

STATUTO DEI LAVORATORI ED ENTI PUBBLICI

1. In un ampio studio sulla storia del pubblico impiego MASSIMO SEVERO GIANNINI individua nel nostro ordinamento tre distinti periodi: un primo periodo, che va dall'unità d'Italia alla creazione del Consiglio di Stato, nel quale, sul modello degli altri paesi, il rapporto di impiego pubblico viene concepito secondo schemi di diritto privato, e cioè come un rapporto di *locatio operarum*, corredato però da un insieme di tratti particolari introdotti con numerosi interventi legislativi; un secondo periodo, che va dal 1890 circa al 1926 (anno di introduzione del sistema sindacale fascista), nel quale, a seguito del contributo della giurisprudenza dei giudici amministrativi e per effetto di una copiosa legislazione (di particolare rilievo risultano i decreti legislativi 11 novembre 1923 n. 2395 e 30 dicembre 1923 n. 2960, il primo sull'ordinamento gerarchico delle amministrazioni statali ed il secondo sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato), si acquista lentamente la consapevolezza che la concezione privatistica non è più idonea a spiegare la realtà positiva, sicchè vengono a configurarsi tutti i tratti peculiari e caratteristici del pubblico impiego, quali l'introduzione in carriera mediante concorso, l'inizio del rapporto con l'atto di nomina, un sistema rigido di avanzamento in carriera, il regolamento minuzioso dei fatti modificativi (aspettative, congedi, distacchi, comandi, missioni) ed estintivi del rapporto (limiti di età, inabilità fisica, soppressione di uffici o riduzioni di posti in organico, provvedimenti disciplinari, dimissioni volontarie); ed infine un terzo periodo, che va dal 1926 sino alla vigente normativa, caratterizzato dalla divisione in due settori dell'impiego degli enti pubblici: da un lato gli enti pubblici imprenditoriali che hanno un rapporto di impiego e di lavoro di mero diritto privato, e dall'altro gli enti pubblici non imprenditoriali, che mantengono il « sistema » dell'impiego pubblico, disciplinato da atti normativi (1).

La ricostruzione storica del pubblico impiego appare indispensabile non solo per comprendere gli intimi collegamenti esistenti tra regolamentazione dell'impiego pubblico e gli indirizzi politici generali dello Stato, ma anche per individuare prima e spiegare poi i tratti differenziali tra impiego pubblico ed impiego privato.

È innegabile però che in questi ultimi anni un costante indirizzo legislativo, prendendo opportunamente atto del mutato contesto socio-politico ed al fine di dare una più ampia attuazione a numerosi principi costituzionali, ha avvicinato sotto molti aspetti la normativa dei due tipi di rapporto, determinando una ampia convergenza tra rapporto di impiego e di lavoro pubblico e rapporto di impiego e lavoro privato; ed invero il primo si è visto riconoscere vantaggi del secondo (associazionismo sindacale, diritto di sciopero, indennità di fine rapporto, retribuzione del lavoro straordinario) ed il secondo vantaggi del primo (trattamento di quiescenza, stabilità del rapporto) (2).

(1) GIANNINI, *Impiego pubblico (teoria e storia)*, Enc. dir., XX, Milano 1970, 293 ss.

(2) In questo senso GIANNINI, *op. cit.*, 300, che aggiunge che con l'ulteriore avvicinamento dei due tipi di rapporto di lavoro, essi finiranno col divenire varianti di un unico rapporto (305). Per la tesi secondo la quale la disciplina dell'impiego privato tende ad investire quello dell'impiego pubblico mediante una trasformazione delle strutture di questo ed un'evoluzione in senso paritario e non più autoritario della natura del rapporto vedi in dottrina BOZZI, *Commentario dello Statuto*

Nel contesto della tendenza diretta a rendere sempre più omogenee le due discipline assume, a nostro avviso, fondamentale rilievo il disposto dell'art. 37 l. 20 maggio 1970 n. 300, che statuisce infatti che le norme di detta legge si applicano non solo ai rapporti di lavoro degli enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica ma anche ai rapporti di lavoro degli altri enti pubblici, salvo che la materia sia diversamente regolata da norme speciali.

Il citato art. 37, pur essendo stato oggetto di una penetrante analisi da parte della giurisprudenza e della dottrina (3), si presenta tuttora di difficile approccio venendo ad incidere in una materia, quella del pubblico impiego, che non ha limiti ben definiti. Ciò spiega perchè risulta complessa l'opera dell'interprete che, nel fissare l'ambito di operatività dello statuto dei lavoratori, è tenuto in primo luogo a delimitare la categoria degli enti pubblici economici per i quali lo statuto trova integrale applicazione, di poi ad accertare se tale legge si estende anche allo Stato ed infine a specificare entro quali limiti essa regola i rapporti di lavoro con gli altri enti pubblici.

2. La giurisprudenza della Corte suprema ha enumerato una gamma non ristretta di criteri atti ad individuare gli enti pubblici economici, ponendo di volta in volta in rilievo nelle sue decisioni ora l'uno ora l'altro di tali criteri caratterizzanti.

In via generale può affermarsi che elementi distintivi dell'ente pubblico economico sono stati considerati i seguenti: l'operatività dell'ente nel campo della produzione, l'agire in regime di concorrenza, il perseguire fini di lucro e di economicità propri dell'attività imprenditoriale.

Il criterio della concorrenza, a cui la giurisprudenza ha fatto riferimento per lunghi anni (4), è stato abbandonato anche nel suo aspetto della concorrenzialità poten-

dei lavoratori, diretto da U. PROSPERETTI, vol. II, Milano 1975, 1248, il quale a riprova di tale fenomeno ricorda la privatizzazione del rapporto di impiego con gli enti pubblici economici, l'estensione della contrattazione collettiva in settori tradizionalmente riservati al pubblico impiego, l'applicazione al pubblico impiego di leggi tipiche del rapporto privato, come quella che garantisce la tutela delle lavoratrici madri o che impone il divieto di intermediazione nei rapporti di lavoro. L'autore sottolinea anche il verificarsi della estensione al rapporto privato di istituti tipici del rapporto di pubblico impiego, quali quelli della introduzione della giusta causa, della reintegrazione coatta nel rapporto di lavoro in seguito a risoluzione illegittima, della garanzia del procedimento disciplinare ai fini della erogazione delle sanzioni disciplinari.

