioni che, senza l'autorizzazione del Governo, abbiano comunque vincoli di disciplina o di dipendenza con associazioni di carattere internazionale ».

(1) R.D. 1° luglio 1926, n. 1130. — *Norme per l'attuazione della L. 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro.* (Gazz. Uff. 7 luglio 1926, n. 155).

ART. 7. — « I datori di lavoro e i lavoratori, che, per ragioni del lavoro e per ragione della loro attività, appartengono in modo stabile e continuativo, contemporaneamente a diverse categorie di datori di lavoro e, rispettivamente, di lavoratori, possono far parte contemporaneamente di diverse associazioni sindacali.

Chi è, al tempo stesso, in diversi campi di attività, in modo stabile e continuativo, datori di lavoro e lavoratore, può far parte contemporaneamente di associazioni di datori di lavoro e di associazioni di lavoratori.

I soci delle associazioni legalmente riconosciute non possono, sotto pena di espulsione, far parte contemporaneamente di associazioni di fatto costituite per gli stessi scopi sindacali, a termini dell'art. 12 della L. 3 aprile 1926, n. 563 ».

ART. 14. — « Per ottenere il riconoscimento le associazioni debbono, oltre lo statuto, allegare una relazione intorno alle loro origini e alla attività spiegata dalla fondazione in poi, e l'elenco nominativo dei soci e delle persone investite delle cariche sociali.

2) *revocabilità del riconoscimento*, quando concorrano « gravi motivi », rimessi al discrezionale apprezzamento degli organi statuali. (L. 3 aprile 1926, n. 563, art. 9) (1);

3) *revisionabilità degli statuti*, mediante l'esercizio della duplice facoltà, conferita dalla legge al Governo, di promuovere la revisione o di decretarla di ufficio. (R.D. 1° luglio 1926 n. 1130, art. 15) (2);

4) *subordinazione delle nomine* (dei presidenti o segretari) all'approvazione, con R.D. o con D.M. secondo il raggio territoriale delle associazioni. (L. 3 aprile 1926, n. 563, art. 7) (1);

5) *revocabilità*, in ogni tempo, degli atti di approvazione delle nomine. (L. 3 aprile 1926, n. 563, art. 7) (1);

6) *intensità dei controlli*, esercitabili dagli organi dello Stato delegati alla vigilanza e tutela, sugli atti delle associazioni riconosciute. (R.D. 1° luglio 1926, n. 1130, art. 29 segg.) (2).

Il sindacato corporativo, nel derivare dallo Stato qualità e rilevanza

Lo statuto deve indicare gli scopi dell'associazione, la circoscrizione territoriale in cui essa opera, il luogo dove è la sede principale, i rapporti di dipendenza e di unione con altre associazioni, le condizioni di ammissione e di recesso dei soci, il modo e le forme con cui debbono essere dagli organi sociali competenti deliberati i contributi previsti dall'art. 5 della L. 3 aprile 1926, la composizione, il modo di elezione o di nomina e la competenza degli organi direttivi e disciplinari, i motivi di esclusione dalla associazione, le norme di amministrazione delle entrate sociali e del patrimonio e la quota delle entrate devolute alle spese obbligatorie ».

(1) L. 3 aprile 1926, n. 563. — *Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro*. (Gazz. Uff. 14 aprile 1926, n. 87).

ART. 7. — « Ogni associazione deve avere un presidente o segretario che la dirige, la rappresenta ed è responsabile del suo andamento. Il presidente o segretario è nominato ed eletto con le norme stabilite dallo statuto.

La nomina o la elezione dei presidenti o segretari delle associazioni nazionali, interregionali e regionali non ha effetto, se non è approvata con regio decreto su proposta del Ministro competente, di concerto col Ministro dell'Interno. L'approvazione può essere, in ogni tempo, revocata.

La nomina o la elezione dei presidenti o segretari delle associazioni provinciali, circondariali e comunali non ha effetto, se non è approvata con decreto del ministro competente, di concerto con il ministro dell'Interno. L'approvazione può essere, in ogni tempo, revocata.

Lo statuto deve stabilire l'organo a cui spetta il potere disciplinare sui soci e la facoltà di espellere gli indegni per condotta morale e politica ».

ART. 9. — « Eguale, quando concorrano gravi motivi, e, in ogni caso, quando vengano meno le condizioni richieste dai precedenti articoli per il riconoscimento, con decreto reale, su proposta del ministro competente, di concerto col ministro dell'Interno, sentito il parere del Consiglio di Stato, il riconoscimento può essere revocato ».

(2) R.D. 1° luglio 1926, n. 1130. — *Norme per l'attuazione della L. 3 aprile 1926*,

di persona giuridica, allo Stato rimane avvinto con legami così profondi che dallo Stato fanno dipendere ogni momento della sua vita e che, con intima virtù penetrante, si inseriscono in ogni suo atteggiamento per predeterminarlo, per indirizzarlo o per governarlo.

Come il monopolio sindacale contraddice alla libertà di *associazione sindacale*, così l'assoggettamento allo Stato, nelle forme esemplificativamente or ora indicate che tale assoggettamento assume nel sistema corporativo, contrasta con la *libertà del sindacato*.

c) la *natura pubblicistica delle associazioni sindacali riconosciute*.

Si è già avuta occasione di porre in rilievo il carattere pubblicistico delle associazioni sindacali riconosciute, ritenuto da taluni addirittura costituzionale (1). Perché pubbliche, a queste sono affidati, oltre quelli già indicati, poteri e compiti di grande importanza, quali imposizione di tributi, i modi di riscossione di questi, il potere di disciplina intersindacale di rapporti economici, il potere regolamentare, i compiti di assistenza, di istruzione, di educazione morale e nazionale, ecc. (2)(3)(4)(5)(6).

n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro. (Gazz. Uff. 7 luglio 1926, n. 155).

.....  
 ART. 15. — « Il Governo del Re ha sempre facoltà di promuovere e, occorrendo, di decretare d'ufficio la revisione degli statuti delle associazioni legalmente riconosciute ».

.....  
 ART. 29. — « Il Prefetto, quando si tratta di associazioni che operano nell'ambito della provincia, e il Ministro, quando si tratta di associazioni che operano in due o più provincie, possono richiedere documenti e notizie e ordinare ispezioni ed indagini sull'andamento delle associazioni. Il Ministro per le corporazioni può, in qualunque tempo, su denuncia o d'ufficio, annullare le deliberazioni degli organi delle associazioni sindacali legalmente riconosciute, quando siano contrarie alle leggi, ai regolamenti, agli statuti e alle finalità essenziali degli enti ».

(1) Il carattere costituzionale è desunto dalla L. 9 dicembre 1928, n. 2693. — *Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo*. (Gazz. Uff. 11 dicembre 1928, n. 287). Per la giurisprudenza, sempre univoca, basta citare Cass. Civ. 29 aprile 1940, in Mass. Giur. Lav., 1940, n. 136.

(2) Cfr. ad es., L. 3 aprile 1926, n. 563 (v. nota 3, pag. 51, cit. artt. 1, 2, 5, 13 segg.).

(3) L. 20 marzo 1930, n. 206. — *Riforma del Consiglio nazionale delle corporazioni*. (Gazz. Uff. 28 marzo 1930, n. 74).

.....  
 ART. 12. — « Il Consiglio naz. delle corporazioni ha, inoltre, le seguenti funzioni:  
 1) formulazione di norme per il coordinamento dell'attività assistenziale, esercitata dalle associazioni sindacali legalmente riconosciute, da enti complementari o da istituti corporativi;

2) formazione di norme per il coordinamento delle varie discipline dei rapporti di lavoro stabilite con contratti collettivi o negli altri modi equiparati ai sensi della L. 3 aprile 1926, n. 563, per il coordinamento di ogni altra attività normativa delle corporazioni;

3) formazione di norme per il regolamento dei rapporti economici collettivi fra le

Da queste linee principali (monopolio sindacale; assoggettamento dallo Stato; natura pubblica delle associazioni sindacali riconosciute) è dato il profilo dell'ordinamento sindacale corporativo (7)

varie categorie della produzione rappresentati da associazioni sindacali legalmente riconosciute

L'esercizio delle funzioni indicate al par 1) e 2) è conferito, caso per caso, al Consiglio, dal Capo di Governo, su proposta del Ministro per le corporazioni, e quello delle funzioni indicate al paragrafo 3) è conferito al Consiglio dalle associazioni interessate, previa le necessarie autorizzazioni a norma degli statuti, concordemente e coll'assenso del Capo del Governo

Le associazioni medesime, nei modi sopraindicati, possono chiedere, altresì, al Consiglio, la ratifica di accordi intervenuti fra di essi sugli oggetti indicati nel primo comma del presente articolo. In tal caso, il Consiglio ha facoltà di subordinare la concessione della propria ratifica all'accoglimento di quelle modificazioni che ritenga necessarie

Le norme formate e gli accordi ratificati dal Consiglio, secondo le disposizioni precedenti, diventano obbligatori rispetto alle associazioni ed ai singoli rappresentanti delle categorie cui esse si riferiscono, in deroga alle disposizioni dell'art 22, primo capoverso, del R D 1° luglio 1926, n 1130, e con gli effetti previsti dagli artt 10, quarto capoverso, della L 3 aprile 1926, n 563, e 55 del R D succitato, quando sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del Regno e nel Bollettino Ufficiale del Ministero delle corporazioni

La pubblicazione può essere vietata con provvedimento, non impugnabile, del Capo del Governo

Le controversie, relative all'applicazione di dette norme, sono di competenza della Magistratura del lavoro, secondo le disposizioni della L 3 aprile 1926, n 563 e del R D 1° luglio 1926, n 1130 »

(4) L 1° maggio 1930, n 710 — *Modificazione dell art 5 della L 3 aprile 1926 n 563, riguardante la disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro* (Gazz Uff 10 giugno 1930, n 135)

(5) R D 1° luglio 1926, n 1130 (v nota 2, pag 259) (artt 14, 23, 61 segg)

(6) *Carta del lavoro*, Dich III, VI, VIII XI, XXVI XXVIII, XXIX, XXX, ecc

(7) Sull'ordinamento sindacale corporativo, cfr., tra gli altri GUIDOTTI, *Organizzazione sindacale e ordinamento corporativo*, Roma, 1935, GASPARRI, *Le organizzazioni sindacali riconosciute*, Padova, 1939, FIROCI *Diritto sindacale e corporativo* Padova, 1940, JARGER, *Principi di diritto corporativo* Padova 1939, PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista* Padova, 1939, II ediz., ZANOBINI *Corso di diritto corporativo*, Milano, II edizione 1937, BARASSI, *Diritto sindacale e corporativo* Roma 1934, GUIDOTTI *Organizzazione sindacale e ordinamento corporativo*, Roma, 1935, CESARINI SFORZA, *Corso di diritto corporativo*, Padova, 1935, NAVARRA *Organizzazione sindacale e corporativa* Napoli 1935 MAZZONI *Lineamenti di diritto corporativo* Firenze, 1936 RANELLETTI, *Corso di diritto corporativo*, Milano, 1930, VENDITTI, *Principi di diritto corporativo* Napoli, 1937, CARNELUTTI, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1928, PANUNZIO, *Il diritto sindacale e corporativo*, Perugia, 1930, COSTAMAGNA, *Diritto corporativo italiano*, Torino, 1928, ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, Milano, 1939, COSTAMAGNA, *L'Associazione professionale nel diritto corporativo*, Atti del I Convegno Corp 1930, vol I, FERRI *Il sindacato fascista nel diritto pubblico* Roma, 1935, RANELLETTI *Le associazioni professionali nel diritto pubblico italiano*, in Riv Dir Pubbl, 1930, p 14 e segg., PETRACCONI, *Il rapporto individuale di lavoro e la previdenza e l'assistenza sociale nel ordinamento corporativo*, nel *Trattato di diritto corporativo*, ediz Chiarelli, Milano, 1939, vol I, CARNELUTTI, *Il diritto corporativo nel sistema del diritto pubblico italiano* in Atti del I Conv studi sindacali e corporativi.



### 17. - La soluzione democratica. Il sistema sindacale della Costituzione nei principî fondamentali.

L'art. 39 Cost. (1) alla *soluzione corporativa* della questione sindacale oppone la *soluzione democratica*, e la fissa in pochi basilari principî:

a) la *libertà di organizzazione sindacale*, che è diritto dei singoli ad associarsi per fini sindacali e di dare all'associazione limiti, forma e dimensioni che meglio ritengano rispondenti alla loro tutela nel campo del lavoro, fuori da schemi predeterminati, e che è un aspetto della più ampia libertà di associazione concessa e garantita dalla Costituzione;

b) la *pluralità delle associazioni sindacali*, costituibili, in esplicitamento della libertà sindacale, anche nell'ambito di una stessa categoria;

c) la *libertà del sindacato*, che è difesa dell'indipendenza e dell'autonomia del sindacato e della sua azione dalla ingerenza dello Stato;

d) la *natura privatistica del sindacato*, che è completamente necessario del principio di libertà del sindacato.

La libertà del sindacato e la natura privatistica di esso non sono, infatti, concetti distinti e disintegrabili; l'uno è la premessa dell'altro e ne è, nello stesso tempo, la conseguenza; il valore di conseguenza o di premessa può essere rovesciato e scambiato in modo che venga indifferentemente ad appartenere al primo o al secondo concetto; la libertà del sindacato giustifica il carattere privatistico di esso nella stessa misura in cui tale carattere è, a sua volta, presupposto e garanzia della libertà.

Se si fosse limitata ad escludere determinate forme di ingerenza dello Stato, la Costituzione non avrebbe preservato da altre forme di controllo il sindacato ove appena lo avesse posto sul piano pubblicistico. E', invero, solo sul piano del diritto privato che possono veramente realizzarsi l'autonomia del sindacato e l'indipendenza dell'attività sindacale. E su questo piano la soluzione democratica deve ritenersi collochi il sindacato, attraverso la vigorosa dizione dell'art. 39, esprimendo la chiara volontà dell'Assemblea Costituente (2).

(1) v. nota 2, pag. 81.

(2) I sindacati registrati hanno personalità giuridica, cioè il fatto stesso della registrazione fa assumere al sindacato la qualità di persona giuridica, precisamente come accade per le società anonime, a cui la iscrizione nel registro conferisce tale personalità... Per quanto riguarda il riconoscimento giuridico, lo abbiamo stabilito in un atto che è la iscrizione dei sindacati nel registro, e quindi non occorre che la legge faccia altro. Se diciamo che la legge possa fare di più, lasciamo adito a quegli interventi ulteriori dello Stato che proprio si sono voluti evitare». *Atti Ass. Cost.* fasc. CXX: *Pres. III. Sottocomm.*

— « Ci si è attenuti a quella dizione (2° comma art. 35, poi 39) in forma negativa perché si vuole che il sindacato sia completamente immune da qualsiasi influenza statale.

Persone giuridiche private rimangono i sindacati democratici malgrado l'interesse generale al normale assetto dei rapporti di lavoro, non più concepito — come nel sistema corporativo — quale funzione dello Stato (e non più concepiti i sindacati in relazione di mezzo dell'azione corporativa) (1); assetto che si realizza principalmente mediante la stipula di contratti collettivi che nulla hanno di comune con quelli corporativi, i quali erano caratterizzati, tra l'altro, dalla obbligatorietà della materia e dalla subordinazione dell'acquisto di efficacia al controllo degli organi corporativi (2) (3) (4) (5) (6) ed erano intesi ad esprimere la finalità corporativa ad essi assegnata (7).

Abbiamo voluto costituire un sindacato che fosse l'opposto del sindacato quale era nel regime passato. *Ass. Cost.* pag. 3350, *Pres. III Sottocomm.*

« Un sindacalismo unico, obbligatorio, statale, non può essere che un organismo burocratico, privo di una sua propria vitalità, pesante, costoso, inefficiente, detestato dalle masse lavoratrici », *Relaz. Di Vittorio alla Camera per la Costituzione*, in *Atti Lav. Cost.*, vol. II, p. 128 segg.;

— Nell'originario progetto della III Sottocommissione era detto che i sindacati « sono riconosciuti enti di interesse collettivo »; la dizione fu sostituita con quella attuale (i sindacati registrati hanno personalità giuridica) sempre per non lasciare aperta la strada ad interventi statali ». III Sottocommissione, pag. 222; Cfr. *La Costituzione della Repubblica italiana*, di FALZONE, PALERMO, COSENTINO, Roma, 1948.

— « Se il riconoscimento della personalità giuridica ai sindacati dovesse implicare, in qualche modo, che il sindacato divenga una organizzazione di carattere governativo, io e tutti i miei compagni saremmo recisamente contrari al riconoscimento della personalità giuridica... Il sindacato, così come è definito dall'articolo del progetto, è libero, autonomo, indipendente... ». *Atti Ass. Cost.*, fasc. cit. On. Giuseppe Di Vittorio.

— Cfr. anche: SERMONTI, *Sul contratto collettivo di diritto comune*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1948, p. 197 segg.; BALLADORI-PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1949; CARULLO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Bologna, 1948, note 1-9 al testo dell'art. 39 anche in relazione agli altri lineamenti della norma costituzionale; BASCHIERI, BIANCHI e GIANNATTANASIO, *La Costituzione italiana*, Firenze, 1949, comm.: art. 39; CERETI, *Corso di diritto costituzionale*, Torino, 1948, specie in riferimento ad altri aspetti della soluzione democratica; MAZZONI e GRECHI, *Corso di diritto del lavoro* (Appendice di aggiornamento), Bologna, 1947, ecc.

(1) Cfr. SEVERINO: *I limiti costituzionali della preannunziata legislazione sindacale*, in *Foro Pad.*, 1948, IV, 106, e particolarmente la nota n. 5, dove, tra l'altro, è detto: « Soltanto chi sia rimasto ancorato ad una concezione corporativa, può ravvisare nelle finalità sindacali uno scopo pubblico e soltanto negando l'art. 39, laddove esso pone il divieto di imporre al sindacato altro obbligo all'infuori della registrazione, si può pensare a quella penetrante ingerenza dello Stato nella vita dell'associazione che la fa annoverare tra gli enti pubblici »; SERMONTI, *Sul contratto collettivo di diritto comune* (in particolare cfr. il n. 2), in *Mass. Giur. Lav.*, 1948, pag. 197 segg.; « Malgrado questa funzione (stipula dei contratti collettivi) di cui sono investiti, non credo possano esistere dubbi che i sindacati sono enti meramente privati, non pubblici ». BALLADORE PALLIERI, v. op. cit.; cfr. anche MAZZONI, *La disciplina dei sindacati e dei c.c.l. nel sistema delineato dall'art. 39 Cost.*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1949, pagg. 18-20; id., *Il sindacato di diritto pubblico*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1952, I, 60 segg.; l'A. vigorosamente riafferma il carattere privatistico dei sindacati democratici delineati dalla Cost.; SANTORO-PASSARELLI; *Verso la*

### 18. - Abrogazione delle leggi corporativo-sindacali per effetto dell'art. 39, norma precettiva e di immediata applicazione.

Contro l'art. 39 Cost. (8), norma positiva e certa, definitivamente si infrange tutta la legislazione anteriore: quella legislazione che lega, con nesso inscindibile, corporazione e sindacato, che questo delinea quale mezzo dell'azione corporativa ed inserisce nella sfera di attività e di struttura dello Stato, che porta gli enti pubblici nel sindacato solo « perché collaborino nella corporazione attraverso l'organizzazione sindacale che è l'organo istituzionale della corporazione » (9).

Che l'art. 39 regoli l'intera materia già disciplinata dalle leggi 1926 e successive non occorre dimostrare; lo attestano il chiaro contenuto della norme e l'indiscutibile nuovo integrale regolamento della materia stessa.

Che l'art. 39 risulti incompatibile con quelle leggi occorre dimostrare ancor meno; la dimostrazione è fornita, diretta e sicura, dai tratti identificativi della disposizione (10).

Eliminata l'efficacia giuridica della Carta del lavoro (D.L.L. 14 settembre 1944, n. 287) (11), soppressi gli organi corporativi (R.D.L. 9 agosto 1943, n. 721 e succ.) (12), sopresse le organizzazioni sindacali fasciste

*nuova legge sindacale*, in *Dir. Lav.*, 1949, I, p. 274 segg.; PERGOLESI, *Sul riconoscimento dei sindacati*, *ibid.*, 1949, I, p. 282 segg.; MIGLIORANZI, *Aria libera al sindacato*, *ibid.*, 1949, I, p. 326; COMBA, *I principi del sindacalismo nello Stato democratico*, *ibid.*, 1949, I, p. 487 segg.; ARDAU, *Natura privatistica della associaz. prof.*, *ibid.*, 1949, I, p. 495 segg.; PINTO, *La posizione dello Stato nei confronti delle associaz. prof.*, *ibid.*, I, p. 498 segg.; PROSPERITI, *Sulla posizione dei sindacati nello Stato*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1950, I, p. 14 segg. ecc.; SERMONTI, *Verso la nuova legislazione sindacale*, in *Foro Padano*, 1950, IV, p. 26 segg. ecc.; DI MARCANTONIO, *Note sull'autonomia dei sindacati*, in *Dir. Lav.*, 1951 I, p. 29 segg.

(2) L. 3 aprile 1926, n. 563 (v. nota 3, pag. 51) (ART. 10).

(3) R.D. 1° luglio 1926, n. 1130 (v. nota 2, pag. 259) (ART. 47 e segg.).

(4) R.D. 6 maggio 1928, n. 1251. — *Norme per il deposito e la pubblicazione dei contratti collettivi di lavoro*. (Gazz. Uff. 15 giugno 1928, n. 139) (ART. 1 e segg.).

(5) L. 25 gennaio 1934, n. 150. — *Regolamento provvisorio dei rapporti di lavoro nell'intervallo tra la scadenza del contratto collettivo e la formulazione delle nuove norme*. (Gazz. Uff. 19 febbraio 1934, n. 41).

(6) *Carta del Lavoro*, Dich. XI.

(7) *Carta del Lavoro*, Dich. IV.

(8) v. nota 2, pag. 81.

(9) v. par. 11-12 e note.

(10) v. par. 17.

(11) v. nota 3, pag. 272.

(12) v. nota 2, pag. 272.

(D.L.L. 23 novembre 1944, n. 369) (1), quanto delle ripetute leggi ancora vivesse di un artificio di apparente vita, si dissolve contro la norma costituzionale, a cui nulla dell'antico sopravanza.

L'art. 15 delle preleggi (2) si materializza, quindi, nella duplice ipotesi della totalitarietà della nuova disciplina e della incompatibilità, se solo di incompatibilità possa parlarsi laddove si ergono fronte a fronte, stando agli opposti orli di incolmabile abisso, due cicli storici.

Così verificatisi, i due casi di abrogazione tolgono giuridica efficacia alle leggi corporativo-sindacali, che più non esistono, e che non sono più atte a produrre effetti diretti o secondari.

Sul carattere precettivo dell'art. 39 (3) non pare possano nutrirsi dubbi.

Precettività ed immediatezza di applicazione derivano in evidenza anche solo dalla prima posizione: l'«organizzazione sindacale è libera». Neppure l'interprete più severo può certo ravvisare una mera dichiarazione di principio in questa affermazione, che porta al più alto grado di coesistenza i requisiti della precettività e, insieme, quelli della immediatezza di applicabilità.

Da essa sgorga, immediato e diretto, senza l'intermediazione inconcepibile di una comune legge traduttrice, il diritto dei cittadini — che sono i destinatari — di organizzarsi liberamente per fini sindacali secondo le norme che ritengano più idonee (e vi è compresa la pluralità delle associazioni); essa dichiara, pone e concede la libertà di associazione sindacale, rimuovendo e cancellando gli ostacoli che a siffatta libertà innalzavano le leggi anteriori. Può dirsi che il primo comma dell'art. 39 basta ad esaurire la disciplina del nuovo sistema sindacale, col riconoscimento e l'attribuzione della libertà di organizzazione.

La *libertà del sindacato* è un corollario, una derivazione immancabile della libertà di organizzazione, riconosciuta senza limitazione e senza limitabilità, in contrapposto alle esclusioni ed alle limitazioni consacrate dalle leggi corporative.

Tuttavia, il legislatore costituente, reso prudente da passate esperienze, ha esplicitamente ed in via autonoma confermata la libertà del sindacato, e ne ha stabilita la garanzia mediante la inibizione di imporre ad esso obblighi di alcun genere, eccezion fatta per la registrazione.

(1) v. nota 2, pag. 69.

(2) C.C. (Preleggi). ART. 15. — *Abrogazione delle leggi*. « Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già raccolta dalla legge anteriore ».

(3) v. nota 2, pag. 81.

E qui si è in presenza di un altro precetto compiuto e diretto, sia perché la garanzia di libertà, estrinsecantesi nella cennata inibizione, diviene diritto dei cittadini che liberamente si organizzino nei sindacati, sia perché il divieto priva lo Stato dei poteri che largamente conferiva ad esso — nei confronti del sindacato e sul sindacato — la legislazione corporativa (1); e della immediatezza delle norme costituzionali che riconoscono diritti di libertà o conferiscono o sopprimono poteri o, più propriamente, pongono confini alla potestà dello Stato non è lecito dubitare.

I caratteri suaccennati sono egualmente evidenti nelle altre parti dell'art. 39, dove non è traccia di dichiarazioni astratte, né di semplici rinvii alla legge; al legislatore comune è lasciato ben scarso margine, quantitativo e qualitativo, di intervento. Intervento indubbiamente carico di difficoltà e soprattutto carico del rischio di compromissione della norma costituzionale, ma che si riduce a contenuto quasi regolamentare, che non tocca la sostanza della norma stessa per quanto di compiutamente precettivo (e, quindi, non suscettivo di sostanziale integrazione) è in essa, sia in ordine alle finalità ed agli effetti della registrazione dei sindacati, sia in ordine all'indole ed alla natura del contratto collettivo.

E va, infine, rilevato che il carattere precettivo dell'art. 39 — considerato e nelle singole parti e nell'insieme — deriva, oltre che dal riconoscimento di libertà e dalla soppressione di poteri statuali (ai quali fini è tutto inteso, anche se più apparentemente vi si indirizzano il primo e il secondo comma), « dalla sua innovatività e dalla sua intima aderenza all'ordinamento dello Stato », in quanto, fissando e definendo la posizione del sindacato, esso art. 39 elimina il sindacato dalla struttura dello Stato stesso, in cui la legislazione corporativa l'aveva inserito, e porta così a conclusione quel processo di totale riforma riorganizzativa dello Stato che, per quanto attiene alla materia sindacale, non aveva trovato radicale espressione normativa.

Si produca l'estinzione in virtù delle norme sull'abrogazione, come si è indotti ad avvisare in difetto di una diversa causa *normativamente* positivizzata, o derivi dalla maggiore efficacia formale delle disposizioni costituzionali, non vi è istituto delle leggi corporative, guardate isolatamente o nel loro insieme, non vi è regola da esse portata nel campo sindacale che non rimanga privata di ogni effetto dal precetto costituzionale dell'art. 39: istituti e regole che, tra l'altro, non sono in alcun

(1) v. par. 16.

modo isolabili nel valore giuridico, nell'essenza sociale e nel contenuto ideologico, poiché, quali elementi senza autonomia di moto di un sistema planetario rigido, essi sono concepiti unicamente in funzione insieme strumentale e teleologica dello Stato integralista e corporativo (1) (2) (3) (4) (5).

(1) « Per effetto degli artt. 39 e 40 Cost., il nostro ordinamento accoglie e colloca sul piano del diritto positivo una serie di importanti principi, talché ne risulta un sistema notevolmente complesso e articolato... Ove si consideri di quanto, nella economia degli artt. 39 e 40, la parte riservata alle enunciazioni di principio resti sopravanzata da quella creativa di istituti giuridici, non sembrerà azzardato affermare che ci si trova in presenza di un complesso di statuizioni di efficacia normativa immediata costituenti un sistema pressoché completo nei tratti essenziali »; SEVERINO, *I limiti costituzionali della preannunciata legislazione sindacale*, cit. a nota 1, pag. 282.

(2) « C'era un ordinamento in cui il sindacato unico riconosciuto (e riconosciuto in base a una struttura organica e funzionale, che predeterminava la conformità del contenuto della sua volontà a quello della volontà dello Stato) era almeno ente ausiliare, se non fosse propriamente organo dello Stato: e questo, in dipendenza di tale suo carattere, gli conferiva il potere di emanare norme corporative. Ora i presupposti sono caduti, anzi ne sono stati affermati altri opposti: libertà e pluralità, autonomia, divieto — e costituzionale — di ingerenza dello Stato nella vita associativa; i Sindacati, all'occorrenza, entrano in lotta anche con lo Stato. Le leggi fondamentali, su cui si ergeva il sistema, sono abrogate espressamente (leggi corporative), e tacitamente ma sicuramente per assoluta incompatibilità con leggi successive e principi nuovi (leggi sindacali); SERMONTI, *Sul contratto collettivo di diritto comune*, in *Mass. Giur. Lav.*, cit. a nota 1, pag. 282; PERGOLESI, *Fase attuale del processo del lavoro*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1950, I, p. 1 segg., e particolarmente pagg. 5-6, ove, tra l'altro, l'A. osserva: « ...pur non essendosi avuta un'abrogazione esplicita di tutto l'ordinamento sindacale-corporativo, ma solo di una parte di esso (e precisamente della sovrastruttura corporativa), è da ritenere che sia da intendere abrogato nella sua interezza con abrogazione implicita (art. 15 preleggi), per l'evidente incompatibilità tra il presupposto fascista di un'organizzazione sindacale unica rappresentante totalitariamente la categoria e quello democratico caratteristico della nuova costituzione ».

(3) GASPARRI, *I principi costituzionali del nuovo diritto sindacale*, in *Dir. Lav.*, 1948, I, 22. L'A. ritiene che la maggior parte delle disposizioni della legislazione sindacale fascista risulti ormai incompatibile con i nuovi principi e che l'abrogazione si sia verificata appunto per incompatibilità; MAZZONI, *La conquista della libertà sindacale*, Roma 1947. Nel senso della precettività dell'art. 39 e dell'abrogazione della legislazione sindacale fascista, cfr. anche: MAZZONI, *Il Diritto del lavoro nelle norme costituzionali*, in *Rass. Studi Soc.*, 1947, fasc. 2; PERGOLESI, *Diritto del Lavoro*, Bologna, 1948; PROSPERETTI, *Sulla posizione dei sindacati nello Stato*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1950, I, p. 4, 26 segg. e part. p. 26.

(4) Sulla precettività delle norme costituzionali e sulla efficacia abrogante di esse: cfr., tra l'altro: Cons. Stato, IV Sez., 25 giugno 1948, n. 326, in *Foro Amm.*, 1948, I, 320; Cons. Stato, V Sez., 26 maggio 1948, n. 303, in *Foro It.*, 1948, III, 113; Cons. Stato, IV Sez., 27 luglio 1948, n. 351, in *Foro It.*, 1949, III, 52; Cass. Sez. Un. Pen., 10 febbraio 1948, in *Foro Pad.*, 1948, IV, 61; Cass. Sez. Un. Pen., 10 febbraio 1948, ibidem; Cass. Sez. Un. Pen., 7 febbraio 1948, in *Foro Pad.*, 1948, IV, 7; AZZARITI, *La nuova Costituzione e le leggi anteriori*, in *Foro It.*, 1948, IV, 81; LA TORRE, *Sull'art. 113*.

della Costituzione, cit. e, con lo stesso titolo, in Foro Pad., 1949, IV, 48; AMORTH, *Efficacia abrogativa delle dispos. cost.*, in Foro Pad., 1948, IV, 90; ROSSANO, *L'art. 113 della nuova Costituzione e l'abrogazione delle norme che limitano l'impugnativa*, in Foro It., 1949, III, 53; PERGOLFSI, *Leggi vecchie e Costituzione nuova*, in Foro It., 1948, III, 214; MORTATI, *Questioni sul controllo di costituzionalità sostanziale della legge*, in Foro Amm., 1948, I, I, 320; ESPOSITO, *Le leggi semplici e costituzionali* in Giur. It., 1948, III, 9; CIRETI, *Norme costituzionali e leggi ordinarie*, in Foro Pad., 1948, IV, 6; LAVAGNA, *Efficacia della Costituzione con particolare riguardo all'art. 25*, in La Giustizia Pen., 1948, fasc. luglio pag. 6; BALLADORE, *op cit.*; IANNITTI-PIROMALLO, *Ancora sulla applicabilità diretta delle norme cost.*, in Foro It., 1948, IV, 3; MONACO, *Efficacia delle norme costituzionali*, in Rass. Dir. Pubbl., 1948, II, 291; VIRGA, *Origine, contenuto e valore delle dichiarazioni costituzionali*, *ibid.*, 1948, I, 243, ecc.; FOCACCIA, *Norme costituzionali e norme di legge anteriori*, in Foro It., 1956, IV, 62 segg. (v. anche AA. ivi citati); ALIOTTA, *L'art. 113 della Costituzione e la retroattività delle norme costituzionali*, in Foro Pad., 1951, IV, 282; BASCHIERI, *Limiti costituzionali alle leggi sindacali*, in Foro Pad., 1951, IV, 238 (part. p. 246, dove si afferma il carattere direttamente precettivo del 1° comma dell'art. 39).

(5) Sui principî sindacali della Costituzione e, più spiccatamente, sui problemi di realizzazione legislativa dell'art. 39, cfr. — tra gli altri — in vario senso: ARDAU, *Natura privatistica delle Associazioni professionali*, cit. a nota 75; DE LITALA, *Osservazioni sullo schema di legge per la disciplina dei sindacati ecc.*, in Dir. Lav., 1949, I, p. 173 segg.; SERMONTI, *Sullo schema per la disciplina dei sindacati e dei c.c.*, *ibid.*, 1949, I, p. 164 segg.; SANTORO-PASSARELLI, *Verso la nuova legge sindacale*, cit. a nota 1, pag. 282; SANTORO-PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, 1948; CASSI, *La rappresentanza unitaria dei sindacati registrati*, Dir. Lav., 1950, p. 159 segg.; PERGOLESÌ, *Disciplina giuridica delle Associazioni professionali*, in Dir. Lav., 1948, I, 220; PROSPERETTI, *Sulla posizione del sindacato nello Stato*, in Riv. Dir. Lav., 1950, I, p. 14 segg.; MIGLIORANZI, *Aria libera al sindacato*, cit. a nota 1, pag. 282; CHIARELLI, *Dibattito sulla legge sindacale*, in Dir. Lav., 1949, I, p. 435 segg.; COMBA, *I principî del sindacalismo nello Stato dem.*, cit. a nota 1, pag. 282; PINTO, *La posizione dello Stato nei confronti delle Associazioni professionali*, cit. a nota 1, pag. 282; SATTA, *Considerazione sulla emananda legge sindacale*, ecc., *ib.*, 1948, I, p. 227 segg.; MAZZONI, *La disciplina dei sindacati e dei c.c.l. nel sistema delineato dall'art. 39 Cost.*, in Riv. Dir. Lav., 1949, I, 17; LESSONA, *Problemi relativi alla registrazione dei sindacati*, *ibid.*, 1949, I, p. 38 segg.; MARANINI e MAROTTA, *L'art. 39 della Cost. e l'organizzazione pubblica della categoria professionale*, *ibid.*, I, p. 181 segg.; DE SIMONE, *Disposizioni costituzionali e riforma sindacale*, *ibid.*, 1950, I, p. 319 segg.; MANCINI, *La rappresentanza sindacale nel diritto statunitense e l'art. 39 Cost.*, *ibid.*, 1950, I, p. 462 segg.; GIULIANO, *Associazione sindacale e c.c.l.*, Roma, 1950; RIVA-SANSEVERINO, *Il lavoro nella Costituzione*, in Dir. Lav., 1948, I, p. 105 segg.; SERMONTI, *Verso la nuova legislazione sindacale una soluzione inaccettabile*, in Dir. Lav., 1950, I, p. 14 segg.; *id.* *Verso la nuova legislazione sindacale: problemi insolubili*, in Foro Pad., 1950, IV, 26 a 55; CANCOGNI, *Il c.c.l. e la nuova legge sindacale*, *ibid.*, 1950, p. 156 segg.; SCORZA, *In tema di libertà sindacale*, *ibid.*, 1950, I, p. 22 segg.; GASPARRI, *Associazioni sindacali non riconosciute e c.c.l.*, *ibid.*, 1951, I, p. 29; DI MARCANTONIO, *Note sull'autonomia dei sindacati*, cit. a nota 75; GASPARRI, *Per una realistica legislazione sindacale*, in Dir. Lav. 1953, I, pag. 229 segg.; *id.* *Elementi di diritto sindacale secondo la nuova Costituzione*, Cagliari, 1952; SIMI, *L'obbligo di registrazione dei sindacati e le associazioni registrate*, in Dir. Lav., 1953, I, 235 segg.; NATOLI, *La Costituzione e il progetto di legge sindacale*, in Riv. Giur. Lav., 1953, 15; MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in Dir. Lav., 1954, I, p. 149 segg.; PERGOLESÌ, *Lineamenti sistematici del diritto del lavoro*, in Riv. Dir. Lav., 1954, I, 259 segg.

**19. - L'art. 103 (1° comma) della Costituzione isolatamente e nel quadro dell'assetto giurisdizionale della tutela del singolo contro la pubblica amministrazione. Carattere confermativo dell'assetto preesistente anche nella materia del contenzioso di impiego pubblico. Abrogazione dell'art. 429, n. 3, C.P.C.**

Se l'art. 39 Cost. (1) ha estinte, per abrogazione, le norme sostanziali e le norme processuali della disciplina corporativo-sindacale dei rapporti di lavoro, l'art. 103 (2) porta automaticamente e per altra via a piena identità di conseguenze in ordine alle seconde, cioè alle norme processuali, e per esse all'art. 429, n. 3, C.P.C. (3).

Ai sensi del 1° comma dell'art. 103 Cost. (2) (il cui carattere precettivo è fuori di discussione) « il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, *in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi* ».

Considerato nella sua individualità — cioè, fuori dall'ordine giurisdizionale fissato dalla Costituzione — l'art. 103 mostra evidentissimo il carattere in intrinseca confermatività delle disposizioni prima di esso vigenti, sia per quanto attiene ai limiti del potere giurisdizionale del Consiglio di Stato, sia per quanto riguarda il sistema del contenzioso del pubblico impiego.

L'art. 103 — infatti — *mantiene* al Consiglio di Stato, esplicitamente dichiarandola in formale novità di attribuzione, la giurisdizione monopolistica per gli interessi legittimi, che è quella già affermata dall'art. 26 del T.U. 26 giugno 1924, n. 1054 (4), nelle linee generali della L. 20 marzo 1895, n. 2248 (All. E) (5).

(1) v. nota 2, pag. 81.

(2) v. nota 2, pag. 274.

(3) v. nota 1, pag. 41.

(4) R.D. 26 giugno 1924, n. 1054. — *Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*. (Gazz. Uff. 7 luglio 1924, n. 158).

T.U. ART. 26. — « (Art. 22 del T.U. 17 agosto 1907, n. 638; Art. 5 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 2840).

« Spetta al Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale di decidere sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge, contro atti e provvedimenti di una autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse di individui o di enti morali giuridici; quando i ricorsi medesimi non siano di competenza dell'autorità giudiziaria, né si tratti di materia spettante alla giurisdizione o alle attribuzioni contenziose di corpi o collegi speciali.

Il ricorso, che non implichi incompetenza od eccesso di potere, non è ammesso contro le decisioni le quali concernano controversie doganali oppure questione sulla leva militare ».

(5) L. 20 marzo 1865, n. 2248. — *Unificazione amministrativa del Regno d'Italia*.



E mantiene, altresì, al Consiglio di Stato la giurisdizione in ordine ai *diritti soggettivi* nelle *particolari materie* indicate dalla legge.

Quali sono queste materie e quale legge le indica?

Risponde direttamente al primo interrogativo, e scioglie implicitamente il secondo, la precisa volontà del legislatore costituente, con palese valore di ragione determinatrice del testo attuale della norma e dell'approvazione di essa: « c'è un gruppo di controversie, *quelle di pubblico impiego*, che, per la inscindibilità delle questioni d'interesse legittimo e di diritto soggettivo e per la prevalenza delle prime, debbono *restare* al Consiglio di Stato » (1) (2).

E' l'art. 29 del T.U. n. 1054 del 1924 (3) che, anch'esso confermato, eleva a rango costituzionale la propria disciplina della materia; è, cioè, proprio l'art. 29 che si costituzionalizza e fa sì che si radichi, che resti, nel Consiglio di Stato la competenza *esclusiva* ed *integrale* (interessi e diritti) nelle controversie di pubblico impiego.

Considerato non più isolatamente, ma quale elemento del generale sistema di protezione giurisdizionale sancito dalla Carta costituzionale, l'art. 103 armonizza il rilevato suo carattere confermativo con la sostanziale confermatività a cui detto sistema si ispira nei confronti del preesistente ordinamento della tutela del singolo contro gli atti della pubblica amministrazione (4).

(1) *Atti Ass. Cost.*, fasc. CCXIX, dich. on. Ruini. Cfr. anche FALZONE, PALERMO e COSENTINO, *La Costituzione della Rep. It.*, cit. relativamente agli artt. 103 e 113, già 95 del progetto.

