

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **68/1980** (ECLI:IT:COST:1980:68)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **AMADEI** - Redattore: - Relatore: **ELIA**

Udienza Pubblica del **04/04/1979**; Decisione del **29/04/1980**

Deposito del **05/05/1980**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9798**

Atti decisi:

N. 68

SENTENZA 29 APRILE 1980

Deposito in cancelleria: 5 maggio 1980.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 131 del 14 maggio 1980.

Pres. AMADEI - Rel. ELIA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 146 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nel

testo modificato dall'art. 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775; dell'art. 44 bis della legge 18 marzo 1968, n. 249, nel testo introdotto dall'art. 20 della legge 28 ottobre 1970, n. 775; degli artt. da 45 a 50 della legge 18 marzo 1968, n. 249; dell'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 3 giugno 1976 dalla Corte di cassazione sezioni unite civili - sul ricorso proposto dall'Amministrazione della P.I. contro i Sindacati provinciali della scuola di Milano CGIL e CISL, iscritta al n. 679 del registro ordinanze 1976 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 346 del 29 dicembre 1976;

2) ordinanza emessa il 15 novembre 1976 dal pretore di Torino nel procedimento civile vertente tra il Sindacato nazionale scuola CGIL ed il Ministero della P.I. ed altri, iscritta al n. 759 del registro ordinanze 1976 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44 del 16 febbraio 1977;

3) ordinanza emessa il 28 ottobre 1976 dalla Corte di cassazione - sezioni unite civili - sul ricorso proposto dall'Amministrazione finanziaria dello Stato contro la SIDAF, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 100 del 13 aprile 1977;

4) ordinanza emessa il 3 febbraio 1977 dal tribunale di Milano nel procedimento civile vertente tra l'Amministrazione della P.I. e l'Unione Sindacale provinciale di Milano ed altri, iscritta al n. 305 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 237 del 31 agosto 1977;

5) ordinanza emessa il 31 marzo 1977 dal tribunale di Milano nel procedimento civile vertente tra l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e FIP - CGIL ed altri, iscritta al n. 306 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 237 del 31 agosto 1977;

6) ordinanza emessa il 15 luglio 1977 dal pretore di Agropoli nel procedimento civile vertente tra il Sindacato nazionale Presidi e Professori di ruolo ed il Preside della scuola media di Perdifumo, iscritta al n. 478 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 340 del 14 dicembre 1977.

Visto l'atto di costituzione dei Sindacati provinciali della Scuola di Milano CGIL e CISL;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 1979 il Giudice relatore Leopoldo Elia;

udito l'avv. Luciano Ventura per i Sindacati provinciali della scuola di Milano CGIL e CISL.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza emessa il 3 giugno 1976 la Corte di cassazione - sezioni unite civili - sollevava questione di costituzionalità dell'art. 146 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nel testo modificato dall'art. 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775; dell'art. 44 bis della legge 18 marzo 1968, n. 249, nel testo introdotto dall'art. 20 della citata legge n. 775 del 1970; degli artt. da 45 a 50 della citata legge n. 249 del 1968, per contrasto con gli artt. 3 e 24, primo e secondo comma, della Costituzione.

In seguito a ricorso presentato dai sindacati provinciali scuola di Milano aderenti alla CGIL ed alla CISL ai sensi dell'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, il pretore di Rho aveva ordinato al Preside della scuola media statale di Casorezzo di astenersi da taluni

comportamenti antisindacali; il tribunale di Milano, con sentenza in data 13 novembre 1975, affermava la competenza funzionale del pretore - ai sensi della legge 11 agosto 1973, n. 533, già entrata in vigore - a conoscere della proposta opposizione contro il provvedimento sommario emesso. L'Amministrazione dello Stato (Ministero P.I.) proponeva allora ricorso in Cassazione chiedendo si dichiarasse il difetto assoluto di giurisdizione sull'azione proposta ed in subordine si regolasse la competenza. La Corte di cassazione, rilevato che la giurisprudenza si è ormai consolidata nel senso di negare l'applicabilità dello Statuto dei lavoratori all'impiego statale sulla base di persuasivi argomenti letterali, storici e logici, relativi questi ultimi all'autosufficienza delle norme che tutelano l'attività sindacale all'interno dell'Amministrazione dello Stato, ricordato inoltre che la sentenza n. 118 del 1976 della Corte costituzionale, se per un verso negava il lamentato contrasto dell'art. 37 del c.d. Statuto dei lavoratori con il principio di eguaglianza (essendo l'inapplicabilità della normativa in esso contenuta all'impiego statale razionalmente giustificata data la minuziosa e completa disciplina che regola quest'ultimo e la sostanziale diversità di posizioni) per altro verso lasciava aperta la possibilità di impugnare singole norme regolanti l'impiego statale in quanto ingiustificatamente diverse da quelle che regolano i corrispondenti istituti del lavoro privato, proponeva la indicata questione di costituzionalità.