In giurisprudenza hanno dato atto di questo processo di avvicinamento tra le due discipline, Corte cost. 16 marzo 1976 n. 47 e 49, *Giust. civ.* 1976, III, 188 e 192; Corte cost. 20 maggio 1976 n. 116, *Orient. giur. lav.* 1976, 361 e da ultimo Corte cost. 5 maggio 1980 n. 68, *Giust. civ.* 1980, I, 1214, che però sottolinea che detto processo ha ottenuto risultati ancora parziali in quanto « se sta cambiando la matrice dei contenuti nella disciplina del rapporto di impiego statale, con l'estendersi di normative derivanti da contrattazione tra potere esecutivo e sindacati, è pur vero che al tramonto del carattere puramente unilaterale delle regole del rapporto non corrisponde un rilevante accostamento delle discipline prenegoziate ai modelli dominanti nell'impiego privato. Tra l'altro, il persistere di una complessa articolazione per carriere, con la tendenza a progressioni economiche praticamente automatiche dimostra la difficoltà di giungere ad esiti di completa convergenza tra i due "universi" messi a raffronto (nè la situazione sembra destinata a radicali mutamenti, ai fini dell'avvicinamento, pur quando si adotti il criterio della "qualifica funzionale") ».

(3) Sull'art. 37 dello Statuto dei lavoratori vedi per tutti in dottrina FRENI-GIUGNI, *Lo Statuto dei lavoratori*, Milano 1971, 157-158; ROMAGNOLI, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, *Commentario del codice civile* a cura di SCIALOJA e BRANCA, Bologna-Roma 1972, 559 ss.; MARINO, *Osservazioni in tema di art. 37 dello « statuto dei lavoratori »*, *Riv. giur. lav.* 1972, II, 725; BOZZI, *op. cit.*, 1239 ss.; VELA, *La giurisprudenza della Corte di Cassazione sul rapporto di lavoro presso gli enti pubblici*, *Riv. giur. lav.* 1979, 3 ss.; FRANCESCHELLI, *Il rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti pubblici economici: potestà di autorganizzazione e Statuto dei diritti dei lavoratori*, *ivi*, 41 ss.; FERRARO, *Lo Statuto dei lavoratori*, in *Commentario* diretto da G. GIUGNI, Milano 1979, 655 ss.

(4) Per l'indirizzo che ritiene elemento caratterizzante l'ente pubblico economico lo svolgimento di un'attività produttiva di beni e servizi, diretta al perseguimento di un lucro e svolgentesi

ziale; la Cassazione infatti ha modificato un indirizzo che sembrava ormai consolidato ritenendo, in una decisione presa nel 1971 a Sezioni Unite, sufficiente ai fini della individuazione dell'ente pubblico economico « lo svolgimento per fini istituzionali di una attività di produzione e di scambio, vale a dire l'esercizio di una impresa, requisito che non viene meno per il fatto che l'ente agisca con l'esclusione dell'iniziativa privata, trattandosi di una circostanza secondaria, dovuta a motivi contingenti di politica legislativa » (5).

Attualmente viene dato preminente rilievo al criterio dell'economicità essendosi precisato che non basta, perchè un ente pubblico possa considerarsi economico, che esso operi nel settore dell'economia, e cioè che espliciti una attività economica e gestisca una impresa, occorrendo che tale attività (al cui svolgimento esso sia strutturalmente, o almeno prevalentemente, preordinato) sia diretta al procacciamento di entrate che siano remunerative dei fattori produttivi (e non già soltanto al perseguimento dei fini sociali indipendentemente da tale remuneratività) (6).

Anche in dottrina si rinvencono incertezze sui criteri necessari per identificare l'ente pubblico economico; ed invero accanto ad un indirizzo che sembra richiedere tuttora che le imprese svolgano la loro attività in regime di concorrenza (7) si riscontra altro indirizzo che, nell'affrontare la problematica del riconoscimento dell'ente pubblico economico, reputa sufficiente per tale riconoscimento che la gestione dell'ente venga realizzata tramite una organizzazione imprenditoriale, in quanto l'organismo naturale idoneo alla gestione esclusiva o prevalente di attività economica non può essere che l'impresa, la quale si distingue, innanzi tutto, per il tratto speciale dell'organizzazione (8).

Infine, rifacendosi proprio alla lettera dell'art. 37 dello statuto e dell'art. 409 n. 4 c.p.c., ed in particolare all'espressione « enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica », è stato autorevolmente affermato che si sarebbe avuta una modificazione del concetto di ente pubblico economico, essendosi superato il riferimento alle finalità di profitto o all'esclusività « di guisa che nella categoria degli enti pubblici economici rientrerebbero non solo gli enti imprese, ma anche altri enti che, pur non esplicando propriamente attività imprenditoriale, genericamente operano nell'economia latamente intesa, come erogatori di servizi » (9).

in regime di concorrenza, vedi per tutte Cass. 5 luglio 1965 n. 1406, *Foro it.* 1966, I, 126; Cass. 22 novembre 1966 n. 2781, *Rass. Adv. Stato* 1967, I, 227; Cass. 17 maggio 1968 n. 1543, *Foro it.* 1968, I, 1790; Cass. 10 febbraio 1969 n. 450, *ivi* 1969, I, 2305; Cass. 7 maggio 1969 n. 1542, *Foro amm.* 1970, I, 62.

(5) In tali esatti sensi Cass., sez. un., 14 febbraio 1971 n. 2896, *Foro it.* 1972, I, 1718 ed in *Giust. civ.* 1972, I, 94. Hanno però continuato a ritenere necessario l'operare in regime di concorrenza Cass. 12 aprile 1972 n. 1134, *Giust. civ.* 1972, I, 1254; Cass., sez. un., 28 ottobre 1974 n. 3204, *Giust. civ. Mass.* 1974, 1408.

(6) Così da ultimo Cass., sez. un., 21 luglio 1978 n. 3630, *Giust. civ.* 1979, I, 327 cui *adde* per la necessità che l'ente pubblico economico espliciti una attività che oltre ad essere volta alla produzione di beni e servizi sia improntata a criteri di economicità: Cass., sez. un., 3 novembre 1973 n. 2854, *Giust. civ.* 1974, I, 640; Cass., sez. un., 8 luglio 1974 n. 1999, *ivi* 1974, I, 1349; Cass., sez. un., 25 novembre 1974 n. 3818, *Foro it.* 1975, I, 2234; Cass., sez. un., 15 gennaio 1975 n. 154, *Giust. civ. Rep.* 1975, voce *Enti pubblici*, 91; Cass., sez. un., 4 febbraio 1975 n. 415, *Foro it.* 1975, I, 1386.