(2) Al comma in esame rispondeva il comma 2° dell'art. 95 del progetto, che demandava alla legge la specificazione delle materie e dei limiti, sulle quali e nei quali si sarebbe dovuta esercitare la funzione giurisdizionale del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti. Fu ritenuto preferibile, anziché lasciare alla legge il compito di specificare, determinare detta materia e detti limiti (On. Grassi), e l'opportunità di meglio delineare, avvertita anche dal Comitato (On. Ruini), concorse alla sostituzione della generica formula proposta dalla Commissione dei Settantacinque con quella del testo attuale, presentato dagli on.li Conti, Vito Reale, Bettiol e Fabbri (*Atti Ass. Cost.*, fasc. CCXCIX, sed. 21 novembre 1947).

(3) v. nota 1, pag. 265.

(4) « ...Mi pare incontrovertibile che la nostra Carta costituzionale abbia *conservato*, quanto all'ordinamento della tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione, *il sistema risultante dalla L. 20 marzo 1865 e dai TT.UU. 26 giugno 1924, nn. 1054 e 1058* ». LISSONA, *Riflessi dell'art. 113 della Costituzione sulla giurisdizione in materia di contenzioso d'impiego presso enti pubblici economici*, in *Foro Pad.*, 1949, IV, 58.

E' opportuno osservare che l'A., nel concludere per la esclusione della competenza del giudice ordinario in ordine agli interessi legittimi, non esamina l'argomento sotto l'aspetto della competenza esclusiva del Consiglio di Stato in base all'art. 103; per lo svolgimento della sua tesi, egli assume come punto di partenza la nota opinione del perdurante vigore dell'art. 429 C.P.C., opinione alla quale si *adatta*, senza aderirvi; ed in

La protezione concessa al cittadino dall'art. 113 (1), infatti, con l'abolizione di restrizioni generantisi da disposizioni particolari, è proprio quella derivante dall'art. 2 della citata L. 20 marzo 1865, n. 2248 (2) (diritti); e dall'art. 26 del T.U. n. 1054 del 1924 (3) (interessi legittimi). La determinazione del giudice innanzi al quale la protezione si realizza è posta in via generale dall'art. 102 (4) e, in via speciale, dall'art. 103, 1° c., Cost. (5), in piena coincidenza — come si è ora osservato — con la determinazione posta dalla L. del 1865 (2) e dal T.U. 26 giugno 1924 n. 1054 (3).

Guardato sia nella sua autonomia, sia nel più vasto quadro dell'assetto costituzionale della tutela del singolo, l'art. 103 (5), senza rinvio alcuno a provvedimenti successivi, ha impresso valore ed efficacia costituzionali all'antecedente disciplina del contenzioso di impiego pubblico, mediante la conferma dell'art. 26 (3) (competenza esclusiva) del più volte menzio-

merito alla quale, pur senza affrontare la questione dell'abrogazione per il venir meno della legislazione sindacale-corporativa, esprime l'avviso che *alla fondatezza di essa ha dato nuova ragione di dubbio l'art. 39*. Più tardi l'A. riesamina l'argomento, in commento a sentenza del Cons. di Stato (Ad. Plen. 21 novembre 1949 doc. n. 3) e perviene alla conclusione dell'*abrogazione dell'art. 429, n. 3*, per effetto dell'art. 103 Cost., affermando, tra l'altro: « ... Oggi la competenza esclusiva è norma costituzionale, perchè l'art. 103 ha ricevuto nella sua disposizione quelle norme che attribuiscono per determinate materie di competenza esclusiva agli organi di giurisdizione amministrativa generale. L'art. 103, in altri termini, dispone che il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della P.A. degli interessi legittimi ed anche dei diritti soggettivi per le materie particolari indicate dalle leggi vigenti al momento della formazione della Costituzione. Quindi gli artt. 29 e 4 dei due testi unici di giustizia amministrativa fanno oggi parte integrante dell'art. 103 ed hanno valore di norme costituzionali », LESSONA, *L'art. 429, n. 3, C.P.C. è ormai inapplicabile*, in Foro It. 1950, III, c. 74 segg.

(1) *Cost. ART. 113.* — « Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi della giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa ».

(2) *L. 20 marzo 1865, n. 2248.* — *Unificazione amministrativa del Regno d'Italia.*

.....  
**ART. 2.** — « È data facoltà al Governo di introdurre nelle circoscrizioni territoriali delle provincie e dei circondari quei mutamenti che sono dettati da evidente necessità, udito il parere dei consigli provinciali e dei consigli comunali specialmente interessati, nonchè il parere del Consiglio di Stato allo scopo di semplificare la pubblica amministrazione e di diminuire le spese ».

(3) v. nota 4, pag. 288.

(4) v. nota 1, pag. 225.

(5) v. nota 2, pag. 274.

nato T.U. del 1924: è proprio nell'art. 29 (1) ravvisabile la legge — a cui la norma costituzionale si richiama — che indica una delle materie nelle quali la giurisdizione del Consiglio di Stato è rivolta alla tutela tanto dei diritti quanto degli interessi legittimi.

Così delineato, l'art. 103 Cost. (2) non lascia posto all'art. 429 C.P.C. (3). Esso non pone limiti di soggetti alla competenza *esclusiva* del Consiglio di Stato in tema di vertenza di impiego, la quale deve quindi intendersi esercitabile nei confronti di tutti gli enti pubblici, economici o meno.

L'art. 429, n. 3 (3), assume posizione di contrasto e di derogativa modificazione nei riguardi tanto della L. n. 2248 del 1865 (4) quanto dell'art. 29 T.U. n. 1054 (1), relativamente ad una categoria di soggetti (gli enti pubblici economici) ed a cagione di una particolare situazione di questi, dovuta alle impostazioni corporative ed alla conseguente discriminazione, oramai inconcepibile, tra enti pubblici.

Poichè gli artt. 103 (2) e 113 (5) — come si è poc'anzi osservato — confermano e vivificano gli ordinamenti e i sistemi dai quali l'art. 429 si discostava e poichè, in special modo, l'art. 103 conferma e vivifica il regime giurisdizionale di impiego contro il quale in più netta antitesi si ergeva l'art. 429, non sembra possa riconoscersi a questo una persistente efficacia.

La disposizione costituzionale non contiene eccezioni o riserve, né attuali né future, che rendano lecita una discriminazione selettiva nel campo degli enti pubblici. E nessuna, invero, potrà essere introdotta per virtù di leggi successive e, meno ancora, in via di interpretazione, poichè — come è noto — le disposizioni *confermate* da norme costituzionali sono soggette, quando a modificabilità, alle *forme* stabilite per la modifica delle norme stesse (6).

(1) v. nota 1, pag. 265.

(2) v. nota 2, pag. 274.

(3) v. nota 3, pag. 41.

(4) v. nota 5, pag. 288.

(5) v. nota 1, pag. 290.

(6) Per la immodificabilità dei principi confermati, cfr. tra altri, MAZZONI, *Il diritto del lavoro nelle norme cost.* cit. pag. 141 segg. *Sui caratteri e sugli effetti delle norme costituzionali*, cfr. nota 3, pag. 268; e cfr. altresì: BATTAGLINI, *Postilla con nota a sent.* in Foro Padano, 1948, IV, 64; id., *ibidem*, 1948, IV, p. 7; CERETI, *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1947; GUARINO, *Materia costituzionale, costituzione materiale, e leggi costituzionali*, in Dir. Giur., 1918, 41 segg.; MORTATI, *Questioni sul controllo di costituzionalità delle leggi* in Foro Amm. 1948, I, 1 320 segg.; ROSSANO, *L'art. 113 della nuova Costituzione ecc.*, in Foro It., 1949, III, 53 segg.; TESAURO, *Corso di diritto costituzionale*,

In verità, una residuale competenza del giudice ordinario non avrebbe legittimazione, dal momento che l'art. 103 (1), ribadendo e costituzionalizzando l'originario regime del contenzioso del pubblico impiego, intaccato dall'art. 429 (2) C.P.C., non riafferma e più non ammette la limitazione apportata a quel regime appunto dalla disposizione processuale di pura marca corporativa.

Anche qui, dunque, vengono a realizzarsi le due ipotesi di abrogazione di cui all'art. 15 delle preleggi (3), ch  l'art. 103 (1), nel dare alla materia un'integrale disciplina, estrinsecamente nuova e sostanzialmente confermativa, pone in termini di chiarezza l'incompatibilit  tra la disciplina stessa e l'art. 429 (2).

La competenza *esclusiva* del Consiglio di Stato torna cos  ed estendersi a tutti gli enti pubblici indicati dall'art. 29 del T.U. n. 1054 (4), comprendendo gli enti pubblici « inquadrati nelle associazioni sindacali » secondo la testuale espressione dell'art. 429, n. 3, a cui assai difficile — pu  dirsi impossibile — appare riconoscere ancora oggi attualit , operativit , significato.

Napoli, 1948. VIRGA, *Origine, contenuto e valore delle dichiarazioni costituzionali*; BARILE e PREDIERI, III. Commentario sistematico della Costituzione, ed. 1949, I, p. 69 segg., etc.

(1) v. nota 2, pag. 274

(2) v. nota 1, pag. 41

(3) v. nota 2, pag. 284

(4) v. nota 1, pag. 265.

## CAPITOLO V

INCERTEZZE E CONTRASTI SUL RAPPORTO DI LAVORO  
DEI DIPENDENTI DA ENTI PUBBLICI ECONOMICI

Sommario: 20. - *Incetezza della posizione dei dipendenti da enti pubblici economici. La tesi dell'attualità degli artt. 2093 C.C. e 429, n. 3, C.P.C.* 21. - *Identificazione della categoria e ratio delle sue disposizioni citate e dell'inquadramento, secondo la tesi dell'attualità.* 22. - *La privatizzazione del rapporto di impiego con enti pubblici economici, premessa e conseguenza della tesi. Conferma della ratio effettiva delle norme citate e dell'inquadramento, anche in base al R.D. 21 maggio 1934 n. 1073, che esclude la privatizzazione.* 23. - *Ancora sulla ratio dell'inquadramento e sulle premesse logiche e giuridiche dell'art. 2093 C.C. e, particolarmente, dell'art. 429, n. 3, C.P.C.* - 24 - *Cenni sulla reale portata dell'art. 2093 C.C. Inesistenza di riflessi sulla natura degli enti pubblici economici dei rapporti di lavoro.* 25. - *Il ripristino della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo derivante dalla costituzionalizzazione dei TT.UU. del 1924, causa della posizione dell'art. 429, n. 3, C.P.C., contro la Costituzione.* 26. - *Presupposti della competenza esclusiva del giudice amministrativo alla stregua dei TT.UU. del 1294. Giustificazione e condizione dell'inquadramento in regime corporativo.*

**20. - Incetezza della posizione dei dipendenti da enti pubblici economici. La tesi dell'attualità degli artt. 2093 C.C. e 429, n. 3, C.P.C.**

Ai lavoratori dipendenti da enti pubblici economici non apporta tranquillità e certezza il crollo di un sistema sostanziale e giurisdizionale, crollo determinato dalle norme costituzionali, le quali — specie quelle dettate dall'art. 39 (1) — prima di essere manifestazione di volontà del legislatore costituente, sono espressione della realtà viva e concreta che, a partire dal 1944, ha visto liberamente formarsi e liberamente operare libere associazioni sindacali, franche e insofferenti di limitazioni e di vincoli, in netto rinnegante contrasto con ogni schema ed ogni formula comunque ricollegantisi al recente passato; realtà che ha preceduto il precetto e lo ha di sé permeato.

Ai dipendenti da enti pubblici economici — si diceva — l'estinguersi

(1) v. nota 2, pag. 81.

della legislazione sindacale corporativa non reca la certezza della propria posizione, del proprio stato, anzi sparge sul loro orizzonte di impiego dense nubi di perplessità e di instabilità.

Inizia, infatti, per essi, un periodo veramente singolare, che somiglia a quello di cui si è già trattato (1), ma è più grave e più tormentoso in quanto l'altro si riferiva ad una presunta o effettiva fase di transizione per carenza di nuove leggi; mentre questo si apre quando di transizione e di carenza non è più a parlare poiché ad esse hanno posto termine le disposizioni costituzionali.

Questo periodo potrebbe appropriatamente chiamarsi della *vivificazione*, dato che alcune tendenze manifestatesi nella giurisprudenza e nella dottrina affermano esser superato alcunché della legislazione fascista in materia sindacale; e quel che sarebbe superato riguarda proprio e soltanto gli enti pubblici economici e il loro personale: sono gli artt. 2093 C.C. (2) e 429, n. 3, C.P.C. (3).

Non è che queste tendenze asseriscano essere rimasta in piedi parte del sistema e dell'ordinamento corporativo-sindacale o, quanto meno, né recisamente né esplicitamente tanto asseriscono, anche se, in fatto di conseguenze, non giungano gran che lontano. Esse *scorporativizzano* le norme ora citate, nel senso che le vedono staccate dal quadro degli indirizzi e delle premesse corporative, di nuovo che, così autonomizzate, le norme stesse conservano una propria vitalità con diretto titolo di efficienza pur nel sistema democratico posto dalla Costituzione.

Il processo di vivificazione si compie appunto col doppio e congiunto metodo della scorporativizzazione e dell'autonomizzazione, nel quale non si ritiene di poter consentire poiché in esso scolorano e si dissolvono le origini e i fini della sottoposizione degli enti pubblici cosiddetti economici alla disciplina sindacale e delle disposizioni positive che siffatta sottoposizione attuano.

Si è dedicato già largo spazio alla esposizione delle ragioni che portarono gli enti pubblici economici nella corporazione, attraverso il sindacato, perchè convenga tornare sull'argomento (4) sul quale domina, eliminando l'elaborazione interpretativa, il pensiero chiaramente espresso dal legislatore (5).

L'interprete di oggi modifica questo pensiero e lo sostituisce col

(1) v. par. 14.

(2) v. nota 3, pag. 271.

(3) v. nota 1, pag. 41.

(4) v. pagg. 41, 42, 43, 44.

(5) v. particolarmente pag. 43.

proprio ove si faccia — come si fa — a disintegrare questa o quella norma ed attribuisca al legislatore del tempo finalità mai dichiarate e neppure desumibili per implicito, come quando, ad esempio, sostiene che esso legislatore abbia inteso *identificare* una categoria di enti in base all'attività economica da essi esplicata; e l'attività, più che l'inquadramento, costituì il fondamento delle norme.

Ciò è vero, ma nel senso che la identificazione degli enti pubblici economici fu compiuta allo scopo esclusivo di stabilire quali tra gli enti pubblici dovessero essere corporativizzati; e fu compiuta quando apparve indispensabile la riforma dell'art. 3 del R.D. 1° luglio 1926, n. 1130 (1) (divieto di inquadramento) perché « il costituire la corporazione con una metà o quasi delle forze non la metterebbe in grado di assolvere la sua funzione essenziale di strumento di disciplina unitaria » (2), e quando, con la riforma del suddetto art. 3 (1) si trattò « di adeguare la disposizione a quelle che sono le esigenze dell'ordinamento corporativo ».

#### 21. - Identificazione della categoria e *ratio* delle sue disposizioni citate e dell'inquadramento, secondo la tesi dell'attualità.

Per la verità, quale che sia il grado di sottigliezza e di suggestività degli argomenti a sostegno dell'attualità di talune disposizioni, non si riesce a vedere come il sindacalismo corporativo abbia potuto consegnare al sindacalismo democratico quelle disposizioni, e come queste riescano a passare attraverso la barriera delle norme costituzionali distruggitrici.

Gli enti pubblici ad attività economica preesistevano al regime corporativo, ed a nessuno era mai venuto in mente di considerarli a parte in uno qualunque dei loro aspetti e tanto meno nei riguardi dei rapporti di lavoro.

Detti enti esistevano durante il regime fascista, e neppure allora fu pensato di isolarli e di farne una categoria a sé stante; anzi le leggi sindacali del 1926 li esclusero dall'assoggettamento alla disciplina collettiva insieme agli altri enti parastatali e pubblici in genere (3). Fu solo quando la concezione corporativa ebbe assunto alto livello di intensità e base sempre più larga di applicazioni concrete che sorse per la prima volta — cioè solo nel 1937 — la discriminazione a segnare « il logico sviluppo dell'ordinamento sindacale e corporativo » e fu « ispirata alla necessità di allargare la base di applicazione della legge vigente » (4).

(1) v. nota 1, pag. 263.

(2) Cfr. relazione al R.D.L. 15 febbraio 1937, n. 316 (v. nota 3, pag. 260).

(3) v. par. 10.

(4) v. relazione alla L. 16 giugno 1938, n. 1303 (v. nota 1, pag. 261)

E se la natura dell'attività esercitata fu presa in considerazione ai fini della identificazione, ciò avvenne esclusivamente per accertare quali enti potessero o dovessero essere inquadrati, dato che il divieto posto dalle leggi del 1926 veniva revocato unicamente nei riguardi degli enti che operassero nel campo della produzione e dello scambio in regime di concorrenza od anche, eventualmente, di monopolio.

La identificazione sulla base dell'attività esplicata non ebbe, dunque, neppure per un momento scopo diverso da quello consistente nell'accertamento delle condizioni e dei presupposti di inquadrabilità; e non fu voluta ed operata in funzione autonoma. L'attività economica costituiva cioè, in altri termini, l'elemento necessario e sufficiente per la realizzazione delle esigenze corporative che imponevano di portare nella corporazione — col mezzo dell'inquadramento nel sindacato — tutte le forze operanti nel vasto settore dell'economia per ricondurle e costringere nella unità di programmi e degli indirizzi politico-economici del tempo.

La identificazione non si proponeva altri effetti, ed altri, invero, non ne conseguì; è un *prius* logico e necessario dell'inquadramento in quanto questo non può disporsi se non ci si trovi in presenza di un pubblico ente esplicante attività economica. La identificazione è un momento anteriore dell'inquadramento, col quale si esaurisce e si spegne, senza mandare ulteriori propri bagliori, ed al quale, unicamente, serve di premessa e di giustificazione.

Dire che residuino oggi talune conseguenze della individuazione, equivale a dire che residuino le conseguenze dell'inquadramento. Ed anche ciò, per vero, è stato detto allorché si è distinto tra enti economici istituiti prima della caduta dell'ordinamento corporativo — e perciò inquadrati o inquadrabili — ed enti economici istituiti successivamente, e perciò non inquadrabili.

E' evidente che il ragionamento non muta se, come anche è stato sostenuto, si dica che l'inquadramento ha reso possibile *a posteriori* l'identificazione di una categoria di enti a cui continuano a potersi applicare le più volte richiamate norme; anche così, infatti, si spezza il nesso, inscindibile, tra inquadramento e identificazione, ed alle norme stesse egualmente si attribuiscono motivi e scopi che non furono alla origine di essi.

La individuazione è così evidentemente connessa alle immediate ed esclusive necessità dell'inquadramento e della conseguenziale immissione nella corporazione, è così strettamente aderente all'ordinamento corporativo-sindacale, che la legge — proprio nelle due disposizioni che avrebbero ancora alito di vita — non si riferisce genericamente agli enti pub-



blici economici, ma specificamente e limitativamente agli «enti pubblici inquadrati nelle associazioni professionali» (art. 2093 C.C.) (1) (e art. 429 n. 3, C.P.C.) (2); donde la conferma che la identificazione non è dissociabile dalle finalità dell'inquadramento nelle associazioni delineate e disciplinate dalla L. 3 aprile 1926, n. 563 (3), e dal R.D. 1° luglio 1926, n. 1130 (4), e non è idonea ad irradiare luce propria dopo il venir meno di quella disciplina legislativa (5).

La *ratio* dell'inquadramento non può ricercarsi altrove; e non può essere spostata. L'attività svolta dagli enti pubblici economici ne ha costituito — si ripete — la base quasi materiale, ma non si è trasfusa in essa e non è divenuta essa stessa *ratio* (6).

Secondo la tendenza vivificatrice, portata alle conseguenze estreme, il legislatore fascista, constatato che la indicata attività posta in essere dagli enti pubblici economici non differiva da quella delle private imprese e che, quindi, non poteva sussistere differenza di natura nei rispettivi rapporti di lavoro, procedette all'inquadramento dei primi, ponendo questi e le private imprese sullo stesso piano, cioè sul piano del diritto privato; sul quale continuano a muoversi i rapporti di lavoro con gli enti pubblici economici (indipendentemente dalla qualità degli enti, che restano

(1) v. nota 3, pag. 271.

(2) v. nota 1, pag. 41.

(3) v. nota 3, pag. 51.

(4) v. nota 2, pag. 259.

(5) E' stato esattamente osservato — premessa la considerazione che l'inquadramento individuale, in regime corporativo, aveva per presupposto un provvedimento di inquadramento collettivo: «Le norme sull'inquadramento collettivo appartenevano ad una costituzione indubbiamente abrogata. E gli atti erano essi stessi (in genere) eminentemente discrezionali, non solo, ma collegati a una precisa valutazione di interessi che doveva essere conforme all'indirizzo politico dominante. Non atti politici, ma atti amministrativi *strettamente legati all'indirizzo politico*. Trovatisi i principi fondamentali, dunque, in contrasto con il mutato indirizzo politico; mutata la costituzione formale di principi incompatibili con quelli precedenti, i detti atti si son trovati in insanabile contrasto con la nuova impostazione. E la stessa individuazione della categoria — precedentemente effettuata — non può più considerarsi in alcun modo operante... Perdonò, pertanto, ogni ragione di essere le norme che presuppongono tale individuazione, qualunque forma rivestano... RICHARD, *Sulla disciplina del rapporto d'impiego presso gli enti pubblici economici*, in Dir. Lav. 1951, I, 429 segg.

(6) «La *ratio* esclusivamente *politica* dell'inquadramento spiega come questo non abbia minimamente influito sulla natura dell'ente, che rimane pubblico, senz'altre determinazioni». CANNADA-BARTOLI, *Inquadramento sindacale e competenza*, in Foro It., 1947, IV, 10 segg. col. 16.

pubblici) pur dopo la caduta dell'ordinamento corporativo. E il giudice delle relative controversie è, naturalmente, il giudice dell'impiego privato, dato che la identica natura del rapporto non giustifica diversità nel campo giurisdizionale.

**22. - La privatizzazione del rapporto di impiego con enti pubblici economici, premessa e conseguenza della tesi. Conferma della *ratio* effettiva delle norme citate e dell'inquadramento, anche in base al R.D. 21 maggio 1934, n. 1073, che esclude la privatizzazione.**

La *privatizzazione* del rapporto di lavoro è la conclusione a cui giunge la tendenza vivificatrice, seguendo il suaccennato metodo della scorporativizzazione: il solo che consenta di ritenere perdurante l'effetto quando sia venuta a cadere la causa, a cui peraltro valore di causa viene a negarsi.

Ed è in siffatto disgiungimento che non sembra possa convenirsi, comunque si consideri la questione. Con esso — come si è poc'anzi osservato — l'interprete si surroga al legislatore corporativo e, col dare alle disposizioni positive un fondamento che esso legislatore non tenne presente o che quanto meno non costituì motivo determinante e neppur rilevante della sua volontà, finisce in un certo senso col creare le disposizioni.

Quando e perché la privatizzazione si sarebbe operata, se è fuor di dubbio che, prima delle revoche del divieto di inquadramento — cioè, prima del 1937 — il rapporto di lavoro presso gli enti pubblici, economici o meno, era stato sempre ritenuto pubblico, come conferma proprio il divieto contenuto nelle citate leggi sindacali del 1926 (1) e mantenuto fermo per oltre un decennio?

Come e perché sarebbe assurda d'improvviso a rilevanza l'attività esplicata dagli enti pubblici economici ed avrebbe costituita la *ratio* della discriminazione, se, nel periodo intermedio tra il 1926 (leggi sindacali che pongono il divieto d'inquadramento) e il 1937 (prima revoca del divieto), un provvedimento legislativo viene a confermare decisamente l'identità di natura dei rapporti di lavoro con gli enti pubblici, indipendentemente dall'attività esercitata da questi e, nell'ambito degli enti stessi, non pone il minimo accenno a discriminazioni e a discriminabilità, anzi ne ribadisce l'unità?

(1) v. par. 10.

Si fa riferimento al R.D. 21 maggio 1934, n. 1073 (1) — legge delegante la L. 22 gennaio 1934, n. 76 (2) — il quale stabilì la competenza del giudice ordinario nelle « controversie concernenti rapporti di lavoro di dipendenti da enti pubblici di qualsiasi natura, e stabilì altresì che « per le controversie relative a rapporti di impiego dei dipendenti da enti pubblici di qualsiasi natura continueranno ad osservarsi le disposizioni delle leggi vigenti » (cioè competenza esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 29 del T.U. approvato con R.D. 26 giugno 1924, n. 1954 (3), e dell'art. 7 del T.U. approvato con R.D. 2 giugno 1924, n. 1958) (4).

Col decreto citato:

a) l'attribuzione di competenza tra giudice ordinario e giudice amministrativo veniva fondata sul carattere della prestazione d'opera e, come la giurisprudenza ebbe più tardi a meglio chiarire, sulla intensità del vincolo intercedente tra ente pubblico e dipendente, in aderenza, quasi esplicativa e confermativa, all'art. 29 del T.U. n. 1054 del 1926 (3) che si riferisce appunto ai *rapporti di impiego* (5);

(1) v. nota 4, pag. 51

(2) L. 22 gennaio 1934, n. 76 — *Autorizzazione al Governo del re a pubblicare le norme per la decisione delle controversie individuali del lavoro*. (Gazz. Uff. 6 febbraio, 1934, n. 30).

(3) v. nota 1, pag. 265.

(4) R. D. 26 giugno 1924, n. 1058 — *Approvazione del T. U. delle leggi sulla Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale*. (Gazz. Uff. 7 luglio 1924, n. 158)

T. U. ART. 7 — (Art. 4 del T. U. 17 agosto 1907, n. 639, art. 18 del R. D. L. 30 dicembre 1823, n. 2940)

« I ricorsi della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale sono sottoscritti dalle parti ricorrenti o da una di esse o da un procuratore speciale

Essi debbono essere notificati tanto alla autorità che ha emesso il provvedimento impugnato, quanto alle persone alle quali il medesimo direttamente si riferisce, nel termine di 30 giorni dalla notificazione del provvedimento stesso nelle forme e nei modi stabiliti dal regolamento »

(5) Sulla base, anche di una circolare del Capo del Governo ai prefetti (31 maggio 1936) le interpretazioni giurisprudenziali e dottrinali furono pressochè concordi nel ritenere che la ripartizione della competenza dovesse operarsi non già in relazione al contenuto materiale delle prestazioni del dipendente (es. prestazioni manuali e prestazioni impiegatizie di concetto o di ordine), bensì in relazione all'esistenza o meno di uno stato giuridico secondo la disciplina sostanziale del rapporto, in relazione — in altri termini — ad una positiva incorporazione dell'attività del dipendente in quella dell'ente pubblico. Cfr. in proposito, tra altri, anche in più generico riferimento alla competenza d'impiego dei giudici amministrativi PICCARDI, *Limiti di competenza tra la giur. amm., il giudice del lavoro e gli organi ordinari dell'autorità giudiziaria*, in Riv. Amm. 1935, 3, DE VALLIS, *Controversie d'impiego e di lavoro dei dipendenti da enti pubblici*, in Foro It., 1935, IV, 49, CAMMEO, *La competenza giurisdizionale nei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Giur. It. 1936, I, 3, 283, RANFLETTI, *I rapporti di lavoro dei dipendenti da enti pubblici nell'art. 1 n. 4 del R. D. 21 maggio 1934, n. 1073*, in

b) la competenza degli organi della giustizia amministrativa, derivante dalle confermate « disposizioni delle leggi vigenti », veniva riaffermata nei confronti degli *enti pubblici di qualsiasi natura* in ordine ai rapporti di impiego, così come la cognizione delle vertenze riguardanti *rapporti di lavoro* era devoluta al giudice ordinario del pari nei riguardi degli enti pubblici di qualsiasi natura.

Al legislatore del 1934, quindi, gli enti pubblici si presentarono nella loro unità ed unitaria ed uniforme fu la disciplina che fissò per il contenzioso di impiego e di lavoro.

L'attività propria degli enti pubblici economici e la peculiarità di essa non ebbe rilevanza di sorta. Eppure la modifica giurisdizionale del 1934 ben avrebbe fornita occasione per rilevarla o per renderla influente ai fini della riforma stessa; segno sicuro che la possibilità e la giustificabilità di discriminazione riferita a tale attività, come non esistevano prima del 1926, come non esistevano nel 1926 (il divieto di inquadramento di tutti gli enti pubblici lo attesta) e nel periodo successivo, non esistevano neppure nel 1934 quando la riforma giurisdizionale avrebbe offerto lo spunto per operare il distacco e per non ricomprendere quelli economici tra gli enti di qualsiasi natura.

E poichè detta riforma aveva per oggetto, nei riflessi processuali, proprio i rapporti di impiego e di lavoro, è evidente che, neppure per un momento, il legislatore dubitò che tali rapporti potessero, presso gli enti pubblici economici, avere carattere non pubblico, a cagione dell'attività di essi enti, ed essere quindi considerati e disciplinati diversamente dagli analoghi rapporti presso enti non economici.

Alla stregua anche di queste osservazioni, sembra potersi concludere (1) che le revoche dei divieti di inquadramento e le conseguenze, sostanziali e processuali, della immissione degli enti pubblici economici nel-

Foro It., 1936, IV, 1, ecc.; in Mag. Lav. Roma, 5 dicembre 1936, in Mass. Giur. Lav. 1937, p. 56; FORTI, *In tema di giurisdizione esclusiva: sui limiti per materia*, in Foro It., 1939, III, 57; Cass. Civ. Sez. Un., 12 gennaio 1938, in Mass. Foro It., 1939, col. 18; Cass. Civ. Sez. Un., 25 luglio 1938, n. 2764, in Foro It., 1939, I, 10 a 13; Cass. Civ. Sez. Un. in Mass. Foro It., 1939, col. 367 etc.; ROEHRSSSEN, *Sulla competenza del Cons. di Stato e del giudice del lavoro in materia di controversie di pubblico impiego*, in Riv. Amm. 1940, 76; SANDULLI, *In materia di limiti della giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato*, in Riv. Dir. Proc. Civ. 1941, II, 31; LESSONA, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1953, pag. 153-154; GUICCIARDI, *Giustizia amministrativa*, Padova 1954, p. 167; D'ALESSIO, op. cit. vol. II, pag. 465-466; DE LITALA, in Dir. Proc. Lav., Torino 1938, p. 216-230; VITTA, in Nuovo Dig. It., Voce Impiego pubblico, p. 794; ZANOBINI, *Diritto Amministrativo*, Milano, vol. II p. 179 segg.

(1) Questa conclusione, invero, è stata già prospettata, in termini equivalenti, nell'precedente Cap. III (*partic. par. 12*), a cui si rinvia.

L'ordinamento sindacale-corporativo furono dettate solo dal premere delle esigenze corporative, accentuate ed esasperate dall'intensificarsi della politica autarchica durante e dopo la guerra d'Etiopia ed il periodo delle « sanzioni ».

Non vi ebbero parte alcuna, e non attinsero comunque mai valore di causa determinante, l'attività degli enti e la pretesa privatività dei rapporti di impiego e di lavoro, negate, l'una e l'altra, quali elementi discriminatori — come di sopra si è rilevato — tanto dalle leggi sindacali del 1926, quando dal R.D. 21 maggio 1934, n. 1073 (1).

Indirizzi, fini e contingenti necessità della politica corporativa intaccarono gli enti pubblici economici per renderli strumenti attivi di questa politica, e portarono alla formazione delle norme relative.

Se mai prima la posizione degli enti suindicati e dei rapporti di impiego o di lavoro con essi era stata modificata e turbata, se modifiche e turbamenti si produssero in fase di acme corporativa, ciò vuol dire — anche se si prescinda dalle esplicite dichiarazioni testualmente riportate (2) — che non si tratta di allacciamento storico o di riferimento cronologico, ma di intima aderenza del « fatto » all'ambiente, alle concezioni, alle linee programmatiche del tempo in cui si volle che il « fatto » si verificasse.

**23. - Ancora sulla *ratio* dell'inquadramento e sulle premesse logiche e giuridiche dell'art. 2093 C.C. e, particolarmente, dell'art. 429, n. 3, C.P.C.**

Le tendenze vivificatrici svincolano da tutto ciò le norme, che assumono tuttora vive, col dare ad esse, come si è posto in risalto, diversa *ratio*.

Queste tendenze si manifestano particolarmente attive sul problema giurisdizionale, che è quello che ha, per il momento almeno, maggiore importanza pratica.

Esse, tra l'altro, si avvalgono dell'affermazione di vitalità dell'art. 2093 C.C. (3), norma sostanziale, per giungere all'affermazione di vitalità dell'art. 429, n. 3, C.P.C. (4), norma giurisdizionale, posto che l'art. 2093 avrebbe equiparati gli enti pubblici economici alle imprese private a causa dell'attività esplicita (manifestazione del criterio di spostamento della

(1) v. nota 4, pag. 51.

(2) v. par. 12.

(3) v. nota 3, pag. 271.

(4) v. nota 1, pag. 41.

*ratio*), donde la giustificazione di attualità della competenza del giudice ordinario sul presupposto obiettivo di una attività identica, dalla quale deriverebbe l'eguale carattere privato del rapporto di impiego o di lavoro.

Questo studio non può, né deve, proporsi l'esame critico dei vari argomenti di cui si giova la tesi che ora si è prospettata nei suoi tratti essenziali, la quale — come è noto — è tenacemente sostenuta dalla Corte di Cassazione, è tenacemente contrastata dal Consiglio di Stato e trova consensi e contrasti di eguale tenacia nel campo dottrinale (1). Tanto più che gli argomenti addotti hanno la caratteristica di una estrema mobilità, nel senso che si spostano con notevole frequenza, via via che ad

(1) Per la giurisprudenza della Cassazione, cfr. fra le sentenze più significative: Sez. Un. 9 giugno 1952, n. 1645, in Foro It., 1952 I, 843; 14 ottobre 1952 n. 3023, in Riv. Dir. Lav., 1953, II, 26; 14 agosto 1951, n. 2520, in Riv. Dir. Lav. 1953, II, 86; 9 maggio 1953, n. 1299, in Riv. Dir. Lav., 1953, II, 17; 13 maggio 1953, n. 1327, in Riv. Dir. Lav. 1953, II, 218; 9 luglio 1953, n. 2218, in Riv. Dir. Lav. 1953, II, 274; 24 marzo 1954 n. 840, in Riv. Giur. Lav. 1954, II, 137; 23 marzo 1954 n. 827, in Giust. civ., 1954, n. 689 etc.

Il Consiglio di Stato ha manifestato il suo pensiero definitivo in un pronunciato di fondamentale importanza (Adunanza plen. 21 novembre 1949, doc. n. 3, Randisi — Banco di Sicilia in Riv. Dir. Lav. 1950, II, p. 324; in Foro It., 1950, III col. 74), alla quale, da allora si è costantemente conformato, ritenendo la propria competenza esclusiva per la abrogazione implicita dell'art. 429, n. 3, C.P.C. e per effetto degli artt. 103 e 113 Cost. Per la dottrina, cfr. gli AA. citati a nota 4, pag. 272 (i quali si riferiscono, però, per la massima parte, al periodo precostituzionale), nonché, in vario senso, COLITTI, *A proposito della competenza in materia di controversie relative a rapporti d'impiego di dipendenti di enti pubblici economici*, in Rass. Dir. Pubbl. 1949, 2, 138 segg.; I. SPAGNUOLO-VIGORITA, *Contenzioso del pubblico impiego e Costituzione — Controversie tra enti pubblici già sindacalmente inquadrati e loro dipendenti*, Napoli, 1949; id. *La competenza sulle controversie da rapporto d'impiego dei dipendenti da enti pubblici economici alla luce della nuova Costituzione*, in Riv. Dir. Lav., 1949, II, 324 segg.; G. FRAGOLA, *Influenza della nuova Costituzione sulla giurisdizione corporativa degli enti economici*, in Nuova Rass., 1949, p. 795 segg.; SCORTO, *La competenza delle controversie sui rapporti d'impiego degli enti pubblici economici*, in Mass. Giur. Lav. 1949, 241 segg.; id. *Ancora sull'art. 429, n. 3, C.P.C.*, in Giur. Compl. Cass. 1950, I, 208; id. *Interferenze fra contratto di lavoro e rapporti di pubblico impiego*, in Riv. Dir. Lav. 1951, I, 1955 segg.; LESSONA, *Brevi osservazioni sulla trasformazione degli interessi legittimi in diritti soggettivi perfetti nel rapporto d'impiego presso e. p. econ.* in Foro Pad. 1949, I, 307 segg.; NIGRO, *L'art. 113 della Costituzione e alcuni problemi della giustizia amministrativa*, in Foro Amm., 1949, I, 1, col. 72 segg.; FRAGOLA G., *Influenza della nuova Costituzione sulla giurisdizione corporativa degli enti economici*, in Nuova Rass. 1949, p. 795; PERGOLESI, *Alcune osservazioni sulla fase attuale del processo del lavoro*, cit. a nota 2, pag. 286; id., *Lineamenti sistematici del diritto del lavoro*, in Riv. Dir. Lav., 1954, I, 259; SIMI, *Limiti alla giurisdizione esclusiva del C.d.S. in tema di pubblico impiego*, in Riv. Dir. Lav. 1950, I, 201 segg.; MIGLIORANZI, *Posizione degli enti pubblici economici nell'attuale ordinamento sindacale*, in Dir. Lav. 1950, II, 383; LESSONA, *L'art. 429, n. 3, C.P.C. oramai inapplicabile*, in Foro It. 1950, cit. a nota 4, pag. 289; id., *Il contenzioso d'impiego presso gli enti pubblici*

essi si oppongono obiezioni di rilievo, così da suscitare l'impressione, certamente fallace, che essi, più che nascere da una convinzione profonda e più che essere diretti a convincere, tendano a mantenere comunque fermi determinati, o predeterminati, punti di arrivo.

Ma non può non esprimersi nuovamente l'avviso, pur senza pervenire a dettagliate confutazioni superanti i limiti del presente lavoro, che la riferita impostazione della questione nell'ambito degli artt. 2093 C.C. (1) e 429, n. 3, C.P.C. (2) e le conseguenti soluzioni sono costrette a dimenticare che il travaglio degli enti pubblici economici si produsse nel più accentuato periodo corporativo e *perché* si produsse, e sono costretti altresì a sostituire un proprio *perché* a quello inciso nella realtà storica. E solo così possono asserire che due norme squisitamente corporative risultano tuttora vive e applicabili e si sono sottratte alla demolitrice forza abrogante della Costituzione: appunto gli artt. 2093 C.C. (1) e 429, n. 3, C.P.C. (2).

E' opportuno riferirsi ad autorevoli opinioni espresse sull'argomento, che convalidano quanto in questo capitolo e nei precedenti si è venuti esponendo (3).

«La premessa logica e storica dell'art. 429 C.P.C. (2) fu l'ordinamento sindacale-corporativo, basato sulla *pubblicizzazione* del fenomeno economico della produzione mediante l'organizzazione delle associazioni sindacali (persone giuridiche di diritto pubblico) e delle Corporazioni (organi dello Stato). Ma, caduto tale sistema e ritornato lo Stato a basi pienamente democratiche nel campo politico e liberista, almeno in via di principio, nel campo economico, come può giustificarsi la perma-

*economici*, in Riv. Dir. Lav. 1951, I, 233 segg.; NAVARRA, *I risultati del convegno di Bologna sul rapporto d'impiego presso gli enti pubblici economici*, in Riv. Dir. Lav. 1951, I, 243 segg. ecc.; BOZZI ALDO, *Disciplina del rapporto di impiego presso gli enti pubblici economici*, in Riv. Dir. Lav. 1952, I, 1 segg.; BRESSANIN, *Il rapporto d'impiego presso enti pubblici economici e il nuovo progetto di legge sindacale*, in Riv. Dir. Lav. 1952, I, 41 segg.; id. *Il problema degli enti pubblici economici*, in Riv. Dir. Lav. 1953, I, 384 segg. GIORDANO, *Ancora in tema di inquadramento sindacale degli enti pubblici economici* in Dir. Lav. 1952, I, 52 segg.; RICHARD, *Sulla disciplina del rapporto di impiego presso gli enti economici*, cit. a nota 5, pag. 297; NATOLI, *La Costituzione e il progetto di legge sindacale*, in Riv. Giur. Lav. 1953, 15 segg.; MARCHESI, *Sulla giurisdizione nelle controversie di lavoro di dipendenti da enti economici*, in Dir. Lav. 1953, I, 203 segg.; SIMONCINI, *Aspetti sostanziali e processuali del rapporto di impiego presso enti pubblici economici*, in Riv. Dir. Lav. 1954, I, 208.

(1) v. nota 3, pag. 271.

(2) v. nota 1, pag. 41.

(3) v. par. 9, 13, 14, 15, 19.

nenza in vigore di una disposizione di legge inscindibilmente connessa con un ordinamento non più in vigore? » (1).

« Escluso che la norma dell'art 429, n. 3, C.P.C. (2), possa spiegarsi con una speciale natura dell'ente o del reparto di impiego, si ha che la particolare competenza, in essa statuita, è determinata unicamente dall'inquadramento e dal suo perdurare. Non qualsiasi ente pubblico può essere parte ai sensi del summenzionato articolo, ma soltanto un ente pubblico che sia inquadrato in una associazione sindacale. Bastano questi pochi cenni per far comprendere che siamo innanzi a un caso di quel fenomeno modernamente chiamato *qualificazione simultanea*; venuto meno, per soppressione dei sindacati, il fenomeno qualificante (inquadramento sindacale), viene altresì meno il rapporto qualificato (competenza della giurisdizione del lavoro) » (3).