Le norme che garantiscono l'attività del sindacato all'interno dell'Amministrazione statale, in quanto fondano diritti perfetti dell'organizzazione sindacale e non riconoscono i corrispondenti diritti di azione e difesa, violerebbero l'art. 24, commi primo e secondo, della Costituzione; in quanto non estendono le garanzie previste dall'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, alle ipotesi di violazione delle norme che tutelano l'attività del sindacato all'interno dell'apparato statale, si porrebbero in contrasto con il principio di eguaglianza. Non costituirebbe infatti sufficiente compenso della mancata estensione all'impiego statale degli strumenti di tutela previsti nell'ambito del rapporto di lavoro privato la circostanza che i sindacati partecipino ai Consigli di Amministrazione; a prescindere dal rilievo che il principio di identificazione della volontà della minoranza con la delibera collegiale - affermato con riferimento ai collegi professionali - non può essere esteso ai collegi formati da componenti eterogenee e contrapposte, non può non essere decisiva la circostanza che nel caso di specie il provvedimento è stato adottato da organo individuale periferico dell'Amministrazione dello Stato senza partecipazione alcuna del sindacato medesimo.

Dovrebbe, ad ogni modo, spettare al giudice ordinario la giurisdizione in materia che attiene indiscutibilmente a diritti soggettivi e non è ricompresa nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, la quale si estende, fra l'altro, ai rapporti di impiego pubblico e non ai rapporti fra sindacati ed amministrazione.

2. - Si costituiva nel giudizio innanzi a questa Corte il sindacato provinciale scuola di Milano aderente alla CGIL il quale ribadiva e sviluppava gli argomenti contenuti nell'ordinanza introduttiva. In successiva memoria approfondiva l'analisi delle censure di costituzionalità all'esame della Corte. Premesso che la garanzia della libertà sindacale si estende anche al pubblico impiego ed all'impiego statale in primo luogo, come si desume dagli artt. 39 e 98 della Costituzione e secondo una prassi ormai consolidata in trent'anni di vita repubblicana; che gli artt. da 45 a 50 della legge 18 marzo 1968, n. 249, e successive modificazioni riconoscono alle organizzazioni sindacali (ed in ispecie a quelle maggiormente rappresentative) la titolarità di veri e propri diritti soggettivi nei confronti dello Stato e che non può d'altra parte il rapporto fra associazione sindacale e Stato essere assimilato al rapporto di impiego pubblico, concludeva che solo l'autorità giudiziaria ordinaria può avere giurisdizione in materia. Questa tuttavia non può intervenire efficacemente, essendo di ostacolo il principio di intangibilità dell'atto amministrativo sancito dall'art. 4 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo. Solo una pronunzia della Corte potrebbe rimuovere una situazione da ritenere abnorme, restituendo al giudice ordinario la pienezza dei poteri necessari; ed in ogni caso estendendo quei rimedi particolarmente efficaci previsti dall'art. 28 del c.d. "Statuto dei lavoratori" che soli possono garantire un'effettiva tutela dei diritti sindacali.

3. - Questione analoga sollevava la Corte di cassazione - sezioni unite civili - con ordinanza emessa il 28 ottobre 1976 in sede di regolamento preventivo di giurisdizione chiesto dall'Amministrazione convenuta in procedimento promosso dal Sindacato ingegneri della amministrazione ferroviaria (S.I.D.A.F.) e dalla Confederazione nazionale di intesa fra ingegneri ed architetti (C.N.I.S.I.A.) contro trasferimento ad altra sede di ingegnere, dirigente sindacale, originato, secondo i ricorrenti, da ragioni appunto sindacali.

Le Sezioni unite precisavano questa volta che nessun argomento può desumersi dall'art. 65 del t.u. della Corte dei conti il quale riconosce il potere di ricorrere agli impiegati ed agenti della Corte stessa ed a chiunque vi abbia interesse a ciò sia per la settorialità della norma sia perché evidentemente si riferisce a terzi lesi dal provvedimento che direttamente non li concerne e non certo ai sindacati.

