SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 306

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GIUGNI, CASOLI e GUIZZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 LUGLIO 1987

Norme sull'applicazione dello statuto dei lavoratori nel pubblico impiego

ONOREVOLI SENATORI. – Uno dei problemi più controversi e più delicati che si sono manifestati nell'applicazione dello statuto dei lavoratori è quello dell'applicabilità dell'articolo 28 di questo testo di legge nel settore del pubblico impiego.

La discussione parlamentare sull'articolo 37 della legge 20 maggio 1970, n. 300, fu tutt'altro che univoca. L'esito fu un testo normativo ambiguo che fa dello statuto, in materia di enti pubblici non economici, una normativa suppletiva da richiamare in carenza di una normativa specifica. Fin qui nulla di anormale, in quanto l'intera normativa del rapporto di lavoro privatistico può essere invocata nei rapporti di diritto pubblico se non c'è una normativa speciale (articolo 2129 del codice civile).

Senonchè, il criterio è di applicazione relativamente facile quando si tratta di norme sostanziali; diventa invece ben più difficile in materia di norme processuali e sull'azione, come l'articolo 28 citato. A rigore, mancando nella regolamentazione della tutela giurisdizionale in materia di impiego pubblico la previsione della possibilità di azione da parte del sindacato a tutela del proprio interesse alla libertà, all'attività sindacale e all'esercizio del diritto di sciopero, la discussione avrebbe potuto concludersi nel senso della inesistenza di norme speciali sulla materia e, quindi, per l'applicabilità pura e semplice della norma in discorso.

Ciò, però, avrebbe portato a seri inconvenienti, che vanno dall'attribuzione della giuri-

sdizione su questa delicata materia ad un giudice – quello ordinario del lavoro – che non ha alcuna dimestichezza con le peculiarità del rapporto di impiego pubblico e con le esigenze ad esso connesse, all'impossibilità di coordinare in qualche modo l'azione promossa dal sindacato con quella promossa dal singolo lavoratore eventualmente leso nella sua sfera giuridica individuale.

Probabilmente è per queste ragioni che la Cassazione ha individuato nell'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione sulle controversie in materia di impiego pubblico la normativa speciale che impedisce, *ex* articolo 37 dello statuto dei lavoratori, l'applicazione dell'articolo 28 (Cassazione a sezioni unite 9 novembre 1974, n. 3477). In tal modo, però, sarebbero rimaste del tutto prive di ogni possibilità di intervento giudiziale le situazioni nelle quali la condotta antisindacale dell'ente pubblico lede solo l'interesse collettivo del sindacato e non anche posizioni giuridiche individuali. Infatti il sindacato non ha la possibilità di proporre l'azione in via di giurisdizione esclusiva innanzi al giudice amministrativo.

Per risolvere questa lacuna, la Cassazione (sezioni unite 25 ottobre 1976, n. 3836) ha ammesso, per ciò che attiene gli enti pubblici non economici, l'applicabilità dell'articolo 28 in questa ultima ipotesi, mantenendo la precedente posizione di inapplicabilità del rimedio giurisdizionale in questione nell'altra ipotesi, nella quale la condotta antisindacale della pubblica Amministrazione leda contemporaneamente l'interesse sindacale e il diritto soggettivo o l'interesse legittimo del dipendente pubblico.

Ma, a sua volta, questa soluzione è anch'essa fonte di gravi contraddizioni:

nell'ipotesi in cui è ammissibile il ricorso all'articolo 28, ha giurisdizione un giudice, quello ordinario del lavoro, che normalmente non ha giurisdizione sulla materia del rapporto, con ciò contrastando con il princìpio della specializzazione del giudice;

nell'ipotesi di inapplicabilità dell'articolo 28, l'interesse proprio del sindacato trova tutela solo se il pubblico dipendente propone la propria azione innanzi al giudice amministrativo. Ciò ha spinto la Cassazione a prospettare una questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte (ordinanze 29 gennaio 1979, numeri da 841 a 844, e 22 marzo 1979, n. 845). Con essa, si prospettavano due ipotesi di soluzione:

illegittimità dell'articolo 28 della legge n. 300 del 1970, nella parte in cui è parzialmente inapplicabile, nell'ambito dell'impiego pubblico;

oppure illegittimità della normativa sulla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in questa materia, nella parte in cui non attribuisce la potestà di azione anche al sindacato.

Con la più recente sentenza n. 169 del 1982, la Corte costituzionale ha respinto le eccezioni per ragioni di forma, lasciando impregiudicata la questione di merito, per la quale, dunque, urge una soluzione legislativa. Del resto, questa è esplicitamente richiesta nella sentenza ora citata.

Non meno delicata, sotto il profilo politico, è la questione dell'applicabilità dell'articolo 28 all'impiego statale.

La Cassazione (sezioni unite 6 maggio 1972, n. 1380) ha escluso che l'articolo 37 dello statuto dei lavoratori includa l'impiego statale nella sfera di applicazione della legge, ancorchè solo nella funzione sussidiaria sopra precisata. Tale orientamento è stato condiviso dalla Corte costituzionale, con la sentenza 20 maggio 1976, n. 118, che ne ha pure affermata la conformità alla Costituzione, facendo però salva l'eventuale illegittimità di singole differenze di trattamento che eventualmente fossero denunciate.

La Cassazione ha poi accolto l'invito di spostare l'attenzione dalla questione generale – e, in effetti, troppo generica – della applicabilità dell'intera legge n. 300 del 1970 e l'ha concentrata sulla questione dell'applicabilità dell'articolo 28 (ordinanza 28 ottobre 1976, n. 65/1977).

Su tale eccezione si è pronunziata nuovamente la Corte costituzionale. Questa, con sentenza 29 aprile 1980, n. 68, l'ha respinta in quanto i sindacati dei dipendenti statali possono tutelare il proprio diritto soggettivo alla libertà sindacale attraverso l'azione civile ordinaria. Anche in questa sentenza, comunque, la Corte non ha mancato di invocare, ancorchè implicitamente, l'intervento del legislatore per sanare la diffe-

renza di trattamento che, con questa soluzione interpretativa, si viene a creare tra dipendenti statali, da un lato, e gli altri lavoratori, dall'altro.

I sindacati dei primi hanno, infatti, a tutela del proprio diritto alla libertà sindacale, solo l'azione civile ordinaria. Quelli dei secondi, invece, a tutela della stessa situazione oggettiva, hanno l'azione privilegiata dell'articolo 28.

È dunque opportuno un intervento chiarificatore del legislatore. Lo dimostra, in primo luogo, la tormentata vicenda giurisprudenziale fin qui schematicamente descritta. Ma, soprattutto, va osservato che, se certamente il rapporto di pubblico impiego (non importa se con lo Stato o con altri enti pubblici) presenta e deve presentare alcune peculiarità a tutela dell'interesse pubblico anche in relazione all'esercizio dei diritti sindacali, queste peculiarità non possono toccare la tutela giurisdizionale di quelle libertà. Lo Stato e gli altri enti pubblici devono poter limitare l'esercizio di certi diritti sindacali alla luce dell'interesse pubblico. Ma al di qua di questa limitazione, la libertà sindacale deve godere di una tutela giurisdizionale pari a quella degli altri lavoratori. Ritenere diversamente, sia in sede interpretativa sia in quella *de jure condendo*, significa attribuire all'ordinamento giuridico un ruolo contraddittorio: sul piano del diritto sostanziale si attribuiscono posizioni giuridiche protette che sul piano della tutela giurisdizionale vengono annullate o perlomeno indebolite.

Perciò, nel disegno di legge che segue, è stata prevista la possibilità per i sindacati dei dipendenti pubblici di proporre l'azione *ex* articolo 28, investendo, però, il giudice amministrativo, che è il più idoneo a conoscere le peculiarità del rapporto di pubblico impiego.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Se il comportamento di cui al primo comma è posto in essere da una amministrazione statale o da un altro ente pubblico non economico, l'azione è proposta dall'organismo locale del sindacato nazionale con ricorso al presidente del tribunale regionale amministrativo territorialmente competente, che decide con le modalità e con i poteri di cui allo stesso primo comma.

L'opposizione di cui al terzo comma è proposta innanzi al tribunale amministrativo nella sua composizione collegiale.

L'appello contro la sentenza nel giudizio di opposizione è proposto innanzi al Consiglio di Stato».