« E' venuto meno l'inquadramento; è venuta meno la possibilità di stipulare nuovi contratti collettivi; è venuta meno la possibilità di supplire al mancato accordo con la sentenza della magistratura del lavoro; è venuta meno la rappresentanza sindacale degli interessi di categoria, ecc. Ora, si domanda che cosa rimanga di tutto l'edificio del corporativismo fascista. Quell'edificio non è stato demolito pietra dopo pietra, ma gli si è tolta una pietra angolare, che l'ha fatto cadere (*l'A. si riferisce al D.L.L. n. 369 del 1944 (4), non ancora alla Costituzione*). Rimangono in piedi i contratti collettivi, in quanto erano riconosciuti come norme giuridiche. Per tutto il resto, i rapporti privati sono tornati alla disciplina precedente, ad essi connaturale; non si comprende perché lo stesso non debba avvenire per i rapporti di impiego pubblico, ed invece debbano essere trascinati in un campo che ad essi non è proprio. Comunque sia, con la decisione attuale si è fatto un passo verso quella certezza del diritto che vale più di una esatta interpretazione. E' ora da augurarsi che anche la Cassazione si ponga la stessa preoccupazione e rinunci all'errata tesi della soppressione degli interessi legittimi » (5).

« A questo (alla revoca del divieto disposto con la L. 16 giugno 1938, n. 1303) (6), si pensò, non perchè il rapporto di lavoro presso tali enti

(1) SCOTTO, *La competenza sulle controversie sui rapporti di impiego degli enti pubblici economici*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1949, cit. a nota 1, pag. 302.

(2) v. nota 1, pag. 41.

(3) CANNADA-BARTOLI, *Inquadramento sindacale e competenza*, in *Foro It.*, 1947, cit. a nota 6, pag. 297.

(4) v. nota 2, pag. 69.

(5) DI VALLES, *Nota a sent. del Cons. di Stato*, in *Foro It.*, 1948, cit. a nota 4, pag. 272.

(6) v. nota 1, pag. 261.



venisse considerato come avente natura privatistica, pur essendo gli enti medesimi considerati pubblici, ma perché si ritenne la necessità di inquadrare quei soggetti nel sistema sindacale corporativo. Che tale fosse l'intento del legislatore del tempo risulta, almeno sembra, chiarissimo, esaminando le varie relazioni. Quella Lantini (Ministro proponente) indicava la *ratio* fondamentale del progetto affermando che « proprio per questi enti di diritto pubblico, i quali svolgono un'attività di produzione di particolare interesse per l'economia nazionale, il divieto di inquadramento sembra, allo stato di sviluppo dei rapporti sindacali, del tutto superato ». Questo perché « sul terreno economico non vi è ragione per non dare a tali enti quella rappresentanza sindacale che permetta ad essi di intervenire negli organi corporativi e di partecipare direttamente alla elaborazione della disciplina economica dei vari settori nei quali essi possono portare, appunto perché enti di diritto pubblico, precise esperienze ed utili motivi di confronto ». Mentre alla Camera l'on. Bruni si limitava a parafrasare le parole del Ministro, al Senato, invece, il sen. Gatti ne rafforzò il contenuto, avvertendo che il divieto di associazione sindacale posto nel 1926 nei confronti degli enti pubblici « non era più consono ai fini stessi dell'ordinamento sindacale corporativo, come si è andato attuando e svolgendo nelle sue progressive realizzazioni, perché il sindacato, sorto come organo di classe, ha subito una profonda trasformazione, innestandosi nella corporazione, strumento dello Stato per la disciplina delle forze economiche ai fini unitari e nazionali ».

« Appare dunque chiaro che l'assoggettamento alla disciplina sindacale-corporativa degli enti pubblici di cui si tratta fu provocato non già dall'essersi riconosciuta la natura privatistica del rapporto di lavoro, ma dalla opportunità di inserire in quell'ordinamento gli enti stessi al fine, soprattutto, di consentire ai medesimi di portare la loro parola nella corporazione ».

« Quando si provvide alla compilazione del nuovo codice di procedura civile, la situazione (quella disciplinata dalla L. 22 gennaio 1934, n. 76) (1) mutò, e le controversie individuali relative a rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti di enti pubblici inquadrati sindacalmente vennero dichiarate di appartenenza del giudice ordinario. Perché si ebbe questo mutamento? La relazione Grandi non è molto chiarificatrice al proposito, limitandosi a dire che il nuovo ordine di procedura civile ha affermato, in conformità dei criteri direttivi del nostro ordinamento sindacale corporativo, la competenza dell'autorità giudiziaria ».

(1) v. nota 2, pag. 299.

Qualcosa di più dice la relazione Fodale della L. 24 febbraio 1941, n. 254 (1), con la quale venne data anticipata attuazione al *novus rerum ordo*, previsto dal codice, disponendosi che « sono deferite all'autorità giudiziaria ordinaria le controversie collettive ed individuali relative a rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti di enti pubblici inquadrati sindacalmente ».

Scrivendo il Fodale nella sua relazione che « si poneva, *insieme* al problema della revisione dell'inquadramento sindacale, il problema della capacità contrattuale delle associazioni e il problema della giurisdizione. Il primo di facile soluzione, il secondo assai più complesso in quanto involgente il complesso dei rapporti tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa. Per vero, la materia giurisdizionale dei rapporti di impiego con gli enti pubblici era stata integralmente acquisita al Consiglio di Stato con la riforma del 1923; ma l'unità sindacale recava in sé l'esigenza di una *unità giurisdizionale*, che non poteva attuarsi se non sul piano della ordinaria giurisdizione ».

Non sembra, pertanto, che sia a dubitarsi della ragione storica costituente l'essenza stessa dell'art. 429, n. 3, C.P.C. (2).

« L'inquadramento sindacale fu voluto per inserire gli enti pubblici svolgenti attività economica nel sistema sindacale-corporativo; la giurisdizione per le controversie di impiego presso tali enti fu voluta come esigenza dell'unità sindacale che richiedeva unità di giurisdizione ».

« La natura del rapporto di impiego, che era la chiave di volta per la distribuzione della giurisdizione, non è mai stata presa in considerazione » (3).

« La ragione delle disposizioni contenute nell'art. 429, n. 1 e 3, (2) del codice di rito sta tutta ed esclusivamente nell'ordinamento sindacale-corporativo del regime fascista ». Oggi non è più data la possibilità di formare accordi normativi di lavoro; oggi non esiste più un inquadramento sindacale disposto con atto della pubblica amministrazione; oggi non esistono più le corporazioni, organo dello Stato.

Se la volontà della legge fu quella di far corrispondere ad unità giurisdizionale, oggi quel motivo determinante della disposizione non ha più ragione di essere. Si può obiettare che la *voluntas legis* non è la *voluntas legislatoris*; e noi, oggi, la *voluntas legis* potremmo tentare accer-

(1) v. nota 4, pag. 267.

(2) v. nota 1, pag. 41.

(3) LESSONA, *Il contenzioso d'impiego presso gli enti pubblici economici*, in Riv. Dir. Lav., 1951, cit. a nota 1, pag. 302.

tarla diversamente, affermando che la ragione della disposizione in esame va ricercata nel tipo di attività dell'ente, indipendentemente dalla qualità pubblica o privata del soggetto.

Al criterio dell'inquadramento si sostituisce il criterio della finalità; ma questa sostituzione implica: a) da un lato la constatazione che il criterio dell'inquadramento sindacale non vale più oggi a sostenere la disposizione dell'art. 429, n. 3 C.P.C. (1); b) dall'altro il riconoscimento della necessità di sostituire a quel criterio un nuovo criterio causale della disposizione stessa.

Al che può trarsi la conclusione che è arbitraria la interpretazione con la quale si pretende, ammessa la scomparsa della originaria *ratio legis*, di sostituirla, per opera di interprete, una nuova ».(2)

« Queste (le Sez. Un. della Cassazione), attraverso una serie di decisioni il cui rigore si è venuto fatalmente accentuando per le premesse da cui sono partite, ritengono che l'ente pubblico economico, agente in concorrenza, per il fatto che fu dichiarato inquadrabile, con determinate formalità, nelle associazioni sindacali di carattere corporativo e ha potuto così usare lo strumento del contratto collettivo di lavoro, è stato attratto nel campo del diritto privato per tutto quanto attiene alla disciplina del rapporto di lavoro coi propri dipendenti. E' appunto da questa concezione di disciplina sostanziale che le Sez. Un., quali suprema corte regolatrice, hanno ammessa la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie individuali di lavoro e di impiego ai sensi dell'art. 429, n. 3, C.P.C. (1).

Che gli enti pubblici economici potessero essere inquadrati in associazioni sindacali e stipulare contratti in regime corporativo ci sembra fosse cosa lecita, ed anzi logica. Una volta fatte rientrare le forze economiche del paese, attraverso la corporazione, nell'ordinamento statale, si era avuto un duplice processo: da un lato l'impresa privata sconfinava dalle norme di diritto privato, per le responsabilità attribuite all'imprenditore di fronte all'interesse superiore della produzione e verso lo stesso Stato; dall'altro gli enti pubblici economici, per il fatto di esercitare un'attività tipicamente produttiva e di esercitarla in concorrenza con le imprese private, venivano a loro volta a sconfinare nella

(1) v. nota 1, pag. 41.

(2) LESSONA, *L'art. 429, n. 3, non è più applicabile*, in Foro It. 1950, cit. a nota 1, pag. 302. Nella sua *Giustizia amministrativa* l'A. mantiene fermo l'indirizzo manifestato nei riguardi dell'art. 429, n. 3, ritenendo che da esso possa prescindere per una diversa soluzione.

regolamentazione di diritto privato, poiché avevano comune attività, comuni strumenti per esercitarla e identità sostanziale nei rapporti di lavoro tra impresa e dipendenti.

Ma, abolito l'ordinamento corporativo, non si vede come possa negarsi che il presupposto per l'inquadramento dell'ente pubblico economico sia venuto a cadere; senza la corporazione, l'avvicinamento tra le due categorie di imprese economiche, pubbliche e private, non è più possibile, e ciascuna assume la propria posizione istituzionale ». (1).

#### **24. - Cenni sulla reale portata dell'art. 2093 C.C. Inesistenza di riflessi sulla natura degli enti pubblici economici dei rapporti di lavoro.**

Quanto alle due norme che ancora avrebbero esistenza ed efficacia, poco oramai va detto, dopo il molto che si è già precisato.

L'art. 2093 (2) dichiara che le disposizioni del libro V del C.C. si applicano agli enti pubblici inquadrati nelle associazioni professionali ed alle imprese esercitate dagli enti pubblici non inquadrati, salve le diverse disposizioni della legge.

L'assoggettamento alla stessa disciplina non può intendersi se non nel senso che quelle manifestazioni estrinseche di attività economica che siano poste in essere dagli enti pubblici, debbano svolgersi secondo le regole del diritto privato, poichè è la manifestazione che viene appunto presa in considerazione nella sua materialità.

Si è già avuto modo di rilevare (3) che l'amministrazione pubblica dell'economia, quando assuma la forma più rimarchevole e più rilevante dell'intervento diretto (4), deve necessariamente estrinsecarsi nelle forme proprie del campo in cui l'intervento si realizza e del pari deve sottoporsi, in tutto o in parte, al regime giuridico che governa quel campo (2). Non è certo il caso di tornare su quei rilievi, ai quali ci si riporta.

All'art. 2093 C.C. (2) non può farsi dire di più. Esso prende atto di un fatto che esisteva da quando esistono enti pubblici economici, cioè

(1) MIGLIORANZI, *Posizione degli enti pubblici economici nell'attuale ordinamento sindacale* in *Dir. Lav.* 1950, cit. a nota 1, pag. 302.

(2) v. nota 3, pag. 271.

(3) v. par. 6.

(4) v. par. 1.

dell'attività economica da essi esercitata, e questa attività dichiara sottoposta, «salve le diverse disposizioni della legge», alle norme del diritto civile. Ma che forse, prima dell'art. 2093 (1), detta attività si svolgeva secondo le regole diverse da quelle contenute nell'abrogato codice di commercio? E qual'è, allora, il carattere innovativo dell'art. 2093 (1), quel carattere da cui si pretende desumere una parificazione definitiva, integrale, tra ente pubblico economico e imprese private?

Ancora una volta, di fronte a talune odierne interpretazioni delle disposizioni corporative imposte dal proposito di affermarne l'attualità, viene fatto di domandarsi se, per avventura, gli enti pubblici economici siano stati «scoperti» dal legislatore corporativo, il quale soltanto si sia accorto che essi esplicano un'attività economica secondo il diritto privato. Eppure il fenomeno è antico, antico di secoli (qualche ente economico, in Italia, ha oltre quattrocento anni di vita) ed ha circa cento anni, se ci si voglia limitativamente riferire al tempo della unificazione dello Stato italiano.

Con l'art. 2093 (1) non si produce parificazione alcuna, nè alcunché di nuovo si introduce che sia incompatibile con i principî affermatosi anteriormente ad esso.

E' da ritenere, in proposito, che l'articolo in parola ed altri del libro V confermino l'esattezza della dottrina che, in base all'interpretazione dell'art. 7 dell'abrogato codice di commercio (2) affermava la impossibilità, per ogni tipo di ente pubblico di esercizio «professionale» di atto di commercio, riferendosi il concetto di professionalità non all'abituale attività ma al fine di questa e al modo di esercizio (3).

Ed è da ritenere, altresì, che la riserva contenuta nell'ultimo comma dell'art. 2093 C.C. (1), non riguardi soltanto quelle disposizioni che dichiarino non applicabile questo o quell'istituto (e in tali disposizioni è già la riprova della differenza tra enti pubblici economici ed imprese private, poiché esse concernono molteplici istituti o interi blocchi di istituti, quali il fallimento, la costituzione delle società, ecc.), ma si estendano tanto a quelle che discendono dai principî generali relativi

(1) v. nota 3, pag. 271.

(2) *C. Comm.* (1882) ART. 7 — «Lo Stato, le provincie ed i comuni non possono acquistare la qualità di commercianti, ma possono fare atti di commercio, e per questi rimangono soggetti alle leggi ed agli usi commerciali».

(3) CANNADA-BARTOLI, *Inquadramento sindacale e comp.* cit. a note 6, pag. 297 e 3, pag. 304; COLAGROSSO, *op. cit.*, pag. 17, nota 1; SEGNI, *Impressioni sulla nuova legge del fallimento*, in *Dir. fallim.* 1942, I, 88 segg.; BOZZI ALDO, *Disciplina del rapporto d'impiego presso gli enti pubblici econ.*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1952, I, 1 segg. cit. a nota 1, p. 302.

alle persone giuridiche pubbliche (1) (2), quanto alle norme fondamentali di giustizia amministrativa (3).

Non pare siano alimentabili dubbi circa l'effettiva portata dell'art. 2093 (4) dal quale esce disciplinato — con criteri, come si è osservato, né innovativi né rivoluzionatori — il contenuto dell'attività svolta dagli enti pubblici nel solo punto (l'estrinseca materialità) in cui essa coincide con l'attività dell'impresa privata e si atteggia, appunto e soltanto nel suo contenuto e nei rapporti coi terzi, in modo simile.

Per tutt'altro ne diverge e ne costituisce, in certo modo, l'antitesi; ne diverge, oltre che per la natura del soggetto attivo, perché è fase e momento dell'azione che gli enti pubblici svolgono, e sono tenuti a svolgere (sul privato imprenditore non incombono obblighi di sorta, e movente e scopo della sua opera hanno per confine l'interesse suo), quali cooperatori dello Stato, per il raggiungimento di fini di collettivo benessere (5).

Con altre due considerazioni va concluso l'argomento:

a) l'art. 2093 C.C. (4) ha per destinatari gli enti pubblici «inquadri» nelle associazioni professionali fasciste. L'art. 2201 (6) impone lo obbligo di iscrizione nel registro delle imprese agli «enti pubblici che hanno per oggetto esclusivo o principale un'attività commerciale».

Si è in presenza di due norme distinte, ciascuna delle quali si rivolge a due distinti gruppi di soggetti. Poiché le disposizioni del libro V (tra cui sono comprese quelle particolari disciplinanti l'iscrizione in apposito registro per le imprese commerciali) si applicano agli enti inquadri, secondo l'art. 2093 (4), l'art. 2201 C.C. (6) sarebbe stato del tutto superfluo se con esso non ci si fosse voluti dirigere ad enti pub-

(1) BOZZI ALDO, *Disciplina del rapporto d'impiego* ecc. cit. a nota 1, pag. 302.

(2) Si ricordi inoltre: C.C. ART. 11. — *Persone giuridiche pubbliche*. «Le provincie e i comuni nonchè gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico».

(3) CANNADA-BARTOLI. *Inquadr. sind. e comp.*, cit. a nota 3, pag. 304 ivi cit., CAMMEO, *Giur. It.* 1938, III, 108.

(4) v. nota 3, pag. 271.

(5) Sul punto dell'attività degli enti pubblici econ. sulle caratteristiche di essa, in contrapposto alle caratteristiche di quella esplicata da private imprese, sulla funzione degli enti pubblici economici nel quadro dell'azione della pubblica amministrazione e su altri punti di rilevante interesse anche ai fini di queste osservazioni, ci si è largamente intrattenuti nel Cap. II, e particolarmente ai par. 4, 5, 6 e 7.

(6) C.C. ART. 2201. — *Enti pubblici*. «Gli enti pubblici che hanno per oggetto esclusivo o principale un'attività commerciale sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese».

blici « diversi da quelli inquadrati »: cioè, agli enti espliciti esclusivamente o prevalentemente attività commerciale, « che sono proprio enti economici ».

Le deduzioni sono ovvie, e possono così sintetizzarsi:

1) Non è esatto che (come si sostiene dalle tendenze dianzi esaminate) l'art. 2093 (1) abbia inteso identificare l'intera categoria degli enti economici, indipendentemente dall'inquadramento. E' esatto, invece, che esso si riferisce proprio e « soltanto » agli enti nei cui riguardi la pubblica amministrazione avesse emesso l'atto formale amministrativo di inquadramento, collettivo o individuale, avvalendosi della revoca del divieto. L'art. 2201 (2) non avrebbe, altrimenti, senso alcuno. Gli enti che esercitano, in via prevalente o addirittura esclusiva, attività commerciale sono, al di là da ogni dubbio, enti economici; identificata la categoria dall'art. 2093 (1), che bisogno ci sarebbe stato di esso art. 2201 (2)? Stabilito un adempimento (iscrizione) per le imprese private a carattere commerciale, gli enti pubblici con lo stesso carattere sarebbero stati soggetti allo stesso adempimento.

2) Rimane confermato che presupposto di applicabilità, e più esattamente, di esistenza, dell'art. 2093 (1) è l'« inquadramento » nelle associazioni professionali fasciste (e neanche la mera inquadrabilità, perché tutti gli enti economici erano potenzialmente inquadrabili, anche se agissero in regime di monopolio, ai sensi dei provvedimenti revocativi del divieto; eppure l'art. 2201 (2) si indirizza ad enti economici).

3) Ceduta, anche per le suesposte osservazioni, la premessa posta dall'interprete di oggi di una mera identificazione scaturente dall'art. 2093 (1), cade quanto su di essa si è costruito (perdurare di efficacia della norma), ove già e premessa e conseguenze non siano inaccettabili — come appaiono — per le molteplici ragioni che sono state prima prospettate.

Per quanto non riguardi le deduzioni tratte dagli artt. 2093 e 2201, è da tener presente che la iscrizione nel registro delle imprese non è idonea a costituire la qualifica di imprenditore, ove manchi l'elemento obiettivo dell'esercizio « professionale » (e per gli enti pubblici, come

(1) v. nota 3, pag. 271

(2) v. nota 6, pag. 310.

si è rilevato precedentemente, non è a parlarsi di professionalità) di una attività commerciale (1).

b) Con più diretto riferimento ai rapporti di lavoro, l'art. 2093 (2) rimane isolato e per l'abrogazione delle norme che lo precedono, quali quelle contenute nel capo II (artt. 2063-2066) (3) sulle ordinanze corporative e gli accordi economici collettivi, e nel capo III (art. 2067-2081) (3) sul contratto collettivo di lavoro e le norme equiparate, e per la modificazione o abrogazione parziale di norme successive a causa della enucleazione da esse dei riferimenti alle norme corporative (es. artt. 2095, 2096, 2097, 2099, 2100, 2101, 2102, 2106, 2108, 2109, 2110, 2111, 2113, ecc.) (4).

Ma le disposizioni ora esemplificativamente citate riguardano le condizioni del rapporto individuale di lavoro. Quello che conta è che non vivono più quelle dei capi II e III, relative alla disciplina collettiva di detto rapporto, di guisa che è rotto ogni vincolo dell'art. 2093 (2) norma corporativa per eccellenza, con gli istituti corporativi di contenuto sindacale.

La constatazione (invero, piuttosto lapalissiana, ma è utile enunciarla in tanto fiorire di correnti vivificatrici e riesumatrici) è che non si presenta oggi alcuna questione (e come potrebbe?) di carattere sostanziale, dal che viene ribadita la osservazione precedentemente fatta: che, cioè, nell'ambito dei rapporti di lavoro, l'art. 2093 (2) serve di ponte alla interpretazione per affermare l'attualità dell'altra norma tipicamente corporativa: quella dell'art. 429, n. 3, C.P.C. (5).

(1) CANNADA-BARTOLI, cit. a nota 3, pag. 309 e, ivi, SEGNI, cit. a nota 3, pag. 309; FERRARA jun, *Gli imprenditori e le società*, Firenze, 1943, p. 36-37; BARASSI, *Istituzione di diritto civile*, Milano, 1942, p. 417; VALERI, *Un retitto dell'atto di commercio*, in Riv. Dir. Comm., 1943, I, p. 46 segg.

(2) v. nota 3, pag. 271.

(3) C.C. Libro V. - Titolo I. — *Della disciplina delle attività professionali*. Capo II - ARTT. 2063-2066. Capo III. - ARTT. 2067-2081.

(4) C.C. Libro V - Titolo II. — *Del lavoro nell'impresa*. Capo I - ARTT. 2095, 2096, 2097, 2099, 2100, 2101, 2102, 2106, 2108, 2109, 2110, 2111, 2113, ecc.

(5) v. nota 1, pag. 41.



**25. - Il ripristino della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo derivante dalla costituzionalizzazione dei T.T.UU. del 1924, causa della posizione dell'art. 429, n. 3, C.P.C. contro la Costituzione.**

Che altro può dirsi di questa tormentatissima norma, voluta per far corrispondere l'unità giurisdizionale alla unità sindacale conseguita col mezzo dell'inserimento degli enti pubblici economici nella corporazione? (1).

Che altro dire di questa norma, in cui sembra vedere raffigurato il prodigio del ramo che si arricchisce di foglie nel vuoto spazio, dopo che il tronco dell'albero padre è stato reciso e le radici sono state estirpate?

Le premesse logiche, storiche, giuridiche stanno tutte nell'ordinamento corporativo; corporativa è la ragione, corporativi i dichiarati fini.

Troppo bisogna superare per considerare viva e attiva questa disposizione, con la quale si portano nell'ambito giurisdizionale del giudice ordinario le controversie tra gli enti pubblici economici « inquadrati nelle associazioni sindacali » e i loro dipendenti.

E bisogna, soprattutto, non avvedersi che i limiti originari del problema (se un problema veramente esista ancora) sono stati via via spostati e, inavvertitamente o deliberatamente, superati dalle tendenze, al cui esame sono stati, in parte, dedicati i paragrafi precedenti, le quali mirano a fissare ed a stabilizzare, la situazione giurisdizionale determinata dalle leggi corporative (col mutarne come si è abbondantemente posto in rilievo, la ratio vera e con lo scorporativizzarle) per renderle operanti nell'attualità e per affidarle ancora alitanti di innaturale respiro ad un eguale avvenire processuale.

Quindi, il legislatore fascista si avvide che la corporazione, strumento di disciplina unitaria, non era in grado di assolvere la sua funzione se in essa non avessero collaborato gli enti pubblici economici (2); stabilì di immettere tali enti nella corporazione per via della formazione sindacale (2); e non poteva diversamente operare senza compromettere gravemente la politica economica del regime. Quando ebbe inseriti gli enti pubblici economici nella corporazione col revocare i divieti di inquadramento, esitò circa due anni prima di dichiarare applicabili a quegli enti

(1) Cfr. la relazione *Fodale* alla legge anticipatrice del 1949, riportata al par. 23. e richiamata dal *Lessona* (v. testo del par. cit. e nota n. 3, pag. 306).

(2) v. relazione del Ministro delle Corporazioni in sede di conversione in legge del R.D.L. 15 febbraio 1937, n. 316, testualmente riportata al par. 11 (n. 3, pag. 260).

le norme della L. 3 aprile 1926, n. 563 (1), e del R.D. 1° luglio 1926, n. 1130 (2), sulla stipula, deposito e pubblicazione dei contratti collettivi (3); e altra strada non gli era aperta, non potendosi far ricorso a diversa disciplina, dato che tutte le forze economiche dovevano cooperare nella corporazione con pari diritti e pari obblighi.

Quando ebbe portati nella corporazione gli enti economici e quando li ebbe assoggettati alla normale disciplina delle stipulazioni collettive, esitò ancora per altri due anni prima di risolvere il problema della giurisdizione con l'attribuire al giudice ordinario la cognizione delle controversie tra gli enti inquadrati e il loro personale: e altra soluzione non si prospettava, dato il duplice presupposto dell'inquadramento e della disciplina sostanziale imposta agli enti pubblici e data la necessità di adeguare alla unità sindacale la unità giurisdizionale (4).

Queste tappe lente del processo di assorbimento degli enti pubblici economici nella corporazione e le lunghe esitazioni del legislatore hanno una propria diretta eloquenza. Confermano che esso legislatore non fondò i suoi provvedimenti sulla pretesa natura privata dell'attività degli enti stessi, ma ebbe fino all'ultimo presenti le caratteristiche pubbliche di questi, così da rimaner perplesso per anni di fronte alla equiparazione alle imprese private nella disciplina sia sostanziale, sia processuale. Confermano che egli fu fatalmente portato alle due conseguenze (la sostantiva e la giurisdizionale) dall'aver chiamati gli enti nella corporazione per la strada della formazione sindacale (5), nella quale non potevano, ovviamente, coesistere situazioni particolari e diverse, che avrebbero frustrata la esigenza unitaria. Confermano, infine, che tutto il processo di assorbimento, nella sua triplice fase, durata un quadriennio, aderiva alla soluzione totalitariamente corporativa data dal regime ai problemi economico-sociali. La presupponeva e, nello stesso tempo, concorreva a completarla.

Malgrado questo, l'art. 429, n. 3 (6), estremo riflesso corporativo

(1) v. nota 3, pag. 51.

(2) v. nota 2, pag. 259.

(3) La sottoposizione alla comune disciplina collettiva fu disposta infatti (*v. par. 13*) solo con la L. 9 settembre 1939 n. 1488, mentre la prima revoca di divieto è del febbraio 1937 e l'ultima è del giugno 1938 (*v. par. 11*). Ma anche la legge 1939 non consentì la pubblicazione dei contratti collettivi riguardanti gli enti pubblici inquadrati fino a quando non fosse stata risolta la questione giurisdizionale.

(4) Vi provvede con la L. 24 febbraio 1941, n. 254 (*v. nota 4, pag. 267*), anticipatrice dell'art. 429, n. 3, C.P.C. (*v. nota 1, pag. 41*) approvato con R.D. 28 ottobre 1940, n. 1443 (*v. nota 2, pag. 108*), ma destinato ad entrare in vigore soltanto il 21 aprile 1942; *v. par. citati alla nota precedente*.

(5) *v. relazione richiamata a nota 2, pag. 313*.

(6) *v. nota 1, pag. 41*

sul terreno della giustizia, vive per opera di interprete; vive malgrado la Costituzione; vive — se le parole non sgomentano — contro la Costituzione.

Non si nega che gli artt. 103 (1) e 113 (2) Cost. abbiano confermato l'assetto giurisdizionale anteriore fissato dalla legge fondamentale del 1865 e dai testi unici delle leggi sugli organi della giustizia amministrativa; ma si sostiene che essi non riguardino gli enti pubblici economici, in quanto il carattere privatistico del rapporto di impiego col proprio personale escluderebbe la tutela giurisdizionale del giudice amministrativo.

Anche quest'ultima tesi non si sottrae al rilievo già formulato circa la progressività di superamento, da parte delle correnti vivificatrici, di tutti gli ostacoli che vengano a frapporsi su di una strada, che sembra nettamente tracciata per essere percorsa ad ogni costo fino all'attingimento di prefissata meta.

Delle norme costituzionali a contenuto giurisdizionale si è detto tanto diffusamente da non avvertire la necessità di tornare su di esse.

La competenza esclusiva del Consiglio di Stato e della Giunta provinciale amministrativa, già posta rispettivamente dall'art. 29 del T.U. 26 giugno 1924, n. 1054 (3) e dall'art. 4 del T.U. 26 giugno 1924 n. 1058 (4), è venuta a far parte integrante dell'art. 103 (1); le norme che la ponevano sono venute, per effetto della conferma, ad assumere valore di norme costituzionali (5).

L'art. 29 del T.U. n. 1054 (3) (e così l'art. 4 del T.U. n. 1058, n. 1) (4), assegna alla competenza esclusiva del Consiglio di Stato i ricorsi in materia di impiego prodotti da dipendenti dallo Stato e dagli «enti o istituti

(1) v. nota 2, pag. 274.

(2) v. nota 1, pag. 290.

(3) v. nota 1, pag. 265.

(4) R.D. 26 giugno 1924, n. 1058. — *Approvazione del T. U. delle leggi sulla Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale.* (Gazz. Uff. 7 luglio 1924, n. 158).

Titolo I. — *Competenza della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale.*

.....

T. U. ART. 4 (Art. 1, n. 12, art. 2 del T. U. 17 agosto 1907, n. 699, art. 16 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 2840) «La Giunta provinciale amministrativa giudica con giurisdizione esclusiva sui ricorsi per questioni derivanti dal rapporto d'impiego prodotti da impiegati assunti in servizio, secondo gli ordinamenti delle rispettive amministrazioni, dai Comuni, dalle Province, dalle istituzioni pubbliche di beneficenza o da qualsiasi altro ente od istituto pubblico sottoposto alla tutela od anche alla sola vi-

pubblici sottoposti a tutela od anche a sola vigilanza dell'amministrazione centrale dello Stato » ecc.

Nessuna discriminazione tra enti pubblici e neppure alcun germe di discriminazione; anzi l'art. 29 (1) adotta rilevante larghezza indicativa, comprendendo tutti gli enti o istituti soggetti anche a semplice vigilanza.

L'art. 429, n. 3 (2), come si è visto a suo tempo, costituisce *deroga* al principio generale della competenza esclusiva, limitatamente agli enti inquadrati sindacalmente.

L'art. 103 Cost. (3), nel confermare e nell'elevare a rango costituzionale l'art. 29 del T.U. n. 1054 (1), « non fa salva la deroga », nè prevede eccezioni od esclusioni che rendano lecita una qualunque distinzione nella categoria degli enti pubblici.

Esso non lascia spazio all'art. 429, n. 3, C.P.C. (2) che sta tra la norma confermata e costituzionalizzata (art. 29 T.U. n. 1054) (1) e la norma confermatrice (art. 103 Cost.) (3); della prima è modificativo, della seconda è ignorato.

Nel momento in cui la norma costituzionale attrae, accoglie e porta l'altra al proprio livello, lo spazio intermedio è abolito; e l'art. 429 (2) non può avere ulteriore esistenza, poichè l'art. 103 Cost. (3) non riafferma la limitazione apportata al sistema del contenzioso di impiego dalla disposizione processuale a carattere e integralmente all'antecedente regime giurisdizionale.

gilanza dell'amministrazione pubblica locale. Restano tuttavia ferme le disposizioni vigenti circa i maestri elementari.

Pei ricorsi contro le deliberazioni delle rispettive amministrazioni con le quali gli impiegati siano stati destituiti, dispensati dal servizio o in qualsiasi altra forma licenziati, o siano stati sospesi per un tempo maggiore di tre mesi ovvero siano provveduto alla formazione del loro ruolo di anzianità, la Giunta provinciale amministrativa decide anche in merito.

Sono altresì attribuiti all'esclusiva giurisdizione della Giunta provinciale amministrativa, che si pronuncia anche in merito.

1) I ricorsi e le opposizioni contro le deliberazioni dei Consigli comunali in materia di fiere e mercati, ai termini dell'articolo 1 della legge 17 maggio 1866, n. 2983, omissa la decisione della deputazione provinciale preveduta nel secondo capoverso del detto articolo;

2) I ricorsi contro le iscrizioni nel ruolo della spesa per la somministrazione del chinino agli operai ed ai coloni affetti da febbri palustri, ai termini dell'art. 159 del T. U. delle leggi sanitarie, approvato con R. D. 1° agosto 1907, n. 636 ».

(5) v. nota 3, pag. 272.

(1) v. nota 1, pag. 265.

(2) v. nota 1, pag. 41.

(3) v. nota 2, pag. 274.

**26. - Presupposti della competenza esclusiva del giudice amministrativo alla stregua dei T.T.UU. del 1924. Giustificazione e condizione dell'inquadramento in regime corporativo.**

Come e perchè, poi, il rapporto di impiego presso gli enti pubblici economici si sia « privatizzato », non riesce, in verità, molto chiaro, pur se ciò sia stato asserito con quantitativa dovizia di argomenti.

Se ciò è avvenuto per l'inquadramento e per la sottoposizione alla comune disciplina collettiva dei rapporti di lavoro, ci si imbatte nuovamente in un effetto che non può sopravvivere alla causa; cessati l'inquadramento e la possibilità di esso, cessata la disciplina corporativa dei rapporti di lavoro e la sottoponibilità ad essa, cessa il transitorio effetto e cessano tutti i riflessi di questo.

Quale altra perdurante giustificazione avrebbe questo indelebile marchio privatistico dal quale sarebbero colpiti non solo i rapporti effettivamente regolati in concreto da contratti collettivi, ma anche quelli che continuarono e continuano, ad essere disciplinati dai regolamenti unilaterali degli enti?

E se per avventura voglia dirsi che il carattere privatistico dei rapporti di lavoro preesisteva all'inquadramento, si ritorna fatalmente alla questione già esaminata a proposito della pretesa preesistente attività privata degli enti economici, si ritorna, cioè, alla modificazione della *ratio* dell'inquadramento e delle inerenti disposizioni sostanziali e processuali. E valgono al riguardo considerazioni già esposte in proposito (1).

Due brevi osservazioni vanno, tuttavia, rapidamente prospettate.

a) L'art. 29 del T.U. n. 1054 (2) (e similmente l'art. 4 del T.U. n. 1058) (3) fonda la competenza esclusiva del giudice amministrativo in materia d'impiego su un presupposto soggettivo e su un presupposto oggettivo.

Il primo riguarda la natura, la qualità di uno dei soggetti della controversia, di quello nei confronti del quale questa è proposta: deve trattarsi dello Stato o di enti pubblici sottoposti a tutela o a vigilanza; il controllo statale è il mezzo adottato dalla norma per distinguere gli enti pubblici dai privati (4).

(1) v. par. 20-23.

(2) v. nota 1, pag. 265.

(3) v. nota 4, pag. 315.

(4) Cfr. ZANOBINI, op. cit. vol. II, p. 179-180.

Il secondo è che la controversia derivi da un rapporto di impiego con l'ente pubblico, « sia esso di ruolo o a titolo di avventiziato, sia disciplinato da norme pubblicistiche o dalla legge sull'impiego privato » (1).

Inserito l'art. 29 (2) nella disciplina giurisdizionale fissata dalla Costituzione, ricostituitasi intera la sua validità incompatibile con la deroga limitativa derivante dall'art. 429, n. 3, C.P.C. (3), la competenza esclusiva del Consiglio di Stato rimane determinata dal duplice presupposto ora indicato; e quello soggettivo resta segnato dall'immodificabile criterio identificativo della sottoposizione al controllo dello Stato nella forma della tutela o della vigilanza.

Se a tale controllo sia assoggettato, l'ente pubblico, economico o meno, realizza la prima condizione.

La seconda condizione si realizza ogni qualvolta la controversia tragga origine da un rapporto di impiego con l'ente pubblico, quali che siano il carattere e il contenuto del rapporto stesso; la disposizione indica la materia, senza richiedere particolari qualificazioni ed allo scopo di escludere altri rapporti con l'ente pubblico che esulino da quelli di impiego intesi nei sensi a cui si è accennato a proposito del R.D. 21 maggio 1934, n. 1073 (4) (5).

Ripristinata nella sua integrità la giurisdizione esclusiva senza la sottrazione operata dall'art. 429 (3), gli enti pubblici economici — o, meglio, le vertenze, di impiego che li riguardano — non possono essere esclusi da tale competenza che per una sola causa: che cessino, cioè, di esser considerati pubblici.

Ma qui non basta più la sagace costruzione dell'interprete; occorre la espressa volontà di un legislatore, che denaturi gli enti pubblici economici e li privi della qualifica pubblicistica, che assai di frequente è ad essi esplicitamente attribuita o riconosciuta dalla legge.

Sarebbe una riforma piuttosto audace e, in senso evolutivo, rivoluzionaria, in quanto in contrasto con gli aspetti e le cause del fenomeno attuale dell'intervento della pubblica amministrazione nella economia (6).

(1) Cfr. GUICCIARDINI, *Giustizia amministrativa*, cit. p. 179.

(2) v. nota 1, pag. 265.

(3) v. nota 1, pag. 41.

(4) v. nota 4, pag. 51.

(5) v. par. 22 e cfr. gli AA. citati a nota 5, pag. 299.

(6) v. par. 4-8.

b) Se concezione politica e organizzazione corporativa della economia costituiscono la *ratio* dell'inquadramento degli enti pubblici economici, il carattere pubblico delle associazioni sindacali e la qualità di organi dello Stato propria delle corporazioni ne costituiscono la giustificazione e la condizione indispensabili.

Lo asserisce lo stesso legislatore, ponendo in particolare evidenza che, se in un primo momento « il divieto di far parte di associazioni sindacali nei confronti degli enti pubblici in esame poteva giustificarsi in considerazione che il sindacato non poteva esser posto in un piano superiore a quello degli enti investiti di sovranità direttamente dallo Stato *« con l'ordinamento nuovo, le attività di un dato settore economico sono poste sotto il potere regolatore della corporazione, che, quale organo della pubblica amministrazione »*, non può che ispirarsi necessariamente alle regole del contemperamento degli interessi di categoria con quelli superiori della produzione » (1) (2).

L'ordinamento nuovo, a cui il legislatore si riferisce, è quello determinato dalla L. 5 febbraio 1934, n. 13 (3), che reca la disciplina definitiva delle corporazioni ed a queste ancor più lega, creando vincoli inestricabili, le associazioni sindacali, consolidandole quali « strumenti della politica economica unitaria della Nazione » (2).

Da questa duplice giustificazione dell'inquadramento (cioè, si ripete: pubblicità del sindacato; qualità di organo dello Stato della corporazione) discende che il rapporto di lavoro con gli enti pubblici economici non fu attratto in una sfera privatistica, e non può, perciò, ritenersi privatizzato dall'inquadramento (privatizzazione che, in ogni caso, col venir meno dell'inquadramento e dell'inquadrabilità cessa). Enti pubblici, i sindacati, ne stabiliscono le condizioni secondo le leggi corporative ed esprimono l'incontro delle loro volontà mediante il con-

(1) Relaz. Ministro Corporazioni, cit.

(2) Cfr. anche: FEROCI, op. cit. pag. 103 «...Questa progressiva estensione del regime sindacale non appare oramai più contrastante con la natura pubblica degli enti date le particolari caratteristiche del sindacato italiano, che è anch'esso *ente di diritto pubblico, posto sotto il controllo dello Stato* » e GASPARRI, op. cit., pagg. 165-166. « Una volta stabilito, e oramai nessuno più ne dubita, *che le associazioni professionali sono degli enti ausiliari dello Stato*, e precisamente degli *strumenti della politica economica unitaria della Nazione*, sarebbe illogico che alla loro disciplina si sottraessero proprio quegli enti produttivi, la cui funzione nell'economia nazionale è talmente preponderante da provocare l'assunzione nel campo del diritto pubblico ». Cfr. inoltre, gli AA. cit. a nota 1., pag. 262 e in nota 2, pag. 268.

(3) L. 5 febbraio 1934, n. 163. — *Costituzione e funzioni delle corporazioni*. (Gazz. Uff. 20 febbraio 1934, n. 42).

tratto collettivo, che è *norma corporativa* (art. 5 disp. prel. C.C.) (1) e come tale, è *fonte di diritto* (art. 1, n. 3, disp. prel. C.C.) (2).

La sottoposizione alla stessa disciplina collettiva dei rapporti vigenti per le private imprese (sottoposizione giustificata dalle suindicate condizioni introdotte dall'«ordinamento nuovo») non porge, invero, argomento solido all'asserta privatizzazione ed alla conseguente tesi giurisdizionale. Forse, con maggior rigore di esattezza, può dirsi che furono proprio le imprese private ad essere, in certo senso, portate sul piano del diritto pubblico quanto ai rapporti di lavoro, realizzati da norma corporativa formata da soggetti pubblici se non anche costituzionali (3), effetto della «pubblicizzazione» del fenomeno economico della produzione mediante l'organizzazione delle associazioni sindacali (persone giuridiche di diritto pubblico) e delle corporazioni (organi dello Stato) (4).

Anche sotto i due aspetti accennati, la premessa secondo la quale il carattere «privatistico» dei rapporti di lavoro con enti pubblici economici sottrarrebbe le relative controversie al regime giurisdizionale costituzionalmente confermato, non si presenta fornita di requisiti di suaività pari a quelli di elusività.

Non è, infatti, atta a convincere che l'art. 429, n. 3, C.P.C. (5), con cui si volle dare unità giurisdizionale all'unità sindacale realizzata nell'ambito della corporazione, sia compatibile con la Costituzione e non sia, invece, contro di essa.

(1) C.C. (*Preleggi*). ART. 5. — *Norme corporative*. « Sono norme corporative, gli accordi economici collettivi, i contratti collettivi di lavoro e le sentenze della magistratura del lavoro nelle controversie collettive ».

(2) C.C. (*Preleggi*). ART. 1. — *Indicazioni delle fonti*. « Sono fonti del diritto:

- 1) le leggi;
- 2) i regolamenti;
- 3) le norme corporative;
- 4) gli usi ».

(3) Sul carattere costituzionale dei sindacati corporativi, v. nota 1, pag. 279.

(4) v. par. 23 e nota 1, pag. 304; v. anche note 3, pag. 304; 5, pag. 304; 3, pag. 306; 2, pag. 307.

(5) v. nota 1, pag. 41.



## CAPITOLO VI.

L'ATTUALE SITUAZIONE DEI DIPENDENTI DA ENTI  
PUBBLICI ECONOMICI E DA AZIENDE AUTONOME  
DELLO STATO

Sommario: 27. - *Ancora dominio dell'incertezza: del giudice, della natura del rapporto, del diritto.* 28. - *Garanzie sostanziali e garanzie giurisdizionali nel rapporto pubblico di lavoro. Diritti soggettivi e interessi legittimi. L'eccesso di potere. L'annullabilità dei provvedimenti illegittimi da parte del giudice amministrativo. Potere discrezionale dell'ente pubblico e volontà libera del privato datore di lavoro.* 29. - *Garanzie sostanziali e garanzie giurisdizionali nel rapporto privato di lavoro. Limitazione di diritti soggettivi. La tesi della «privatizzazione» esclude la tutelabilità degli interessi legittimi. sottrazione dell'uso del potere discrezionale al controllo giurisdizionale. I poteri del giudice ordinario non comprendono il potere di annullamento. Riparazione pecuniaria in luogo della restitutio in integrum.* 30. - *Conclusioni derivanti dall'assunta sopravvivenza dell'art. 429, n. 3, C.P.C. Impoverimento della garanzia sostanziale e di quella giurisdizionale nel rapporto con Enti pubblici economici. Esempificazione di provvedimenti annullabili dal giudice amministrativo. Rimedi consentiti al lavoratore privato in situazioni analoghe. Riduzione di estensione e di intensità dei rimedi concessi al dipendente da ente economico per la soppressione degli interessi legittimi e per la inconseguibilità dell'annullamento.* 31. - *Effetti della incertezza circa la natura del rapporto sul contenuto sostanziale della disciplina di esso. L'attuale tendenza di alcuni enti pubblici economici. Termini di una alternativa: disciplina privatistica o disciplina pubblicistica. Inesistenza di soluzione intermedia.* 32. - *Inesattezza dell'opinione sull'orientamento in senso privatistico della disciplina del rapporto di lavoro presso gli enti pubblici economici. Indirizzi nettamente pubblicistici della suddetta disciplina presso tali enti. Limitata influenza dell'inquadramento sindacale sui regolamenti degli enti.* 33. - *Opportunità di intervento del legislatore che ponga termine ai contrasti interpretativi sulla questione giurisdizionale.* 34. - *Esclusione della necessità di intervento legislativo per l'abrogazione di norme sostanziali. Ricostruzione della posizione istituzionale degli enti pubblici economici relativamente al rapporto di lavoro. Riacquisto del potere regolamentare, cadute le cause di deviazione verso i sindacati corporativi di diritto pubblico. Indirizzi di*

*leggi sindacali. 35. - Identificazione di una esigenza comune a tutti gli enti pubblici comunque denominati: la effettiva regolamentazione del rapporto di lavoro. Auspicio di provvedimento legislativo che faccia obbligo agli enti di provvedere al disciplinamento del rapporto e fissi gli istituti fondamentali.*

## **27. - Ancora dominio dell'incertezza: del giudice, della natura del rapporto, del diritto.**

Appare superfluo precisare che il largo spazio dedicato, nel precedente capitolo, all'esame degli indirizzi attuali concernenti il rapporto di lavoro presso enti pubblici economici o presso aziende autonome dello Stato, è in relazione di stretta e assoluta necessità con l'oggetto dell'indagine.

I lavoratori degli enti o delle aziende suddetti mancano della certezza della loro situazione proprio perchè si sono manifestati tali indirizzi; i quali non costituiscono termini di una antica teorica contenuta e contenibile nei confini delle manifestazioni di pensiero e quindi non idonea a produrre effetti pratici immediati; incidono invece immediatamente sulla concreta realtà, in quanto le correnti in contrasto trovano espressione nella giurisprudenza della Cassazione (1) (tesi privatistica: competenza del giudice ordinario) ed in quella del Consiglio di Stato (tesi pubblicistica: competenza del giudice amministrativo).

La prima certezza che manca è, dunque, quella del giudice.

E poichè la competenza del magistrato ordinario o di quello amministrativo è affermata o negata, come si è visto, sulla base della diversa ed antitetica qualificazione della natura del rapporto di lavoro, manca altresì la certezza del carattere sostanziale del vincolo che lega quei lavoratori agli enti o alle aziende da cui dipendono.

In ogni campo in cui sorgano e si sviluppino rapporti giuridicamente apprezzabili, il grado di rilevanza dei diritti dei soggetti, e in certo modo la stessa esistenza, è fondato sui due principali elementi della sicura identificazione dell'indole del rapporto e della maggiore o minore intensità della protezione giurisdizionale garantita a quei diritti.

(1) E' da avvertire che i suindicati indirizzi riguardano anche le Aziende autonome dello Stato e che, conseguentemente, anche ad esse si riferisce il contenuto e di questo e dei capitoli che precedono Cfr. ad es.: per l' *Arur*, Cass. Civ. 11 agosto 1951 n. 2507, in *Giur. Compl. Cass. Civ.* 1951, 3, I, n. 2926, con nota; 9 luglio 1953 n. 2218, in *Riv. Dir. Lav.* 1953, II, 274; per l'*Istituto Poligrafico dello Stato*, 9 giugno 1952 n. 1645, *F. I.* 1952, I, 843; per la *Gestione Raggruppamento Autocarri*, 14 febbraio 1953 n. 377. in *Riv. Dir. Lav.* 1953, II, 182.

Manca, pertanto, nei dipendenti da enti pubblici economici o da aziende di Stato, anche la certezza del proprio diritto, quale conseguenza della mancante certezza della natura del rapporto e della mancante certezza del giudice (i poteri del magistrato ordinario e i poteri del magistrato amministrativo non sono eguali, e non è, quindi, eguale l'intensità di tutela).

La situazione dei dipendenti in discorso si condensa, in definitiva, in questa triplice incertezza (incertezza del giudice; incertezza della natura del rapporto; incertezza dei propri diritti). Così caratterizzata, non può nemmeno essere appropriatamente denominata una « situazione », se tale sia quella che abbia lineamento preciso e fondamento solido e sicuro.

Egual è, naturalmente, la situazione degli enti pubblici economici e delle aziende di Stato, che, quanto ai rapporti di lavoro e alle loro derivazioni, si atteggiavano nelle maniere più disparate e contraddittorie, nella vana ricerca di un equilibrio fermo e definitivo che li aiuti a ritrovare se stessi e a ricomporre il proprio deformato profilo.

## **28. - Garanzie sostanziali e garanzie giurisdizionali nel rapporto pubblico di lavoro. Diritti soggettivi e interessi legittimi. L'eccesso di potere. L'annullabilità dei provvedimenti illegittimi da parte del giudice amministrativo. Potere discrezionale dell'ente pubblico e volontà libera del privato datore di lavoro.**

E' noto che, nel rapporto pubblico di lavoro, la garanzia giuridica sostanziale del dipendente è data dalla esistenza di diritti soggettivi e di interessi legittimi e la correlativa tutela giurisdizionale deriva dalla possibilità di far valere innanzi al giudice amministrativo — in sede di competenza esclusiva — tanto i diritti soggettivi perfetti quanto gli *interessi legittimi* (1).

(1) Sulla figura dell'interesse legittimo, cfr. tra gli altri: BORSI, *La Giustizia Amministrativa*, IV ed., Padova, p. 49 segg.; GUCCIARDI, *Giustizia Amministrativa*, cit. p. 37 segg.; LENTINI, *La Giustizia Amministrativa*, Milano, 1948, p. 134 segg.; GARBAGNATI, *La Giurisdizione Amministrativa*, Milano, 1950, p. 51 segg.; ZANOBINI, *Corso*, cit., vol. II, p. 146 segg.; SANDULLI, *Manuale*, cit. p. 52 segg.; D'ALESSIO, *Dir. Amm.*, cit. vol. I, p. 212 segg.; DE VALLES, *Dir. Amm.*, cit. p. 219 segg.; VITTA, *Dir. Amm.*, cit., vol. I, p. 116 segg.; ALESSI, *Sistema*, cit. p. 450, 543, 459 segg.; GIANNINI, *Dir. Amm.*, cit., vol. I, p. 275 segg.; MIELE, *Dir. Amm.*, cit. vol. I, p. 71 segg.; RANFLETTI, *Dir. Amm.*, Napoli, 1912, p. 409 segg.; PICCARDI, *La distinzione tra diritto e interesse nel campo della giustizia amministrativa*. Studi per il centenario del C.d.S., vol. II, p. 189 segg.; FORTI, *In tema di diritti affievoliti*, in *Foro It.*, 1938, III, 1 segg.

Sulla giurisdizione di legittimità e su quella esclusiva, cfr.: BORSI, op. cit., pagg.

Nell'esercizio di quella esclusiva competenza, inquadrata nella generale giurisdizione di legittimità, al Consiglio di Stato, o alla Giunta provinciale amministrativa, è consentito il sindacato del provvedimento, che si assuma lesivo di un diritto perfetto o di un interesse legittimo, ed è attribuito il potere di annullarlo, con effetto retroagente al tempo dell'emanazione, allorchè lo riconosca affetto da uno dei vizi invalidanti per i quali è consentita l'impugnativa, cioè da incompetenza dell'autorità o dell'organo da cui il provvedimento promana, da eccesso di potere e da violazione di legge (intendendosi per legge qualsiasi norma — o principio — obbligatoria, anche consuetudinaria e contrattuale) (1).

Con l'esercitare il sindacato sugli atti impugnati dal singolo titolare di un diritto o di un interesse, Consiglio di Stato e Giunta provinciale amministrativa, nelle rispettive sfere, attuano il controllo giurisdizionale sull'attività dei soggetti della pubblica amministrazione relativamente (per quanto attiene all'argomento) alla materia dei rapporti di lavoro (2); controllo che, quando, il vizio si concreti nell'eccesso di potere, si dirige particolarmente sull'uso che l'amministrazione abbia fatto del suo potere discrezionale per riportarlo nell'ambito della legittimità — mediante l'annullamento dell'atto viziato — quante volte se ne sia discostato.

Detto controllo è, in tal caso, notevolmente esteso, data la molteplicità delle possibili manifestazioni dell'eccesso di potere, che vanno

183 segg. e 244 segg.; GUICCIARDI, op. cit., pagg. 163 segg. e 171 segg.; LESSONA, *La Giustizia amministrativa*, cit. p. 90 segg., p. 106 segg. e p. 143 segg.; GARBAGNATI, op. cit. pagg. 43 segg. e 99 segg.; LENTINI, op. cit. pagg. 174 segg. e 230 segg.; ZANOBINI, op. e vol. cit. pagg. 130 segg. e 169 segg.; SANDULLI, op. cit. pagg. 522 segg. e 529 segg.; D'ALESSIO, op. e vol. cit. pagg. 416 segg. e 460 segg.; DE VALLES, op. cit. pagg. 257 segg. e 259; VITTA, op. cit. vol. II, pagg. 498 segg. e 544 segg.; ALESSI, op. cit. pagg. 631 segg. e 669 segg.; PORRINI, *La giurisdizione amministrativa di annullamento* Arch. giur. 1892, 14; CARUSO INGHILLERI, *Il contenzioso di annullamento degli atti amm.*, in Riv. Dir. Pubbl. 1911, I, 516 segg.; COVIELLO, *Sulla competenza esclusiva del giudice amm.*, in Riv. Dir. Civ. 1928, 313 segg.; LESSONA, *Gli sviluppi necessari della giurisdizione esclusiva*, in Riv. Dir. Pubbl., 1931, I, 166 segg.; BOZZI C., *La competenza esclusiva del C.d.S. e il rapporto di pubblico impiego*, in « Consiglio di Stato », *Studi per il centenario del C.d.S.*, Roma 1952, vol. III, 125 segg.; CALIENDO, *Le controversie relative al rapporto d'impiego pubblico e la giurisdizione esclusiva del C.d.S.*, in Riv. Dir. Proc. Civ. 1929, I, 82 segg.; RESTA, *La competenza esclusiva nelle più recenti decisioni del C.d.S.*, Foro Amm., 1934, I, 2, 4 segg.; LUCIFREDI, *Competenza esclusiva ed impugnazione di atti amministrativi*, ibid, 1936, IV, 37 segg. ecc.

(1) Sul concetto di legge quale oggetto di violazione, cfr. BORSI, cit. p. 46; GUICCIARDI, cit. p. 23 segg.; LESSONA, *Giustizia amministrativa*, cit. p. 98; LENTINI, cit. p. 82-83; ZANOBINI, op. e vol. cit. p. 145 segg.; SANDULLI, cit. p. 266 segg.; D'ALESSIO, cit. vol. I, p. 433; ALESSI, cit. p. 304; GIANNINI, cit. vol. I, p. 397 segg.

(2) Nei sensi più volte chiariti, v. par. 22 e nota 5, pag. 299; par. 26 e nota 5, pag. 318.

dallo sviamento di potere (uso di un potere per fini diversi da quello per cui è concesso), al travisamento dei fatti (inesistenza o sussistenza di fatti che il provvedimento ha invece affermata o esclusa), dall'errore di fatto alla contraddizione tra provvedimenti, e dalla ingiustizia manifesta (per disparità di trattamento in situazioni analoghe o per eccessivo aggravio non giustificato da ragioni di pubblico interesse) alla manifesta illogicità (contraddittorietà o insufficienza della motivazione; mancanza di nesso logico tra motivi e dispositivo) ed alle altre meno frequenti forme. E, oltre che esteso, è altresì notevolmente penetrante e sottile a causa della necessità di identificare e ricostruire la volontà dell'amministrazione per vagliarne sia l'aderenza alla materialità dei fatti, sia la rispondenza al contenuto ed ai fini del potere del quale essa amministrazione ha inteso avvalersi (1).

La rilevanza pratica dell'interesse legittimo si rivela proprio nelle zone dominate dal potere discrezionale della persona giuridica pubblica, potendo essere appunto opposto laddove tale potere si ritenga male o impropriamente usato e dall'improprio o cattivo uso sia stato lesa quell'interesse.

Dal che deriva l'ovvia considerazione che la discrezionalità dell'ente pubblico ha ben poche caratteristiche comuni con la libertà riconosciuta al privato pur in rapporti della stessa specie (interessano qui solo quelli di lavoro).

La prima non può esercitarsi se non nelle linee fissate alla azione amministrativa, intesa nel più ampio senso, dai principî generali che la governano e che la vogliono informata ai fondamentali criteri della legittimità sostanziale e normale, dell'obiettiva giustizia, della eticità; su di essa si esplica, oltre quelli amministrativi, il controllo giurisdizionale qualora si allontanano da quei criteri e vulnerano l'interesse del singolo, con la conseguente sanzione dell'annullamento.

(1) Sull'eccesso di potere e sulle varie manifestazioni di esso, cfr. tra altri, BORSI, cit. p. 42 segg.; GUICCIARDI, cit. pag. 21 segg.; LESSONA, cit. p. 99 segg.; LENTINI, cit. p. 81 segg.; ZANOBINI, cit. vol. II, p. 141 segg.; SANDULLI, cit. p. 258 segg.; D'ALESSIO, cit. p. 239 segg.; VITTA, cit. vol. I, p. 421 segg.; DE VALLES, cit. p. 164 segg.; ALESSI, p. 306 segg.; GIANNINI, cit. vol. I, p. 309 segg.; CODACCI PISANELLI, *L'eccesso di potere nel contenzioso amministrativo*, in Giur. It., 1892, vol. III, p. 114 segg.; PAPALDO, *L'eccesso di potere secondo la giurisprudenza del C.d.S.*, in Studi in occasione del centenario del C.d.S., cit. vol. II, p. 429 segg.; RESTA, *La natura giuridica dell'eccesso di potere come vizio degli atti amministrativi*, in Studi di F. CAMMEO, Padova, 1933, vol. II, p. 383 segg.; FORTI, *In tema di eccesso di potere*, in Foro It., 1937, vol. III, p. 122 segg. etc.

La seconda, nell'unico vasto confine della legge, può invece esprimersi, atteggiarsi, svolgersi nei modi più conformi al personale interesse del datore di lavoro, del quale nè principî generali nè regole generali di condotta disciplinano e indirizzano il comportamento; è volontà libera, incondizionatamente libera, non soggetta a controllo, non soggetta a sindacati, non soggetta alla sanzione di annullamento delle sue attuose estrinsecazioni (1).

**29. - Garanzie sostanziali e garanzie giurisdizionali nel rapporto privato di lavoro. Limitazione ai diritti soggettivi. La tesi della « privatizzazione » esclude la tutelabilità degli interessi legittimi. sottrazione dell'uso del potere discrezionale al controllo giurisdizionale. I poteri del giudice ordinario non comprendono il potere di annullamento. Riparazione pecuniaria in luogo della *restitutio in integrum*.**

Nel rapporto privato di lavoro, la garanzia giuridica sostanziale del dipendente è data dalla esistenza di diritti soggettivi, e la correlativa garanzia giurisdizionale deriva dalla possibilità di far valere tali diritti innanzi al giudice ordinario. Nè più nè meno di quanto avviene in qualsiasi altro rapporto giuridico, fatta eccezione di alcune particolari norme di procedura, che dovrebbero rendere più sollecito lo svolgimento

(1) « Dove per il privato vi è possibilità di arbitrio, per la pubblica amministrazione vi è potere discrezionale, che è negazione dell'arbitrio. La volontà dell'amministrazione non può essere che vincolata o discrezionale: *tertium non datur* ». DE VALLES, *Diritti e interessi legittimi nel rapporto di impiego con enti pubblici economici*, op. cit. « L'ente pubblico non è, come il comune datore di lavoro, titolare di una potestà di condotta libera, ma deve agire secondo i precetti della discrezionalità amministrativa: i suoi poteri sono anche doveri, la sua autonomia è pur sempre funzionale. Il datore di lavoro comune ha per limite alla sua azione la legge, ma entro l'ambito di questa non ha l'obbligo o l'onere di agire per la tutela di un pubblico interesse: egli ha su di sé il rischio dell'impresa e si regola secondo il proprio tornaconto personale... ». BOZZI A., *Disciplina del rapporto di impiego presso enti pubblici economici*, cit. a note 1, pag. 302 e 1, pag. 310.

« Nel campo del diritto pubblico, proprio perchè l'interesse privato col pubblico è intimamente collegato, si è riconosciuta la necessità di consentire, un certo grado di efficacia giuridica a quegli interessi che, pur non elevati a diritti, erano meritevoli di tutela, da realizzarsi attraverso un controllo delle facoltà e poteri della pubblica amministrazione, affinchè questa non converta in arbitrio il potere discrezionale, sacrificando ingiustamente ed inutilmente il privato al pubblico interesse, o procedendo irregolarmente alla realizzazione dei suoi fini.

Nel campo del diritto privato, invece, domina una concezione opposta: si riconosce una perfetta autonomia dei soggetti in ordine ai poteri e diritti ad essi spettanti, il che porta

del processo in materia di lavoro e che assai limitatamente realizzano questo lodevole scopo.

Il giudice ordinario, nell'esercizio della normale sua attività giurisdizionale, manca del potere di annullamento o di revoca; accertata la lesione di un diritto, egli non può concedere al soggetto passivo se non la riparazione pecuniaria, il risarcimento del danno, a carico del soggetto attivo dell'evento ingiustamente lesivo.

Nel privato rapporto di lavoro, la figura dell'interesse legittimo è del tutto ignota, poichè a quel rapporto, come agli altri di diversa natura svolgentisi sul piano del diritto privato, sono ignote la regolabilità e la sindacabilità della volontà libera necessariamente consentita al privato (ben diversa, come si è già osservato, dalla discrezionalità dell'ente pubblico) ed è ignota l'annullabilità delle relative manifestazioni.

I pochi cenni espositivi che precedono bastano a delineare, in tutta la sua gravità, la prima e fondamentale incertezza che pesa sulla posizione dei lavoratori dipendenti da enti pubblici economici e da aziende autonome statali: l'incertezza del giudice.

Quei pochi cenni, infatti, sono sufficienti a rendere palese quale alto livello di importanza raggiunga, per tali lavoratori, l'appartenenza a un giudice o all'altro della cognizione delle controversie di lavoro; importanza pratica e concreta, che si riflette sulla sostanzialità della loro garanzia a cagione della diversa ampiezza dei poteri dell'un giudice e dell'altro e, quindi, della diversa ampiezza della corrispondente garanzia giurisdizionale.

Si tratta di questione vitale, prima che giuridica, e non è senza sorpresa che si deve constatare come l'interesse di molte decine di migliaia di lavoratori assai di rado, e comunque in misura assai modesta, abbia influenzato le correnti giurisprudenziali e dottrinali in contrasto, più inclini, per l'amore della ragione di diritto stimolato dal calore del dibattito, a lasciare in ombra l'effettivo vantaggio di una moltitudine di dipendenti che a sacrificare un'opinione, a modificare un orientamento,

ad escludere ogni possibilità di controllo circa l'uso che di quei poteri e diritti il privato faccia » LESSONA, *L'art. 429 è ormai inapplicabile*, cit. a nota 1, pag. 302, e succ.

« Sul primo punto si osserva esattamente (rif. doc. n. 3 del 1949 del C.d.S., cit. a nota 1, pag. 302) che la persona giuridica pubblica, sorta per la realizzazione di pubblici interessi, è necessariamente dotata, al pari dello Stato, di cui attua i fini, di potere discrezionale, potere che non può essere esercitato, come avviene, normalmente, per quello inerente all'autonomia privata, in modo arbitrario... ». SCORRO, *La competenza sulle controversie nei rapporti di impiego degli enti pubblici economici*, cit. a nota 1, pag. 302.

a togliere una pietra dal sapiente edificio costruito per issarvi l'insegna di una tesi.

Si è già detto abbondantemente (1) che l'indirizzo della Corte di Cassazione, « privatizzato » il rapporto di impiego con enti pubblici economici, indica nel magistrato ordinario il giudice competente. Non è per nulla necessario indicare le tappe di questo processo giurisprudenziale di privatizzazione, che è passato anche attraverso la nota fase della « trasformazione » degli interessi legittimi in diritti perfetti, durante la quale essi interessi legittimi sono entrati in agonia, poichè, nel momento in cui li si faceva ascendere al rango di diritti, se ne negava la tutelabilità (2).

All'agonia è, poi, succeduta l'estinzione, superata la sottile teoria degli interessi legittimi trasformati in diritti soggettivi, essendosi finito per riconoscere che, di fronte al potere discrezionale, non possono sussistere se non interessi legittimi in nessun modo convertibili in diritti.

E allora si è finito per sopprimere virtualmente proprio il potere discrezionale, cioè la fonte degli interessi legittimi, e la soppressione è stata attuata mediante la piena equiparazione di esso alla libera discrezionalità del privato datore di lavoro. La soppressione, in altri termini, riguarda la figura del potere discrezionale della persona giuridica pubblica — quale delineato, condizionato e limitato dal diritto pubblico — che viene traslato nel campo del diritto privato per diventare l'insindacabile volontà del comune datore di lavoro.

Questo è il traguardo a cui è giunta e si è arrestata, definitivamente, la giurisprudenza della Corte Suprema, così testualmente espressasi (successivi pronunciati si sono conformati al principio, con variazioni di poco rilievo).

« Il ricorrente non deduce la lesione di un diritto soggettivo, ma si duole che l'ente non avrebbe fatto buon uso del potere concessogli dalla legge di collocare prima in disponibilità e poi a riposo i propri dipendenti, che si trovino nelle condizioni stabilite, ed avrebbe adottato il provvedimento per ragioni disciplinari, senza procedere con le forme dovute. Ma è chiaro che, di fronte alla facoltà discrezionale di uno dei soggetti, non è concepibile la figura del diritto soggettivo. E, poichè la tutela giurisdizionale del rapporto di lavoro o di impiego dei dipendenti

(1) v. cap. V, pag. 293.

(2) Cfr. oltre gli altri AA. cit. a nota 1, pag. 302, particolarmente LESSONA, *Brevi osservazioni sulla trasformazione degli interessi legittimi in diritti soggettivi perfetti* etc., in Foro Pad., 1949, vol. I, col 307 scgg.



degli enti pubblici economici, per la già accennata natura privatistica di tale rapporto, concerne solo i diritti soggettivi, l'azione spiegata è improponibile » (1).

Dopo di che, affermata « in astratto » la competenza del magistrato ordinario (si era in sede di regolamento di giurisdizione) le Sez. Un. dichiaravano improponibile « in via assoluta » l'azione promossa contro l'ente: cioè non proponibile innanzi ad alcun giudice.

L'« incertezza » del giudice è così divenuta « mancanza » del giudice per gli interessi legittimi.

**30. - Conclusioni derivanti dall'assunta sopravvivenza dell'art. 429, n. 3, C.P.C. Impoverimento della garanzia sostanziale e di quella giurisdizionale nel rapporto con enti pubblici economici. Esempificazione di provvedimenti annullabili dal giudice amministrativo. Rimedi consentiti al lavoratore privato in situazioni analoghe. Riduzione di estensione e di intensità dei rimedi concessi al dipendente da ente economico per la soppressione degli interessi legittimi e per la inconseguibilità dell'annullamento.**

Le conclusioni a cui ha portato, nel progressivo aggravarsi, la tesi della sopravvivenza dell'art. 429, n. 3, C.P.C. (2) sul fondamento dell'asserito carattere privatistico del rapporto di impiego o di lavoro con enti pubblici economici ed aziende di Stato, sono riassuntivamente, le seguenti:

a) la cognizione delle controversie nascenti dai suindicati rapporti spetta unicamente all'autorità giudiziaria, escluso ogni residuo margine di competenza del giudice amministrativo;

b) nei riguardi di quelle controversie, il giudice ordinario esercita gli stessi poteri che gli sono conferiti per giudicare un normale rapporto privatistico di impiego o di lavoro;

c) i poteri conferiti al giudice ordinario non comprendono quello di annullamento;

d) per difetto del potere di annullamento, il provvedimento di un ente pubblico economico, che abbia prodotta lesione di un diritto, non

(1) Cass. Sez. Un., dec. n. 2207, 16 luglio 1952, nella motivazione: in Riv. Dir. Lav. 1952, Vol. II, pagg. 329 e 336 segg.

(2) v. nota I, pag. 41.

può essere annullato, come annullato non può essere il provvedimento di un comune datore di lavoro che abbia prodotta analoga lesione;

e) dato il difetto di potere di annullamento il giudice potrà disporre solo la riparazione economica dell'accertata lesione, non mai la ricostituzione della situazione giuridica lesa (*restitutio in integrum*);

f) la tutela giurisdizionale del rapporto di impiego o di lavoro ha per oggetto soltanto i diritti soggettivi e si esercita nei limiti posti ai poteri del giudice (lett. c); detta tutela è identica sia per i rapporti con enti pubblici economici, sia per quelli con i privati datori di lavoro, nessuna differenza riconoscendosi tra i primi e i secondi;

g) di fronte alla facoltà discrezionale di uno dei soggetti non è concepibile la figura del diritto soggettivo e, poichè la tutela giurisdizionale nella materia dei rapporti di lavoro è limitata ai diritti (lett. c), non può farsi valere alcuna azione nei casi in cui si faccia questione di uso ingiusto o illegittimo di facoltà discrezionali, in quanto a base dell'azione dovrebbe esser posta una entità giuridica diversa dal diritto soggettivo;

h) gli interessi legittimi rimangono sforniti di protezione giurisdizionale (lett. a, f, g), e l'eccesso di potere dell'ente pubblico economico non più denunciabile innanzi ad alcun magistrato, dovendosi tale potere parificare integralmente alla libera discrezionalità del privato datore di lavoro, contro la quale non è sperimentabile alcun rimedio (lett. g); l'uso del potere discrezionale si sottrae, pertanto, a qualsiasi controllo giurisdizionale.

Nel cerchio di queste conclusioni si dibatte il rapporto di lavoro con gli enti pubblici economici e con le aziende autonome dello Stato; ad esse si oppone, come è noto, il Consiglio di Stato il quale, con immutato convincimento, sostiene l'abrogazione dell'art. 429, n. 3, C.P.C. (1) e, per effetto, la competenza del giudice amministrativo, l'inalterata esistenza di interessi legittimi, la sindacabilità dell'uso del potere discrezionale e l'annullabilità degli atti illegittimi, evitando, in tal modo, che si concluda definitivamente la grave questione (2).

Le conseguenze si presentano evidenti. Una grossa breccia è stata aperta nel fronte della difesa dei lavoratori; la garanzia sostanziale è impoverita dalla totale eliminazione degli interessi legittimi e quella giu-

(1) v. nota 1, pag. 41.

(2) v. par. 23 e nota 1, pag. 302.

risdiszionale (che è, poi, tutt'uno con la prima) è gravemente mutilata per la impossibilità sia di impugnare provvedimenti viziati da eccesso di potere, sia di ottenere (anche se trattasi di lesione di diritti soggettivi), mediante l'annullamento, il ripristino della posizione anteriore (1).

(1) « I pubblici dipendenti godono di un sistema di garanzia in ordine alla risoluzione del rapporto, per il quale l'attività della pubblica amministrazione risulta vincolata a forme e a procedimenti, facilmente controllabili in sede di giurisdizione, sia pure di sola legittima » « Se la illegittimità del licenziamento verrà dichiarata, quali saranno gli effetti? Ripristino forzoso del rapporto oppure risarcimento dei danni? In tema di pubblico impiego è noto che l'annullamento del licenziamento comporta la *restitutio in integrum* piena e completa del dipendente, in quanto qui il giudice amministrativo o superiore gerarchico, nell'esercizio del potere di annullamento, sostituisce la propria volontà legittima a quella illegittimamente manifestata dalla P. A. » Scorro, *Interferenze tra contratto di lavoro e rapporto di pubblico impiego*, cit. a nota 1, pag. 302.

« E' ovvio che la tendenza — di cui è esponente la Suprema Corte — neghi la sopravvivenza dell'interesse legittimo nel suo sforzo di privatizzazione del rapporto » « Con quella tesi si priva il giudice della facoltà di annullare il provvedimento viziato da eccesso di potere. Ond' rimarrebbe solo la possibilità del risarcimento del danno in forma generica, che può soddisfare forse in casi singoli, ma non costituisce certo riparazione dell'abuso perpetrato dagli organi dell'ente e che indirettamente — come ogni atto non conforme alle finalità essenziali dell'ente — finirebbe per ridondare a danno dell'ente stesso, visto nel momento dell'attuazione del pubblico interesse affidatogli » RICHARD, *Sulla disciplina del rapporto di impiego presso gli enti pubblici economici*, cit. a nota 1, pag. 302.

« Mentre nel diritto privato esistono e si muovono solo quelle posizioni di vantaggio che si qualificano diritti soggettivi perfetti (diritti per antonomasia); nel campo del diritto pubblico (amministrativo in specie) esistono e si muovono prevalentemente — ma non esclusivamente — interessi legittimi (occasionalmente o condizionatamente protetti).

Questa diversità di posizione fa sì che di fronte ai poteri e diritti del datore di lavoro sorgano per i lavoratori posizioni di vantaggio di rilevanza giuridica diversa, a seconda che datore di lavoro sia un soggetto di diritto pubblico o un privato. In quest'ultimo caso il lavoratore o avrà diritti o nulla, nel primo caso, invece, poiché l'esercizio del potere o diritto dell'ente pubblico è incontrollabile nel senso sopra detto, il lavoratore è titolare di diritti, ma anche, se non soprattutto, di interessi legittimi.

Questa diversità si esemplifica in maniera di particolare evidenza a proposito della facoltà di risoluzione unilaterale del rapporto. Il privato ha un diritto il cui esercizio è incontrollabile; egli ha al riguardo libertà di condotta, il soggetto di diritto pubblico ha, invece, un potere discrezionale controllabile *sempre* ».

« Questa diversità di posizione di vantaggio è ormai acquisita al nostro diritto positivo che fin dal 1865 riconosceva rilevanza giuridica agli interessi individuali diversi dal diritto soggettivo (art. 3 L. 20 marzo 1865 n. all. E, v. nota 5 pag. 288 ed a questi interessi apprestava, più tardi, efficace tutela, creando la giurisdizione generale di interessi, cui la costituzione della Repubblica ha dato pieno e solenne riconoscimento (art. 103 e 113 Cost.) (v. note 2, pag. 274 e 1, pag. 290).

Fu errore fondamentale del legislatore passato (rif. art. 429, n. 3, C.P.C.) avere trasferito nella giurisdizione dell'ordine giudiziario le controversie d'impiego presso enti pubblici economici, senza tener conto che quelle controversie involgevano *insopprimibilmente* materie aventi per oggetto interessi legittimi, a conoscere dei quali il giudice ordinario non è abilitato in virtù della legge abolitrice del contenzioso amministrativo » LESSONA, *L. art. 429 è ormai inapplicabile*, cit. a nota 1, pag. 41.

L'affrancamento degli enti pubblici economici dal sindacato giurisdizionale sull'uso del potere discrezionale, mentre di per sé solo contribuisce ad affievolire la tutela dei dipendenti, toglie nello stesso tempo l'indispensabile diga all'attività degli enti e priva questi altresì, nel vasto campo dei rapporti di lavoro, di un utile indirizzo unitario e uniforme. E non può certo dirsi che a ciò bastino i normali controlli amministrativi, del cui grado di efficienza è lecito dubitare e nei fini e nei mezzi dei quali non rientra, neppure occasionalmente, la tutela dell'interesse dei singoli. Il sistema dei controlli, d'altra parte, comprende, in senso lato, e quelli amministrativi e quello giurisdizionale nei confronti di tutti gli enti pubblici, e appunto il concorso degli uni e dell'altro è garanzia e condizione di efficacia; escluso l'ultimo, nei riguardi degli enti pubblici economici, l'efficacia grandemente e inevitabilmente, diminuisce.

« Non è ammissibile che un ente pubblico risolva il rapporto di impiego per causa non amministrativa (v. D.L. 7 aprile 1947, n. 207), mentre è possibile, nonostante le limitazioni che si vanno introducendo in alcuni accordi di categoria, che il datore di lavoro privato licenzi liberamente il lavoratore senza subire sindacato sui motivi che l'hanno determinato alla risoluzione ». Bozzi A., *Disciplina del rapporto d'impiego presso gli enti pubblici economici*, cit. a nota 1, pag. 302 e succ.

« In particolare è da tener presente l'affermazione (l'A. si riferisce alla sentenza del C.d.S. in Ad. plen. 21 novembre 1949, n. 3, cit. a nota 1, pag. 302, a cui incondizionatamente aderisce) che il giudice amministrativo è, nel nostro sistema, il giudice degli interessi legittimi, che sorgono ogni qualvolta una norma obiettiva venga occasionalmente a proteggere l'interesse del privato. Ora, in tema di pubblico impiego, in relazione al già accennato potere discrezionale inerente alla natura politica dell'ente, sorgono, in misura assai estesa, interessi legittimi in ordine alla formazione, allo svolgimento e all'estinzione del rapporto stesso, interessi i quali non possano trovare una valida tutela se non in sede di giurisdizione amministrativa ». Scorro, *La competenza sulle controversie nei rapporti di impiego degli enti pubblici economici*, etc., cit. a nota 1, pag. 302 e succ.

Pur da aderenti alla tesi privatistica si riconosce esser vero che « una volta configurato il rapporto di impiego presso gli enti pubblici economici come rapporto di diritto privato, molti interessi che in un rapporto di pubblico impiego si sarebbero configurati come interessi legittimi, decadono a meri interessi di fatto » e che « di fronte al potere discrezionale della pubblica amministrazione, ai dipendenti degli enti pubblici sindacalmente inquadrati, anzi che la consueta tutela della giurisdizione amministrativa, non potrà essere riconosciuta che quella, ridotta, ma pur sempre valida, che può ad essi attribuire il sistema dei controlli, proprio di tutti gli enti pubblici ». SANDULLI, *La competenza nelle controversie di lavoro dei dipendenti di enti pubblici economici*, in Riv. dir. proc. 1947, vol. I, cit.

« Nei rapporti di lavoro il privato non può essere condannato *ad factum*; il giudice, cioè, non può condannare né il datore di lavoro a tenere il dipendente né il dipendente a prestare servizio; può emanare soltanto sentenze di condanna al risarcimento dei danni, liquidati in gran parte preventivamente con le indennità di preavviso e di anzianità ». DE VALLES, *Diritti e interessi legittimi nel rapporto di impiego con enti pubblici economici*, cit. a nota 1, pag. 326.

La diretta evidenza di qualche esempio vale a chiarire la pratica portata delle suenunciate conclusioni.

Possono, a tal fine, essere utilmente citati alcuni casi più comuni di provvedimenti lesivi per il dipendente e annullabili dal giudice amministrativo perchè viziati da eccesso di potere o da violazione di legge, quali (1):

1) il licenziamento per fine del periodo di prova, adottato allo scopo di evitare il procedimento disciplinare (privandosi, così, l'impiegato delle relative garanzie della contestazione e della difesa) o di impedire l'acquisto della stabilità;

2) il licenziamento di impiegato, supposto colpevole di mancanze disciplinari, mediante una riforma dell'organico e la conseguente soppressione del posto, anziché mediante un regolare procedimento disciplinare;

3) il collocamento in disponibilità di un dipendente motivato col suo scarso rendimento, mentre detto collocamento può adottarsi solo nei casi di soppressione di ufficio o di soppressione del posto;

4) la dispensa di un impiegato per scarso rendimento avvenuta a breve distanza di tempo dal conferimento di una promozione;

5) il trasferimento di un impiegato per ragioni di servizio, che è invece determinato da diverse ed estranee circostanze;

6) l'assunzione a base della dispensa dal servizio (per la quale è prescritta una particolare procedura) dei risultati di accertamenti sanitari disposti per altro fine;

7) l'inosservanza, nello scrutinio di promozione per m.c., dello adempimento del principio sostanziale (consistente nella prefissione di criteri di massima per la valutazione e nel concreto esame comparativo) e del principio formale (consistente nella descrizione delle operazioni, che debbano esser fatte constare in modo che il giudice di legittimità possa accertare direttamente come esse si siano svolte);

(1) Per gli esempi citati, v. GUICCIARDI, ZANOBINI, LESSONA, BORSI, op. e loc. cit. a nota 128 (v. nota 1, pag. 325) e C.d.S.; 20 novembre 1952 (parere) in Cons. di Stato, I, 1952, VI Sez., 16 marzo 1954 dec. n. 151, Foro Amm., 1954, I, 3, 257; Sez. VI, 13 luglio 1954 n. 533, Cons. Stato, 1954, I, 779; VI Sez., 20 ottobre 1954 n. 692, Cons. Stato 1954, I, 1035; V Sez. 10 aprile 1954 n. 342, in Foro Amm., 1954 I, 2, 276; IV Sez. 15 gennaio 1954 n. 27, in Foro It., 1954, III, 125; IV Sez., 13 marzo 1954 n. 142, in Foro It., 1954, III, 121; V Sez. 24 febbraio 1953 n. 69, Cons. Stato, 1953, I, 138; V Sez. 23 gennaio 1953 n. 39, Cons. Stato 1953, I, 57; VI Sez. 23 marzo 1953 n. 133, in Riv. Amm., 1953, 662, etc.