4. - Questione ancora analoga era sollevata dal tribunale di Milano con ordinanza emessa il 3 febbraio 1977 nel corso di procedimento iniziato dall'unione sindacale provinciale di Milano, dal sindacato nazionale scuola elementare CISL di Milano, dalla UIL scuola segreteria provinciale, dalla Segreteria Camera Confederale del Lavoro e dal sindacato scuola CGIL, i quali chiedevano si ingiungesse al direttore didattico di scuola elementare di Milano di por fine a comportamento ritenuto antisindacale e si rimuovessero gli effetti del medesimo.

5. - Questione analoga sollevava infine il tribunale di Milano con ordinanza emessa il 31 marzo 1977 in sede di opposizione a decreto del pretore in procedimento promosso ai sensi dell'art. 28 dello "Statuto dei lavoratori" dalle organizzazioni sindacali locali della FIP - CGIL, della UIL - TES e dei lavoratori dipendenti della Azienda di Stato per i servizi telefonici contro il comportamento dell'Amministrazione che avrebbe controllato i lavoratori centralinisti mediante apparecchiature di intercettazione delle chiamate ed avrebbe effettuato trattenute corrispondenti ad un giorno di retribuzione anche per scioperi di durata inferiore.

6. - Per motivi non dissimili il pretore di Torino sollevava - con ordinanza emessa il 15 novembre 1976 - questione di costituzionalità dell'art. 28 della legge n. 300 del 1970, in quanto i rimedi previsti da tale disposizione non si estendono all'impiego statale.

7. - Il medesimo art. 28 era oggetto anche di questione sollevata dal pretore di Agropoli con ordinanza emessa il 15 luglio 1977 in procedimento promosso dalla sezione provinciale del Sindacato nazionale Presidi e Professori di ruolo contro' il comportamento della Preside della scuola media statale di Perdifumo che si assumeva aver intimato ad insegnante in sciopero di partecipare agli scrutini. Il pretore riteneva priva di giustificazione, per i medesimi motivi svolti nelle precedenti ordinanze, la mancata tutela dei diritti sindacali nell'ambito dell'impiego statale e riteneva dovesse essere censurato propriamente l'art. 28 dello Statuto in quanto non garantisce l'azione del sindacato in tale ambito.

Considerato in diritto:

1. - Le ordinanze, pur denunciando disposizioni diverse, eccepiscono tutte la violazione degli artt. 3 e 24 Cost. per la non applicabilità dell'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 ("Statuto dei lavoratori") alle associazioni sindacali dei dipendenti dello Stato; e pertanto possono essere riunite ed esaminate congiuntamente.

Le questioni non sono fondate.

Le ordinanze di rimessione prendono le mosse dalla sentenza n. 118 del 1976 di questa Corte, sentenza che, pur dichiarando non fondate le denunce di incostituzionalità rivolte contro

l'art. 37 dello Statuto in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., non precludeva la possibilità che dal puntuale raffronto della normativa statutaria e di quella dettata per il rapporto d'impiego con lo Stato potesse - per determinati istituti - emergere "una irrazionale ed ingiustificabile diseguaglianza". Si tratta dunque di accertare, sulla traccia di questa pronunzia, se si è in presenza, in ordine a singoli disposti dello Statuto, di una diseguaglianza di disciplina ulteriore ed "autonoma" (tale cioè da non trovare alcun ragionevole fondamento pur tenuto conto delle differenze di normativa sussistenti tra impiego statale e lavoro subordinato nell'impresa, differenze che consentivano di dichiarare la non fondatezza della questione relativa all'art. 37). Va poi ricordato che, sempre secondo la citata sentenza, situazioni puntuali di non giustificata diversità di trattamento a danno dei dipendenti statali o dei loro sindacati potrebbero prodursi anche attraverso specifiche "lacune" (ossia per assoluta mancanza di tutela).

Per risolvere le questioni proposte dalle varie ordinanze si deve dunque accertare se la situazione delle associazioni sindacali nell'ambito dell'impiego statale sia identica o simile a quella delle associazioni analoghe, considerate in ordine agli altri rapporti di lavoro; e se le differenze di disciplina siano o meno razionalmente giustificate. I due temi, come è chiaro, sono collegati in modo molto stretto, ma non si risolvono l'uno nell'altro: perché potrebbero darsi situazioni simili, per certi aspetti, ma suscettibili di essere regolate in modo parzialmente diverso in ragione del contesto in cui le situazioni stesse si inseriscono.