(7) Bozzi, *op. cit.*, 1241.

(8) In questi termini FLAMMIA, *Imprese ed enti pubblici nello statuto dei lavoratori*, Milano 1978, 42.

(9) PERA, *Le controversie del lavoro e della previdenza sociale*, nel *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, diretto da L. RIVA SANSEVERINO e G. MAZZONI, vol. IV, Padova 1975, 174 ss.; F. LEDDA, in ASSOCIAZIONE IT. DIR. LAV., *Il nuovo processo del lavoro* (Atti della tavola rotonda di Firenze, 2 febbraio 1974), Milano 1977, 60 ss. A tale opinione si richiama CHITI, *Involuzioni giurisprudenziali nell'individuazione degli enti pubblici economici?*, *Foro it.* 1977, I, 2678, per osservare che questo nuovo criterio che riguarda l'oggetto dell'attività più che i caratteri di svolgimento della

Non può sottacersi che con l'ampliare la categoria degli enti pubblici economici si viene in concreto ad assicurare a molte categorie di lavoratori una più efficace tutela, rendendo possibile l'integrale applicazione dello statuto e consentendo un più generale ricorso alla autorità giudiziaria ordinaria (10).

L'indicata opinione non trova però conforto nell'attuale assetto legislativo; essa è infatti smentita dalla l. 20 marzo 1975 n. 70 sul riordinamento degli enti pubblici ed in particolar modo dal comma 5 dell'art. 2, che nel disciplinare la sorte del personale dipendente degli enti soppressi (o comunque messi in liquidazione o che vengono ristrutturati o fusi) statuisce che al personale « assunto anteriormente al 31 dicembre 1974 o a seguito di pubblici concorsi banditi prima del 31 dicembre 1974, in servizio al momento della soppressione, ristrutturazione o fusione, in ruolo o con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, a pieno orario, è garantita la conservazione dell'impiego, anche attraverso il trasferimento allo Stato o ad enti pubblici, esclusi quelli che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica... ».

Orbene si è osservato che in forza di tale precetto sembra chiaro che il trasferimento del personale può essere accolto anche a quegli enti pubblici che, pur essendo sottoposti alla l. n. 70 del 1975, esplicano attività economica latamente intesa, non potendo, invece, gravare su altre strutture, tra le quali vi sono quelle che svolgono « esclusivamente o prevalentemente attività economica » (11); e si è anche aggiunto che nell'ambito degli enti che svolgono attività latamente economiche, il legislatore ha inteso ritagliare un'area riservata alle persone giuridiche pubbliche che « svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica », il che sarebbe incomprensibile se codeste persone giuridiche pubbliche non si identificassero con quegli enti i quali nominati nel comma 2 dell'art. 1, l. n. 70 del 1975 — gli enti pubblici economici, appunto — sono espressamente esclusi dall'ambito del regime vigente per gli enti pubblici sottoposti all'applicazione della l. n. 70 del 1975 (12).

Alle ragioni basate sulla lettera della legge vanno aggiunte anche le seguenti considerazioni.

Il disposto dell'art. 37 dello statuto non vale in alcun modo a giustificare un ampliamento della categoria degli enti pubblici economici, in quanto tale norma, nella sua prima parte, ha unicamente inteso sostituire al criterio di natura formale previsto dall'art. 2093 c.c. (e sul piano processuale dal precedente art. 429 n. 3 c.p.c.), non più adottabile a seguito dell'avvenuta abrogazione del sistema corporativo, altro criterio avente ad oggetto la natura dell'attività in concreto svolta dall'ente.

Va poi sottolineato che la l. 20 maggio 1970 n. 300, come è dimostrato dai lavori preparatori e dalle lotte sindacali che ne determinarono l'entrata in vigore, risulta modellata sull'impresa, avendo lo scopo di disciplinare quei rapporti che si svolgono nel suo ambito e che sono caratterizzati dallo storico conflitto tra l'interesse del datore di lavoro al profitto e l'interesse del lavoratore, costituzionalmente garantito, al rispetto della sua libertà, dignità e sicurezza.

Orbene è evidente che quando l'attività dell'ente pubblico è preordinata e diretta al conseguimento di risultati di carattere patrimoniale, scaturenti da una attività produttiva di beni o servizi, viene a configurarsi quel conflitto tra l'interesse patrimo-

stessa, appare opinabile perchè determina il riparto tra giurisdizione ordinaria e quella amministrativa in modo eccessivamente vago, lasciando adito alle più controverse interpretazioni.

(10) Le controversie dei dipendenti degli enti pubblici economici sono state infatti sempre devolute, e lo sono tuttora (art. 409 n. 3 c.p.c.), alla giurisdizione ordinaria, che presenta attualmente modalità di tutela di certo più spedite e penetranti della giurisdizione amministrativa.

(11) Così testualmente FLAMMIA, *op. cit.*, 37.

(12) In questi precisi termini vedi ancora FLAMMIA, *op. cit.*, 37-38.

niale dell'ente e l'interesse del lavoratore, che rende ragione dell'integrale applicazione dello statuto dei lavoratori. A diverse conclusioni deve pervenirsi, non apparendo ipotizzabile tale conflitto, quando invece l'operare nel mondo economico non è diretto al raggiungimento di scopi patrimoniali ma costituisce per l'ente pubblico un mezzo indispensabile per l'immediato perseguimento dei suoi fini superindividuali.

Le argomentazioni sinora svolte inducono pertanto a condividere pienamente il recente indirizzo giurisprudenziale secondo il quale deve considerarsi ente pubblico economico, al quale va integralmente applicata la normativa dello statuto, quell'ente che, attraverso una organizzazione a carattere imprenditoriale, tende a ricavare con strumenti di diritto privato un utile previsto in funzione remuneratoria del costo della produzione e dello scambio di beni e servizi cui esso è dedito, in quanto proprio in questa correlazione tra costi e ricavi si concretizza l'economicità, che è elemento qualificante di ogni impresa (13).

Per concludere l'argomento appare opportuno un breve cenno sugli enti a prevalente attività economica.

