

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **193/1981** (ECLI:IT:COST:1981:193)

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

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **REALE O.**

Udienza Pubblica del **21/10/1981**; Decisione del **26/11/1981**

Deposito del **17/12/1981**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **11554 11555 11556 11557 11558 11559 11560 11561 11562**

Atti decisi:

N. 193

SENTENZA 26 NOVEMBRE 1981

Deposito in cancelleria: 17 dicembre 1981.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 352 del 23 dicembre 1981.

Pres. ELIA - Rel. REALE

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - 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 - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi primo e secondo, della

legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori) promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 28 gennaio 1976 dal pretore di Firenze nel procedimento civile vertente tra Garzella Giulio e la S.A.S. Malesci, iscritta al n. 233 del registro ordinanze 1976 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 125 del 1976;

2) ordinanza emessa il 2 luglio 1976 dal tribunale di Lucca nel procedimento civile vertente tra la S.p.A. