

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2069

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RESTA, CASTELLI AVOLIO, JERVOLINO ANGELO RAFFAELE, LUCIFREDI**

*Annunziata il 4 luglio 1951*

**Norme per la risoluzione delle controversie relative al rapporto d'impiego dei dipendenti da enti pubblici economici**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il Codice di procedura civile del 1942, all'articolo 429, n. 3, stabilì la competenza del magistrato ordinario, come giudice di controversie individuali di lavoro, per le questioni relative « ai rapporti di lavoro e di impiego di dipendenti di enti pubblici inquadrati nelle associazioni sindacali ».

Tale norma veniva ad infirmare il principio fondamentale stabilito dai testi unici 26 giugno 1924, n. 1054, sul Consiglio di Stato e n. 1058, sulla Giunta provinciale amministrativa, in virtù del quale le controversie derivanti dal rapporto di impiego di dipendenti di enti pubblici o dello Stato erano devolute, in via esclusiva, alla cognizione del magistrato amministrativo.

Tutti coloro che hanno conoscenza dell'evoluzione degli istituti di giustizia amministrativa, in Italia, sanno benissimo che l'istituzione della giurisdizione esclusiva del Magistrato amministrativo, per le controversie derivanti dal 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. Essa fu studiata e proposta dalla Commissione di riforma istituita nel 1910, sotto la

presidenza del compianto maestro Alfredo Codacci-Pisanelli, e fu attuata nel 1923.

I principi fondamentali che ne erano alla base furono mantenuti con regio decreto 1° luglio 1926, n. 1130, che, riconoscendo i sindacati di categoria come enti pubblici, ribadì all'articolo 3 il divieto di sindacato per i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici.

Senonché, con la legge 16 giugno 1938, n. 1303, fu revocato il divieto di inquadramento sindacale per gli enti pubblici operanti nel campo della produzione e svolgenti attività esclusivamente o prevalentemente economica, sicché, per i dipendenti da tali enti, allo « stato giuridico » approvato con regolamento, fu sostituito il contratto collettivo, e, coerentemente, al magistrato amministrativo competente a conoscere di tutte le controversie derivanti dal rapporto di impiego venne sostituito il magistrato ordinario, come giudice di controversie del lavoro (articolo 429, n. 3, del Codice di procedura civile).

La norma sostanziale (inquadramento sindacale dei dipendenti da enti pubblici) e la norma processuale furono sin da allora criticate — anche dal proponente — sia per la violazione del principio generale di autorganizzazione dell'ente pubblico, sia per il note-

vole regresso delle garanzie offerte all'impiegato o al salariato dell'ente pubblico svolgente attività economica.

Il regresso era ed è chiaro sol 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 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 all'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, attratto nell'orbita privatistica: questa fu, almeno 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 conseguenza della trasformazione dei sindacati fascisti da organizzazioni di categoria in enti ausiliari dello Stato.

Politica fu, quindi, la ragione dell'inquadramento sindacale degli enti pubblici, e politiche le conseguenze che ne derivarono.

\* \* \*

Soppresses le organizzazioni sindacali fasciste, con decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 396, l'intima coerenza del nostro sistema giuridico avrebbe dovuto, senz'altro, imporre all'interprete la disapplicazione di tutte le norme che ad esse erano strettamente collegate.

Se non che, a proposito del n. 3 dell'articolo 429 del Codice di procedura civile, oggi ancora, a sette anni di distanza, permane un profondo divario giurisprudenziale tra l'Autorità giudiziaria ordinaria ed il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Sostiene la prima che la norma in virtù della quale (articolo 429, n. 3) il Codice di procedura civile afferma la competenza del giudice ordinario, come giudice di controversie di lavoro, per le controversie dei dipendenti di enti pubblici economici, è ancora oggi in vigore, in quanto la norma stessa non è fondata sull'inquadramento sindacale (ormai pacificamente abolito) degli enti predetti, bensì sull'attività che essi svolgono (attività economica in regime di concorrenza).

Sostiene invece la magistratura amministrativa che la norma in discussione deve senz'altro ritenersi abrogata, in quanto la ragione fondamentale della sottrazione di quelle controversie al giudice amministrativo fu appunto l'inquadramento sindacale di quegli enti e la sottoposizione a contratto collettivo dello stato giuridico degli impiegati che ne dipendono.

È evidente che, perdurando ed aggravandosi tale divario di interpretazione, l'intervento del legislatore è non solo opportuno, ma necessario, per dare al cittadino almeno la garanzia della certezza del giudice.

Tale intervento è stato, del resto, invocato dalle stesse Supreme Magistrate: basti qui ricordare la decisione n. 3, in data 21 novembre 1949, dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, nella quale è detto testualmente:

«L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, pure animata dallo stesso desiderio «e da doveroso spirito di deferenza verso «l'alta sapienza della Suprema Corte di casazione, non ritiene, dopo riesame e meritato «studio della questione, di poter con questa «condividere la responsabilità di un indirizzo «che, anche sul piano costituzionale, pare «rivelarsi in contrasto con i principî fondamentali di diritto pubblico e con i postulati «giuridici e politici del rinnovato ordinamento democratico dello Stato. E, nella «fiducia, ove questi occorran, di *interventi* «*legislativi chiarificatori*, essa sente il dovere «di non rinunciare all'autonomia del proprio «giudizio, per solo omaggio alle pronuncie «della Suprema Corte regolatrice delle competenze giurisdizionali nei casi singoli...».

Ciò posto, per il principio fondamentale della coerenza del nostro attuale sistema giuridico e per le norme specificamente contenute nella Costituzione (articolo 103), non si può porre in dubbio che l'esistenza di enti pubblici, ossia di pubbliche Amministrazioni, postula la giurisdizione del magistrato amministrativo a tutela dei legittimi interessi e,

nelle materie in cui è ammessa la giurisdizione esclusiva (come in questo caso), anche a tutela dei diritti soggettivi dei cittadini nei confronti delle Amministrazioni stesse.

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).

Tali ragioni sono sufficienti a consigliare l'esplicita abrogazione del n. 3 dell'articolo 429 del Codice di procedura civile.

---

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ARTICOLO UNICO.

Il n. 3 dell'articolo 429 del Codice di procedura civile è abrogato.