Negli enti che svolgono attività mista, l'elemento della prevalenza va valutato non alla stregua delle disposizioni dei rispettivi statuti, ma bensì alla stregua dell'attività effettivamente spiegata e dell'organizzazione ad essa funzionalizzata, sicché assumono rilevanza quelle vicende successive alla creazione dell'ente, che ne determinano in concreto un mutamento degli scopi.

Ed infatti se si considera che nell'ambito degli enti pubblici la distinzione di quelli economici trova la sua ragione di essere nella natura dell'attività in concreto svolta, non può di certo dubitarsi dell'irrilevanza di qualsiasi richiamo a competenze mai esercitate ed a fini mai attuati (14).

3. Particolarmente approfondita in dottrina e giurisprudenza è stata l'indagine sull'applicabilità dello statuto dei lavoratori al rapporto di impiego dei dipendenti statali (15), problematica affrontata recentemente e risolta in senso negativo dalla

(13) Cass., sez. un., 15 settembre 1977 n. 3984, *Foro it.* 1977, I, 2068 ed in *Giust. civ.* 1978, I, 131.

(14) Per l'esigenza di integrare gli estremi del provvedimento istitutivo e delle norme statutarie con i riferimenti storici e le vicende successive che hanno determinato variazioni nei compiti e nelle strutture organizzative dell'ente cfr. in giurisprudenza Cass. 6 luglio 1973 n. 1910, *Giust. civ. Rep.* 1973, voce *Enti pubblici*, 42; Cass. 22 ottobre 1976 n. 3737, *Foro it.* 1977, I, 1268.

Sembra invece considerare il criterio della prevalenza alla luce astratta e ipotetica delle norme statutarie Cass. 25 novembre 1974 n. 3818, cit. In dottrina vedi sul punto VELA, *op. cit.*, 16.

(15) In giurisprudenza hanno ritenuto inapplicabile allo Stato la l. 20 maggio 1970 n. 300: Cass., sez. un., 6 maggio 1972 n. 1380, *Riv. giur. lav.* 1972, II, 465 ed in *Giust. civ.* 1973, I, 1408 con nota di CIACCIO, *Finalità e limiti dell'art. 37 dello statuto dei lavoratori*; Cass. 3 novembre 1973 n. 2853, *Giust. civ. Mass.* 1973, 1481; Cass. 1 novembre 1974 n. 3476, *Giust. civ.* 1975, I, 223; Cass. 8 aprile 1975 n. 1267, *Foro it.* 1975, I, 1366; Cass. 18 dicembre 1975 n. 4164, *Giust. civ. Mass.* 1975, 1955, secondo la quale devono essere comprese nel concetto di amministrazione statale anche le strutture decentrate munite in vario senso di un certo grado di autonomia, ma pur sempre operanti per il raggiungimento di fini statali, quali i cosiddetti « organi persone giuridiche » non sussistendo, per esse, alcuna ragione che giustifichi un trattamento differenziato rispetto ai rimanenti settori dell'apparato amministrativo statale; e più recentemente Cass. 25 ottobre 1976 n. 3836, *Foro it.* 1977, I, 106 e Cass. 22 giugno 1978 n. 3067, *Giust. civ.* 1978, I, 2044.

Tra i giudici di merito hanno invece ritenuto applicabile lo statuto dei lavoratori anche allo Stato: Pret. Cagliari 29 aprile 1971, *Giur. cost.* 1973, 646 con nota di PANUNZIO; Trib. Milano 8 novembre 1971, *Riv. giur. lav.* 1971, II, 685; Pret. Genova 10 novembre 1973, *Foro it.* 1974, I, 919; Pret. Palermo 15 dicembre 1973, *ivi*, 888; Pret. Milano 24 marzo 1974, *ivi*, 2928; Pret. Biella 12 aprile 1974, *ivi*, 2929; Pret. Rho 27 maggio 1974, *Riv. giur. lav.* 1975, III, 892.

In dottrina vedi in argomento per tutti FERRARO, *op. cit.*, 665-674.

Corte costituzionale (16), la cui decisione ha avuto vasta eco, provocando reazioni negative nel mondo sindacale (17). A sostegno dell'opinione seguita dalla Corte costituzionale sono state addotte numerose argomentazioni. È stato infatti affermato che: a) la locuzione « altri enti pubblici » riportata nell'art. 37 non comprende lo Stato, perchè detta locuzione è, nelle leggi concernenti i rapporti di impiego e di lavoro, generalmente usata in senso restrittivo (18); b) il processo formativo dello statuto, e cioè l'andamento dei lavori preparatori, sta a dimostrare la volontà legislativa di escludere dal suo ambito l'impiego statale (19); c) la mancata inclusione dell'impiego statale nel campo di applicazione della legge n. 300/1970 si giustifica con la presenza di una normativa minuziosa e completa (d.p.r. 10 maggio 1957 n. 3, modificato dalla l. 18 marzo 1968 n. 248 e successivamente dalla l. 28 ottobre 1970 n. 775) idonea a tutelare efficacemente il dipendente statale in ordine alla conservazione del posto, ai trasferimenti, all'esercizio dell'attività sindacale, sicchè non v'è alcuno spazio per l'applicazione delle norme dello statuto, che come si evince dalla lettura dell'art. 37, si estendono agli enti pubblici soltanto in presenza di lacune riscontrabili nella loro speciale normativa (20); d) la diversità di trattamento tra impiego statale ed ogni altro rapporto lavorativo appare pienamente legittima in quanto lo Stato, dovendo ispirarsi ai principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 cost. e non potendo quindi tendere istituzionalmente a finalità antigiuridiche o comunque lesive delle libertà costituzionalmente garantite, si differenzia dagli imprenditori privati, i quali si trovano invece in una situazione conflittuale di natura economica qualificata, in modo mediato o immediato, da una contesa sui margini del profitto (21).

Le argomentazioni *sub a)* e *b)* non assumono particolare rilievo nella risoluzione della problematica in esame.

Ed infatti il richiamo al disposto dell'art. 37 non sembra concludente in quanto anche data per scontata una propensione del linguaggio legislativo per una netta distin-

(16) Corte cost. 5 maggio 1980 n. 68, cit.

(17) Un giudizio negativo è stato espresso dal segretario generale della UIL Giorgio Benvenuto, che si è detto « preoccupato di quelli che potranno essere, se la Corte dovesse insistere su questa linea, i prossimi pronunciamenti su gli accordi che eliminavano le scale mobili anomale o la sterilizzazione della scala mobile sulle indennità di licenziamento ».

Per il segretario confederale della CISL, Roberto Romei, « l'insistenza della Corte nel negare che lo Stato sia un vero e proprio datore di lavoro rappresenta una forzatura della realtà, che è ormai caratterizzata da un vero e proprio rapporto di scambio tra lavoratore e pubblica amministrazione ».

Il segretario confederale Aldo Giunti, ha sostenuto che « a questo punto « diventa ancora più urgente una discussione approfondita del rapporto GIANNINI sul riordino e la riforma complessiva dell'amministrazione statale: è necessario in particolare definire in modo moderno il rapporto di lavoro dei lavoratori pubblici, la sua configurazione, la eventuale privatizzazione ed i modi per attuarla. Quello che è urgente è che l'impalcatura, ormai secolare, dello Stato italiano trovi il modo per snellirsi e democratizzarsi, non solo nella composizione delle sue strutture, ma anche nel rapporto con i suoi dipendenti ».

Questi ed altri commenti alla decisione della Corte costituzionale sono riportati nei quotidiani « Il Mattino » e « Paese Sera » del 7 maggio 1980.

(18) In tali sensi Cass., sez. un., 6 maggio 1972 n. 1380, cit. e successivamente Cass., sez. un., 9 novembre 1974 n. 3476, Riv. giur. lav. 1975, II, 215 con nota di CURATOLO-D'ALBERTI ed in Foro it. 1974, I, 3283; Cass. 27 novembre 1974 n. 3872, Foro it. 1975, I, 327 ed in Giur. it. 1975, I, 1, 886 con nota di MISCIONE; Cass. 8 aprile 1975 n. 1267, cit.; Cass., sez. un., 12 dicembre 1975 n. 4164, Foro it. 1976, I, 52; Cass., sez. un., 25 ottobre 1976 n. 3836, ivi 1977, I, 106.

(19) Vedi ancora Cass., sez. un., 6 maggio 1972 n. 1380 e le altre decisioni indicate nella nota precedente.

(20) Cfr. Corte cost. 20 maggio 1976 n. 118, Giust. civ. 1976, III, 305 ed in Foro it. 1976 I, 2552 con nota di SPAGNOLETTI, Applicabilità dello statuto dei lavoratori al pubblico impiego.

(21) Corte cost. 5 maggio 1980 n. 68, cit.

zione tra Stato ed altri enti pubblici, tale propensione non può assurgere al valore dell'elemento letterale in base al quale lo Stato, dovendosi considerare come ente pubblico primario, non può non ritenersi compreso nella dizione « altri enti pubblici » di cui al citato art. 37 (22).

In relazione poi al riferimento ai lavori parlamentari va osservato che la legge come espressione conclusiva e compromissoria di intendimenti e volontà diverse, assume, una volta emanata, un valore ed un significato obiettivo, trascendenti le condizioni contingenti che ne hanno favorito l'emanazione (23).

Ma anche gli altri motivi addotti per escludere l'applicabilità dello Statuto fanno sorgere notevoli perplessità.

Ed invero, in relazione a quanto riportato *sub c)*, è stato puntualmente sottolineato il divario profondo esistente tra le disorganiche ed inadeguate norme in materia di diritti di libertà — e specialmente di diritti sindacali — contenute nei più recenti testi sull'impiego statale e la normativa organica contenuta nello statuto dei lavoratori (24), ed è stato anche messo in evidenza che non esiste nell'ambito del pubblico impiego una tutela dei diritti sindacali paragonabile quanto ad ampiezza, organicità ed effettività, a quella prevista dallo statuto (25), che ad esempio con l'art. 28 assicura alle associazioni sindacali una garanzia che, per la sua efficacia e celerità, non trova riscontro in nessuna altra procedura (26). Del resto la Corte costituzionale, pur escludendo che il principio di eguaglianza esiga l'estensione pura e semplice dell'art. 28 alle associazioni sindacali dei dipendenti dello Stato in considerazione delle persistenti peculiarità della relativa disciplina, ha tuttavia riconosciuto che in detto settore le libertà sindacali sono attualmente tutelabili con forme meno rapide e penetranti, potendosi far valere come « situazioni di diritto soggettivo proprie ed esclusive del sindacato, attraverso i procedimenti ordinari promossi davanti al giudice civile, al di fuori del quadro dell'art. 28 » (27).

Nè infine appaiono decisive ai fini della risoluzione della problematica in esame le affermazioni *sub d)*, tendenti ad evidenziare la peculiarità dei fini perseguiti dallo Stato.

(22) Per l'insufficienza del ricorso a meri elementi lessicali al fine di escludere l'applicabilità della legge n. 300 del 1970 allo Stato vedi da ultimo FERRARO, *op. cit.*, 669-670, secondo il quale nel nostro ordinamento si rinviengono molte norme (ad esempio lo stesso art. 2129 c.c.), che, per riconoscimento unanime di dottrina e giurisprudenza, ricomprendono nella dizione « enti pubblici » lo Stato e gli enti pubblici strumentali e funzionali.

(23) SCOGNAMIGLIO, *Applicabilità dello statuto dei lavoratori ai dipendenti dello Stato*, *Dir. e soc.* 1973, 151; FERRARO, *op. cit.*, 670.

(24) FERRARO, *op. cit.*, 672.

(25) In tali sensi RUSCIANO, *Sulla legittimità costituzionale dell'art. 37 dello statuto dei lavoratori*, *Dir. e giur.* 1977, 66.

Dello stesso autore per un ampio esame della portata innovatrice dell'art. 37 cfr. anche *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna 1978, 24 ss.

(26) Va infatti ricordato che nelle forme del procedimento presso il giudice amministrativo, quale è attualmente strutturato, manca quella effettività ed immediatezza di tutela che è la caratteristica fondamentale dell'art. 28 dello statuto, quale strumento processuale. Infatti altro è il provvedimento di sospensione ottenibile ex art. 21 l. n. 1034 del 1971 (o 39 t.u. n. 1054 del 1924), altro è il provvedimento ottenibile ex art. 28 dello statuto. Il primo integra un giudizio cautelare rispetto ad un giudizio principale cui si collega; è condizionato dalla sussistenza di un danno grave ed irreparabile derivante dall'esecuzione di un atto amministrativo e non è perciò invocabile verso provvedimenti già eseguiti; riguarda solo gli effetti di un atto di per sé esecutivo e non può contenere ordini di *facere* o di cessazione di determinati comportamenti o di rimozione degli effetti (così Cass., sez. un., 21 giugno 1979 n. 302, *Dir. lav.* 1980, II, 55).