2. - Quanto al primo punto è innegabile che, già in dipendenza delle norme contenute negli artt. 39 e 40 della Costituzione, si afferma senz'altro una condizione di fondamentale eguaglianza: ciò vale innanzitutto per i diritti che ne discendono in via diretta, prima di ogni ulteriore specificazione normativa, nonché per le altre situazioni di vantaggio derivanti da diverse disposizioni costituzionali (ad es. diritto di riunione). Un significativo riconoscimento dello status sindacale spettante alle associazioni dei dipendenti pubblici si è poi avuto, come si specificherà in seguito, con l'introduzione della contrattazione collettiva nell'ambito del pubblico impiego: anche se (e costituisce differenza molto notevole) gli esiti della contrattazione non sono qui immediatamente operativi, dovendo essere assunti in un autonomo atto del potere esecutivo. Per valutare poi se siano razionalmente giustificate le diversità (rispetto agli altri sindacati) che sussistono in tema di tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive da riconoscere alle associazioni sindacali dei dipendenti dello Stato, è necessario considerare il più ampio contesto del rapporto di impiego statale e delle peculiarità proprie del datore di lavoro in questo rapporto.

Quanto al primo aspetto è da dire che l'esclusione dell'impiego statale dall'area in cui opera il congegno di raccordo normativo ex art. 37 Statuto dei lavoratori si fonda in primo luogo sulle consistenti ragioni di ordine testuale, sistematico e sostanziale poste in rilievo nella sentenza n. 118 del 1976; ragioni che si prestano ad essere ulteriormente specificate a proposito dell'art. 28 dello Statuto stesso.

Il processo di convergenza tra la posizione giuridica dei lavoratori privati rispetto a quella dei dipendenti dallo Stato e dagli enti pubblici non economici ha senza dubbio raggiunto degli obiettivi di grande importanza. Così i lavoratori privati hanno conseguito una garanzia assai elevata in tema di stabilità nel posto di lavoro (art. 7 legge 15 luglio 1966, n. 604; art. 18 Statuto e sent. n. 41/1979 di questa Corte); mentre un fattore relevantissimo di avvicinamento tra l'impiego pubblico e quello privato è certo costituito dalla contrattazione collettiva, divenuta anche formalmente una fase necessaria del procedimento di determinazione del trattamento economico, e non soltanto economico, dei pubblici dipendenti distinti per grandi categorie (enti ospedalieri: art. 40 legge delega 12 febbraio 1968, n. 132, cui fa riscontro l'art. 33 del decreto legislativo delegato 27 marzo 1969, n. 130 e successive modifiche ex art. 47 legge 23 dicembre 1978, n. 833; enti parastatali: artt. 26 e segg. legge 20 marzo 1975, n. 70, d.P.R. 26 maggio 1976, n. 411 e d.P.R. 16 ottobre 1979, n. 509; comuni e provincie: art. 6 d.l. 29 dicembre 1977, n. 946, nel testo modificato in sede di conversione dalla legge 27 febbraio 1978, n. 43 e d.P.R. 1 giugno 1979, n. 191). Per i dipendenti statali la contrattazione collettiva

fu prevista dall'art. 24 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, norma che non trovò peraltro applicazione e venne sostituita dall'art. 9 della legge 22 luglio 1975, n. 382. Le regioni hanno autonomamente adottato discipline analoghe; e già nella VII legislatura repubblicana è stato presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge di iniziativa governativa concernente l'assetto della disciplina del pubblico impiego e diretto a introdurre istituti omogenei, anche in questo campo, tra tutti i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici.

Nonostante questi significativi successi (tra l'altro l'art. 54 del cit. d.P.R. 26 maggio 1976, n. 411, concernente gli enti parastatali, richiama, in quanto estensibile, l'art. 28 dello Statuto) il processo di avvicinamento ha ottenuto risultati ancora parziali. Ed infatti, 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 (né la situazione sembra destinata a radicali mutamenti, ai fini dell'avvicinamento, pur quando si adotti il criterio della "qualifica funzionale").