8) l'attribuzione ad un impiegato (con conseguente lesione del pretermesso), in sede di promozione, di punteggi non fondati su elementi obiettivi;

9) la genericità dei verbali a operazioni di scrutinio, che non consenta di desumere se siano stati tenuti presenti tutti gli elementi necessari e se siano stati seguiti criteri logici e giuridici di comparazione;

10) la dispensa dal servizio per motivi di salute, non preceduta dai prescritti accertamenti sanitari e dall'invito all'interessato a presentare le proprie deduzioni;

11) la soppressione di posto di organico quando possa desumersi che il provvedimento non è stato determinato da reali esigenze di servizio, ma dall'intendimento di licenziare un dipendente;

12) la mancata indicazione, congruamente motivata, del titolo del licenziamento di impiegato avventizio, essendo tenuto l'ente pubblico a specificare a quale delle cause che consentono il licenziamento abbia inteso riferirsi;

13) il collocamento a riposo per ragioni di servizio che difetti di giustificazione in base ad esigenze obiettive;

14) l'irrogazione di sanzione disciplinare in base alle considerazioni — non approfondite con ulteriori indagini — contenute in una sentenza penale di assoluzione per insufficienza di prove;

15) il licenziamento per scarso rendimento di impiegato, in contrasto con lusinghieri attestati rilasciati poco tempo prima dai superiori;

16) la dichiarazione di dimissioni di ufficio, allo scadere del periodo di malattia, non preceduta dall'accertamento delle condizioni di salute del dipendente;

17) l'irrogazione di sanzione disciplinare quando sia mancato lo accertamento dei fatti indicati a proprio discarico dall'incolpato.

Si tratta, naturalmente, di una rapida e limitata esemplificazione, non di una casistica.

Ma è sufficiente a rendere manifesto che, in ogni sua fase, il rapporto di pubblico impiego pone argini solidi e molteplici al libero orientamento della volontà dell'ente datore di lavoro, che sono argini di protezione dei diritti e degli interessi legittimi dei lavoratori, i quali realizzano la più alta e più valida difesa nell'annullamento dell'atto lesivo.

E' mediante l'annullamento, e per effetto di esso, che il dipendente licenziato o dispensato o collocato a riposo riacquista il posto e vede integralmente ricomposta la propria situazione giuridica ed economica violata o turbata dal provvedimento annullato, dato che la *restitutio in integrum* opera *ex tunc*; è mediante l'annullamento degli atti relativi alle promozioni o di quelli del procedimento disciplinare che il dipendente ritrova la via della progressione di carriera ingiustamente sbarrata o si affranca da una punizione ingiustamente inflittagli.

In situazioni identiche o analoghe, quale rimedio è dato al dipendente da un privato datore di lavoro?

Nessuno, se sia stato leso da una manifestazione di libera volontà del datore di lavoro, poiché egli non è titolare di interessi proteggibili, di interessi legittimi; il risarcimento del danno, se sia stata vulnerata la sola entità giuridica di cui sia titolare, cioè un diritto soggettivo.

E, nelle situazioni di sopra ipotizzate, che ancor più da vicino lo riguardano, quale rimedio è dato al dipendente da ente pubblico economico o da azienda autonoma di Stato?

Lo stesso concesso al dipendente da privato datore di lavoro, alla stregua della corrente giurisprudenziale che privatizza il suo rapporto con l'ente, che sopprime gli interessi legittimi, che riconosce la competenza del giudice ordinario.

Se una norma, regolamentare o contrattuale, gli attribuisca la stabilità e, violando la norma, l'ente risolve illegittimamente il rapporto, egli potrà agire per il risarcimento innanzi al giudice ordinario, mancante del potere di annullamento. E il risarcimento del danno, necessariamente limitato, è risultato ben diverso dalla riammissione in servizio, dalla reintegrazione nell'impiego e da tutto ciò che ne deriva.

La garanzia sostanziale, pur quando è attribuita da una norma e si sustanzia in un diritto soggettivo, si svuota grandemente di contenuto.

Privatizzazione del rapporto e spostamento del giudice conducono a tanto.

Non pare, invero, che siffatto spostamento sia, pur anche in parte, compensato da qualche rilevante beneficio. Tale non può sicuramente ritenersi, ad esempio, il doppio grado di giurisdizione offerto dal procedimento innanzi all'autorità giudiziaria; il beneficio — se di beneficio si tratti — si risolve a vantaggio tanto del lavoratore, quanto dello ente datore di lavoro, e non può essere qualificato né come una con-

quista, né come una posizione di favore del primo rispetto al secondo; quest'ultimo, poi, assai più facilmente del lavoratore, potrà avvalersi del ricorso per cassazione e rendere, quindi, più costoso, più lungo e più disanimante il giudizio.

Tale non è, o almeno non è sempre, il più lungo termine, di prescrizione, entro il quale può sperimentarsi l'azione ordinaria a fronte dell'assai più breve termine, di decadenza, entro il quale può proporsi ricorso al giudice amministrativo. Tenuto conto che (secondo la giurisprudenza, oramai definitiva, del Consiglio di Stato) i ricorsi, con cui si faccia valere una pretesa di carattere patrimoniale, sono soggetti alla normale prescrizione e non alla decadenza, va rilevato che i provvedimenti incidenti più direttamente su diritti o interessi di carriera o alla carriera riguardano, più o meno immediatamente, tutti i dipendenti o gruppi di essi. Un licenziamento, un collocamento a riposo, una dispensa dal servizio incidono sulla posizione di singoli, ma rendendo disponibili posti eventualmente in livello gerarchico superiore, interessano anche altri; così, gli scrutinî per promozione e le promozioni interessano, per ragioni opposte, sia gli scrutinati positivamente e i promossi, sia gli esclusi. Pertanto, generale può considerarsi l'interesse alla certezza e alla stabilità dei provvedimenti, che sarebbero compromessi dal lungo termine di denunciabilità. Non concernono che i singoli, invece, i provvedimenti di carattere economico, l'impugnativa dei quali, come si è accennato, si giova del più ampio margine della prescrizione.

Appare, invece, piuttosto sterile una comparazione intesa a ricercare ed a dosare il maggior o il minor vantaggio del procedimento innanzi al giudice ordinario e di quello innanzi al giudice amministrativo quando manchi — come qui manca — il fondamento essenziale di un eguale oggetto e di una eguale estensione. Il raffronto potrebbe istituirsi se, ed in quanto, la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione amministrativa si rivolgessero entrambe e ai diritti e agli interessi legittimi, con pari poteri di annullamento. Nel difetto del fondamentale presupposto della parità, non sembra ci si possa utilmente abbandonare a paralleli ed a contrapposizioni sulla base del totale sacrificio degli interessi legittimi e della impossibilità di annullamento di provvedimenti produttivi di lesione tanto di tali interessi quanto di diritti soggettivi. Può esserci, veramente, una contropartita a un sacrificio del genere?



**31. - Effetti della incertezza circa la natura del rapporto sul contenuto sostanziale della disciplina di esso. L'attuale tendenza di alcuni enti pubblici economici. Termini di una alternativa: disciplina privatistica o disciplina pubblicistica. Inesistenza di soluzione intermedia.**

Risulta ormai ben chiaro che la questione giurisdizionale sta al centro della situazione dei dipendenti da enti pubblici economici, sia per la propria diretta e immediata importanza, sia per i suoi riflessi sulla sostanzialità del rapporto di lavoro; il carattere privato di questo, assunto dalla giurisprudenza della Cassazione a giustificazione della soluzione data alla questione stessa, è diventato — e sempre più va diventando — una conseguenza, nel senso che lo stato di incertezza fornisce occasione per porre nel nulla istituti intrinsecamente pubblicistici.

A ciò tendono quegli enti pubblici economici che, in angusta visione della propria natura e della propria funzione, ritengono propizio il momento per alleggerire il rapporto da forme considerate eccessivamente pesanti e limitatrici e per modellarlo sugli schemi dei contratti collettivi delle imprese private.

Non sono pochi gli enti pubblici che hanno aderito ad associazioni sindacali, mescolandosi alle private imprese e recependo integralmente i contratti collettivi stipulati con le contrapposte organizzazioni dei lavoratori, che hanno sostituito, in tutto il loro contenuto, i preesistenti regolamenti.

Si è verificata, in vari casi, la privatizzazione del contenuto della disciplina sostanziale del rapporto quale effetto immancabile di una circostanza alla quale non sembra sia dato, da chi si interessi della materia, il giusto rilievo e che, invece, è di grande importanza: quella, cioè, che quasi sempre gli enti pubblici economici costituiscono una minoranza esigua, spesso insignificante nel gruppo delle imprese che esercitano attività simile. Le condizioni di lavoro poste in sede di stipulazione collettiva sono, conseguentemente, ispirate alla natura privatistica delle imprese e non possono essere influenzate dalla natura di pochi enti pubblici, i quali, quando il loro orizzonte non sia molto ampio e la loro lungimiranza non molto acuta, accettano assai di buon grado quelle condizioni: e per ragioni ovvie.

Sono le stesse ragioni che hanno indotto, e inducono, parecchi enti pubblici economici a provocare nuove affermazioni della competenza del giudice ordinario (basta leggere una qualunque rivista di giurisprudenza

per convincersene), il quale non annulla provvedimenti, non ricompono situazioni giuridiche lese e non esercita troppo penetrante sindacato.

E' stato molto acutamente osservato in ordine a questo atteggiamento: « Appare anzi strana la odierna corsa degli enti pubblici economici a sottrarsi al controllo della giurisdizione amministrativa, dopo la corsa, passata e attuale, per il riconoscimento dell'attributo e delle prerogative sostanziali di enti pubblici, poiché inevitabilmente compromettono così quello stesso attributo e, per l'immediato e limitato vantaggio di non essere soccombenti in controversie individuali, corrono il grosso rischio di sentir negare il fondamento del riconoscimento della intera categoria dell'ente pubblico economico » (1).

Così, il fenomeno del livellamento va assumendo proporzioni che non sono ancora allarmanti, ma sono già gravi; specie perché il livellamento non si opera sulle cime, ma sulle linee meno elevate. Né si conoscono esempi di contratti collettivi, interessanti imprese private e fatti propri da enti economici, che accolgano istituti peculiari alla disciplina pubblicistica del rapporto di lavoro o siano informati ai principî generali di quella.

L'accennata tendenza da parte dei pubblici enti operanti nel campo dell'economia è favorita e agevolata dallo stato di perplessità delle associazioni sindacali dei lavoratori, che non pare abbiano ancora trovata la definitiva via, forse anche a causa della mancanza di qualificazione, nel loro seno, di una categoria di dipendenti da enti pubblici che, nettamente differenziata, persegua i propri differenziati interessi.

Probabilmente non si è ancora del tutto profilata, nella chiarezza dei suoi termini, la precisa alternativa: disciplina pubblicistica o disciplina privatistica, con tutto quanto ciascuna di esse significa e comporta in ordine al contenuto, ai modi e agli strumenti di realizzazione, alle garanzie sostanziali, ai limiti di garanzia giurisdizionale.

Forse è apparsa possibile qualche soluzione intermedia, che può presentarsi con apparenze di suggestività e di realizzabilità, ma che non è atta a generare concretezza di durevoli risultati e che, ove sia tentata, rivelerà fragilità e inconsistenza proprio nel momento in cui sembrerà di aver felicemente fuse le due discipline, estraendo il *melius* dall'una e il *melius* dall'altra per comporre l'*optimum* di una terza.

Sarà un esperimento di combinazione chimica con elementi non combinabili; l'*optimum* irradierà bagliori di scoppio e al suo posto rimarrà

(1) MIGLIORANZI, *Posizione degli enti pubblici economici*, etc., cit. a nota 1, pag. 302.

lo squallore dell'ibrido, sul quale nessuno mai è riuscito, in alcun campo, a costruire alcunché di solido, di sicuro, di resistente.

La seconda delle incertezze che caratterizzano la situazione attuale dei dipendenti da enti pubblici economici e da aziende di Stato, la incertezza della natura del rapporto di lavoro, non poteva proiettarsi sulla sostanza del rapporto stesso con effetti diversi da quelli accennati.

**32. - Inesattezza dell'opinione sull'orientamento in senso privatistico della disciplina del rapporto di lavoro presso gli enti pubblici economici. Indirizzi nettamente pubblicistici della suddetta disciplina presso tali enti. Limitata influenza dell'inquadramento sindacale sui regolamenti degli enti.**

E' opinione piuttosto diffusa che, quanto al contenuto, il rapporto di lavoro presso enti pubblici economici sia stato sempre governato da norme sostanzialmente privatistiche, cioè con esclusione di istituti propri del rapporto pubblico di impiego.

L'opinione non è esatta. Non è esatta in primo luogo perché riferita limitativamente agli enti pubblici economici, al fine di trarne nuovo argomento a conforto della tesi privatistica. Sta in fatto che norme di diritto privato governano il rapporto di impiego presso un grandissimo numero di enti pacificamente considerati pubblici in tutti i loro aspetti e in tutte le loro manifestazioni, siano enti di cultura o enti ospedalieri, enti educativi o enti di sanità, enti di assistenza o enti di incremento edilizio, enti per l'alimentazione o collegi professionali (1). Molti di questi enti mancano di norme regolatrici del rapporto, e ad essi si applicano allora le disposizioni del codice civile sul rapporto di lavoro (artt. 2096 e 2128) (2) (3) in virtù dell'art. 2129 (4), che, mutuando l'analogia regola

(1) Per una classificazione degli enti pubblici secondo l'attività svolta, cfr. LA TORRE, *Il contenzioso del pubblico impiego*, cit. a nota 1, pag. 272.

(2) C.C. ART. 2096. — *Assunzione in prova*. « Salvo diversa disposizione delle norme corporative, l'assunzione del prestatore di lavoro per un periodo di prova deve risultare da atto scritto.

L'imprenditore e il prestatore di lavoro sono rispettivamente tenuti a consentire e a fare l'esperimento che forma oggetto del patto di prova.

Durante il periodo di prova ciascuna delle parti può recedere dal contratto senza obbligo di preavviso o d'indennità. Se però la prova è stabilita per un tempo minimo necessario, la facoltà di recesso non può associarsi prima della scadenza del termine.

Compiuto il periodo di prova l'assunzione diviene definitiva e il servizio prestato si computa nell'anzianità del prestatore di lavoro ».

(3) C.C. ART. 2128. — *Lavoro a domicilio*. « Ai prestatori di lavoro a domicilio si applicano le disposizioni di questa sezione, in quanto compatibili con la specialità del rapporto ».

(4) C.C. ART. 2129. — *Contratto di lavoro per i dipendenti da enti pubblici*. « Le

dettata dall'art. 2 della legge sull'impiego privato (R.D.L. 13 novembre 1924, n. 1825) (1), dichiara applicabili dette disposizioni ai prestatori di lavoro dipendenti da enti pubblici, salvo che il rapporto sia diversamente regolato per legge. Non è, poi, certo ignoto che il concreto ricorso, ai sensi del ripetuto art. 2129 (2), a norme di diritto privato non modifica in modo alcuno la natura del rapporto che resta di diritto pubblico (3). Per tanto il contenuto concreto della disciplina del rapporto non arreca contributo valido alla teoria della privatizzazione, anzi conferma che il carattere di tale rapporto è dato dalla natura del soggetto (4).

L'opinione non è esatta, inoltre, perché è contraddetta dalla realtà proprio nel campo degli enti pubblici economici, dove si riscontrano casi di disciplina pubblicistica del rapporto di impiego, quale è dato ritrovare soltanto in quella del personale civile dello Stato.

disposizioni di questa sezione si applicano ai prestatori di lavoro dipendenti da enti pubblici, salvo che il rapporto sia diversamente regolato dalla legge ».

(1) R.D.L. 13 novembre 1924, n. 1825. — *Disposizioni relative al contratto di impiego privato*. (Gazz. Uff. 22 novembre 1924, n. 273).

.....

ART. 2 — « Le disposizioni del presente decreto si applicano anche agli impiegati di enti morali, di enti parastatali e di enti pubblici, salvo che il rapporto di impiego non sia diversamente regolato per legge. Le disposizioni del presente decreto non si applicano agli impiegati dello Stato, delle provincie e dei comuni ».

(2) v. nota 4, pag. 339.

(3) Come è ricordato dal Bozzi (op. cit.) dottrina e giurisprudenza, in sede di interpretazione del R.D.L. n. 1825 del 1924, art. 2 sono state concordati su due punti essenziali: che la parola « legge » debba essere intesa in senso materiale, comprensivo dei regolamenti, e che l'applicazione della legge sull'impiego privato non trasformi il rapporto d'impiego pubblico in rapporto d'impiego privato.

Sugli altri due punti a cui si riferisce il Bozzi, cfr. anche ZANOBINI, *Dir. Amm.*, ed. 1939, vol. III, p. 53 e stesso vol. ed. 1949, pp. 214-215, dove detto: « Per costante interpretazione, la parola " legge " deve essere qui intesa in senso materiale, comprensivo anche dei regolamenti emanati dagli stessi enti, in forza di legittima facoltà; perciò la diversa norma di un regolamento vale ad escludere l'applicazione della legge sull'impiego privato. E' importante osservare che l'applicazione di quest'ultima, quando ricorra, non trasforma il rapporto d'impiego pubblico in un rapporto meramente privato: la funzione del rapporto e la posizione reciproca delle parti non cessano di essere quelle proprie del diritto pubblico, nè su ciò influisce il ricorso, che si debba fare, ad alcune fonti sussidiarie, proprie di un campo giuridico diverso ».

Anche per il SANDULLI (Manuale cit. pag. 126): « Ove poi manchi ogni particolare regolamentazione del rapporto di impiego, presso gli enti pubblici, va applicata, in base all'art. 2129 C.C., la disciplina accolta dal codice civile (art. 2096 segg.). Il che non significa — si badi bene — che per ciò solo il rapporto assuma natura privatistica ».

Cfr. altresì VITTA, (op. cit., vol. II, pag. 200 segg.) per identiche conclusioni e per quanto attiene al concetto di legge ed alla rispondenza dell'art. 2129 C.C. all'art. 2 della legge sull'impiego privato.

(4) v. par. 22-25

Si consideri (1) il regolamento per il personale del Banco di Napoli, approvato con D.M. 23 dicembre 1952 (2), modificato con D.M. 31 gennaio 1955 (3).

Sulle orme di quello anteriore, approvato con R.D. 9 aprile 1928, n. 782 (4), e modificato con R.D. 19 ottobre 1933, n. 1441 (5), detto regolamento in parte si richiama esplicitamente alle disposizioni contenute nella disciplina legislativa dell'impiego presso lo Stato, in parte esplicitamente ad esse rinvia, in parte pressoché integralmente le riproduce con opportuni adattamenti. Quanto vi è di autonomo è nettamente dominato da indirizzi pubblicistici, pur trovando largo posto alcune affermazioni di rilievo, che, superati troppo chiusi schemi, tengono conto di acquisizioni realizzate nel mondo del lavoro (6) (7).

A prescindere dall'applicazione, nelle assunzioni (per le quali è previsto anche il concorso), delle norme di legge che prevedono benefici modificativi del limite massimo di età per la ammissione ai concorsi ad impieghi presso lo Stato (art. 7, u. c.), sono sostanzialmente comuni al Banco di Napoli e allo Stato le disposizioni regolatrici del collocamento a riposo, dell'aspettativa per motivi di famiglia e di salute, della dispensa dal servizio per inidoneità fisica o per scarso rendimento o nell'interesse del servizio, del sistema generale delle promozioni, della disponibilità, delle dimissioni volontarie e di ufficio, ecc. (artt. 48, 55, 62, 65, 92, 93, 94, 96, ecc.).

(1) Per rimanere nella sfera dell'esempio a cui ci si è più volte riferiti, v. par. 7, 8 e note 1, pag. 251 e 2, pag. 257.

(2) D.M. 23 dicembre 1952. — *Approvazione del regolamento per il personale del Banco di Napoli, istituto di credito di diritto pubblico con sede in Napoli.* (Gazz. Uff. 31 dicembre 1952, n. 302, suppl. ord. n. 2).

(3) D.M. 31 gennaio 1955. — *Modificazione del regolamento per il personale del Banco di Napoli, istituto di credito di diritto pubblico con sede in Napoli.* (Gazz. Uff. 9 febbraio 1955, n. 32).

(4) R.D. 9 aprile 1928, n. 782. — *Approvazione del regolamento per il personale Banco di Napoli.* (Gazz. Uff. 23 aprile 1928, n. 95).

(5) R.D. 19 ottobre 1933, n. 1441. — *Approvazione del testo delle modificazioni ed aggiunte apportate al regolamento per il personale del Banco di Napoli.* (Gazz. Uff. 16 novembre 1933, n. 265).

(6) Sul regolamento in esame, cfr. MASCI, *Spunti per la riforma dello stato giuridico dei pubblici dipendenti. Il nuovo regolamento per il personale del Banco di Napoli;* in *Il Corriere Amministrativo*, 1953, pagg. 1082 segg.

(7) Sulla posizione regolamentare del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia, cfr. anche: GIULIANO, *Il rapporto di impiego con gli enti pubblici economici*, Padova, 1948; SIMONGINI, *Aspetti sostanziali e processuali*, etc., cit. a nota 1, pag. 302; BOZZI, *Disciplina del rapporto*, etc., cit. a nota 1, pag. 302.

Identico è il grado di intensità della stabilità dell'impiego, identiche essendo le cause di estinzione del rapporto (art. 92 segg.).

E', inoltre, comune allo Stato e al Banco di Napoli la disciplina del trattamento di pensione in virtù della L. 8 agosto 1895, n. 486, all. T (1), e successive modificazioni, nonché della L. 31 dicembre 1907, n. 804 (2), del R.D.L. 8 maggio 1924, n. 779 (3), e del R.D.L. 2 luglio 1931, n. 942 (4). E', altresì, riconosciuto, ai fini della quiescenza, il servizio prestato presso lo Stato e presso il Banco, mediante l'istituto delle pensioni miste tra Banco e Stato (L. n. 804 del 1907, art. 5 (2); R.D. n. 779 del 1924, art. 5 (3), T.U. approvato con R.D. 21 febbraio 1895, n. 70, art. 48) (5).

(1) L. 8 agosto 1895, n. 486. — *Sui provvedimenti di finanza e di tesoro*. (Gazz. Uff. 10 agosto 1895, n. 188).

(2) L. 31 dicembre 1907, n. 804. — *Provvedimenti per gli istituti di emissione e la circolazione dei biglietti di banca e di Stato e la riduzione di tassa sugli affari*. (Gazz. Uff. 31 dicembre 1907, n. 308).

.....

ART. 5. — « Ferme restando le disposizioni contenute negli articoli 8 e 11 dell'allegato T alla L. 8 agosto 1895, n. 486, a coloro che, dopo aver prestato servizio allo Stato in ufficio remunerato con stipendio e con diritto a pensione furono nominati, funzionari del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia, sono applicabili le disposizioni dell'art. 48 del T. U. delle leggi sulle pensioni degli impiegati civili e militari dello Stato approvato con R.D. 21 febbraio 1895, n. 70

L'assegno annuale di pensione o l'indennità una volta tanto saranno, a carico dell'amministrazione dello Stato e dei due banchi predetti in proporzione della somma totale, degli stipendi che ognuno di essi avrà corrisposto al pensionando ».

(3) R.D.L. 8 maggio 1924, n. 779. — *Aggiunte al R.D. 21 novembre 1923, n. 2480, e successive modificazioni, sulle pensioni normali del personale dell'amministrazione dello Stato*. (Gazz. Uff. 31 maggio 1924, n. 128).

.....

ART. 5. — « L'art. 48 del T.U. di legge approvato con R.D. 21 febbraio 1895, n. 70, è applicabile anche nel caso che i funzionari di cui all'art. 5 della L. 31 dicembre 1907, n. 804, siano stati o vengano riassunti al servizio dello Stato ».

(4) R.D.L. 2 luglio 1931, n. 942. — *Provvedimenti circa il trattamento di quiescenza per il personale del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia*. (Gazz. Uff. 13 agosto 1931, n. 186).

(5) R.D. 21 febbraio 1895, n. 70. — *Approvazione del T.U. delle leggi sulle pensioni civili e militari in esecuzione della L. 15 giugno 1893, n. 279*. (Gazz. Uff. 23 marzo 1895, n. 70).

.....

T.U. ART. 48 (ex ART. 10. L. 15 giugno 1893). — « I funzionari e salariati con diritto a pensione che, per effetto di disposizioni di legge, passeranno dal servizio dello Stato a quello delle Provincie, dei Comuni o di altri enti o corpi morali riconosciuti, e conserveranno il diritto di conseguire, quando cessino dal servizio, la pensione loro competente per la totalità del servizio prestato.

Uguale diritto avranno quelli che dal servizio degli indicati enti o corpi morali,

Le leggi suindicate estendono la giurisdizione della Corte dei Conti alle controversie, relative alle pensioni, tra il Banco di Napoli e i propri dipendenti, e tale giurisdizione è stata, ed è, pacificamente esercitata da quel Magistrato (1).

E non si tratta di un caso isolato. La disciplina di impiego presso il Banco di Sicilia è pur essa nettamente pubblicistica e non differisce di fatto da quella in vigore presso il Banco di Napoli, specie per gli istituti fondamentali della stabilità, dell'aspettativa, delle sanzioni disciplinari, delle dimissioni, delle promozioni, ecc. (2).

Anche al Banco di Sicilia si applicano le norme legislative poc'anzi richiamate e, in tema di pensioni, è estesa la giurisdizione della Corte dei Conti.

A non diversi criteri si conforma la disciplina del rapporto di impiego presso l'Istituto bancario San Paolo di Torino, anch'esso improntato al principio della stabilità (3).

Altra opinione da rettificare è quella che ritiene considerevole l'effetto concretamente prodotto dall'inquadramento sindacale sui rapporti di lavoro presso gli enti pubblici economici.

Effetti di grande rilievo e di grande estensione mancarono, invece, e mancarono principalmente perché, come si è a suo tempo ricordato, soltanto la L. 24 febbraio 1941, n. 254 (4), rese pubblicabili i contratti collettivi che fossero stati stipulati per gli enti suddetti, ai quali solo la

passano a quello dello Stato per effetto di disposizione di legge, purché il servizio non governativo da essi già prestato, fosse produttivo di pensione in base a regolamenti speciali degli enti stessi, debitamente approvati dal Governo.

La pensione in ambo i casi sarà liquidata in base alle disposizioni sulle pensioni per gli impiegati civili, e l'importo di essa sarà ripartito fra lo Stato e gli altri enti e corpi interessati, in ragione della somma totale degli stipendi che ognuno di essi avrà corrisposto al pensionando, salvo disposizioni speciali in contrario.

Le stesse regole si seguiranno per la liquidazione delle pensioni alle vedove ed ai figli.

La ritenuta su tali pensioni, a beneficio del tesoro, sarà fatta sull'ammontare totale della pensione e non soltanto sulla parte di essa a carico del bilancio dello Stato ».

(1) Tra le decisioni più recenti cfr. Corte dei Conti, II Sez. giurisd. 30 aprile 1954, n. 13009, in Rivista Corte dei Conti, 1954, vol. III, pag. 263.

(2) Regolamento approvato con dec. C.d.A. 28-29 febbraio 1952, in vigore dal 1° marzo scorso anno; v. artt. 15, 35, 36, 77, 83, 84, 92, 95, 96, 97, 112 segg., etc.

(3) Regolamento approvato con dcc. C.d.A. 30 giugno 1952, reso esecut. dall'organo di vigilanza con provv. 1° agosto stesso anno; v. artt. 51, 75, 78, 98, 100, 107, 108, 109, 112, 116.

(4) v. nota 4, pag. 267.

L. 9 settembre 1939, n. 1488 (1) aveva estese le norme dettate dalla L. 3 aprile 1926, n. 563 (2), e dal decreto 1° luglio 1926, n. 1130 (3) (4).

L'assoggettamento al regime sindacale divenne, quindi, operante soltanto dal febbraio del 1941 e, in quell'epoca, a cagione della guerra in atto, l'attività contrattuale dei sindacati corporativi non potette essere intensa e vasta.

Non furono molti, conseguentemente, i contratti collettivi concernenti gli enti pubblici, presso la grande maggioranza dei quali il rapporto di lavoro non subì mutamento di fonte, continuando ad essere disciplinato dai regolamenti dei singoli enti o, in mancanza dalle disposizioni del codice civile applicabili ai sensi del citato art. 2129 (5).

E' da escludere, pertanto, che l'inquadramento sindacale abbia veramente operate trasformazioni profonde, estese e durevoli; mancate le più significative manifestazioni — i contratti collettivi — esso poco incise sulla disciplina formale e sostanziale dei rapporti di lavoro degli enti pubblici economici e attinse risonanza e valore per i principî che sconvolse, più che per le conseguenze che determinò.

I regolamenti sono passati inalterati attraverso il periodo corporativo; il rischio di trasformazione incidente, in senso involutivo, sul contenuto ha assunto proporzioni più sensibili nel periodo post-corporativo, per le ragioni alle quali di sopra si è accennato.

Cade così uno degli argomenti a cui si richiama talvolta la teoria privatistica allorché dall'inquadramento fa derivare, su piano di fatto, modificazioni contenutistiche di vasta portata.

### **33. - Opportunità di intervento del legislatore che ponga termine ai contrasti interpretativi sulla questione giurisdizionale.**

Quanto si è venuto esponendo specialmente nel corso di questo capitolo convince della opportunità, da più parti prospettata, di un intervento del legislatore, dal quale soltanto possono venire chiarezza e certezza alla situazione del personale degli enti pubblici economici e degli enti stessi.

Opposto al sistema sindacale corporativo il sistema democratico consacrato dall'art. 39 Cost. (6) e confermato costituzionalmente l'assetto giu-

(1) v. nota 4 pag. 266.

(2) v. nota 3, pag. 51.

(3) v. nota 2, pag. 259.

(4) v. par. 13.

(5) v. nota 4. pag. 339.

(6) v. nota 2, pag. 81.



giurisdizionale preesistente all'art. 429, n. 3, C.P.C. (1) (2), l'intervento del legislatore non risponde ad una necessità rigorosamente obiettiva che derivi da difetto di norme. Le norme ci sono, ma i contrasti interpretativi le rendono inoperanti o insicure, specie quando prolungano l'esistenza e l'efficacia di alcuna che si erge contro le disposizioni costituzionali. E allora ben venga una legge chiarificatrice a spezzare i contrasti, a dar pace alla tormentata materia.

A queste esigenze rispondeva una proposta di legge (n. 2069) presentata alla Camera nella I Legislatura dai deputati Resta, Castelli-Avolio, Jervolino e Lucifredi e che, probabilmente per il finire della legislatura stessa, non venne portata a discussione e composta di un articolo unico: « *Il n. 3 dell'art. 429 C.P.C. è abrogato* » (1).

Di sommo interesse l'ampia e profonda relazione, di cui meritano risalto i punti salienti.

Ricordato come l'istituzione della giurisdizione esclusiva del magistrato amministrativo per le controversie derivanti da rapporto di pubblico impiego fu una conquista degli impiegati pubblici e costituì un innegabile progresso nel sistema della garanzia del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, la relazione, riferendosi ai provvedimenti di revoca del divieto di inquadramento degli enti pubblici ed all'art. 429, n. 3, C.P.C. (1), osserva quanto segue:

« La norma sostanziale (inquadramento sindacale dei dipendenti da enti pubblici) e la norma processuale furono sin da allora criticate sia per la violazione del principio generale di autorganizzazione dell'ente pubblico, sia per il notevole regresso delle garanzie offerte all'impiegato o al salariato dell'ente pubblico svolgente attività economica.

Il regresso era, ed è chiaro, solo che si pensi che il giudice amministrativo ha il potere di annullare l'atto illegittimo della pubblica amministrazione e di ordinare la restituzione in pristino dello stato giuridico ed economico del dipendente leso dall'atto stesso.

Il magistrato ordinario, invece, può conoscere solo delle conseguenze patrimoniali di un atto amministrativo, non conforme alla legge.

Di più: il magistrato amministrativo ha il potere di sindacare l'atto

(1) v. nota 1, pag. 41.

(2) Sulla soluzione corporativa della questione sindacale, sulla soluzione democratica e sugli effetti dell'art. 39, v. par. 14, 15, 16, 17, 18; sulla questione giurisdizionale, v. par. 15, 19, 20, 21, 25.

della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'eccesso di potere, ossia sotto l'aspetto della rispondenza dell'atto al fine che la legge pone come obiettivo alla attività della pubblica amministrazione, mentre il magistrato ordinario ha il mero potere di controllare la conformità dell'atto amministrativo alla legge, senza possibilità di indagini finalistiche, e quindi con notevoli limitazioni di penetrazione del proprio sindacato.

Comunque, le esigenze dell'ordinamento corporativo fascista fecero sì che il rapporto di impiego dei dipendenti di enti pubblici, svolgenti attività economica, fosse, in certo senso, apparentemente, la giustificazione data al provvedimento.

In sostanza, invece, si trattò di un provvedimento di « natura politica » inteso, in via generale, a ridurre l'autonomia degli enti pubblici in ogni sua espressione e, in particolare, fu diretta ad organizzazione in categoria di enti ausiliari dello Stato.

Politica fu, quindi, la ragione dell'inquadramento sindacale degli enti pubblici e politiche le conseguenze che ne derivarono.

Rilevato che, a sette anni di distanza dalla soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste (a cui sarebbe dovuta seguire la disapplicazione di tutte le norme collegate al sistema corporativo), permane un profondo divario giurisprudenziale, del quale richiama le principali impostazioni, la relazione così prosegue verso la conclusione.

Ciò posto, per il principio fondamentale della coerenza del nostro attuale sistema giuridico e per le norme specificatamente contenute nella Costituzione (art. 103) (1), non si può porre in dubbio che l'esistenza di enti pubblici — ossia pubbliche amministrazioni — postula la giurisdizione del magistrato amministrativo a tutela dei legittimi interessi e, nelle materie cui è ammessa la giurisdizione esclusiva — come in questo caso — anche a tutela dei diritti soggettivi dei cittadini nei confronti dell'Amministrazione stessa.

A tale considerazione di carattere costituzionale ed assorbente devono aggiungersi altre due considerazioni:

1) il principio della unità della giurisdizione nella materia del pubblico impiego, che si risolve nel principio della parità di tutela per tutti i dipendenti da enti pubblici (rapporti di eguale natura giuridica non possono essere affidati a giudici diversi);

2) la migliore e più efficace garanzia giuridica offerta al cittadino dalla giurisdizione amministrativa (garanzia dell'annullamento).

(1) v. nota 2, pag. 274.

Tali ragioni sono sufficienti a consigliare l'esplicita abrogazione del n. 3 dell'art. 429 C.P.C. » (1) (2).

In nessun'altra direzione si ritiene possa essere orientato l'intervento del legislatore, poiché nessun'altra sembra ne consentano le linee segnate dalla Costituzione (3), alla quale renderà omaggio l'auspicata legge chiarificatrice col dichiarare esplicitamente abrogata la norma processuale corporativa, che alla abrogazione implicita ha tenacemente resistito per virtù della vivificatrice interpretazione (4).

(1) v. nota 1, pag. 41

(2) Al tempo del citato disegno di legge, la tendenza privatistica non ancora era pervenuta, in progressività di accentuazione, alle più rigide conclusioni da cui oggi è dominata privatizzazione integrale del rapporto, esclusione del carattere di atti amministrativi dei provvedimenti degli enti pubblici economici, soppressione degli interessi legittimi come entità giuridiche proteggibili innanzi a qualsiasi giudice, tutela giurisdizionale eguale a quella consentita ai dipendenti da imprese private (v. par. 28, 29, 30)

(3) Nel dar rilievo al carattere confermativo dell'art. 103 Cost. in ordine agli artt. 29 e 4 dei T.U.U. n. 1054 e 1058 del 1924 (v. note 1, pag. 265 e 4, pag. 315), (attributi della giurisdizione esclusiva al magistrato amministrativo in materia di impiego), si è già avuto occasione di osservare che le disposizioni confermate da norme costituzionali sono soggette, quanto a modificabilità, alle stesse forme stabilite per la modifica delle norme stesse, che, conseguentemente, non potranno essere introdotte, se non col procedimento prescritto per le riforme costituzionali, discriminazioni tra gli enti pubblici ai fini giurisdizionali, dato che le disposizioni confermate (gli artt. 29 e 4 dei T.U.U. citati) non contengono distinzioni e si rivolgono a tutti gli enti od istituti pubblici sottoposti a tutela o anche a sola vigilanza dell'amministrazione centrale dello Stato (art. 29 T.U. n. 1054) o dell'amministrazione pubblica locale (art. 4, T.U. n. 1058), v. in particolare par. 19, 25 e 26

(4) La resistenza non si attenuò neppure dopo che, in un convegno nazionale, di particolare importanza e per l'autorità dei partecipanti e per l'elevatezza della discussione, l'argomento dei rapporti di impiego presso enti pubblici economici fu largamente esaminato. Più della conclusione (inapplicabilità dell'art. 429 n. 3 C.P.C. (v. nota 1, pag. 41) per difetto del presupposto dell'inquadramento sindacale), ha valore notevole l'opinione che, nell'ordine del giorno votato al termine dei lavori, la precede che, cioè, « Il principio dell'unità della giurisdizione sia da assicurare in base al collegamento della competenza con la natura dell'ente, indipendentemente dalla natura della norma disciplinatrice del rapporto di impiego » (Convegno 20-22 ottobre 1951, v. MAGNANI, Corriere Amministrativo, 1951, p. 1208 segg.)

**34. - Esclusione della necessità di intervento legislativo per l'abrogazione di norme sostanziali. Ricostruzione della posizione istituzionale degli enti pubblici economici relativamente al rapporto di lavoro. Riacquisto del potere regolamentare, cadute le cause di deviazione verso i sindacati corporativi di diritto pubblico. Indirizzi di leggi sindacali.**

Quando, relegato nella storia dell'assetto corporativo l'art. 429, n. 3, C.P.C. (1), torni il sereno nel cielo del contenzioso di impiego degli enti pubblici economici e dei loro dipendenti, non resterà vasto margine ai contrasti e alle polemiche, caratterizzati sempre dalla prevalenza data alla questione giurisdizionale. E dalla restituita certezza del giudice verrà agli interessati, da quella derivando, anche la certezza della natura del rapporto, verrà anche la certezza del diritto, senza necessità di altre declaratorie di abrogazione di norme sostantive.

L'art. 2093 (2), a cui le stesse tendenze privatistiche si sono richiamate quasi esclusivamente in relazione alla questione giurisdizionale senza attribuire ad esso rilevanza autonoma, non ha propria capacità di produrre effetti diretti, quand'anche rimanga in apparente vita nella attuale formulazione così espressivamente corporativa, poiché, in ordine ai rapporti di lavoro, sono cadute le norme del citato articolo dichiarate applicabili agli enti pubblici economici (3).

Sul piano sostanziale, invero, nulla rimane che possa alimentare e giustificare fondati dubbi. L'ordinamento sindacale delle leggi del 1926 non esiste più, non esistono più i sindacati di diritto pubblico, il contratto collettivo norma corporativa e fonte di diritto, la corporazione organo dello Stato, la rappresentanza *ex lege* della categoria da parte dei sindacati statuali, l'inquadramento coatto per atto amministrativo.

Non esistono più, cioè, tutte le cause modificatrici, relativamente al rapporto di lavoro, della posizione istituzionale degli enti pubblici economici, rimasti — come è pacifico — inalteratamente pubblici.

Se così è, la posizione di detti enti torna necessariamente ad essere quale era prima dei provvedimenti revocativi del divieto di inquadramento, riacquistando quanto da essa avevano staccato le leggi corporativo-sindacali: il potere regolamentare in materia di rapporti di lavoro.

(1) v. nota 1, pag. 41.

(2) v. nota 3, pag. 271.

(3) Sul C.C. art. 2093, v. par. 24 e, sul punto ora accennato, v. in part. il par. 2, in fine.

Manifestazione dell'autonomia normativa insopprimibilmente propria di ogni persona giuridica pubblica, pur in varia gamma di intensità e di rilevanza (1) (2), questo particolare potere, loro indiscutibilmente spettante, è stato, fino all'inquadramento, in modo costante e ininterrotto usato dagli enti pubblici economici, come attestano gli innumeri regolamenti anteriormente approvati.

Per effetto dell'inquadramento ne furono privati, e la privazione fu operata a vantaggio degli enti pubblici-sindacati, intimamente inseriti nella struttura dello Stato corporativo ed apicalmente collegati e sintetizzati dall'organo statale-corporazione; e ciò fornì la possibilità e costituì la giustificazione del feroce colpo inferto all'autonomia degli enti in oggetto (3).

Oggi, eliminate le norme assoggettatrici dei rapporti di lavoro presso enti pubblici economici alla disciplina collettiva ed eliminati i presupposti di possibilità e di giustificabilità della deviazione del potere regolamentare verso soggetti di diritto pubblico e mediamente verso organi dello Stato (i sindacati e la corporazione), l'autonomia normativa degli enti si ricostituisce nella sua integrità. Nessuna sopravvivenza disposizione investe ora soggetti diversi dall'ente del potere di porre, per esso, le condizioni di impiego.

Su ciò, nell'attuale fase sindacale, non può cader dubbio di sorta.

E non sembra possa cader dubbio sulle linee direttive entro le quali dovrà muoversi la futura cosiddetta « legge sindacale » se vorrà mante-

(1) Sull'autonomia normativa, in generale, degli enti pubblici, cfr. — tra gli altri — ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in Studi per Ranelletti, 1931, II, p. 390 segg.; id. Corso, cit., vol. I, p. 68 segg., RANELLETTI, *Ist. dir. pubbl.*, cit. 8<sup>o</sup> ed., p. 369 segg.; GIANNINI, op. cit., p. 164 segg.; SANDULLI, *Manuale*, cit. p. 35 segg.; VITTA, op. cit., vol. I, p. 68 segg.; ALESSI, op. cit., vol. I, p. 68 segg.; con riferimento ad enti pubblici economici, C.d.S., parere n. 201 del 1<sup>o</sup> marzo 1950, Ad. 3<sup>a</sup> Sez.