(27) Corte cost. 5 maggio 1980 n. 68, cit. che ha anche aggiunto che se poi in relazione a particolari disposizioni emergessero situazioni di interesse legittimo, esse dovrebbero trovare tutela davanti ai giudici amministrativi.

Come è stato già ricordato, lo statuto, tendendo principalmente ad impedire che l'interesse al profitto possa indurre l'imprenditore a sacrificare i diritti costituzionalmente garantiti dei propri dipendenti ed essendo quindi modellato sulla impresa privata, non può applicarsi *tout court* all'impiego pubblico. Ciò spiega perchè lo statuto non si estende agli enti pubblici non economici nella sua integrità, ma solo per sopperire alle lacune della disciplina speciale di tali enti, semprechè la sua applicazione appaia compatibile con detta disciplina.

Mentre pertanto appare pienamente giustificata una disparità di trattamento tra impiegati pubblici (e relative organizzazioni sindacali) da un lato ed impiegati privati (e relative organizzazioni sindacali) dall'altro, non risponde invece ad alcun criterio logico una diversità di disciplina nell'ambito del settore del pubblico impiego, tra impiegati statali ed impiegati degli altri enti pubblici (o tra le rispettive organizzazioni sindacali), sia in considerazione degli indicati obiettivi dello statuto sia in considerazione dell'orientamento del Costituente che sembra avere voluto accomunare in una identica normativa il personale statale e quello degli altri enti pubblici (cfr. l'art. 28 cost. in tema di responsabilità dei pubblici funzionari nonchè l'art. 97 cost. sull'organizzazione dei pubblici uffici, tra i quali devono ritenersi compresi anche quelli statali) (28).

A conforto della opinione che ritiene ingiustificata una non uniforme regolamentazione del pubblico impiego va poi ricordato che in attuazione del decentramento amministrativo, voluto con l. 22 luglio 1975 n. 382, molte delle competenze prima riservate allo Stato sono state trasferite agli enti pubblici territoriali (comuni, province, e regioni) e che alcuni dei fini propri di tali enti hanno una maggiore rilevanza sociale rispetto a quelli tuttora perseguiti dallo Stato (29).

Alla luce delle argomentazioni sinora svolte deve concludersi che non risponde ad alcuna convincente logica l'indirizzo che esclude l'applicabilità della l. n. 300 del 1970 allo Stato.

Coglie dunque il vero chi individua il permanere in detta materia di una sopravvalutazione ideologica del ruolo e della collocazione dello Stato rispetto ad ogni altro ente pubblico (30), e chi ancora fa risalire il formarsi del suddetto indirizzo al pronto adeguarsi di molti interpreti alle propensioni statolatriche di altre epoche (31), nelle quali si affermava che « una norma del codice civile la quale collocasse lo Stato accanto alle persone giuridiche pubbliche, sia pure a fini limitati, verrebbe a menomare la posizione di assoluta preminenza da esso tenuta in tutto il campo del diritto » (32).

4. Dopo l'esame della problematica riguardante l'applicabilità allo Stato dello statuto dei lavoratori, deve analizzarsi la disposizione contenuta nella seconda parte dell'art. 37, che recita testualmente: « Le disposizioni della presente legge si appli-

(28) È stato rilevato che « non esiste nel nostro ordinamento un orientamento che distingua, contrapponendole, le amministrazioni dello Stato dagli altri enti pubblici. La Costituzione infatti — parte II, Titolo III, sez. II — designa gli enti pubblici con l'espressione « Pubblica Amministrazione », senza alcun riferimento particolare alle Amministrazioni dello Stato » (Pret. Palermo 15 dicembre 1973, *Foro it.* 1974, I, 888).

(29) Al riguardo si è infatti osservato che ad esempio gli enti ospedalieri svolgono un servizio di interesse generale, quello connesso alla salute dei cittadini, di certo più rilevante di quello svolto dall'Amministrazione postale o dal Ministero del turismo, che pure sono organicamente inseriti nella Amministrazione statale (RUSCIANO, *Sulla legittimità costituzionale dell'art. 37, cit.*, 70).

(30) FERRARO, *op. cit.*, 673-674.

(31) ROMAGNOLI, *op. cit.*, 561 e CIACCIO, *op. cit.*, 1415.

(32) POTENZA, *Il rapporto di pubblico impiego nel nuovo codice civile*, *Riv. amm.* 1942, 445.

cano altresì ai rapporti di impiego degli altri enti pubblici, salvo che la materia sia diversamente regolata da norme speciali ».

In particolare va determinato l'esatto significato dei termini « materia » e « diversamente regolata », ciò al fine di stabilire quando un rapporto di pubblico impiego debba essere disciplinato dalla generale normativa dello statuto e quando invece dalle « norme speciali ».

È stato in giurisprudenza affermato che pur coprendo il concetto di materia una area più ristretta e specifica del rapporto di impiego nel suo complesso, non può tuttavia operarsi uno spezzettamento di tale concetto in una pluralità di singole fattispecie per le quali lo statuto dei lavoratori ha dedotto specifiche disposizioni, che dovrebbero essere trasposte automaticamente nell'ordinamento degli enti pubblici per la mancanza nei relativi regolamenti di particolari previsioni corrispondenti; e su tale premessa si è poi statuito che « la individuazione di eventuali lacune nel sistema normativo di un ente pubblico rispetto al complesso dei principi sanciti da una legge generale, deve essere condotta avendo riguardo al suo sistema globale, ai suoi criteri ispiratori ed alle sue implicazioni generali e tenendo conto quindi non solo di ciò che il legislatore secondario ha voluto affermare, ma anche di ciò che ha inteso escludere, tacendolo » (33).

Va però in contrario obiettato che con il fare riferimento alle normative dell'ente pubblico nel suo complesso si rende lo statuto inapplicabile al settore del pubblico impiego, perchè ogni disciplina legislativa e regolamentare, per quanto carente ed obsoleta, è virtualmente completa se intesa con tutte le sue possibili implicazioni, cioè secondo gli intendimenti dei suoi autori (34).