È stato senza dubbio meritorio, grazie anche a recenti contributi dottrinali, "liberare" il rapporto di lavoro nell'impiego pubblico dalla prevaricante sovrapposizione del rapporto c.d. organico o di ufficio, distinguendo nettamente tra i due tipi di relazione per ciò che riguarda la loro disciplina e accentuando le sostanziali analogie tra lavoro alla dipendenza di privati e lavoro prestato agli enti pubblici non economici ed in particolare allo Stato; ma il problema più delicato sorge proprio una volta che si siano operate le necessarie distinzioni. È cioè da chiedersi (non facendo differenza la collaborazione del dipendente in sé, come prestazione retribuita di un'attività manuale o intellettuale) fino a che punto ed in quale ambito soggettivo produca invece diversità l'inserimento del lavoro in una amministrazione, retta dal principio, costituzionalmente prescritto, del "buon andamento". Tale principio, enunciato nell'art. 97 Cost., non riguarda esclusivamente l'organizzazione interna dei pubblici uffici, ma si estende alla disciplina del pubblico impiego, "in quanto possa influire sull'andamento dell'amministrazione" (sent. n. 124 del 1968, n. 6 in motivazione). In altre parole, è innegabile che la disciplina del lavoro è pur sempre strumentale, mediatamente o immediatamente, rispetto alle finalità istituzionali assegnate agli uffici in cui si articola la pubblica amministrazione.

Ad ogni modo, la disciplina pubblicistica di questi rapporti di lavoro si presenta tuttora come un dato che soltanto il legislatore può immutare. Ed anche se si intendesse privatizzare i rapporti di lavoro con lo Stato non collegati all'esercizio di potestà pubbliche, dovrebbero pur sempre essere conservati come rapporti di diritto pubblico quelli dei dipendenti, cui tale esercizio è o potrebbe essere affidato.

Né si può disconoscere che lo Stato - datore di lavoro si differenzia profondamente dal datore di lavoro, protagonista in senso negativo della fattispecie preveduta nell'art. 28 dello Statuto: il funzionario che sia in posizione di superiorità rispetto ad altri dipendenti statali (preside, provveditore agli studi, ministro della pubblica istruzione, per semplificare) ha caratteristiche strutturalmente diverse dall'imprenditore o dal dirigente d'impresa fiduciario di questi, in quanto non partecipa sotto nessun aspetto ad una situazione conflittuale di natura economica qualificata pur sempre, in modo mediato o immediato, da una contesa sui margini del profitto: e perciò non può accogliersi la proposizione che l'interesse dell'impresa sia dal punto di vista storico l'equivalente nei rapporti interpretati dell'interesse dell'amministrazione - datore di lavoro nei rapporti di pubblico impiego.

Tra l'altro lo Statuto degli impiegati civili assicura un complesso di garanzie assolutamente

identico sia ai "superiori", attraverso i quali dovrebbe esprimersi la volontà dello Stato - datore di lavoro, sia ai dipendenti ad essi sottoposti. E del resto l'esperienza di altri paesi fa ritenere che il sistema delle relazioni industriali non può essere puramente e semplicemente sovrapposto alle relazioni tra lo Stato - datore di lavoro, i suoi dipendenti ed i sindacati del settore.

Nel nostro ordinamento si è poi accentuata la differenziazione della tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive afferenti ai rapporti di lavoro per il sopravvenire a favore dei lavoratori lato sensu privati (art. 409, n. 5 in particolare, c.p.c.) della legge 11 agosto 1973, n. 533, mentre per i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici non economici è rimasta ferma la disciplina sancita dagli artt. 29, n. 1, 39 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 e dagli artt. 7, 19 e 21 legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (giurisdizione esclusiva dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato).

È evidente che questa differenziazione di tutela potrebbe creare serie difficoltà (non riducibili a meri inconvenienti) se si applicasse senz'altro l'art. 28 Statuto ai sindacati del pubblico impiego, in tutte le ipotesi nelle quali il comportamento antisindacale del datore di lavoro si realizza attraverso una lesione di diritti inerenti a rapporto di impiego di singoli dipendenti o gruppi di essi.