(2) « All'ente pubblico, economico o non economico, agente in regime di concorrenza o non agente in regime di concorrenza, compete lo strumento della regolamentazione unilaterale, poichè tale strumento è la naturale esplicazione di quel potere di supremazia che compete, per i principi generali, a ogni ente pubblico, il quale — per contro — è sempre tenuto ad agire nell'interesse generale e, se può avere un ampio potere discrezionale, è pertanto soggetto al controllo sull'uso che ne fa, specie sotto l'aspetto della censura per eccesso di potere » MIGLIORANZI, *Posizione degli enti pubblici economici*, etc., cit. a nota 1, pag. 302 e successive

(3) Il legislatore del tempo si era ben accorto che, prima, il divieto di inquadramento era giustificato dal fatto che il sindacato non poteva esser posto in un piano superiore a quello degli enti pubblici economici, investiti di sovranità direttamente dallo Stato, ma ciò ritenne superato dall'« ordinamento nuovo », in cui « le attività di un dato settore economico erano sotto il potere regolatore della corporazione che, quale organo della pubblica amministrazione, non può che ispirarsi ecc... ». v. relaz. rip. al par. 26 b) 2 e nota 2, pag. 319.

nersi aderente e fedele ai principî espressi dall'art. 39 Cost. (1) ed a quelli, non meno inviolabili, che reggono la concezione e la struttura attuali della pubblica amministrazione.

E', infatti, ben difficile che aderenza e fedeltà agli uni principî ed agli altri si riscontrino e coesistano laddove per avventura si riconosca la stipulabilità di contratti collettivi per gli enti pubblici economici e per le aziende di Stato; e, conseguentemente, si ammetta che persone giuridiche di diritto privato — quali sono i sindacati nel concetto dell'art. 39 Cost. (1) (2) — possano sostituirsi a detti enti ed aziende, possano esercitarne i poteri, impegnarne i bilanci, sopprimerne l'istituzionale autonomia, sottrarli ai controlli e alla vigilanza degli organi a ciò destinati (3).

Della maggior parte degli schemi di « legge sindacale » finora proposti da varie fonti, taluni hanno ignorato il problema, altri lo hanno sfiorato, abbozzando soluzioni parziali, talvolta imprecise e vaghe, tali da lasciare largo margine alla interpretazione e da suscitare incertezze più gravi e più estese di quelle attuali.

(1) v. nota 2, pag. 81.

(2) v. par. 17 e note 2, pag. 281 e 7, pag. 283.

(3) E se a tali organi si consentissero controlli sui contratti collettivi stipulati per gli enti pubblici economici (ne consentivano, come è noto, le leggi corporative revocative del divieto di inquadramento, in evidente compatibilità con la natura dei sindacati di allora), risulterebbe violato e inequivocabilmente compromesso l'altro principio costituzionale della libertà e della indipendenza dei sindacati, i quali verrebbero ad essere, in definitiva, gli effettivi soggetti passivi dei controlli esercitati sulla loro azione e sul risultato di essa.

Escluso, poi, che, nell'attuale ordinamento, gli enti pubblici economici possano far parte di associazioni sindacali che abbiano come essenziale scopo la regolamentazione collettiva dei rapporti di lavoro, sono state avanzate riserve sulla possibilità futura di farne parte in riferimento alla cosiddetta legge sindacale, rilevandosi: « la Costituzione stabilendo libertà di associazione e libertà di organizzazione, non si vede come all'ente pubblico possa esser consentito di associarsi o di non associarsi, di aderire a un sindacato di un colore piuttosto che a un sindacato di altro colore senza abbandonare il principio che l'ente pubblico, a prescindere dalla sua amministrazione *pro tempore*, deve avere un'altra libertà: di provvedere ispirandosi direttamente al principio dell'interesse generale, che, almeno teoricamente, dovrebbe essere unico per tutti e in tutti i tempi, e che *non si può concepire venga nel suo esercizio delegato a terzi che siano semplici privati...* ». MIGLIORANZI, *Posizione degli enti economici*, etc. cit. a nota 1, pag. 302 e succ. ult. 2 pag. 349. In senso analogo si esprime il GIORDANO, in commento alla nota sentenza 14 agosto 1950 del Tribunale di Palermo, che, riconoscendo essere gli enti pubblici economici tornati ad esser vincolati dalle disposizioni dalle quali deriva ad essi *autonomia di regolamentazione* nell'ambito della tutela e della vigilanza dello Stato, afferma avere detti enti perduto il potere di far parte di associazioni post-corporative. GIORDANO, *Ancora in tema di inquadramento sindacale degli enti pubblici economici*, cit. a nota 1, pag. 302; la sentenza richiamata e riportata in *Dir. Lav.* 1950, II, 377.

Non deve esser qui manifestato giudizio su questo o quel progetto, ma non ci si può astenere dal rilevare che il fatto di prospettare soluzioni, in ordine agli enti pubblici economici, in una legge sindacale, dimostra esser tuttora vivi i riflessi dell'ordinamento corporativo e dimostra che ancora non è ritenuta chiusa la parentesi aperta da tale ordinamento: nel quale e per il quale soltanto, a causa della formula statutale del sindacalismo appariva concepibile — e giustificabile — la sottoposizione dei rapporti di lavoro con enti pubblici a disciplina collettiva quando ciò imposero le necessità, politiche, dell'economia corporativa.

Una legge che, in tutto o in parte, volesse orientarsi nel senso della sostanziale conferma di tale sottoposizione, durerebbe fatica sia a darsi valido fondamento in ordine alla nuova confermativa soppressione del potere regolamentare degli enti pubblici economici e allo spostamento di esso verso soggetti di diritto privato, sia a qualificare le differenze tra il sindacalismo corporativo e il sindacalismo democratico, sia a garantire sicuramente l'indipendenza dell'attività sindacale, sia ad evitare ulteriori scivolamenti verso la privatizzazione contenutistica del rapporto, sia ad assicurare ai lavoratori idonea tutela giurisdizionale.

Quando si cessi di porre la questione in termini corporativi e la si inquadri con chiarezza nella sua genesi politica, storica, giuridica, ci si avvedrà che proprio la questione non esiste più, poiché non esistono né la necessità né la possibilità di mantener ferma o di ravvisare, mediante (apparente) novità di indirizzi, una qualunque discriminazione tra gli enti pubblici. Infatti, quelli cosiddetti economici, estinta ogni ragione di differenziarli, hanno già ripreso il posto che occupavano tra tutti gli altri prima che le esigenze del regime corporativo li spingessero nella corporazione per mezzo del sindacato, strumento della corporazione (1).

**35. - Identificazione di una esigenza comune a tutti gli enti pubblici comunque denominati: la effettiva regolamentazione del rapporto di lavoro. Auspicio di provvedimento legislativo che faccia obbligo agli enti di provvedere al disciplinamento del rapporto e fissi gli istituti fondamentali.**

Enti pubblici di ogni rango, di ogni dimensione, hanno esercitato sempre, ed esercitano, il potere regolamentare, si tratti di una modesta opera pia o di un grande organismo assistenziale, di un piccolo istituto culturale o di un poderoso istituto di previdenza, siano forniti o man-

(1) v. par. 9, 10, 11, 12, 16.

chino di un *jus imperii* esternamente rilevabile (1), lo hanno del pari esercitato — come si diceva più sopra — gli enti pubblici economici fino all'inquadramento, ed hanno ripreso ad esercitarlo.

Non può certo affermarsi che le condizioni di lavoro, poste dagli enti nell'esercizio di quel potere, offrano al dipendente, quanto a contenuto, garanzie meno ampie e meno valide di quelle derivanti da un privato rapporto.

E', in via di massima, vero il contrario, anche perché, pur quando muti la disciplina dell'art. 2129 C.C. (2), il rapporto di impiego soggettivamente pubblico è sottoposto all'influenza dei principî generali della materia (3); mentre si sottrae sempre, nella fase di formazione delle norme, alla influenza dei fattori egoistici e personalistici da cui è di solito guidato il privato datore di lavoro (4).

(1) Può dirsi pacificamente riconosciuto, oggi, che lo *jus imperii* (il quale non si identifica certo con l'autonomia normativa) non costituisce requisito ed indice necessario della pubblicità degli enti; non ne sono, ad esempio, titolari le opere pie, gli istituti di educazione e tanti altri, della cui natura pubblicistica nessuno dubita. Sui requisiti di pubblicità, cfr. gli AA. citati a nota 2, pag. 257. cfr. anche: LA TORRE, *Il contenzioso d'impiego*, ecc. cit. a nota 1, pag. 272; Bozzi A., *Disciplina del rapporto d'impiego* ecc. cit. a nota 1, pag. 302.

(2) v. nota 4, pag. 339.

(3) Cfr. SANDULLI, Manuale, già cit.; ZANOBINI, op. cit., vol. III, p. 213 segg.

(4) Va data, poi, notevole importanza al fenomeno della imponente legislazione in materia di pubblico impiego, la quale, nel periodo anteriore all'inquadramento e nel periodo post-corporativo (l'inquadramento ha costituito, quindi, una parentesi), raramente ha poste distinzioni; ci si riferisce ai vari provvedimenti (molti ne ricorda il BRESSANINI, *Il problema degli enti pubblici economici* — cit. a nota 1, pag. 302 — particolarmente al n. 6) che impongono determinati obblighi agli enti pubblici, qualunque attività essi svolgano, considerandoli sullo stesso piano in ordine alle norme imposte e diversificandoli, tutti, dai privati datori di lavoro. Esempi principali costituiscono le seguenti leggi:

— L. 10 gennaio 1935, n. 112. — *Istituzione del libretto di lavoro*. (Gazz. Uff. 5 marzo 1935, n. 54).

— R.D.L. 2 agosto 1943, n. 707. — *Abrogazione delle norme contenenti limitazioni in dipendenza dello stato di celibe*. (Gazz. Uff. 5 agosto 1943, n. 180).

— D.L.L. 19 ottobre 1944, n. 301. — *Revisione delle carriere dei dipendenti dalle pubbliche amministrazioni*. (Gazz. Uff. 14 novembre 1944, n. 81, sez. spec.).

— D.L.L. 4 gennaio 1945, n. 10. — *Elevazione dei limiti di età per l'ammissione ai pubblici concorsi ed impieghi*. (Gazz. Uff. 8 febbraio 1945, n. 17).

— D.L.L. 9 novembre 1945, n. 702. — *Epurazione delle pubbliche amministrazioni, revisioni degli albi delle professioni, arti e mestieri ed epurazione delle aziende private*. (Gazz. Uff. 13 novembre 1945, n. 136).

— D.L. 7 febbraio 1948, n. 48. — *Norme per la estensione dei giudizi di epurazione e per la revisione dei provvedimenti già adottati*. (Gazz. Uff. 20 febbraio 1948, n. 43).

— D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180. — *Approvazione del T.U. delle leggi concernenti*



E se un problema di protezione dei dipendenti sussiste, esso sussiste nei riguardi di *tutti* gli enti pubblici comunque denominati e dovunque operanti, non dei soli enti pubblici economici e delle aziende di Stato; poiché ogni ente può, in astratto, porre norme che non soddisfino o può astenersi dal dettarne per limitarsi all'applicazione di quelle del codice civile. Ciò può accadere per un ente scolastico, per un ente previdenziale, per un ente economico, esattamente nello stesso modo, nella stessa misura, con le stesse conseguenze.

Non v'è, dunque, un problema particolare per gli enti economici, poiché nulla autorizza ad asserire (1) che essi abbiano mai fatto del potere regolamentare meno corretto e meno giusto governo di quello fattone da enti esplicanti attività diversa.

Le forme e la misura della protezione non sembra debbano e possano differire, se non vi è differenza di potenziale rischio a danno dei dipendenti da un qualunque ente pubblico.

La protezione potrà realizzarsi in primo luogo mediante l'opera delle organizzazioni sindacali dei dipendenti dagli enti pubblici e dalle aziende dello Stato, che, se mancheranno dello strumento del contratto collettivo (che è, però, anche strumento di livellatrice privatizzazione,

*il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti dalle pubbliche Amministrazioni* (Gazz. Uff. 29 aprile 1950, n. 99, suppl. ord.)

— L. 3 giugno 1950, n. 375 — *Riforma della L. 21 agosto 1921, n. 1312, concernente l'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra* (Gazz. Uff. 28 giugno 1950, n. 146 - v. avv. rett. Gazz. Uff. 14 settembre 1950, n. 211)

L'ultimo esempio — cioè il più recente — è costituito dalla L. 1° luglio 1955, n. 565 — *Estensione di benefici di natura combattentistica a favore del personale dipendente da tutti gli istituti ed enti di diritto pubblico* (Gazz. Uff. 22 luglio 1955, n. 167)

Tale legge ha esteso al personale dipendente da tutti gli enti pubblici « comunque denominati » le vigenti disposizioni legislative e regolamentari che accordano benefici a favore del personale delle Amministrazioni dello Stato in possesso di benemerienze di guerra. Questa inesistenza di zone di discriminazione tra enti pubblici ha un valore e un significato che non richiedono illustrazione, essa, inoltre, aggrava il rischio che la privatizzazione porti i lavoratori a perdere anche i vantaggi derivanti dalle leggi particolari, quasi tutte dettate a loro beneficio.

Va, inoltre segnalato il *D L C P S* 31 ottobre 1947, n. 1304 — *Trattamento di malattia dei lavoratori del commercio, del credito, dell'assicurazione e dei servizi tributari appaltati* (Gazz. Uff. 29 novembre 1947, n. 275 - v. avv. rett. Gazz. Uff. 11 dicembre 1947, n. 284). Tale decreto ha stabilito l'iscrizione obbligatoria all'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i dipendenti da enti di diritto pubblico del personale di tutti gli enti di diritto pubblico. La L. 28 luglio 1939, n. 1436, escludeva, invece, dall'iscrizione i dipendenti dagli enti pubblici sottoposti ad inquadramento sindacale. Anche le leggi riconoscono, dunque, il ripristino della posizione degli enti economici e dei loro dipendenti e ritengono conclusa, definitivamente, la fase dell'inquadramento. Di ciò l'interpretazione privatistica non ha tenuto conto.

(1) Nel par. prec. sono stati indicati esempi dimostrativi del contrario.

come si è già rilevato), avranno larga possibilità di esplicitare le varie forme di utile azione. Le recenti vicende relative ai provvedimenti delegati per il personale dello Stato hanno permesso di constatarne il grado di efficienza, proprio in un campo nel quale sembrava dovesse esser difficile e povero di risultati concreti l'intervento delle associazioni dei lavoratori.

Ma un altro mezzo di realizzazione andrebbe posto in essere: un altro mezzo che riguarda sempre tutti gli enti pubblici, molti dei quali — e non sono gli enti economici, almeno nella maggior parte — mancano di un organico regolamento volto ad assicurare al personale garanzie di stato giuridico e si avvalgono, quindi, delle norme di diritto privato rese applicabili dal più volte richiamato art. 2129 C.C. (1).

Un provvedimento legislativo dovrebbe imporre agli enti pubblici di qualsiasi tipo di esercitare effettivamente il potere regolamentare, prescrivendo di provvedere, entro un determinato termine, a compilare e portare all'approvazione i regolamenti per il personale.

Si conseguirebbe, così, la certezza che presso ogni ente pubblico il rapporto di impiego abbia la propria disciplina sicura in luogo di quella, lacunosa ed ibrida, che deriva dal ricorso ai principî generali del pubblico impiego ed alle disposizioni del codice civile laddove una tale disciplina faccia difetto (2).

Ma non basta che tutti gli enti pubblici abbiano un regolamento; occorre che, presso ciascuno di essi, siano disciplinati gli istituti fondamen-

(1) v. nota 4, pag. 339.

(2) Per le istituzioni pubbliche di beneficenza, come è noto, un obbligo dell'automato disciplinamento sussiste in base agli artt. 31 e 36 della L. 17 luglio 1890, n. 6972 e succ. mod.:

L. 17 luglio 1890, n. 6972. — *Istituzioni pubbliche di beneficenza*. (Gazz. Uff. 22 luglio 1890, n. 171).

.....  
 ART. 31. — « Le congregazioni di carità e le istituzioni pubbliche di beneficenza che, avuto riguardo alla specie ed alla rilevanza delle loro rendite ed alla specie della beneficenza nella quale vengono erogate, richiedano l'opera di un personale stipendiato, debbono stabilirne la pianta organica e fissarne con speciale regolamento i diritti e le attribuzioni.

Fuori dei casi preveduti nella prima parte di questo articolo, le congregazioni di carità e le istituzioni pubbliche di beneficenza hanno facoltà di usare, per l'amministrazione loro affidata, dei locali e valersi dell'opera degli impiegati del comune, ovvero degli impiegati dipendenti da altre istituzioni pubbliche di beneficenza.

In caso di dissenso, la giunta provinciale amministrativa delibera se e con quali condizioni tali facoltà possano essere esercitate »

.....

tali del rapporto di lavoro; pertanto, il provvedimento suaccennato, mantenendosi lontano dall'imporre uno schema unico — di evidente incompatibilità con la grande varietà di caratteri e della rilevanza degli enti — dovrebbe prescrivere anche che il regolamento disciplini detti fondamentali istituti, quali quelli attinenti alle ammissioni in servizio, agli obblighi del personale, al trattamento economico, ai congedi, al trattamento giuridico-economico in periodo di infermità, alla progressione di carriera, alle sanzioni disciplinari ed al relativo procedimento, alle cause di estinzione del rapporto, al trattamento di quiescenza.

Alla certezza che presso la totalità degli enti pubblici esiste una disciplina del rapporto di lavoro si aggiungerebbe, in tal modo, la certezza che ognuna delle principali materie formative del rapporto stesso abbia precisa regolamentazione. Alle autorità di vigilanza e di tutela spetterebbe il non difficile compito di renderla quanto più possibile uniforme nell'ambito di singole categorie omogenee di enti, sentito eventualmente il parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. (E ciò non sembra contrasti con le attribuzioni e i compiti di tale organo).

Nessun ostacolo concettuale e nessuna difficoltà d'ordine pratico si oppongono all'adozione del duplice (quanto a contenuto) provvedimento, che, con diversa ampiezza, trova già precedenti per gli enti territoriali e per le istituzioni pubbliche di beneficenza, e che renderebbe più valide e ferme le sostanziali garanzie di cui godono i pubblici dipendenti, rafforzando anche — eliminate le ingiustificate discriminazioni in seno agli enti pubblici — quelle, oggi né valide né sicure, che assistono i lavoratori degli enti pubblici economici e delle aziende statali.

ART. 36. — « Sono soggetti all'approvazione della giunta provinciale amministrativa:

- a) i bilanci preventivi;
- b) il conto consuntivo degli amministratori ed i conti dei tesorieri ed esattori;
- c) i contratti di acquisto e di alienazione di beni immobili e l'accettazione e il rifiuto di lasciti o doni; salve le disposizioni della legge del 5 giugno 1850, relative alla capacità di acquistare dei corpi morali;
- d) le locazioni e conduzioni per un termine maggiore di nove anni;
- e) le deliberazioni che importino trasformazione o diminuzione di patrimonio;
- f) le deliberazioni che stabiliscano o modifichino le piante organiche degli impiegati, i collocamenti a riposo con pensione e le liquidazioni delle pensioni;
- g) le deliberazioni relative, al servizio di esazione o di tesoreria, ed alle cauzioni degli esattori o dei tesorieri;
- h) le deliberazioni per stare in giudizio, fatta eccezione per i provvedimenti conservatori in casi di urgenza, e salvo in questi casi l'obbligo di chiedere immediatamente l'approvazione.

Qualora i lasciti o doni riguardino beni mobili che non abbiano un valore superiore a lire 5.000, l'autorizzazione preveduta dalla legge 5 giugno 1850 è di competenza del prefetto ».

Col riacquisto, inoltre, della tutela giurisdizionale derivante dal ritorno alla competenza esclusiva del giudice ordinario abrogato che sia l'art. 429, n. 3, C.P.C. (1), la situazione di detti lavoratori potrà veramente considerarsi salda e rassicurante.

E avrà lineamento altrettanto sicuro e diritto la posizione degli enti pubblici economici, a cui non torna di duraturo vantaggio vagare nell'incolore limbo, in cui li hanno sospinti le ferree necessità dell'economia corporativa e li mantiene la ferrea tenacia delle interpretazioni vivificatrici di legge da ritenersi cadute.

Se il rapporto di pubblico impiego non si riduce all'arida materialità di un mero scambio di prestazioni, più propria al rapporto di impiego privato, poiché il dipendente concorre ad attuare i fini istituzionali dell'ente (2), che sono poi fini dello Stato; se il rapporto di lavoro è intimamente connesso, con vincolo strumentale, all'attività dell'ente stesso; se, nel pubblico rapporto di lavoro, la possibilità di arbitrio, tipica di quello privato, è esclusa dalla discrezionalità della amministrazione, che dell'arbitrio è negazione e che la particolare intensità dei controlli amministrativi e giurisdizionali riconduce nelle linee della legittimità quante volte da esse si abbia deviazione (3) (4).

(1) v. nota 1, pag. 41.

(2) Cfr. Bozzi A., *Disciplina del rapporto d'impiego*, ecc., cit. a nota 1, pag. 302.

(3) v. par. 28 e nota 1, pag. 326.

(4) Il pericolo di sostituzione dell'arbitrio alla discrezionalità, quale risultato delle tendenze privatistiche, è stato visto con particolare sensibilità dal DE VALLES, il quale ha rilevato: « Per gli enti pubblici economici, si è percorsa una strada diversa: si è cercato di introdurre l'arbitrio dei rapporti privati nel campo della pubblica amministrazione; e si è fatto apparire questo tentativo come un vantaggio per i lavoratori. La stessa Cassazione a Sez. un., nella sentenza 6 agosto 1946, dice la soppressione delle garanzie di stabilità « compensata dai vantaggi conseguibili per effetto dell'avvenuta immissione degli enti pubblici economici nell'ordinamento evolutivo dei rapporti di lavoro »; senza tenere conto che questa immissione significa sottoporre questi rapporti al principio dell'art. 2113 C.C. (v. nota 1, pag. 68), introducendo l'arbitrio al posto della discrezionalità della pubblica amministrazione: in uno dei campi in cui l'arbitrio può essere più pericoloso; perchè, in sostanza si legittimerebbe una sovrapposizione del capriccio o dell'interesse personale del funzionario sull'interesse collettivo ». A conclusione di queste considerazioni e delle altre dedicate all'argomento (*parte ne è riportata a nota 1, pag. 326*) l'A. soggiunge: « ...Non sostengo che le leggi debbano essere interpretate secondo argomenti politici; sostengo che, nel dubbio, si debbano adottare quelle interpretazioni che sono più conformi ai principi della giustizia sociale ». DE VALLES, *Diritti e interessi legittimi nel rapporto d'impiego con gli enti economici*, cit. a nota 1, pag. 326. Quanto il pericolo sia divenuto più grave, per l'accentuazione progressiva della corrente privatistica, si è visto nel corso di questo capitolo e dei precedenti.

Se ciò è vero, si profila in evidenza di luce la coincidenza dell'interesse dei lavoratori e degli enti pubblici cosiddetti economici alla qualificazione in senso pubblicistico del rapporto, fonte di più solida e più completa protezione per i primi, elemento e presupposto, per i secondi, della azione che sono chiamati, e sono tenuti, a svolgere, quali realizzatori dell'intervento diretto dello Stato nel vasto campo dell'economia, e quali soggetti attivi della pubblica amministrazione (1).

(1) Sull'intervento diretto dello Stato e sulla funzione degli enti pubblici nell'economia, v. par. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e note relative.



# INDICI





## INDICE DELLE TABELLE

TABELLA 1. — <i>Attività degli Uffici provinciali del lavoro nella trattazione delle vertenze . . . . .</i>	111
TABELLA 2. — <i>Controversie individuali e plurime trattate dal gennaio 1950 all'ottobre 1955 . . . . .</i>	112
TABELLA 3. — <i>Grado di conciliabilità . . . . .</i>	113
TABELLA 4. — <i>Controversie abbandonate . . . . .</i>	113
TABELLA 5. — <i>Somme recuperate dai lavoratori . . . . .</i>	113
TABELLA 6. — <i>Dati statistici, per provincie, sulla attuazione dell'art. 10 del D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303, in merito al funzionamento dei collegi arbitrali . . . . .</i>	125
TABELLA 7. — <i>Controversie individuali di lavoro trattate dagli uffici giudiziari italiani dal 1° gennaio 1951 al 30 giugno 1955 . . . . .</i>	131
TABELLA 8. — <i>Controversie individuali di lavoro iniziate presso gli organi giudiziari di primo grado suddivise per distretto di Corte d'appello . . . . .</i>	134
TABELLA 9. — <i>Ripartizione percentuale a seconda della causa della definizione delle controversie definite, suddivise per organi giudiziari e per distretti di Corte d'appello . . . . .</i>	137
TABELLA 10. — <i>Numero delle controversie individuali di lavoro iniziate nel 1951-1955 (1° semestre) e numero dei lavoratori dipendenti attivi nei distretti di Corte d'appello . . . . .</i>	142
TABELLA 11. — <i>Procedimenti di cognizione sopravvenuti nel quadriennio 1951-1954 negli organi giudiziari di primo grado e d'appello suddivisi per distretti di Corte d'appello . . . . .</i>	145
TABELLA 12. — <i>Ripartizione percentuale, per distretti di Corte d'appello, del reddito nazionale prodotto nel 1955 . . . . .</i>	147
TABELLA 13. — <i>Ore di lavoro perdute per conflitti di lavoro nel 1954-1955 e controversie individuali di lavoro iniziate presso gli organi giudiziari nel 1951-1955 (1° semestre) suddivise per regioni . . . . .</i>	149
TABELLA 14. — <i>Contravvenzioni elevate dagli Ispettorati del lavoro e somme recuperate a seguito dell'azione di vigilanza da essi svolta nel territorio di ciascun distretto di Corte d'appello nel 1955 . . . . .</i>	150
TABELLA 15. — <i>Controversie individuali di lavoro registrate nel periodo 1° gennaio 1951 - 30 giugno 1955 . . . . .</i>	154
TABELLA 16. — <i>Controversie distinte secondo l'organo giudiziario di 1° grado e secondo il numero dei lavoratori in causa . . . . .</i>	180

TABELLA 17. — Controversie distinte a seconda del promotore del giudizio di 1° grado e della qualifica del lavoratore coinvolto . . .	183
TABELLA 18. — Controversie suddivise a seconda della sussistenza o meno del rapporto di lavoro, per qualifiche dei lavoratori coinvolti e per settore di attività del datore di lavoro . . . . .	183
TABELLA 19. — Vertenze distinte per classi di durata parziale e per organo giurisdizionale . . . . .	187
TABELLA 20. — Vertenze distinte per classi di durata totale, per settore di attività economica del datore di lavoro e per distretto di Corte d'appello . . . . .	190
TABELLA 21. — Vertenze suddivise per classe di durata totale e per classe di somma richiesta . . . . .	192
TABELLA 22. — Durata totale delle vertenze, suddivise secondo l'esito della domanda . . . . .	192
TABELLA 23. — Controversie individuali di lavoro suddivise a seconda dell'esito della domanda e della categoria di attività del datore di lavoro . . . . .	196
TABELLA 24. — Controversie suddivise per categoria di attività del datore di lavoro e per combinazioni di norme applicative . . . . .	198
TABELLA 25. — Controversie suddivise per combinazioni di norme applicate e per classe di somma attribuita . . . . .	201
TABELLA 26. — Controversie distinte per classe di differenza percentuale della somma attribuita rispetto alla somma chiesta e per combinazione delle norme applicate . . . . .	203
TABELLA 27. — Controversie suddivise per categorie di attività economica e per combinazioni di violazioni accertate . . . . .	205
TABELLA 28. — Somme richieste e offerte nelle vertenze distinte per categorie di attività del datore di lavoro . . . . .	207
TABELLA 29. — Somme richieste e attribuite nelle vertenze distinte per categoria di attività del datore di lavoro . . . . .	208
TABELLA 30. — Somme richieste e offerte nelle vertenze distinte per qualifica del lavoratore . . . . .	210
TABELLA 31. — Somme richieste e attribuite nelle vertenze distinte per qualifica del lavoratore . . . . .	211

## INDICE ANALITICO

- ACCORDI INTERCONFEDERALI  
— per i licenziamenti (collettivi) 74, 75, 77, 85, 86; (individuali) 74, 76, 83, 84
- ACQUEDOTTI PRIVATI  
— controversie di lavoro 184 segg.
- AGEVOLAZIONI FISCALI 224
- AGRICOLTURA  
— conciliazione sindacale in — 96  
— controversie di lavoro in — 103, 184 segg., 196, 197  
— licenziamenti in — 82
- ANNULLABILITÀ  
— dei provvedimenti legittimi da parte del giudice amministrativo 323
- ANZIANITÀ  
— indennità di — 76, 78
- ARBITRATO 79  
— libero o irrituale 100
- ARBITRI 61
- ARTIGIANI  
— controversie di lavoro 184 segg.
- ASSICURAZIONE  
— conciliazione sindacale nella — 96
- ASSISTENZA  
— controversie per l'inosservanza degli obblighi 72
- ASSOCIAZIONI SINDACALI 51, 53, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 75, 77, 83, 89, 93, 94, 101, 108, 114, 118, 196, 216, 293, 353  
— corporative 91  
— pluralità delle — 281  
— tentativo di conciliazione 108
- AUSILIARI DEL TRAFFICO  
— controversie di lavoro 184 segg.
- AZIENDE AUTONOME DELLO STATO 239  
— carattere 242  
— natura 242  
— situazione attuale dei dipendenti da — 321
- AZIONARIATO PUBBLICO 239
- CAROVITA  
— collegi arbitrali in materia di — 116; (funzionamenti dei) 120; (natura giuridica dei) 119
- COLLEGI  
— arbitrali 55, 61, 77, 84, 89; (in materia di carovita) 116  
— di conciliazione e arbitrato 58, 75, 84  
— di probiviri 42, 43, 47, 50, 100, 229  
— tecnici per la qualifica 96
- COMMERCIO  
— conciliazione sindacale nel — 96  
— controversie di lavoro 184 segg.  
— controversie individuali 196, 197
- COMMISSIONI ARBITRALI 100

- COMMISSIONI INTERNE** 74, 77, 79, 83, 92, 93  
 — licenziamento di membri 89  
 — procedure di conciliazione 94, 215
- COMPETENZA**  
 — nella procedura giudiziale (per materia) 222; (per valore) 222
- CONCILIABILITÀ**  
 — grado di — 104  
 — delle vertenze 132
- CONCILIAZIONE**  
 — attività di — (degli Uffici del lavoro e della M. O.) 109  
 — dei sindacati (procedure di) 94  
 — dirette 91, 92  
 — in sede amministrativa 97  
   — procedura obbligatoria di — 103  
 — sindacale: (agricoltura) 96; (assicurazioni) 96; (commercio) 96; (credito) 96; (dirigenti di azienda) 96; (industria) 95; (pubblici esercizi) 96  
 — tentativo di — 79, 84, 87
- CONGLOBAMENTO** 70
- CONTRATTI COLLETTIVI** 47, 55, 59, 60, 65, 66, 67, 68, 75, 78, 79, 89, 91, 101, 114, 121, 196, 197, 214, 227  
 — controversie di lavoro 213  
 — efficacia *erga omnes* dei — 103  
 — obbligatorietà dei — 114
- CONTRATTI CORPORATIVI** 69, 196
- CONTRATTO A TERMINE** 74
- CONTRATTO COLLETTIVO CORPORATIVO** 199-200
- CONTROVERSIA**  
 — nozioni di — 39
- CONTROVERSIE DI LAVORO**  
 — attività giudiziaria civile 144  
 — caratteristiche delle — 90  
 — cause delle — 64, 89  
 — collettive 122  
 — conciliazione diretta 91; (sistema vigente) 92  
 — contratti collettivi 213  
 — definite 136  
 — di impiego 265  
 — e conflitti sindacali 148  
 — economiche 40, 59, 60, 61, 65  
 — entità delle somme in contestazione 206  
 — e reddito 146  
 — funzione delle — 90  
 — giudiziarie di lavoro 148  
 — giuridiche 40, 59, 60, 61  
 — in agricoltura 103, 196, 197  
 — individuali 40, 41; (cause delle) 213; (trattate dalla Magistratura 1951-1955) 128 segg.  
 — in generale 64  
 — in materia di cottimo 52  
 — interventi giurisdizionali 91  
 — nei trasporti 196, 197  
 — nel commercio 196, 197  
 — nell'industria 196, 197  
 — per il trattamento (donne) 71; (fanciulli) 71  
 — per indennità di — (anzianità) 68; (mancato preavviso) 68  
 — per interpretazione di — (norme di legge) 69; (contratti) 69  
 — per licenziamenti collettivi 88  
 — per licenziamento 72  
 — per l'inosservanza degli obblighi di — (assistenza) 72; (previdenza) 72  
 — per orario di lavoro 71  
 — per qualifiche 70  
 — per retribuzione 67  
 — plurime 41  
 — popolazione lavorativa 143  
 — procedure 89, 103

- significato delle — 33, 35, 39  
 — strumenti di composizione 89  
 — trattate dalle Corti di appello di Milano, Torino e Napoli 1954 (indagine analitica) 178 segg.
- CORPORAZIONI 51, 261, 262, 313, 319
- CORSI AZIENDALI  
 — di riqualificazione 86
- COTTIMO 70  
 — controversie in materia di — 52
- CREDITO  
 — conciliazione sindacale nel — 96
- CRITERI  
 — per la risoluzione delle vertenze 196
- DATORE DI LAVORO  
 — settore di attività 184
- DELEGATI DI IMPRESA 77
- DIPENDENTI  
 — da enti pubblici economici 233
- DIRIGENTI DI AZIENDA  
 — conciliazione sindacale 96
- DIRITTI SOGGETTIVI 323, 326
- DISOCCUPAZIONE 73
- DIVIETO  
 — di inquadramento sindacale degli enti pubblici 259, 260, 261
- DONNE  
 — controversie per il trattamento 71
- DURATA  
 — delle vertenze giudiziarie 185, 188
- ECESSO DI POTERE 323
- EFFICACIA  
 — *erga omnes* dei contratti collettivi 103
- EMIGRAZIONE 50
- ENTI PUBBLICI  
 — divieto di inquadramento sindacale 259, 260, 261  
 — esigenza di regolamentazione dei rapporti di lavoro 351  
 — potere discrezionale 323
- ENTI PUBBLICI C. D. ECONOMICI 239  
 244, 246  
 — attività degli — 248  
 — attuale situazione dei dipendenti da — 321  
 — controversie di lavoro 231 segg.  
 — incertezze e contrasti sul rapporto di lavoro dei dipendenti da — 293 segg.  
 — inesistenza di scopo di lucro 252  
 — inquadramento sindacale 235, 259  
 — nell'ordinamento corporativo 258  
 — poteri regolamentari 348  
 — principali caratteri 254  
 — sopravvivenza delle norme riguardanti gli — 270
- ENTI VARI  
 — controversie di lavoro 184 segg.
- ESPERTI 52, 61
- ETÀ DI QUIESCENZA 80
- FANCIULLI  
 — controversie per il trattamento 71
- FERIE 70
- GARANZIE  
 — sostanziali e giurisdizionali nel rapporto (privato di lavoro) 326; (pubblico di lavoro) 323
- GIUDICE AMMINISTRATIVO  
 — annullabilità dei provvedimenti illegittimi da parte del — 323  
 — giurisdizione esclusiva del — 313, 317  
 — provvedimenti annullabili 329

## GIURISDIZIONE

— esclusiva del giudice amministrativo 313, 317

GRADO DI CONCILIABILITÀ 104

IMPIEGATI PRIVATI 48

## IMPIEGO

— controversie di — 265  
— stabilità dell' — 73, 77

## IMPRESE

— con azionista la pubblica amministrazione 239  
— di interesse nazionale 239  
— di pubblici servizi gestite da privati 239  
— gestite dallo Stato (controversie di lavoro) 231 segg.  
— non associate sindacalmente 78, 81  
— private 248  
— pubbliche 237

## INCHIESTA PARLAMENTARE SULLE CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO

— risultati 64 segg.

## INDAGINE SULLE CONTROVERSIE DI LAVORO

— metodo dell' — 32, 33

## INDENNITÀ

— di anzianità 76, 78; (controversie per —) 68  
— di contingenza 118  
— di carovita 117  
— di mancato preavviso (controversie per —) 68  
— di mensa 70  
— di preavviso 76

## INDICI

— di cograduazione 151  
— della persistenza nella litigiosità 129  
— di litigiosità 104, 133, 140

## INDUSTRIE

— conciliazioni sindacali 95  
— controversie individuali 196, 197  
— delle costruzioni (controversie di lavoro) 184 segg.  
— estrattive (controversie di lavoro) 184 segg.  
— licenziamenti 82  
— manifatturiere (controversie di lavoro) 184 segg.

## INGIUNZIONI

— procedimento per — 51

## INQUADRAMENTO

— dei dipendenti da enti pubblici economici 295, 298, 301, 308  
— sindacale degli enti pubblici economici 235

## INTERESSI

— collettivi 39  
— legittimi 323, 329  
— nozione di — 39

## INTERPRETAZIONE

— di norme di legge o di contratti controversie per — 69

## INTERVENTI

— dell'Ispettorato del lavoro 99  
— del Ministero del lavoro 99, 106  
— giurisdizionali (sistema vigente) 99  
— governativi (in materia di licenziamento) 87  
— sindacali (in materia di licenziamento) 87

## INVALIDI

— del lavoro 74  
— di guerra 74

## LAVORATORE

— qualifiche del — 182

LAVORO STRAORDINARIO 70

## LEGISLAZIONE ITALIANA

- sulle controversie individuali di lavoro (svolgimento storico) 42;
- (dal 1900-1928) 47

## LEGISLAZIONI STRANIERE SULLE CONTROVERSIE DI LAVORO 55 segg.

- Francia 55
- Germania 57
- Gran Bretagna 59
- Stati Uniti d'America 60
- U.R.S.S. 62

## LIBERTÀ

- di organizzazione sindacale 281

## LIBRI PAGA 121

## LICENZIAMENTI

- collettivi 86; (controversie per —) 88
- controversie per — 72
- di membri di commissioni interne 77, 89
- disciplina contrattuale 76
- disciplina legislativa 76
- di rappsaglia 80
- in agricoltura 82
- individuali 69, 82; (disciplina) 83
- in industria 82
- interventi (governativi in materia di —) 87; (sindacali in materia di —) 87
- in tronco 68, 76, 77, 79
- motivi per condizioni soggettive dei lavoratori 80
- per malattia 80, 81
- per matrimonio 82
- per rappsaglia 80
- per riduzione di personale 84

## LITIGIOSITÀ 107, 152

- giudiziaria 178
- indice di — (materia dei rapporti di lavoro) 104, 129, 140

## MAGISTRATURA DEL LAVORO 52

## MALATTIA

- licenziamento per — 80, 81

## MARITTIMI 49, 53

## MATRIMONIO

- licenziamento per — 82

## MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

- interventi 99, 106
- rapporti sui collegi arbitrali 115, segg.
- rapporti sulle controversie individuali di lavoro 106 segg.