Deve pertanto condividersi la tesi ampiamente seguita in dottrina (35) secondo la quale l'art. 37 ha inteso riferirsi con il termine « materia » ai singoli istituti (accertamenti sanitari, permessi sindacali, assemblea, diritto di affissione, contributi sindacali ecc.), specificamente disciplinati dallo statuto.

Il riconoscere una effettiva portata alla seconda parte dell'art. 37 si pone inoltre in linea con una costante tendenza legislativa diretta a maggiormente estendere l'ambito dello statuto, disponendo la immediata applicazione di molte disposizioni al settore del pubblico impiego (art. 10 l. 20 marzo 1975 n. 70; art. 54 d. pres. 26 maggio 1976 n. 411).

Le conclusioni a cui si è pervenuti ricevono ulteriore conforto dall'interpretazione dell'art. 2129 c.c. (norma formulata in maniera analoga all'art. 37 dello statuto), operata dalla giurisprudenza, che ha più volte ribadito che le norme sull'impiego privato non possono trovare applicazione quando le leggi ed i regolamenti disciplinano tutti gli aspetti del rapporto di impiego, mentre le stesse norme vanno applicate se un determinato aspetto del rapporto non risulta in alcun modo disciplinato dalle leggi speciali (36).

(33) Vedi in questi termini Cons. Stato, Ad. plen., 4 novembre 1977 n. 17, *Foro it.* 1978, III, 81 ed in *Giust. civ.* 1978, II, 153 cui *adde* Cons. Stato, Ad. plen., 5 maggio 1978 n. 16, *Giust. civ.* 1979, II, 35.

(34) Così A(NDREA) L(UGO), *Sull'inapplicabilità dello statuto dei lavoratori ai dipendenti degli enti pubblici*, osservazione a Cons. Stato, Ad. plen., 5 maggio 1978 n. 16, *Giust. civ.* 1979, II, 38.

(35) BASSI, *Brevi note sull'applicabilità dell'art. 28 dello statuto dei lavoratori ai rapporti di lavoro dei dipendenti degli enti ospedalieri*, *Giur. it.* 1972, I, 2, 718; BIANCHI D'URSO, *Considerazioni in tema di applicabilità dello statuto dei lavoratori agli enti pubblici*, *Dir. giur.* 1972, 497 ss.; BOZZI, *Commentario dello statuto dei lavoratori*, cit., 1244 cui *adde* FERRARO, *op. cit.*, 684.

(36) Così tra le altre Cons. Stato, Ad. plen., 1 luglio 1964 n. 16, *Foro it.* 1965, III, 65;

Individuato così l'esatto significato del termine « materia », è evidente che nessun problema sorge quando una posizione soggettiva tutelata dallo statuto non trova riscontro nella legislazione speciale e quando viceversa un istituto contemplato da una norma speciale non è previsto dallo statuto; nel primo caso troverà applicazione la norma dello statuto, mentre nel secondo la norma speciale.

Si viene così a configurare con riguardo agli enti pubblici non economici una complementarietà tra la disciplina dello statuto e quella della legge speciale.

Difficoltà invece sorgono per l'interprete nell'ipotesi che una posizione soggettiva (del sindacato o dei dipendenti) venga contemplata sia dallo statuto dei lavoratori sia dalle norme speciali (37).

Si è sostenuto da alcuni che la disciplina speciale debba trovare applicazione solo se contenga disposizioni più favorevoli per il dipendente pubblico (38), mentre da altri si è ritenuto che quando un istituto venga previsto e « diversamente » disciplinato dalla legge speciale è questa che generalmente troverà applicazione (39).

Quest'ultima opinione appare la più fondata sia perchè basata sulla lettera dell'art. 37 sia per il generale principio secondo cui le leggi speciali prevalgono su quelle generali per le parti in cui ne divergono; essa però può trovare accoglimento solo con alcune limitazioni e precisazioni.

Il legislatore nel disciplinare, attraverso l'art. 37, un'ipotesi di concorso di norme, che si verifica quando una identica situazione rientra astrattamente nell'ambito di due o più disposizioni, lo ha risolto con il principio di specialità.

Con tale principio si fa riferimento a quel rapporto tra due fattispecie, di cui una (c.d. norma speciale) ha tutti gli elementi di altra fattispecie (c.d. norma gene-

Cons. Stato, sez. V, 11 marzo 1966 n. 440, *Giust. civ. Rep.* 1966, voce *Enti pubblici*, 64; Cass., sez. un., 6 giugno 1968 n. 1692, *Giust. civ. Mass.* 1968, 856.

In dottrina per l'espresso richiamo alla formulazione dell'art. 2 della legge sull'impiego privato 13 novembre 1924 n. 1825 e dell'art. 2129 c.c. al fine di dimostrare il carattere integrativo dell'art. 37 dello statuto cfr. SIMI, *Un revirement della Cassazione sull'art. 28 dello statuto dei lavoratori e gli enti pubblici non economici*, *Mass. giur. lav.* 1978, 40.

(37) In dottrina per la tesi secondo cui con l'espressione « norme speciali » si è inteso fare riferimento solo alle leggi in senso formale ed agli atti aventi forza di legge vedi ASSANTI, *Commento all'art. 37*, in ASSANTI-PERA, *Commento allo statuto dei diritti dei lavoratori*, Padova 1972, 423 ss.; RUSCIANO, *A proposito dell'applicabilità dello statuto dei lavoratori al pubblico impiego*, *Dir. e giur.* 1972, 641; e da ultimo FERRARO, *op. cit.*, 686, per il quale tale soluzione si impone « ove si tenga presente il particolare rilievo dei beni e valori garantiti dallo Statuto, i quali, oltre a trovare tutela in precise norme costituzionali, riguardano materie sulle quali esiste assai spesso una vera e propria riserva di legge (così in particolare per quanto riguarda l'esercizio dei diritti di libertà: cfr. art. 8, 10, 13, 14, 15, 16, 21, 40, 41 cost.). Il che induce ad escludere che possano formare oggetto di potestà regolamentare ».

Per l'opinione invece secondo la quale gli atti regolamentari devono farsi rientrare nell'ambito delle « norme speciali »: BENVENUTO, *Alcune osservazioni sull'applicabilità delle norme dello statuto ai rapporti di pubblico impiego*, *Foro amm.* 1970, III, 140; FRENI-GIUGNI, *op. cit.*, 157; ROMAGNOLI, *op. cit.*, 567, cui adde FLAMMIA, *op. cit.*, 72, il quale rileva che ogni diversa interpretazione svuoterebbe di contenuto l'ultima parte dell'art. 37 « tenuto conto che i rapporti di impiego con gli enti pubblici trovano generalmente la loro fonte normativa nei regolamenti ».