3. - Le persistenti peculiarità nella disciplina dell'impiego statale (e cioè del contesto in cui si inseriscono i sindacati) sono state poste in evidenza non tanto per giustificare le disparità di trattamento esistenti, quanto per escludere che il principio di eguaglianza, sancito nell'art. 3 Cost. primo comma, esiga l'estensione pura e semplice della disciplina dell'art. 28 Statuto lavoratori alle associazioni sindacali dei dipendenti dello Stato; estensione che, in definitiva, le varie ordinanze richiedono a questa Corte di realizzare mediante sentenza interpretativa di accoglimento. In altri termini spetta al legislatore operare ulteriori scelte, adottando una delle soluzioni possibili al fine di razionalizzare e riequilibrare il sistema: a prescindere dalla istituzione con legge costituzionale di uno speciale giudice unico per tutte le controversie di lavoro (privato e pubblico, statale incluso), il legislatore potrebbe optare sia per una estensione della giurisdizione del giudice ordinario sia per una riaffermazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, allargandola alle controversie in cui siano parte i sindacati (con ulteriori "avvicinamenti" ai poteri del giudice civile ex Statuto lavoratori e alla riforma del processo del lavoro del 1973).

La soluzione indicata da ultimo era, non a caso, quella accolta, nella VII legislatura, dal citato disegno di legge numero 2079, presentato dal Governo alla Camera dei deputati (art. 33 del progetto).

4. - Com'è noto, la sentenza n. 118 del 1976 prospettava, nella sua ultima parte, l'ipotesi di una denuncia di incostituzionalità, motivata con la violazione degli artt. 3 e 24 Cost. per l'impossibilità da parte dei sindacati dei dipendenti dello Stato di tutelare "il loro interesse al rispetto della libertà sindacale innanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità". Da tale ipotesi, le sezioni unite civili della Cassazione hanno tratto lo spunto per porre nelle loro ordinanze il seguente dilemma: o tutela di diritti sindacali ex art. 28 Statuto (previa pronuncia di illegittimità costituzionale in quanto...) o inesistenza di tutela e riduzione delle situazioni soggettive dei sindacati a meri interessi di fatto, nel presupposto che manchino gli elementi di base per individuare interessi legittimi.

Ma le libertà sindacali sono tutelabili, nel settore del pubblico impiego, come avevano ritenuto le Sezioni unite fin dal 1974, in qualità di situazioni di diritto soggettivo proprie ed esclusive del sindacato, attraverso i procedimenti ordinari promossi innanzi al giudice civile; idest al di fuori del quadro dell'art. 28. Se poi, in relazione a particolari disposizioni emergessero situazioni di interesse legittimo, esse dovrebbero trovare tutela diretta avanti ai giudici amministrativi. D'altra parte, nella giurisprudenza dei tribunali amministrativi regionali

non si nega in linea di tendenza (e non di rado si riconosce in concreto) la legittimazione delle associazioni sindacali e degli ordini professionali a ricorrere e ad intervenire a tutela degli specifici interessi che fanno loro capo, distinti da quelli dei singoli lavoratori o professionisti.

Non esiste dunque la asserita lacuna di tutela giurisdizionale; si è piuttosto dinnanzi a forme di tutela meno rapide e penetranti di quelle previste nell'art. 28 Statuto, ma non perciò incostituzionali.

5. - Va da sé che gli argomenti sviluppati sopra partendo dalla domanda di "estensione" dell'art. 28 valgono "a fortiori" per l'infondatezza delle questioni proposte in relazione agli artt. 146 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nel testo modificato dall'art. 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775; art. 44 bis della legge 18 marzo 1968, n. 249, nel testo introdotto dall'art. 20 della citata legge n. 775 del 1970; artt. da 45 a 50 della citata legge n. 249 del 1968, in quanto non prevedono per le associazioni sindacali dei dipendenti statali la tutela giurisdizionale del loro interesse al rispetto della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero (tutela prevista invece per le altre associazioni sindacali in forza dell'art. 28 Statuto).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (t.u. delle disposizioni concernenti lo Statuto degli impiegati civili dello Stato), così come modificato dall'art. 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775 (modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249); dell'art. 44 bis della legge 18 marzo 1968, n. 249 (delega al Governo per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali), nel testo introdotto dall'art. 20 della citata legge n. 775 del 1970; degli artt. da 45 a 50 della citata legge numero 249 del 1968, sollevata con le ordinanze in epigrafe delle Sezioni unite civili della Cassazione e del tribunale di Milano, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione;

b) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), sollevata con le ordinanze in epigrafe dai pretori di Agropoli e Torino, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 1980.

F.to: LEONETTO AMADEI - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.