## OBBLIGATORIETÀ

- dei contratti collettivi 114
- *erga omnes* dei contratti collettivi di lavoro 78, 84

## OBBLIGHI

- assistenziali 72
- previdenziali (controversie per la inosservanza) 72

## ORARIO DI LAVORO

- controversie per — 71

## ORDINAMENTO SINDACALE CORPORATIVO 108, 274, 275, 283, 312, 319

- Enti pubblici economici sull'— 258

## ORGANIZZAZIONI SINDACALI

- v. *Libertà*

## PAGA

- v. *Prospetti paga*

## PERSONE GIURIDICHE

- pubbliche 244
- private 244

## POPOLAZIONE LAVORATIVA

- controversie di lavoro 143

- POTERE DISCREZIONALE  
— dell'ente pubblico 323
- PREAVVISO 70, 76, 78
- PRETORE 52, 103, 217
- PREVIDENZA  
— controversie per l'inosservanza degli obblighi di — 72
- PROBIVIRI 42, 47, 50, 56
- PROCEDURE DI CONCILIAZIONE 90, 214, 215  
— arbitrale 99, 100, 225; (facoltativa) 229; (obbligatoria) 226  
— aziendale 92  
— dei sindacati 94, 215  
— di commissioni interne 94, 215  
— giudiziale 221  
— giudiziarie 99, 101; (lentezza delle —) 102  
— in sede amministrativa 93, 218  
— iter di svolgimento 220  
— obbligatoria di conciliazione 103  
— sindacali 92
- PROPRIETÀ EDILIZIA  
— controversie di lavoro 184 segg.
- PROSPETTI PAGA 67
- PROVVEDIMENTI  
— annullabili dal giudice amministrativo 329
- PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
— intervento della — (nell'economia) 237, 246
- PUBBLICI IMPIEGHI 233
- PUBBLICI SERVIZI  
— conciliazione sindacale nei — 96  
— controversie di lavoro 184 segg.
- QUALIFICHE 91  
— collegi tecnici per — 96
- controversie per — 70  
— dei lavoratori 182
- QUIESCENZA  
— età di — 80
- RADIO-TELEVISIONE  
— controversie di lavoro 184 segg.
- RAPPORTO  
— privato di lavoro (garanzie sostanziali e giurisdizionali) 326  
— pubblico di lavoro (garanzie sostanziali e giurisdizionali) 323
- RAPPRESAGLIA  
— licenziamento per — 80
- REDUCI 74
- REGIME CORPORATIVO 270
- REGOLAMENTI AZIENDALI 79
- RESTITUTIO IN INTEGRUM 326
- RETRIBUZIONE  
— controversie per — 67
- RIDUZIONE DI PERSONALE  
— licenziamenti per — 84
- RIPARAZIONE PECUNIARIA 326
- RISAIA  
— lavoro in — 48
- SCIOPERI 60, 143
- SINDACATO 51, 53, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 75, 77, 83, 93, 94, 101, 108, 114, 118, 196, 216, 264, 293, 353  
— libertà del — 281  
— procedura di conciliazione 215
- SISTEMA CORPORATIVO 51
- SISTEMA PROCEDURALE CONCILIATIVO  
— necessità di un efficiente — 214



- |   |   |
|---|---|
| <p>— possibilità e sviluppi delle procedure di conciliazione delle commissioni interne e dei sindacati <b>215</b></p> <p>— possibilità e sviluppi delle procedure di conciliazione in sede amministrativa <b>218</b></p> <p><b>SISTEMA SINDACALE</b></p> <p>— corporativo fascista 259, 261, 264, 274, 275, <b>283</b>, 311, 319</p> <p>— democratico <b>270</b></p> <p><b>SOMME</b></p> <p>— in contestazione <b>206</b></p> <p>— richieste nelle vertenze <b>189</b></p> <p><b>STABILITÀ DELL'IMPIEGO</b> 73, 77</p> <p><b>TENTATIVO DI CONCILIAZIONE</b> 79, 84, 87</p> <p>— obbligatorio 91, 220, 222</p> | <p>— sindacale 108</p> <p><b>TERMINE</b></p> <p>— contratto a — 74</p> <p><b>TRASPORTI</b></p> <p>— controversie individuali 196, 197</p> <p><b>VERTENZE</b></p> <p>— classificazione delle — <b>188</b> segg.</p> <p>— criteri sulla risoluzione delle — 196</p> <p>— giudiziarie (durata delle —) <b>185</b>, <b>188</b></p> <p>— individuali di lavoro 110</p> <p>— iniziativa delle — <b>181</b></p> <p>— plurime 181</p> <p>— suddivisione delle — (classi di durata) <b>189</b>; (classi di somma richiesta) <b>189</b></p> |
|---|---|



## INDICE DEI NOMI

- ABRUZZI E MOLISE 149  
AGRIGENTO 120, 125  
ALTO ADIGE: v. *Trentino-Alto Adige*  
AMIGONI PIETRO 3  
AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI FISCALI 244  
AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI 243  
AMMINISTRAZIONE DELLO STATO 122  
AMMINISTRAZIONE PUBBLICA 237, 244, 306  
ANCONA 121, 134, 135, 137, 142, 145, 147, 150, 154, 155, 156, 157, 158, 159  
ANGELINI CESARE 3  
AOSTA 118, 125  
ARTIACO ALFONSO 3  
ASARO FILIPPO 3  
ASCOLI PICENO 125  
ASSEMBLEA COSTITUENTE 281  
ASSOCIAZIONE DEGLI AGRICOLTORI 123  
ASSOCIAZIONE DEI LAVORATORI DELLA TERRA 123  
ASTI 118, 125  
AUTORITÀ GIUDIZIARIA 132  
AVELLINO 125  
AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO 243, 259  
AZIENDA CARBONI ITALIANI 254  
AZIENDA DEMANIALE DEL MAR PICCOLO DI TARANTO 243  
AZIENDA DI STATO DEI SERVIZI TELEFONICI 243  
AZIENDA DI STATO PER LE FORESTE DEMANIALI 243  
AZIENDA MINERALI METALLICI ITALIANI 254  
AZIENDA POSTALE TELEGRAFICA E TELEFONICA 259  
AZIENDA TERME DI MONTECATINI 243  
AZIENDA TERME DI RECOARO 243  
AZIENDA TERME DI SALSOMAGGIORE 243  
BANCA D'ITALIA 252, 263  
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO 262  
BANCO DI NAPOLI 250, 251, 259, 260, 262, 263, 341, 342, 343  
BANCO DI SARDEGNA 252  
BANCO DI SICILIA 252, 259, 260, 262, 263, 343  
BARDELLINI GIUSEPPE 3  
BARI 120, 125, 134, 137, 139, 142, 145, 146, 147, 150, 154, 155, 156, 157, 158, 159  
BASILICATA 149  
BETTOLI MARIO 3  
BOLOGNA 104, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 142, 144, 145, 147, 148, 150, 151, 154, 155, 156, 157, 158, 159  
BONFANTINI CORRADO 3  
BOZZARI PAOLO 20, 178  
BRAITENBERG CARLO 3  
BRESCIA 134, 137, 139, 142, 145, 147, 150, 154, 155, 156, 157, 158, 159

- BRINDISI 120, 125  
 BRUNI GIUSEPPE 305  
 BUSSI ANTONIO 3  
 BUTTÌ ALESSANDRO 3  
 CAGLIARI 134, 137, 142, 145, 147, 150, 154, 155, 156, 157, 158, 159  
 CALABRIA 149  
 CALTANISSETTA 120, 125, 134, 135, 137, 140, 142, 144, 145, 147, 148, 150, 154, 155, 156, 157, 158, 159  
 CALVI ETTORE 3  
 CAMERA DEI DEPUTATI 3, 262, 305, 345  
 CAMPANIA 149  
 CAMPOBASSO 120, 125  
 CANNELLA GIORGIO 4  
 CAPRARA MASSIMO 3, 219  
 CAROLEO NUNZIO 3  
 CARTA COSTITUZIONALE: v. *Costituzione*  
 CARTA DEL LAVORO 283  
 CASERTA 125  
 CASSA DEPOSITI E PRESTITI 243, 252, 259  
 CASSA DI RISPARMIO DELLE VENEZIE 260  
 CASSA PER L'INTEGRAZIONE GUADAGNI 70, 86  
 CASSA UNICA PER GLI ASSEGNI FAMILIARI 117  
 CASSAZIONE (CORTE DI) 45, 96, 271, 302, 304, 307, 322, 328, 337  
 CASSE DI RISPARMIO 252, 259, 260  
 CASTELLI-AVOLIO GIUSEPPE 345  
 CATANIA 120, 126, 134, 135, 137, 141, 142, 145, 147, 150, 160, 161, 162, 163, 164, 165  
 CATANZARO 118, 120, 126, 134, 137, 139, 142, 145, 147, 150, 160, 161, 162, 163, 164, 165  
 C.G.I.L. 118  
 CODE DU TRAVAIL 55  
 CODICE CIVILE 76  
 CODICE SOVIETICO DEL LAVORO 62  
 COLITTO FRANCESCO 3  
 COLOMBI ARTURO 3  
 COMITATO AZIENDALE PER I RECLAMI (U.S.A.) 61  
 COMITATO CORPORATIVO CENTRALE 261  
 COMMISSARIO SINDACALE DI FABBRICA (*Gran Bretagna*) 60  
 COMMISSARIO SINDACALE DI REPARTO (U.S.A.) 61  
 COMMISSIONE DI INCHIESTA SULLE CAUSE E I RIMEDI DEGLI SCIOPERI 42  
 COMMISSIONE DI VALUTAZIONE DEI CONFLITTI (U.R.S.S.) 62  
 COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DEI LAVORATORI IN ITALIA 31, 32, 34, 35, 39, 40, 54, 55, 64, 66, 72, 73, 77, 81, 82, 83, 84, 92, 95, 97, 98, 100, 103, 106, 107, 115, 153, 213, 215, 217, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 227, 229, 230  
 CONFEDERAZIONE GENERALE DELL'INDUSTRIA ITALIANA: v. *Confindustria*  
 CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO: v. *C.G.I.L.*  
 CONFEDERAZIONE DEI LAVORATORI 83  
 CONFINDUSTRIA 83, 118, 119  
 CONSIGLI DEI PROVVISORI (*Francia*) 55, 56  
 CONSIGLI DI FABBRICA (*Germania*) 58  
 CONSIGLIO DEI MINISTRI 261  
 CONSIGLIO DI STATO 119, 265, 271, 288, 289, 291, 292, 302, 306, 315, 318, 322, 324, 330, 336  
 CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO 355

- CONSORZIO DI CREDITO PER LE OPERE PUBBLICHE 253  
 CORPORAZIONI 303  
 CORTE D'APPELLO 34, 52, 128, 129, 130, 131, 132, 135, 136, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 178, 179, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 223, 229  
 — di Milano 34, 178 segg.  
 — di Napoli 34, 104, 178 segg.  
 — di Torino 34, 178 segg.  
 CORTE DEI COMPAGNI (*U.R.S.S.*) 63  
 CORTE DEI CONTI 343  
 CORTE DEL POPOLO (*U.R.S.S.*) 63  
 CORTE DI CASSAZIONE: v. *Cassazione*  
 CORTE SUPREMA: v. *Cassazione*  
 COSENZA 126  
 COSTITUZIONE 3, 119, 255, 274, 281, 288, 289, 294, 303, 304, 313, 315, 318, 320, 346, 347  
 DAVISO ERNESTO 20, 178  
 DE BOSIO FRANCESCO 3  
 DELEGAZIONI PARLAMENTARI 73  
 DE LUCA TAMAJO DOMENICO 20, 178  
 DEL VESCOVO MICHELE 3  
 DURAND-VITO 56  
 EMILIA-ROMAGNA 148, 149  
 ENNA 120, 126  
 ENTE NAZIONALE METANO 254  
 ETIOPIA 301  
 FERRI PAOLO 4, 20  
 FIGÀ-TALAMANCA MARIO 4, 20  
 F.I.M. 88  
 FIRENZE 98, 126, 134, 137, 140, 142, 145, 147, 150, 151, 160, 161, 162, 163, 164, 165  
 FODALE ERNESTO 306  
 FONDO PER IL FINANZIAMENTO DELL'INDUSTRIA MECCANICA: v. *F.I.M.*  
 FRANCIA 55, 245  
 FRIULI-VENEZIA GIULIA 149  
 GATTI GIROLAMO 305  
 GENNAI-TONIETTI ERISIA 3  
 GENOVA 98, 118, 126, 134, 137, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 147, 150, 160, 161, 162, 163, 164, 165  
 GERMANIA 57  
 GESTIONE RAGGRUPPAMENTO AUTOCARRI 243  
 GINI CORRADO 151  
 GIUNTA PROVINCIALE AMMINISTRATIVA 315, 324  
 GORIZIA 118, 126  
 GOVERNO 33, 42, 278  
 GOVERNO MILITARE ALLEATO 97, 108, 118  
 GRAN BRETAGNA 59  
 I.M.I. 88  
 I.N.A. 253  
 I.N.A.I.L. 146  
 I.N.A.M. 81  
 INDUSTRIAL DISPUTES ORDER (*Gran Bretagna*) 59  
 INGHILTERRA: v. *Gran Bretagna*  
 I.R.I. 253  
 ISPETTORATO DEL LAVORO 55, 93, 99, 103, 148, 150, 151, 218, 219, 228  
 ISPETTORI DEL LAVORO 68  
 ISTAT 148  
 ISTITUTO BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO 252, 343  
 ISTITUTO CASSE DI RISPARMIO ITALIANE 260  
 ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA: v. *ISTAT*

- ISTITUTO DEL COMMERCIO ESTERO 253
- ISTITUTI DI CREDITO DI DIRITTO PUBBLICO 263
- ISTITUTO DI EMISSIONE: v. *Banca di Italia*
- ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO: v. *I.M.I.*
- ISTITUTO NAZIONALE ASSICURAZIONI INFORTUNI LAVORO: v. *I.N.A.I.L.*
- ISTITUTO NAZIONALE ASSISTENZA MALATTIE: v. *I.N.A.M.*
- ISTITUTO NAZIONALE DELLE ASSICURAZIONI: v. *I.N.A.*
- ISTITUTO PER LA RICOSTRUZIONE INDUSTRIALE: v. *I.R.I.*
- ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO 253
- ITALIA 100, 102, 107, 118, 135, 309
- ITALIA CENTRALE 101, 104, 118, 120, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 138
- ITALIA INSULARE 129, 130, 131, 132, 133, 138
- ITALIA MERIDIONALE 101, 114, 118, 120, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 138
- ITALIA SETTENTRIONALE 104, 118, 119, 129, 130, 131, 132, 133, 136, 138
- JERVOLINO ANGELO RAFFAELE 345
- LANTINI FERRUCCIO 305
- L'AQUILA 134, 137, 139, 142, 145, 147, 150, 154, 155, 156, 157, 158, 159
- LAZIO 149
- LECCE 120, 126, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 145, 147, 150, 151, 160, 161, 162, 163, 164, 165
- LEONE GIOVANNI 5
- LEVI EMANUELE 4
- LIGURIA 149
- LIONE 55
- LIZZADRI ORESTE 3
- LOMBARDI RICCARDO 3
- LOMBARDIA 148, 149
- LUCANIA: v. *Basilicata*
- LUCIFREDI ROBERTO 345
- MAGISTRATO 110, 118, 217
- MAGISTRATURA 65, 102, 152, 153, 182, 185
- MAGISTRATURA DEL LAVORO 51, 52, 259
- MANCINO MICHELE 3
- MARCHE 149
- MARIANI FRANCESCO 3
- MARIANI ISIDORO 20, 178
- MATERA 120, 126
- MERZAGORA CESARE 5
- MESSINA 120, 126, 134, 135, 137, 139, 140, 142, 145, 147, 148, 150, 151, 160, 161, 162, 163, 164, 165
- MILANO 134, 137, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 178, 179, 188, 189, 190
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE 34, 87, 93, 97, 99, 101, 106, 107, 109, 110, 115, 116, 118, 119, 218
- MINISTERO DELLE CORPORAZIONI 227
- MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA 34, 43, 128
- MINISTRO DELL'AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO 43
- MINISTRO PER LE COMUNICAZIONI 50
- MINISTRO PER L'ECONOMIA NAZIONALE 50
- MINISTRO PER LE CORPORAZIONI 260, 261, 262
- MOLISE: v. *Abruzzi*
- MONTECATINI: v. *Azienda Terme di* —
- MONTE DEI PASCHI DI SIENA 252
- MONTI DI CREDITO SU PEGNO 252, 260

- NACUCCHI NICOLA 3  
 NAPOLI 120, 127, 134, 135, 137, 138, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 150, 151, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 178, 179, 189, 191  
 NEGARVILLE CELESTE 3  
 NOVELLA AGOSTINO 3  
 NUORO 127  
 OPERA PIA SAN PAOLO DI TORINO 262  
 PALERMO 120, 127, 134, 135, 137, 138, 141, 142, 145, 147, 150, 166, 167, 168, 169, 170, 171  
 PARLAMENTO 31, 33, 65, 89, 106  
 PERRIER STEFANO 3  
 PERUGIA 134, 135, 137, 138, 139, 142, 144, 145, 146, 147, 150, 151, 166, 167, 168, 169, 170, 171  
 PEZZINI CRISTOFORO 3  
 PIAZZI UGO 4  
 PICELLA NICOLA 14  
 PIEMONTE 148, 149  
 PIERMANI CORALDO 14  
 PISA 123, 127  
 POTENZA, 134, 135, 137, 140, 142, 144, 145, 147, 148, 150, 166, 167, 168, 169, 170, 171  
 PRETORE 217  
 PREFETURA 34, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 139, 180, 181, 186, 187, 188, 223, 228  
 PUGLIA 149  
 RAGUSA 127  
 RAJANI GIORGIO 20  
 RAPELLI GIUSEPPE 3  
 RECOARO: v. *Azienda Terme di* —  
 REPUBBLICA ITALIANA 251  
 RESTA RAFFAELE 345  
 RIETI 127  
 ROBERTI GIOVANNI 3  
 ROMA 127, 134, 137, 138, 139, 140, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 166, 167, 168, 169, 170  
 ROMAGNA: v. *Emilia-Romagna*  
 RUBINACCI LEOPOLDO 3, 13, 15, 20  
 RUSSO LUIGI 3  
 SALARI GIUSEPPE 3  
 SALERNO 120, 127  
 SALSOMAGGIORE: v. *Azienda Terme di* —  
 SANGALLI VINCENZO 3  
 SARDEGNA 140, 149  
 SCALIA VITO 3  
 SCHIAVI ALESSANDRO 3  
 SENATO DELLA REPUBBLICA 3, 305  
 SERENI EMILIO 3  
 SICILIA 118, 140, 149  
 SIMONINI ALBERTO 3  
 SINISCALCHI LAMBERTO 4  
 SIRACUSA 127  
 SPAGNUOLO VIGORITA ITALO 20, 234  
 SPALLINO LORENZO 3  
 STATI UNITI D'AMERICA 60  
 STATO ITALIANO 237, 238, 239, 240, 242, 243, 244, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 253, 255, 256, 257, 259, 261, 262, 263, 270, 275, 277, 279, 280, 281, 282, 283, 285, 286, 303, 306, 307, 309, 310, 315, 316, 317, 318, 319, 322, 323, 329, 330, 335, 339, 340, 341, 342, 346, 348, 349, 350, 353, 354, 356, 357  
 TAGLIACARNE GASTONE 147  
 TARANTO 120, 127  
 TERAMO 127  
 TORINO 134, 137, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 172,

- |  |  |
|--|--|
| <p>173, 174, 175, 176, 177, 178, 179,<br/>188, 189, 191</p> <p>TOSCANA 148, 149</p> <p>TRADE UNIONS CONGRESS (<i>Gran Bretagna</i>) 59</p> <p>TRAPANI 127</p> <p>TRENTINO-ALTO ADIGE 149</p> <p>TRENTO 133, 134, 137, 138, 139, 141,<br/>142, 144, 145, 146, 147, 150, 151,<br/>172, 173, 174, 175, 176, 177</p> <p>TRIBUNALE 34, 128, 129, 130, 131,<br/>132, 133, 135, 136, 138, 139, 180,<br/>181, 186, 187, 188, 222, 223.</p> <p>TRIBUNALE FEDERALE DEL LAVORO (<i>Germania</i>) 57</p> <p>TRIBUNALI DEL LAVORO DEI LAND (<i>Germania</i>) 57, 58</p> <p>TRISTE 133, 134, 137, 139, 141, 142,<br/>144, 145, 146, 147, 150, 151, 172,<br/>173, 174, 175, 176, 177</p> <p>UFFICI GIUDIZIARI 222</p> | <p>UFFICIO DEL LAVORO 55, 66, 93, 95, 97,<br/>98, 106, 107, 108, 109, 110, 111,<br/>114, 116, 117, 119, 120, 121, 122,<br/>124, 216, 217, 218, 219, 220, 222,<br/>228, 230</p> <p>UFFICIO ITALIANO CAMBI 253</p> <p>UMBRIA 149</p> <p>U.R.S.S. 62</p> <p>VALLE D'AOSTA 149</p> <p>VASETTI FERDINANDO 4</p> <p>VENEGONI CARLO EUGENIO 3</p> <p>VENETO 148, 149</p> <p>VENEZIA 98, 134, 137, 142, 144, 145,<br/>147, 148, 150, 151, 172, 173, 174,<br/>175, 176, 177</p> <p>VENEZIA GIULIA: v. <i>Friuli e —</i></p> <p>VITERBO 127</p> <p>ZAGAMI LEOPOLDO 3</p> <p>ZANE FRANCESCO 3</p> <p>ZUCCA VINCENZO 3</p> |
|--|--|



## INDICE LEGISLATIVO

### 1865

- L. 20 MARZO 1865, n. 2248. — *Unificazione amministrativa del Regno d'Italia*  
pagg. 288, 290 (art. 2), 291, 331

### 1890

- L. 17 LUGLIO 1890, n. 6972. — *Istituzioni pubbliche di beneficenza* (Gazz. Uff.  
22 luglio 1890, n. 171) . . . . . pag. 354 (artt. 31, 36)

### 1893

- L. 15 GIUGNO 1893, n. 295. — *Sui probiviri* (Gazz. Uff. 22 giugno 1893, n. 146)  
pagg. 42, 43, 44, 45, 46, 47, 100, 229

### 1894

- R. D. 26 APRILE 1894, n. 179. — *Approvazione del regolamento sui probiviri  
in esecuzione della L. 15 giugno 1893, n. 295* (Gazz. Uff. 16 maggio 1894,  
n. 115) . . . . . pagg. 42, 47

### 1895

- R. D. 21 FEBBRAIO 1895, n. 70. — *Approvazione del T. U. delle leggi sulle  
pensioni civili e militari in esecuzione della L. 15 giugno 1893, n. 279*  
(Gazz. Uff. 23 marzo 1895, n. 70) . . . . . pag. 342 (T. U. art. 48)
- L. 8 AGOSTO 1895, n. 486. — *Sui provvedimenti di finanza e di tesoro* (Gazz.  
Uff. 10 agosto 1895, n. 188) . . . . . pag. 342

### 1907

- R.D. 1° AGOSTO 1907, n. 636. — *Approvazione del T.U. delle leggi sanitarie*  
(Gazz. Uff. 26 settembre 1907, n. 228) . . . . . pag. 48
- L. 31 DICEMBRE 1907, n. 804. — *Provvedimenti per gli istituti di emissione  
e la circolazione dei biglietti di banca e di Stato e la riduzione di tassa  
sugli affari* (Gazz. Uff. 31 dicembre 1907, n. 308) . . . . . pag. 342 (art. 5)

**1910**

- L. 17 LUGLIO 1910, n. 487. — *Modifica degli artt. 98, 99 e 108 del T. U. delle leggi sanitarie (risicoltura) 1° agosto 1907, n. 636 (Gazz. Uff. 27 luglio 1910, n. 175 - v. avv. rett. Gazz. Uff. 29 luglio 1910, n. 177) . pag. 48*

**1912**

- L. 22 DICEMBRE 1912, n. 1361. — *Istituzione di un corpo di ispettori dell'industria e del lavoro (Gazz. Uff. 3 gennaio 1913, n. 2) . . pag. 51*

**1913**

- R.D. 16 OTTOBRE 1913, n. 1328. — *Modificazioni al regolamento 26 aprile 1894, n. 179, per l'applicazione della L. 15 giugno 1893, n. 295, sui collegi dei probiviri (Gazz. Uff. 15 dicembre 1913, n. 291) . . . pag. 47*

**1918**

- D.L.L. 13 OTTOBRE 1918, n. 1672. — *Fissazione, fino a sei mesi dopo la conclusione della pace, di norme per la costituzione di nuovi collegi probivirali, nonché per il funzionamento di essi e di quelli preesistenti (Gazz. Uff. 16 novembre 1918, n. 270) . . . . . pag. 47*

**1919**

- D.L.L. 9 FEBBRAIO 1919, n. 112. — *Norme sul contratto di impiego privato, demandando secondo il valore le relative controversie al giudizio di commissioni miste o di arbitri amichevoli compositori (Gazz. Uff. 17 febbraio 1919, n. 40) . . . . . pagg. 48 (artt. 13, 14), 49 (art. 15)*
- R.D.L. 2 SETTEMBRE 1919, n. 1627. — *Istituzione, con sede in Roma, di un ente denominato « Consorzio di credito per opere pubbliche » determinandone l'ordinamento (Gazz. Uff. 17 settembre 1919, n. 222) pag. 253*
- R.D.L. 13 NOVEMBRE 1919, n. 2205. — *Approvazione del T. U. dei provvedimenti sulla emigrazione e sulla tutela giuridica degli emigranti (Gazz. Uff. 11 dicembre 1919, n. 292) . . . . . pag. 50*

**1921**

- R.D.L. 31 LUGLIO 1921, n. 1098. — *Proroga delle disposizioni del D.L.L. 13 ottobre 1918, n. 1672, relativo alla istituzione ed al funzionamento dei collegi dei probiviri (Gazz. Uff. 22 agosto 1921, n. 198) . . . pag. 47*

**1923**

- R.D.L. 29 APRILE 1923, n. 966. — *Disposizioni sull'esercizio delle assicurazioni private (Gazz. Uff. 14 maggio 1923, n. 112) . . . . . pag. 253*

R.D. 2 DICEMBRE 1923, n. 2686. — *Norme per la risoluzione delle controversie derivanti dal contratto di impiego privato* (Gazz. Uff. 26 dicembre 1923, n. 302) . . . . . pagg. 49, 50

R.D. 30 DICEMBRE 1923, n. 2889. — *Riforma degli ordinamenti sanitari* (Gazz. Uff. 15 gennaio 1924, n. 12) . . . . . pag. 48

## 1924

R.D.L. 8 MAGGIO 1924, n. 779. — *Aggiunte al R.D. 21 novembre 1923, n. 2480, e successive modificazioni, sulle pensioni normali del personale dell'amministrazione dello Stato* (Gazz. Uff. 31 maggio 1924, n. 128) pag. 342 (art. 5)

R.D. 26 GIUGNO 1924, n. 1054. — *Approvazione del T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato* (Gazz. Uff. 7 luglio 1924, n. 158) . . . . . pagg. 265 (T.U. art. 29), 288 (T.U. art. 26), 289, 290, 291, 292, 299, 315, 316, 317, 318, 347

R.D. 26 GIUGNO 1924, n. 1058. — *Approvazione del T. U. delle leggi sulla Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale* (Gazz. Uff. 7 luglio 1924, n. 158) . . . . . pagg. 299 (T.U. art. 7), 315 (T.U. art. 4), 317, 347

R.D.L. 13 NOVEMBRE 1924, n. 1825. — *Disposizioni relative al contratto di impiego privato* (Gazz. Uff. 22 novembre 1924, n. 273) . . . . . pagg. 49, 340 (art. 2)

R.D. 13 NOVEMBRE 1924, n. 1934. — *Approvazione del regolamento per il procedimento davanti alle commissioni arbitrali provinciali ed alla commissione centrale per l'impiego privato* (Gazz. Uff. 5 dicembre 1924, n. 284) pag. 49

## 1925

R.D.L. 1° FEBBRAIO 1925, n. 232. — *Istituzione degli uffici del lavoro portuale* (Gazz. Uff. 13 marzo 1925, n. 60) . . . . . pag. 50

L. 17 APRILE 1925, n. 473. — *Conversione in legge, con approvazione complessiva di D.L.L. e di R.D. aventi per oggetto argomenti diversi, emanati sino al 23 maggio 1924* (Gazz. Uff. 5 maggio 1925, n. 104) pag. 49

## 1926

L. 18 MARZO 1926, n. 562. — *Conversione in legge, con approvazione complessiva di D.L.L. e R.D. aventi per oggetto argomenti diversi* (Gazz. Uff. 3 maggio 1926, n. 102) . . . . . pag. 49

L. 21 MARZO 1926, n. 597. — *Conversione in legge, con approvazione complessiva di D.L.L. e R.D. aventi per oggetto argomenti diversi* (Gazz. Uff. 20 aprile 1926, n. 92) . . . . . pag. 50

- L. 3 APRILE 1926, n. 563. — *Disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro* (Gazz. Uff. 14 aprile 1926, n. 87) pagg. 51, 259, 260, 266, 275 (art. 1), 276 (artt. 5, 6), 278 (artt. 7, 9), 279, 283, 297, 314, 344
- R.D. 1° LUGLIO 1926, n. 1130. — *Norme per l'attuazione della L. 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro* (Gazz. Uff. 7 luglio 1926, n. 155) pagg. 259, 260, 262, 263 (art. 3), 264, 267, 277 (artt. 7, 14), 278 (artt. 15, 29), 280, 283, 295, 297, 314, 344

### 1928

- R.D. 26 FEBBRAIO 1928, n. 471. — *Norme per la decisione delle controversie individuali del lavoro* (Gazz. Uff. 22 marzo 1928, n. 69) pagg. 51, 100
- R.D. 9 APRILE 1928, n. 782. — *Approvazione del regolamento per il personale Banco di Napoli* (Gazz. Uff. 23 aprile 1928, n. 95) . . . pag. 341
- R.D. 6 MAGGIO 1928, n. 1251. — *Norme per il deposito e la pubblicazione dei contratti collettivi di lavoro* (Gazz. Uff. 15 giugno 1928, n. 139) pag. 283
- L. 6 DICEMBRE 1928, n. 2744. — *Costituzione dell'Istituto Poligrafico dello Stato* (Gazz. Uff. 15 dicembre 1928, n. 291) . . . . pag. 253
- L. 9 DICEMBRE 1928, n. 2693. — *Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo* (Gazz. Uff. 11 dicembre 1928, n. 287) pagg. 279, 320

### 1929

- R.D. 25 APRILE 1929, n. 967. — *Approvazione del T.U. delle leggi sulle Casse di risparmio e sui Monti di pietà di prima categoria* (Gazz. Uff. 26 giugno 1929, n. 148) . . . . . pag. 252

### 1930

- L. 20 MARZO 1930, n. 206. — *Riforma del Consiglio nazionale delle corporazioni* (Gazz. Uff. 28 marzo 1930, n. 74) . . . . pag. 279 (art. 12)
- L. 1° MAGGIO 1930, n. 710. — *Modificazioni dell'art. 5 della L. 3 aprile 1926, n. 563, riguardante la disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro* (Gazz. Uff. 10 giugno 1930, n. 135) . . . . . pag. 280

### 1931

- R.D. 8 GENNAIO 1931, n. 148. — *Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna in regime di concessione* (Gazz. Uff. 9 marzo 1931, n. 59) pag. 196
- R.D.L. 2 LUGLIO 1931, n. 942. — *Provvedimenti circa il trattamento di quiescenza per il personale del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia* (Gazz. Uff. 13 agosto 1931, n. 186) . . . . . pag. 342

R.D.L. 13 NOVEMBRE 1931, n. 1398. — *Costituzione dell'Istituto mobiliare italiano* (Gazz. Uff. 18 novembre 1931, n. 266) . . . pag. 253

### 1933

R.D.L. 23 GENNAIO 1933, n. 5. — *Costituzione dell'« Istituto per la ricostruzione industriale », con sede in Roma* (Gazz. Uff. 24 gennaio 1933, n. 19) pag. 253

R.D. 19 OTTOBRE 1933, n. 1441. — *Approvazione del testo delle modificazioni ed aggiunte apportate al regolamento per il personale del Banco di Napoli* (Gazz. Uff. 16 novembre 1933, n. 265) . . . pag. 341

### 1934

L. 22 GENNAIO 1934, n. 76. — *Autorizzazione al Governo del Re a pubblicare le norme per la decisione delle controversie individuali del lavoro* (Gazz. Uff. 6 febbraio 1934, n. 30) . . . pagg. 299, 305

L. 25 GENNAIO 1934, n. 150. — *Regolamento provvisorio dei rapporti di lavoro nell'intervallo tra la scadenza del contratto collettivo e la formulazione delle nuove norme* (Gazz. Uff. 19 febbraio 1934, n. 41) pag. 283

L. 5 FEBBRAIO 1934, n. 163. — *Costituzione e funzioni delle corporazioni* (Gazz. Uff. 20 febbraio 1934, n. 42) . . . pag. 319

L. 26 APRILE 1934, n. 653. — *Tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli* (Gazz. Uff. 27 aprile 1934, n. 99, suppl. straord.) . . . pag. 72

R.D. 21 MAGGIO 1934, n. 1073. — *Norme per la decisione delle controversie individuali del lavoro* (Gazz. Uff. 14 luglio 1934, n. 164) pagg. 51, 52, 91, 108, 266, 267, 299, 301, 318

### 1935

L. 10 GENNAIO 1935, n. 112. — *Istituzione del libretto di lavoro* (Gazz. Uff. 5 marzo 1935, n. 54) . . . pag. 352

R.D.L. 28 LUGLIO 1935, n. 1406. — *Istituzione di un Ente di diritto pubblico denominato « Azienda Carboni Italiani » (A.C.A.I.) con sede in Roma* (Gazz. Uff. 3 agosto 1935, n. 180) . . . pag. 254

### 1936

R.D.L. 6 GENNAIO 1936, n. 44. — *Costituzione dell'Azienda Minerali Metallici Italiani (A.M.M.I.)* (Gazz. Uff. 28 gennaio 1936, n. 22) . pag. 254

R.D.L. 12 MARZO 1936, n. 376. — *Esercizio del credito mobiliare da parte di istituti di diritto pubblico* (Gazz. Uff. 16 marzo 1936, n. 63) pag. 253

R.D. 11 GIUGNO 1936, n. 1067. — *Approvazione dello statuto della Banca di Italia* (Gazz. Uff. 18 giugno 1936, n. 140) . . . pag. 252

- R.D. 7 AGOSTO 1936, n. 1531. — *Nuove norme sul procedimento di ingiunzione e su quello per convalida di sfratto* (Gazz. Uff. 21 agosto 1936, n. 193) . . . . . pag. 51

### 1937

- R.D.L. 15 FEBBRAIO 1937, n. 316. — *Inquadramento sindacale degli Istituti di credito di diritto pubblico* (Gazz. Uff. 31 marzo 1937, n. 75) pagg. 260, 262, 295, 313
- R.D.L. 24 GIUGNO 1937, n. 905. — *Norme per l'organizzazione permanente dell'Istituto per la ricostruzione industriale* (Gazz. Uff. 21 febbraio 1948, n. 44 — v. avv. rett. Gazz. Uff. 28 febbraio 1948, n. 50) . . . pag. 253
- R.D.L. 12 AGOSTO 1937, n. 1757. — *Revoca del divieto di inquadramento sindacale delle casse di risparmio e degli enti equiparati* (Gazz. Uff. 23 ottobre 1937, n. 248) . . . . . pag. 260

### 1938

- R.D.L. 7 MARZO 1938, n. 406. — *Norme concernenti la decisione delle controversie sui cottimi nel campo della industria* (Gazz. Uff. 5 maggio 1938, n. 102) . . . . . pagg. 52, 227
- L. 10 MAGGIO 1938, n. 745. — *Ordinamento dei Monti di credito su pegno* (Gazz. Uff. 17 giugno 1938, n. 136) . . . . . pag. 252
- L. 16 GIUGNO 1938, n. 1207. — *Conversione in legge del R.D.L. 12 agosto 1937, n. 1757, che revoca il divieto di inquadramento sindacale delle Casse di risparmio e degli enti equiparati* (Gazz. Uff. 12 agosto 1938, n. 183) pag. 260
- L. 16 GIUGNO 1938, n. 1303. — *Revoca del divieto concernente l'inquadramento sindacale per gli enti pubblici, comunque denominati, operanti nel campo della produzione e svolgenti un'attività esclusivamente o prevalentemente economica* (Gazz. Uff. 1° settembre 1938, n. 199) pagg. 261, 264, 266, 295, 304

### 1939

- L. 9 SETTEMBRE 1939, n. 1488. — *Stipulazione, deposito e pubblicazione dei contratti collettivi di lavoro concernenti i dipendenti da Enti pubblici sindacalmente inquadrati* (Gazz. Uff. 13 ottobre 1939, n. 240) pagg. 266, 314, 344

### 1940

- L. 3 GIUGNO 1940, n. 711. — *Conto consuntivo del Fondo speciale delle corporazioni per l'esercizio finanziario 1936-37* (Gazz. Uff. 3 luglio 1940, n. 154) . . . . . pag. 253

L. 2 OTTOBRE 1940, n. 1501. — *Costituzione dell'Ente nazionale metano* (Gazz. Uff. 9 novembre 1940, n. 262) . . . . . pag. 254

R.D. 28 OTTOBRE 1940, n. 1443. — *Approvazione del testo del Libro del Codice di procedura civile* (Gazz. Uff. 28 ottobre 1940, n. 253, ediz. straord.) pagg. 108, 267, 314

### 1941

L. 24 FEBBRAIO 1941, n. 254. — *Competenza a conoscere delle controversie di lavoro e di impiego dei dipendenti di enti pubblici inquadrati nelle associazioni sindacali* (Gazz. Uff. 28 aprile 1941, n. 100) pagg. 267, 306, 314, 343

### 1943

R.D.L. 2 AGOSTO 1943, n. 707. — *Abrogazione delle norme contenenti limitazioni in dipendenza dello stato di celibe* (Gazz. Uff. 5 agosto 1943, n. 180) . . . . . pag. 352

R.D.L. 9 AGOSTO 1943, n. 721. — *Soppressione degli organi corporativi centrali, del Comitato interministeriale di coordinamento prezzi e del Comitato interministeriale per l'autarchia* (Gazz. Uff. 17 agosto 1943, n. 190) pagg. 272, 283

R.D.L. 7 DICEMBRE 1943, n. 23-B. — *Aumento delle retribuzioni di carattere continuativo ai prestatori di opera soggetti alla disciplina dei rapporti collettivi di lavoro* (Gazz. Uff. 8 dicembre 1943, n. 4-B, ser. spec.) pag. 124

### 1944

D.L.L. 14 SETTEMBRE 1944, n. 287. — *Provvedimenti relativi alla riforma della legislazione civile* (Gazz. Uff. 9 novembre 1944, n. 79, ser. spec.) pagg. 272, 283, 316

D.L.L. 19 OTTOBRE 1944, n. 301. — *Revisione delle carriere dei dipendenti dalle pubbliche amministrazioni* (Gazz. Uff. 14 novembre 1944, n. 81, ser. spec.) . . . . . pag. 352

D.L.L. 1° NOVEMBRE 1944, n. 367. — *Provvidenze per agevolare il riassetto della vita civile e la ripresa economica della Nazione* (Gazz. Uff. 14 dicembre 1946, n. 94, ser. spec.) . . . . . pag. 255

D.L.L. 2 NOVEMBRE 1944, n. 303. — *Miglioramenti economici a favore dei lavoratori, nel caso dei rapporti di lavoro già disciplinati con contratti collettivi* (Gazz. Uff. 14 novembre 1944, n. 81, ser. spec.) pagg. 34 (art. 10), 54, 100, 101, 115, 116 (artt. 1, 2), 117, 118, 119, 120, 226

D.L.L. 23 NOVEMBRE 1944, n. 369. — *Soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste e liquidazione dei rispettivi patrimoni* (Gazz. Uff. 16 dicembre 1944, n. 95, ser. spec. - v. avv. rett. Gazz. Uff. 23 dicembre 1944, n. 98) . . . . . pagg. 69 (art. 43), 91, 94, 108, 271, 272, 274, 284, 304

## 1945

- D.L.L. 4 GENNAIO 1945, n. 10. — *Elevazione dei limiti di età per l'ammissione ai pubblici concorsi ed impieghi* (Gazz. Uff. 8 febbraio 1945, n. 17) . . . pag. 352
- D.L.L. 25 GENNAIO 1945, n. 13. — *Provvidenze economiche di carattere straordinario ai lavoratori* (Gazz. Uff. 8 febbraio 1945, n. 17) . . . pag. 124
- D.L.L. 15 FEBBRAIO 1945, n. 66. — *Modificazioni alle disposizioni relative alla presidenza del Consorzio di credito per le opere pubbliche e dell'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità* (Gazz. Uff. 24 marzo 1945, n. 36) . . . . . pag. 253
- D.L.L. 17 MAGGIO 1945, n. 331. — *Costituzione dell'Ufficio italiano dei cambi e passaggio a quest'ultimo delle funzioni dell'Istituto nazionale per i cambi con l'estero* (Gazz. Uff. 3 luglio 1945, n. 79) . . . . . pag. 253
- D.L.L. 21 AGOSTO 1945, n. 523. — *Provvedimenti a favore dei lavoratori dell'Alta Italia* (Gazz. Uff. 13 settembre 1945, n. 110) . . . . . pag. 74
- D.L.L. 9 NOVEMBRE 1945, n. 702. — *Epurazione delle pubbliche amministrazioni, revisioni degli albi delle professioni, arti e mestieri ed epurazione delle aziende private* (Gazz. Uff. 13 novembre 1945, n. 136) . . . pag. 352

## 1946

- D.L.L. 14 FEBBRAIO 1946, n. 27. — *Norme integrative sulla riassunzione e assunzione obbligatoria dei reduci nelle aziende private* (Gazz. Uff. 22 febbraio 1946, n. 45) . . . . . pag. 74
- D.M. 24 MARZO 1946. — *Approvazione del nuovo statuto del Consorzio per le opere pubbliche* (Gazz. Uff. 30 marzo 1946, n. 75) . . . . . pag. 253
- R.D.L. 30 MAGGIO 1946, n. 479. — *Norme integrative del D.L.L. 4 agosto 1945, n. 453, sulla assunzione obbligatoria dei reduci di guerra nelle pubbliche amministrazioni e nelle private imprese* (Gazz. Uff. 10 giugno 1946, n. 133-5) . . . . . pag. 74
- D.L.C.P.S. 23 AGOSTO 1946, n. 152. — *Disposizioni per i lavoratori dell'industria dell'Alta Italia* (Gazz. Uff. 2 ottobre 1946, n. 223) . . . . . pag. 74

## 1947

- D.L.C.P.S. 2 GENNAIO 1947, n. 8. — *Nuovo ordinamento dell'Istituto nazionale per il commercio estero* (Gazz. Uff. 27 gennaio 1947, n. 21 - v. avv. rett. Gazz. Uff. 7 febbraio 1947, n. 31) . . . . . pag. 253
- D.L.C.P.S. 22 SETTEMBRE 1947, n. 1105. — *Modificazioni all'ordinamento dell'Istituto Poligrafico dello Stato* (Gazz. Uff. 22 ottobre 1947, n. 243) . . . . . pag. 253