(38) Per tale opinione sostenuta nei primi commenti all'art. 37 della l. 20 maggio 1970 n. 300, vedi per tutti FALCUCCI-VINCI, *Statuto dei lavoratori e dipendenti statali*, *Riv. giur. lav.* 1971, I, 209; ROMAGNOLI, *Aspetti processuali dell'art. 28 dello statuto dei lavoratori*, *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1971, 1330.

(39) Tale indirizzo sostenuto inizialmente da FRENI-GIUGNI, *op. cit.*, 158, ha trovato ampio seguito in giurisprudenza. Cfr. al riguardo Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 1974 n. 431, *Foro amm.* 1974, I, 2, 637; Cons. Stato, sez. VI, 9 maggio 1975 n. 173, *Giur. it.* 1976, III, 1, 182; Cons. Stato, Ad. plen., 4 novembre 1977 n. 17, *Foro it.* 1978, III, 81.

rale) ed inoltre uno o più elementi peculiari che le attribuiscono una funzione specializzante (40).

L'ambito più ristretto della norma speciale, che costituisce un settore di quella generale, spiega perchè la prima debba trovare applicazione a preferenza nella seconda; ed infatti se la norma generale si applicasse a preferenza di quella speciale, questa non avrebbe alcuna efficacia in quanto le ipotesi in essa previste sono contemplate anche in quella generale, che ha un più vasto ambito (41).

Il rapporto tra le due fattispecie che si è visto essere di parziale coincidenza si riflette necessariamente nella relazione tra gli scopi delle due norme, scopi ricavabili dalla interpretazione delle norme nel loro complesso (42); ed invero non può configurarsi un rapporto di specialità tra due disposizioni che operano in ambiti del tutto diversi e che sono state dettate per soddisfare interessi eterogenei.

I principi ora esposti se, come appare legittimo fare, vengono estesi alla materia in esame, forniscono un contributo alla interpretazione della seconda parte dell'articolo 37 dello statuto.

Conseguentemente può ritenersi, alla stregua di quanto ora detto, che ricorre un rapporto di specialità quando la posizione soggettiva del sindacato o del lavoratore viene contemplata come diritto soggettivo oltre che dallo statuto anche dalla normativa propria dell'ente; in tale ipotesi troverà applicazione la disposizione speciale.

Quando invece la normativa dell'ente pubblico sottopone all'ampio potere discrezionale della Pubblica Amministrazione la posizione soggettiva del sindacato o del lavoratore, sicchè questa si configuri come interesse legittimo o come semplice interesse di fatto non si versa in un rapporto di specialità di norme, avendo le stesse scopi e funzioni ben distinti. La norma dello statuto ha lo scopo di tutelare direttamente ed efficacemente la posizione del sindacato o del lavoratore, mentre la norma relativa all'ente pubblico, che riconosce alla Pubblica Amministrazione un potere discrezionale, vuole soddisfare essenzialmente un interesse della stessa amministrazione, con la conseguenza che il sindacato ed il lavoratore godranno unicamente di una tutela indiretta o non riceveranno alcuna tutela.

Alla stregua della prospettata interpretazione, la norma speciale va applicata solo quando essa garantisce e tutela come diritto una posizione soggettiva contemplata dallo statuto, mentre nei restanti casi, non potendosi fare riferimento al principio di

(40) Per il principio di specialità, che è stato oggetto di penetranti indagini soprattutto nel campo del diritto penale dove l'attenzione degli studiosi si è concentrata sull'interpretazione dell'art. 15 c.p., vedi SABATINI, *Dir. pen., parte generale*, Napoli 1948, vol. I, 101; FROSALI, *Concorso di norme e concorso di reati*, Milano 1974, 249 ss.; LOZZI, *Profili di una indagine sui rapporti tra «ne bis in idem» e concorso formale di reati*, Milano 1974, 71 ss.; ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, parte generale*, Milano 1975, 119 ss.

(41) Ricorrendo ad una immagine si può affermare che la norma generale e quella speciale si presentano come cerchi concentrici di raggio diverso per cui quello più ampio comprende interamente in sé quello minore presentando inoltre un settore residuo destinato ad accogliere i requisiti aggiuntivi della specialità (così Cass., sez. VI, 19 aprile 1969, *Cass. pen. Mass. ann.* 1970, 626, m. 878 ed in *Giust. pen.* 1970, III, 326 e sostanzialmente nello stesso senso Cass., sez. VI, 19 ottobre 1971, *Cass. pen. Mass. ann.* 1972, 1630, m. 2330; Cass., sez. II, 2 maggio 1977, *ivi* 1979, 68, m. 52).

(42) In tali sensi PAGLIARO, *Concorso di norme (dir. pen.)*, *Enc. dir.*, VIII, Milano 1961, 549. Hanno in dottrina sostenuto che il rapporto di specialità presuppone l'identità dei beni giuridici tutelati: SABATINI, *op. loc. cit.*; BETTIOL, *Dir. pen., parte generale* (Palermo 1955), 482.

Contra invece MORO, *Unità e pluralità di reati*, Padova 1951, 55, il quale sostiene che il rapporto di specialità richiede la diversità del bene giuridico protetto e che ad ogni norma corrisponde un particolare bene giuridico.

specialità, deve prevalere a tutela del sindacato e del lavoratore la normativa generale dello statuto (43).

Le considerazioni sinora svolte appaiono maggiormente condivisibili se si osserva che costituendo la quasi totalità delle norme dello statuto immediata attuazione di precetti fondamentali della Costituzione (libertà sindacale, libertà di pensiero ecc....), le esigenze funzionali ed organizzative dei pubblici uffici possono giustificare unicamente una speciale e particolare regolamentazione dei diritti dei sindacati e dei lavoratori, ma di certo non possono valere a comprimere tali diritti sì da trasformarli in interessi legittimi o in semplici interessi di fatto.

GUIDO VIDIRI

(43) In tali sensi VIDIRI, *Sull'art. 37 dello statuto dei lavoratori e sul termine di proposizione del ricorso per la repressione dell'attività antisindacale*, *Dir. giur.* 1973, 588-589.