- D.L.C.P.S. 31 OTTOBRE 1947, n. 1304. — *Trattamento di malattia dei lavoratori del commercio, del credito, dell'assicurazione e dei servizi tributari appaltati* (Gazz. Uff. 29 novembre 1947, n. 275 - v. avv. rett. Gazz. Uff. 11 dicembre 1947, n. 284) . . . . . pag. 353
- D.L.C.P.S. 15 DICEMBRE 1947, n. 1419. — *Disposizioni per il credito alle medie e piccole imprese industriali* (Gazz. Uff. 22 dicembre 1947, n. 293) pag. 255
- D.L.C.P.S. 22 DICEMBRE 1947, n. 1575. — *Ulteriori modificazioni all'ordinamento dell'Istituto Poligrafico dello Stato* (Gazz. Uff. 21 gennaio 1948, n. 16) . . . . . pag. 253

### 1948

- D.L. 7 FEBBRAIO 1948, n. 48. — *Norme per la estinzione dei giudizi di epurazione e per la revisione dei provvedimenti già adottati* (Gazz. Uff. 20 febbraio 1948, n. 43) . . . . . pag. 352
- D.L. 5 MARZO 1948, n. 121. — *Provvedimenti a favore di varie regioni dell'Italia meridionale e delle isole* (Gazz. Uff. 15 marzo 1948, n. 63 - v. avv. rett. Gazz. Uff. 1° aprile 1948, n. 77) . . . . . pag. 255
- D.L. 10 APRILE 1948, n. 661. — *Abrogazione del D.L. 17 maggio 1945, n. 306, che reca norme per le operazioni finanziarie con l'estero e per la riorganizzazione del controllo dei cambi e modificazioni dell'art. 13 del D.L. 17 maggio 1945, n. 331, per la costituzione dell'Ufficio italiano dei cambi e passaggio a quest'ultimo delle funzioni dell'Istituto nazionale per i cambi con l'estero* (Gazz. Uff. 14 giugno 1948, n. 136) . . . . . pag. 253
- D.L. 15 APRILE 1948, n. 381. — *Riordinamento dei ruoli centrali e periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale* (Gazz. Uff. 7 maggio 1948, n. 106) . . . . . pag. 108
- D.L. 15 APRILE 1948, n. 628. — *Aumento dei minimi salariali ai lavoratori addetti alla vigilanza, custodia e pulizia degli immobili urbani* (Gazz. Uff. 10 giugno 1948, n. 133) . . . . . pag. 196
- D.L. 8 MAGGIO 1948, n. 1364. — *Ordinamento dell'Azienda Minerali Metallici Italiani (A.M.M.I.)* (Gazz. Uff. 29 novembre 1948, n. 278) pag. 254
- L. 29 DICEMBRE 1948, n. 1482. — *Norme integrative dei DD.LL. 14 dicembre 1947, n. 1598 e 5 marzo 1948, n. 121, nonchè del D.L. 15 dicembre 1947, n. 1419, per quanto riguarda l'industrializzazione dell'Italia meridionale e insulare* (Gazz. Uff. 5 gennaio 1949, n. 3) . . . . . pag. 255

### 1949

- L. 29 APRILE 1949, n. 264. — *Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati* (Gazz. Uff. 1° giugno 1949, n. 125, suppl. ord.) . . . . . pag. 86

## 1950

- D.P.R. 5 GENNAIO 1950, n. 180. — *Approvazione del T. U. delle leggi concernente il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti dalle pubbliche Amministrazioni* (Gazz. Uff. 29 aprile 1950, n. 99, suppl. ord.) . . . . . pag. 352
- L. 3 GIUGNO 1950, n. 375. — *Riforma della L. 21 agosto 1921, n. 1312, concernente l'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra* (Gazz. Uff. 28 giugno 1950, n. 146 - v. avv. rett. Gazz. Uff. 14 settembre 1950, n. 211) . . . . . pag. 353
- D.M. 13 LUGLIO 1950. — *Approvazione del cambiamento della denominazione dell'Istituto S. Paolo di Torino in quella di Istituto bancario S. Paolo di Torino e del nuovo statuto dell'Istituto medesimo* (Gazz. Uff. 25 luglio 1950, n. 168) . . . . . pag. 252
- L. 26 AGOSTO 1950, n. 860. — *Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri* (Gazz. Uff. 3 novembre 1950, n. 253) . . . . . pag. 72

## 1952

- L. 20 LUGLIO 1952, n. 1226. — *Disposizioni integrative in materia valutaria e di commercio con l'estero* (Gazz. Uff. 5 settembre 1952, n. 205 - v. avv. rett. Gazz. Uff. 15 settembre 1952, n. 214) . . . . . pag. 253
- D.M. 23 DICEMBRE 1952. — *Approvazione del regolamento per il personale del Banco di Napoli, istituto di credito di diritto pubblico con sede in Napoli* (Gazz. Uff. 31 dicembre 1952, suppl. ord. n. 2) . . . . . pag. 341

## 1953

- L. 5 GENNAIO 1953, n. 4. — *Norme concernenti l'obbligo di corrispondere le retribuzioni ai lavoratori a mezzo di prospetti di paga* (Gazz. Uff. 27 gennaio 1953, n. 21) . . . . . pag. 67
- L. 11 APRILE 1953, n. 298. — *Sviluppo dell'attività creditizia nel campo industriale nell'Italia meridionale e insulare* (Gazz. Uff. 5 maggio 1953, n. 102) . . . . . pag. 256

## 1955

- D.M. 31 GENNAIO 1955. — *Modificazione del regolamento per il personale del Banco di Napoli, istituto di credito di diritto pubblico con sede in Napoli* (Gazz. Uff. 9 febbraio 1955, n. 32) . . . . . pag. 341
- D.P.R. 19 MARZO 1955, n. 520. — *Riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale* (Gazz. Uff. 1° luglio 1955, n. 149) . . . . . pagg. 97 (art. 23), 109, 218 (artt. 9, 10, 11)

L. 1° LUGLIO 1955, N. 565. — *Estensione di benefici di natura combattentistica a favore del personale dipendente da tutti gli istituti ed enti di diritto pubblico* (Gazz. Uff. 22 luglio 1955, n. 167) . . . pag. 353

## COSTITUZIONE

Art. 36 . . . . .	pagg.	67, 196, 197, 199
Art. 39 . . . . .	pagg.	81, 88, 114, 216, 274, 275, 281, 283, 284, 288, 293, 344, 350
Art. 41 . . . . .		pag. 237
Art. 43 . . . . .		pag. 237
Art. 102 . . . . .		pagg. 225, 290
Art. 103 . . . . .	pagg.	274, 288, 290, 291, 292, 315, 316, 331, 346
Art. 113 . . . . .	pagg.	290, 291, 315, 331

## CODICE CIVILE

Art. 1 (preleggi) . . . . .		pag. 320
Art. 5 (preleggi) . . . . .		pag. 320
Art. 11 . . . . .		pag. 310
Art. 15 (preleggi) . . . . .	pagg.	284, 292
Art. 2093 . . . . .	pagg.	271, 274, 294, 297, 301, 303, 308, 309, 310, 311, 312, 348
Art. 2096 . . . . .		pag. 339
Art. 2113 . . . . .	pagg.	68, 95, 110, 217, 356
Art. 2118 . . . . .		pag. 80
Art. 2119 . . . . .	pagg.	76, 78
Art. 2128 . . . . .		pag. 339
Art. 2129 . . . . .	pagg.	339, 340, 344, 352, 354
Art. 2201 . . . . .	pagg.	310, 311
Art. 2461 . . . . .		pag. 240
Art. 96 (disp. att.) . . . . .		pag. 96

## CODICE PROCEDURA CIVILE (1865)

Art. 402 . . . . .		pag. 45
Art. 460 . . . . .		pag. 46
Art. 461 . . . . .		pag. 46
Art. 462 . . . . .		pag. 46
Art. 463 . . . . .		pag. 46

## CODICE DI PROCEDURA CIVILE

Art. 199 . . . . .		pag. 217
Art. 263 . . . . .		pag. 223
Art. 278 . . . . .		pag. 224
Art. 282 . . . . .		pag. 224
Art. 412 . . . . .		pag. 94
Art. 429 . . . . .	pagg.	41, 222, 267, 268, 271, 273, 274, 288, 291, 292, 294, 297, 301, 303, 304, 306, 307, 312, 314, 316, 318, 320, 329, 330, 331, 345, 347, 348, 356

Art. 430 . . . . .	<i>pag.</i>	52
Art. 431 . . . . .	<i>pag.</i>	217
Art. 433 . . . . .	<i>pag.</i>	52
Art. 435 . . . . .	<i>pagg.</i>	53, 196
Art. 440 . . . . .	<i>pag.</i>	53
Art. 450 . . . . .	<i>pag.</i>	229
Art. 455 . . . . .	<i>pagg.</i>	53, 226, 227, 228
Art. 458 . . . . .	<i>pag.</i>	226
Art. 806 . . . . .	<i>pagg.</i>	53, 100
Art. 808 . . . . .	<i>pagg.</i>	53, 100, 226, 229
Art. 828 . . . . .	<i>pag.</i>	120
Art. 831 . . . . .	<i>pag.</i>	120

## CODICE DI COMMERCIO (abrogato)

Art. 7 . . . . .	<i>pag.</i>	309
------------------	-------------	-----

## CODICE DELLA MARINA MERCANTILE

Art. 14 . . . . .	<i>pag.</i>	49
-------------------	-------------	----

## CODICE DELLA NAVIGAZIONE

Art. 603 . . . . .	<i>pag.</i>	53
--------------------	-------------	----

\* \* \*

## INDICE BIBLIOGRAFICO

- ALESSI - *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milano, 1953.
- ALIOTTA - *L'art. 113 della Costituzione e la retroattività delle norme costituzionali*, Foro Pad., 1951.
- ALLEGRI - *La Cassa depositi e prestiti nella legislazione e nella pratica*, Milano, 1933.
- AMORTH - *Conseguenze dell'inquadramento sindacale degli enti pubblici economici*, Riv. Pubbl. Imp., 1942.
- AMORTH - *Efficacia abrogativa delle disposizioni costituzionali*, Foro Pad., 1948.
- ANDRIOLI - *Ancora sull'art. 429 C.P.C. e sulla soppressione delle associazioni sindacali fasciste*, Diritto Lav., 1947.
- ANDRIOLI - *Commento al C.P.C.*
- ARDAU - *Natura privatistica delle associazioni professionali*, Dir. Lav., 1949.
- ARENA - *Le società commerciali pubbliche*, Milano, 1942.
- ASCARELLI - *Il negozio indiretto e le società commerciali*, Studi in onore di Vivante, Roma, 1931.
- ASQUINI - *Gli enti pubblici economici nella riforma del codice di commercio*, Rivista Bancaria, 1940.
- AZZARITI - *Il contenzioso del pubblico impiego e l'art. 429 C.P.C.*, Foro It., 1946.
- AZZARITI - *Nota a sentenza*, Foro It., 1946.
- AZZARITI - *Sulla pretesa abrogazione dell'art. 429*, Foro It., 1947.
- AZZARITI - *La nuova Costituzione e le leggi anteriori*, Foro It., 1948.
- BALDI-PAPINI - *Nota in Bollettino di Diritto amministrativo e corporativo*, Firenze, 1942.
- BALLADORE-PALLIERI - *Diritto costituzionale*, Milano, 1949.
- BARASSI - *Diritto sindacale e corporativo*, Roma, 1934.
- BARASSI - *Diritto sindacale e corporativo*, Roma, 1938.
- BARASSI - *Istituzione di diritto civile*, Milano, 1942.
- BARILE-PREDIERI - *In Commentario sistematico della Costituzione*, Ediz. 1949.
- BASCHIERI - *Limiti costituzionali alle leggi sindacali*, Foro Pad., 1951.
- BASCHIERI, BIANCHI e GIANNATTASIO - *La Costituzione italiana*, Firenze, 1949.
- BATTAGLINI - *Postilla con nota a sentenza*, Foro Pad., 1948.

- BONANNI - *Cassa depositi e prestiti*, Nuovo Dig. Italiano.
- BONAUDI - *L'evoluzione della giustizia amministrativa in materia di pubblico impiego*, Riv. Pubbl. Impiego, 1942.
- BORSI - *La giustizia amministrativa*, IV Ediz., Padova.
- BOZZI - *La competenza esclusiva del Consiglio di Stato e il rapporto di pubblico impiego*, «Consiglio di Stato», Studi per il centenario del C.d.S., Roma, 1952.
- BOZZI - *Disciplina del rapporto di impiego presso gli enti pubblici economici*, Riv. Dir. Lav., 1952.
- BRESSANIN - *Il rapporto d'impiego presso enti pubblici economici e il nuovo progetto di legge sindacale*, Dir. Lav., 1952.
- BRESSANIN - *Il problema degli enti pubblici economici*, Riv. Dir. Lav., 1953.
- CALENDI - *Le controversie relative al rapporto di impiego pubblico e la giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato*, Riv. Dir. Proc. Civ., 1929.
- CAMMEO - *La competenza giurisdizionale nei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Giur. It., 1936.
- CAMMEO - Giur. It., 1938.
- CANNADA-BARTOLI - *Nota a sentenza*, Foro Amm., 1947.
- CANNADA-BARTOLI - *Inquadramento sindacale e competenza*, Foro It., 1947.
- CANNADA-BARTOLI - *Sui limiti della competenza del giudice ordinario in tema di controversie ex art. 429 C.P.C.*, Foro Amm., 1947.
- CARNELUTTI - *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1928.
- CARNELUTTI - *Il diritto corporativo nel sistema del diritto pubblico italiano*, Atti del I Conv. di studi sindacali e corporativi.
- CARULLO - *La Costituzione della Repubblica Italiana*, Bologna, 1948.
- CARUSO INGHILLERI - *Il contenzioso di annullamento degli atti amministrativi*, Riv. Dir. Pubbl., 1911.
- CASSÌ - *L'inquadramento sindacale degli enti pubblici*, Milano, 1939.
- CASSÌ - *La rappresentanza unitaria dei sindacati registrati*, Dir. Lav., 1950.
- CERETI - *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1947.
- CERETI - *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1948.
- CERETI - *Norme costituzionali e leggi ordinarie*, Foro Pad., 1948.
- CESARINI-SFORZA - *Corso di diritto corporativo*, Padova, 1935.
- CHAMBERLAIN - *Collective Bargaining in the U.S.*, Coll. Barg. a cura di Sturmtal, cit., p. 303.
- CHIARELLI - *Dibattito sulla legge sindacale*, Dir. Lav., 1949.
- CIACCIO - *Le controversie relative ai rapporti d'impiego con gli enti pubblici*, Mass. Giur. Corp., 1942.
- CODACCI-PISANELLI - *L'eccesso di potere nel contenzioso amministrativo*, Giur. Ital., 1892.
- COLAGROSSO - *Diritto Bancario*, Roma, 1947.

- COLITTO - *A proposito della competenza in materia di controversie relative a rapporti d'impiego di dipendenti di enti pubblici economici*, Rass. Dir. Pubbl., 1949.
- COMBA - *Evoluzione ed estensione dell'inquadramento sindacale e sua influenza sul rapporto di pubblico impiego*, Riv. Amm., 1938.
- COMBA - *I principi del sindacalismo nello Stato democratico*, Dir. Lav., 1949.
- CONCOGNI - *Il C.C. di lavoro e la nuova legge sindacale*, Foro Pad., 1950.
- COSTAMAGNA - *Diritto corporativo italiano*, Torino, 1928.
- COSTAMAGNA - *L'Associazione professionale nel diritto corporativo*, Atti del I Convegno Corporativo, 1930.
- COSTAMAGNA - *L'unità della giurisdizione e l'inquadramento sindacale dei dipendenti pubblici*, Riv. Imp. Priv., 1938.
- COVIELLO - *Sulla competenza esclusiva del giudice amministrativo*, Riv. Dir. Civ., 1928.
- D'ALESSIO - *Istituzione di diritto amministrativo*, Torino, 1949.
- DE AMICIS - *Interrogativi in ordine alle controversie dei dipendenti da enti pubblici ai sensi dell'art. 429 del nuovo Codice di procedura civile*, Mag. Lav., 1942.
- DE FRANCESCO - *Il regime delle persone giuridiche pubbliche e la tendenza attuale della nostra legislazione*, Riv. Dir. Pubbl., 1937.
- DE LITALA - *Dir. Proc. Lav.* - Torino, 1938.
- DE LITALA - *Osservazioni sullo schema di legge per la disciplina dei sindacati, ecc.*, Dir. Lav., 1949.
- DE MARCO - *Rapporto di lavoro e controversie dei dipendenti da enti pubblici*, Dir. Lav., 1942.
- DE MARCO - *Inquadramento sindacale degli enti pubblici*, Dir. Lav., 1943.
- DE SIMONE - *Lesione di interessi degli impiegati degli enti pubblici e competenza della giurisdizione amministrativa*, Foro Amm., 1942.
- DE SIMONE - *Disposizioni cost. e riforma sindacale*, Riv. Dir. Lav., 1950.
- DE VALLES - *Controversie di impiego e di lavoro dei dipendenti da enti pubblici*, Foro Ital., 1935.
- DE VALLES - *Enti inquadrati sindacalmente e tutela degli interessi legittimi del loro personale*, Dir. Lav., 1941.
- DE VALLES - *Nota a sentenza della S.C.*, Foro It., 1942.
- DE VALLES - *Nota a sentenza C.d.S.*, Foro Amm., 1942.
- DE VALLES - *Nota a sentenza*, Foro Amm., 1946.
- DE VALLES - *Diritti e interessi legittimi nel rapporto d'impiego con gli enti economici*, Foro Amm., 1947.
- DE VALLES - *Nota a sentenza*, Foro It., 1948.
- DE VALLES - *Elementi di diritto amministrativo*, Padova, 1951.
- DI MAIO - *Ampliamento delle fonti di disciplina del rapporto d'impiego pubblico*, Riv. Lav. Comm., 1939.
- DI MARCANTONIO - *Note sull'autonomia dei sindacati*, Dir. Lav., 1951.
- D'ONOFRIO - *Commento al nuovo codice di proc. civ.*, Padova, 1941.
- DURAND - *Traité de droit du travail*, vol. II, Parigi, 1950, pp. 946-995.

- ELIA - *Inquadramento enti pubblici*, Riv. Dir. Pubbl., 1943.
- ESPOSITO - *Le leggi semplici e costituzionali*, Giur. It., 1948.
- FALZONE-PALERMO-COSENTINO - *La Costituzione della Repubblica Italiana*, Roma, 1948.
- FEROCI - *Inquadramento sindacale di enti pubblici e competenza giurisdizionale*, Riv. Pubbl. Imp., 1939.
- FEROCI - *Diritto sindacale e corporativo*, Padova, 1939.
- FEROCI - *Diritto sindacale e corporativo*, Padova, 1940.
- FERRARA - *Le persone giuridiche*, Torino, 1938.
- FERRARA jun. - *Gli imprenditori e le società*, Firenze, 1943.
- FERRI - *Il sindacato fascista nel diritto pubblico*, Roma, 1935.
- FERRI - *Azionarismo di Stato e natura giuridica dell'ente*, Foro It., 1941.
- FICARELLI - *Nota a sentenza*, Mass. Giur. Lav., 1948.
- FOCACCIA - *Norme cost. e norme di legge anteriori*, Foro Ital., 1956.
- FOLIGNO - *La crisi del contenzioso del pubblico impiego*, Riv. Dir. Pubbl., 1944-46.
- FORTI - *In tema di diritti affievoliti*, Foro Ital., 1938.
- FORTI - *In tema di giurisdizione esclusiva: sui limiti per materia*, Foro Ital., 1939.
- FORTI - *Nota a sentenza C.d.S.*, Foro Ital., 1942.
- FRAGOLA - *Nota a sentenza*, Foro Amm., 1948.
- FRAGOLA - *Influenza della nuova costituzione sulla giurisdizione corporativa degli enti economici*, Nuova Rass., 1949.
- GARBAGNATI - *La giustizia amministrativa*, Milano, 1950.
- GARGIULO - *Il rapporto di impiego dei dipendenti da enti pubblici*, etc., Nuova Rassegna, 1948.
- GASPARRI - *Il regolamento intersindacale e gli enti pubblici*, Riv. Dir. Pubbl., 1938.
- GASPARRI - *Le associazioni sindacali riconosciute*, Padova, 1939.
- GASPARRI - *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1948.
- GASPARRI - *I principi costituzionali del nuovo diritto sindacale*, Dir. Lav., 1948.
- GASPARRI - *Associazioni sindacali non riconosciute e c.c. di lavoro*, Foro Pad., 1951.
- GASPARRI - *Elementi di diritto sindacale secondo la nuova costituzione*, Cagliari, 1952.
- GASPARRI - *Per una realistica legislazione sindacale*, Dir. Lav., 1953.
- GIANNINI - *Diritto amministrativo*, Milano, 1950.
- GIORDANO - *Ancora in tema di inquadramento sindacale degli enti pubblici economici*, Dir. Lav., 1952.
- GIULIANO - *Il rapporto d'impiego con gli enti economici*, Padova, 1948.
- GIULIANO - *Associazione sindacale e c.e.*, Roma, 1950.
- GUARINO - *Materia costituz., costituzione materiale, leggi costituz.*, Dir. e Giur., 1918.



- GUICCIARDI - *Giustizia amministrativa*, Padova, 1954.
- GUIDOTTI - *Organizzazione sindacale e ordinamento corporativo*, Roma, 1935.
- IACCARINO - *Commento a sentenza C.d.S.*, Foro Ital., 1944-'46.
- IACCARINO - *Nota a sentenza*, Foro Ital., 1947.
- IACCARINO - *Nota a sentenza*, Foro Ital., 1948.
- INGROSSO - *Diritto finanziario*, Napoli, 1954.
- JAEGER - *Diritto corporativo*, Padova, 1939.
- JAEGER - *Principi di diritto corporativo*, Padova, 1939.
- JANNITTI-PIROMALLO - *Ancora sull'applicabilità diretta delle norme costituzionali*, Foro Ital., 1948.
- KAHN-FREUND - *Legal Framework, The System of Industrial Relations in Great Britain*, Oxford, 1954.
- KERR - *Collective Bargaining in Post-War Germany*, Coll. Barg. in Seven Countries, a cura di A. Sturmthal, Ithaca, 1956, p. 197.
- LANDI - *Enti pubblici e Aziende di interesse nazionale*, Riv. Lav., 1938.
- LA TORRE - *Aziende autonome ed uffici autonomi*, Scritti giuridici in onore di S. Romano.
- LA TORRE - *Il contenzioso del pubblico impiego*, Foro Ital., 1947.
- LA TORRE - *Sull'art. 113 della Costituzione*, Foro Pad., 1949.
- LAVAGNA - *Efficacia della Costituzione con particolare riguardo all'art. 25*, Giust. Pen., 1948.
- LENTINI - *La giustizia amministrativa*, Milano, 1948.
- LESSONA - *Il concetto di persone giuridiche pubbliche*, Riv. Dir. Proc. civ., 1926.
- LESSONA - *Gli sviluppi necessari della giurisdizione esclusiva*, Riv. Dir. Pubbl., 1931.
- LESSONA - *Nubi all'orizzonte del contenzioso del pubblico impiego*, Riv. Dir. Pubbl., 1938.
- LESSONA - *Note a sentenza*, Giur. Compl. Cass. Civ., 1946.
- LESSONA - *Potere di cognizione e di decisione del giudice ordinario nelle controversie di impiego presso enti pubblici inquadrati*, Foro Ital., 1947.
- LESSONA - *Brevi osservazioni sulla trasformazione degli interessi legittimi in diritti soggettivi perfetti nel rapporto di impiego presso enti pubblici economici*, Foro Pad., 1949.
- LESSONA - *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma 1949.
- LESSONA - *Problemi relativi alla registrazione dei sindacati*, Riv. Dir. Lav., 1949.
- LESSONA - *Riflessi dell'art. 113 della Costituzione sulla giurisdizione in materia di contenzioso di impiego presso enti pubblici economici*, Foro Pad., 1949.
- LESSONA - *L'art. 429 n. 3, c.p.c. è ormai inapplicabile*, Foro Ital., 1950.
- LESSONA - *Il contenzioso di impiego presso gli enti pubblici economici*, Riv. Dir. Lav., 1951.
- LESSONA - *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1953.
- LESTIR - *Reflections on Collective Bargaining in Britain and Sweden*, Industrial and Labor Relations Review, 1957, 375.

- LEVI DEVEALI - *Nubi e sereno all'orizzonte dei dipendenti da enti pubblici*, Riv. Imp. Priv., 1938.
- LUCIFREDI - *Competenza esclusiva ed impugnazione di atti amministrativi*, Foro amm., 1936.
- LUGO - *Nota a sentenza*, Giur. Ital., 1948.
- MAGNANI - *Corriere amministrativo*, 1951.
- MANCINI - *La rappresentanza sindacale nel diritto statunitense e l'art. 39 Cost.*, Riv. Dir. Lav., 1950.
- MARANINI-MAROTTA - *L'art. 39 della Costituzione e l'organizzazione pubblica delle categorie professionali*, Riv. Dir. Lav., 1949.
- MARCHESE - *Sulla giurisdizione nelle controversie di lavoro di dipendenti da enti economici*, Dir. Lav., 1953.
- MARCONI - *L'ordinamento corporativo*, Padova, 1934.
- MASCI - *Spunti per la riforma dello stato giuridico dei pubblici dipendenti. Il Nuovo Regolamento per il personale del Banco di Napoli*, Corriere Amm., 1953.
- MAZZONI - *Lineamenti di diritto corporativo*, Firenze, 1936.
- MAZZONI - *La conquista della libertà sindacale*, Roma, 1947.
- MAZZONI - *Il diritto del lavoro nelle norme costituzionali*, Rass. St. Soc., 1947.
- MAZZONI - *La disciplina dei sindacati e dei c. c. di lavoro nel sistema delineato dall'art. 39 della Costituzione*, Riv. Dir. Lav., 1949.
- MAZZONI - *Il sindacato di diritto pubblico*, Riv. Dir. Lav., 1952.
- MAZZONI-GRECHI - *Corso dir. lav. (Appendice di aggiornamento)*, Bologna, 1947.
- MESSINEO - *Istituti di credito e banche di diritto pubblico*, Banca, Borse e Titoli di Credito, 1937.
- MIELE - *Inquadramento sindacale di enti pubblici e competenza del giudice del lavoro*, Arch. St. Corp., 1941.
- MIELE - *La distinzione fra ente pubblico e privato*, Riv. Dir. Comm., 1942.
- MIELE - *Principi di diritto amministrativo*, Pisa, 1945.
- MIGLIORANZI - *Aria libera al sindacato*, Dir. Lav., 1949.
- MIGLIORANZI - *Posizione degli enti pubblici economici nell'attuale ordinamento sindacale*, Dir. Lav., 1950.
- MONACO - *Efficacia delle norme costituzionali*, Rass. Dir. Pubbl., 1948.
- MORTATI - *Questioni sul controllo di costituzionalità sostanziale della legge*, Foro Amm., 1948.
- MORTATI - *Istituzione di diritto pubblico*, Padova, 1952.
- MORTATI - *Il lavoro nella Costituzione*, Dir. Lav., 1954.
- NATOLI - *La Costituzione e il progetto di legge sindacale*, Riv. Giur. Lav., 1953.
- NAVARRA - *Organizzazione sindacale e corporativa*, Napoli, 1935.
- NAVARRA - *Organizzazione sindacale e corporativa*, Napoli, 1938.
- NAVARRA - *Enti inquadrati sindacalmente e tutela degli interessi legittimi del loro personale*, Riv. Lav., 1941.

- NAVARRA - *La giurisdizione in materia di controversie tra enti pubblici ed economici e loro dipendenti*, Dir. Lav., 1942.
- NAVARRA - *I risultati del convegno di Bologna sul rapporto di impiego presso gli enti pubblici economici*, Riv. Dir. Lav., 1951.
- NIGRO - *L'art. 113 della Costituzione e alcuni problemi della giustizia amministrativa*, Foro Amm., 1949.
- ORLANDO-LESSONA - *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, 1952.
- PANUNZIO - *Il diritto sindacale e corporativo*, Perugia, 1930.
- PANUNZIO - *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, 1939.
- PAPALDO - *L'eccesso di potere secondo la giurisprudenza del C.d.S., Studi in occasione del centenario del C.d.S.*, Roma, 1952.
- PERGOLESI - *Diritto del Lavoro*, Bologna, 1948.
- PERGOLESI - *Disciplina giuridica delle associazioni professionali*, Dir. Lav., 1948.
- PERGOLESI - *Leggi vecchie e costituzione nuova*, Foro Ital., 1948.
- PERGOLESI - *Sul riconoscimento dei sindacati*, Dir. Lav., 1949.
- PERGOLESI - *Fase attuale del processo del lavoro*, Riv. Dir. Lav., 1950.
- PERGOLESI - *Lineamenti sistematici del diritto del lavoro*, Riv. Dir. Lav., 1954.
- PESCATORE - *Soppressione dell'ordinamento corporativo e competenza sulle controversie in materia di lavoro dei dipendenti da enti pubblici inquadrate*, Giur. Compl. Corte Cass., 1945.
- PETRACCONI - *Il rapporto individuale di lavoro e la previdenza e l'assistenza sociale nell'ordinamento corporativo*, Trattato di Diritto amministrativo, Dir., Chiarelli, Milano, 1939.
- PICCARDI - *La distinzione tra diritto e interesse nel campo della giustizia amministrativa, Studi per il centenario del C.d.S.*,
- PICCARDI - *Limiti di competenza tra la giur. amm., il giudice del lavoro e gli organi ordinari dell'autorità giudiziaria*, Riv. Amm., 1935.
- PIERRO - *L'inquadramento sindacale degli enti pubblici*, Riv. Lav., 1938.
- PINTO - *La posizione dello Stato nei confronti delle associazioni professionali*, Dir. Lav., 1949.
- PORRINI - *La giurisdizione amministrativa di annullamento*, Arch. Giur., 1892.
- PROSPERETTI - *Sulla posizione dei sindacati nello Stato*, Riv. Dir. Lav., 1950.
- QUARTA - *Enciclopedia Bancaria*, 1942.
- RANELLETTI - *Diritto amministrativo*, Napoli, 1912.
- RANELLETTI - *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative*, Riv. Dir. Pubbl., 1916.
- RANELLETTI - *Corso di diritto corporativo*, Milano, 1930.
- RANELLETTI - *Le associazioni professionali nel diritto pubblico italiano*, Riv. Dir. Pubbl., 1930.
- RANELLETTI - *L'inquadramento sindacale degli enti di diritto pubblico*, Riv. Dir. Pubbl., 1936.

- RANELLETTI - *I rapporti di lavoro dei dipendenti da enti pubblici nell'art. 1, n. 4, del D. 21 maggio 1934, n. 1073*, Foro Ital., 1936.
- RANELLETTI - *L'inquadramento sindacale degli enti di credito di diritto pubblico*, Riv. Casse Risp., 1938.
- RANELLETTI - *L'inquadramento sindacale degli enti di diritto pubblico e i limiti della sua applicazione*, Ius, 1940.
- RANELLETTI - *Gli enti di diritto pubblico nell'inquadramento sindacale*, Riv. Dir. Pubbl., 1942.
- RANELLETTI - *Istituzione di diritto pubblico*, Padova, IV Ed.
- RAVA - *L'azionariato dello Stato e degli enti pubblici*, Riv. Dir. Comm., 1933.
- RESTA - *La natura giuridica dell'eccesso di potere come vizio degli atti amministrativi*, Studi per F. Cammeo, Padova, 1933.
- RESTA - *La competenza esclusiva nelle più recenti decisioni del Consiglio di Stato*, Foro Amm., 1934.
- RICHARD - *Sulla disciplina del rapporto di impiego presso gli enti pubblici economici*, Dir. Lav., 1951.
- RIVA-SANSEVERINO - *Il lavoro nella Costituzione*, Dir. Lav., 1948.
- ROEHRSSSEN - *Sulla competenza del Consiglio di Stato e del giudice del lavoro in materia di controversie di pubblico impiego*, Riv. Amm., 1940.
- ROEHRSSSEN - *Rilievi in tema di competenza nelle controversie relative ai rapporti d'impiego*, Riv. Pubbl. Imp., 1941.
- ROMANO - *Corso di diritto amministrativo*, 1930.
- ROSSANO - *L'art. 113 della nuova Costituzione e l'abrogazione delle norme che limitano l'impugnativa*, Foro Ital., 1949.
- SALEMI - *Giustizia amministrativa*, 1947.
- SANDULLI - *In materia di limiti della giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato*, Riv. Dir. Proc. Civ., 1941.
- SANDULLI - *La competenza nelle controversie di lavoro dei dipendenti di enti pubblici economici*, Riv. Dir. Proc., 1947.
- SANDULLI - *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1955.
- SANTORO-PASSARELLI - *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, 1948.
- SANTORO-PASSARELLI - *Verso la nuova legge sindacale*, Dir. Lav., 1949.
- SATTA - *Considerazioni sulla emananda legge sindacale etc.*, Dir. Lav., 1948.
- SCHNORR - *Arbeitsrecht*, Cöttingen, 1954, pp. 454-510.
- SCORZA - *Nota a sentenza*, Foro Ital., 1949.
- SCORZA - *In tema di libertà sindacale*, Foro Pad., 1950.
- SCOTTO - *La competenza delle controversie sui rapporti di impiego degli enti pubblici economici*, Mass. Giur. Lav., 1949.
- SCOTTO - *Ancora sull'art. 429, n. 3, c.p.c.*, Giur. Compl. Cass., 1950.
- SCOTTO - *Interferenze fra contratto di lavoro e rapporti di pubblico impiego*, Riv. Dir. Lav., 1951.
- SEGNI - *Impressioni sulla nuova legge del fallimento*, Dir. Fall., 1942.

- SERMONTI - *L'inquadramento sindacale degli enti pubblici ed il contenzioso del pubblico impiego*, Rass. Giur. Lav., 1947.
- SERMONTI - *Sul contratto collettivo di diritto comune*, in Mass. Giur. Lav., 1948.
- SERMONTI - *Sullo schema per la disciplina dei sindacati e dei c.c.*, Dir. Lav., 1949.
- SERMONTI - *Verso la nuova legislazione sindacale: una soluzione inaccettabile*, Dir. Lav., 1950.
- SERMONTI - *Verso la nuova legislazione sindacale: problema insolubile*, Foro Pad., 1950.
- SEVERINO - *I limiti costituzionali della preannunziata legislazione*, Foro Pad., 1948.
- SIMI - *Gli enti pubblici di fronte alla disciplina collettiva di lavoro*, Dir. Lav., 1947.
- SIMI - *Limiti alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato in tema di pubblico impiego*, Riv. Dir. Lav., 1950.
- SIMI - *L'obbligo di registrazione dei sindacati e le associazioni non registrate*, Dir. Lav., 1953.
- SIMONCINI - *Aspetti sostanziali e processuali del rapporto d'impiego presso enti pubblici economici*, Riv. Dir. Lav., 1954.
- SPAGNUOLO-VIGORITA - *Contenzioso del pubblico impiego e Costituzione - Controversie tra enti pubblici già sindacalmente inquadrati e loro dipendenti*, Napoli, 1949.
- SPAGNUOLO-VIGORITA - *La competenza sulle controversie da rapporto d'impiego dei dipendenti da enti pubblici economici alla luce della nuova Costituzione*, Riv. Dir. Lav., 1949.
- TESAURO - *Corso di diritto costituzionale*, Napoli, 1948.
- TORRENTE - *Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1946.
- TREVES - *Le imprese pubbliche*, Torino.
- VALERI - *Un relitto dell'atto di commercio*, Riv. Dir. Comm., 1943.
- VENDITTI - *Principi di diritto corporativo*, Napoli, 1937.
- VERDE - *Inquadramento sindacale degli enti economici di diritto pubblico*, Dir. Lav., 1938.
- VIRGA - *Origine, contenuto e valore delle dichiarazioni costituzionali*, Rass. Dir. Pubbl., 1948.
- VITTA - *Nuovo Dig. It.*
- VITTA - *Giurisdizione nelle controversie tra enti pubblici inquadrati e loro dipendenti*, Giur. It., 1947.
- VITTA - *Diritto amministrativo*, Torino, 1948.
- ZANOBINI - *Caratteri particolari dell'autonomia*, Studi per Ranelletti, 1931.
- ZANOBINI - *Corso di diritto corporativo*, Milano, 1937.
- ZANOBINI - *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1939.

- ZANOBINI - *Il nuovo codice di procedura civile e alcuni problemi di diritto corporativo*, Riv. Dir. Pubbl., 1941.
- ZANOBINI - *Il rapporto d'impiego dei dipendenti degli enti pubblici economici e la competenza nelle controversie relative*, Riv. Bancaria, 1942.
- ZANOBINI - *Corso di diritto amministrativo*, ed. 1946.
- ZANOBINI - *Corso di diritto amministrativo*, ed. 1949.
- ZANOBINI - *Corso di diritto amministrativo*, ed. 1950.
- ZANZUCCHI - *Istituzione di diritto pubblico secondo la nuova Costituzione*, Milano, 1948.
- ZAWODNL - *Grievance Procedures in Soviet Factories*, Industrial and Labor Relations Review, 1957, p. 532.

\* \* \*

## INDICE GENERALE

DELIBERAZIONE ISTITUTIVA ( <i>finalità dell'inchiesta</i> ) . . . . .	Pag.	3
COMPOSIZIONE della Commissione parlamentare . . . . .	»	3
COMPOSIZIONE delle segreterie . . . . .	»	4
LETTERA DI PRESENTAZIONE del Presidente, on. Leopoldo Rubinacci . . . . .	»	5
PUBBLICAZIONE dei risultati dell'inchiesta, a cura dei Segretari generali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica . . . . .	»	14
COLLANA DELLE RELAZIONI E COLLANA DEI DOCUMENTI ( <i>elenco dei volumi</i> ) . . . . .	»	14
CRITERI PER LA CONSULTAZIONE DELLE RELAZIONI . . . . .	»	15
1. - <i>impostazione della pubblicazione</i> . . . . .	»	15
2. - <i>distribuzione della materia</i> . . . . .	»	16
3. - <i>note</i> . . . . .	»	17
4. - <i>tabelle</i> . . . . .	»	18
5. - <i>abbreviazioni</i> . . . . .	»	19
AUTORI del volume (relatore, consulenti tecnici, collaboratori, esperti, coordinatore) . . . . .	»	20
INDICE SOMMARIO . . . . .	»	23
<i>Premessa</i> . . . . .	»	31
INDAGINE SULLE CONTROVERSIE INDIVIDUALI DI LAVORO . . . . .	»	37
<i>Capitolo I.</i> - <i>Le controversie individuali nell'ordinamento giuridico</i> . . . . .	»	39
<i>Capitolo II.</i> - <i>I risultati dell'inchiesta</i> . . . . .	»	64

<i>Capitolo III.</i> - L'attività del Ministero del lavoro per la conciliazione delle controversie individuali di lavoro . . . . .	Pag. 106
<i>Capitolo IV.</i> - L'esperienza dei collegi arbitrali previsti dal D.L.L. 2 novembre 1944, n. 303 . . . . .	» 115
<i>Capitolo V.</i> - Le controversie individuali di lavoro trattate dalla Magistratura dal 1° gennaio 1951 al 30 giugno 1955 . . . . .	» 128
<i>Capitolo VI.</i> - Indagine analitica sulle controversie di lavoro trattate dalle Corti d'Appello di Milano, Torino e Napoli (anno 1954) . . . . .	» 178
<i>Capitolo VII.</i> - Proposte della Commissione . . . . .	» 213
<b>APPENDICE - LE CONTROVERSIE DI LAVORO NELLE IMPRESE GESTITE DALLO STATO E DAGLI ALTRI ENTI PUBBLICI</b> . . . . .	» 231
<i>Premessa</i> . . . . .	» 235
<i>Capitolo I.</i> - Indicazione della sfera soggettiva dell'indagine . . . . .	» 237
<i>Capitolo II.</i> - Le aziende autonome dello Stato e degli enti pubblici cosiddetti economici . . . . .	» 242
<i>Capitolo III.</i> - Gli enti pubblici economici nell'ordinamento corporativo . . . . .	» 258
<i>Capitolo IV.</i> - Il sistema sindacale democratico della Costituzione e le leggi corporativo-sindacali . . . . .	» 270
<i>Capitolo V.</i> - Incertezze e contrasti sul rapporto di lavoro dei dipendenti da enti pubblici economici . . . . .	» 293
<i>Capitolo VI.</i> - L'attuale situazione dei dipendenti da enti pubblici economici e da aziende autonome dello Stato . . . . .	» 321
<b>INDICE DELLE TABELLE</b> . . . . .	» 361
<b>INDICE ANALITICO</b> . . . . .	» 363
<b>INDICE DEI NOMI</b> . . . . .	» 371
<b>INDICE LEGISLATIVO</b> . . . . .	» 377
<b>INDICE BIBLIOGRAFICO</b> . . . . .	» 389





Stampato nello Stabilimento Tipografico  
SICCA - Arti Grafiche e Cartotecniche  
Via Famagosta 8 - Roma - Novembre 1959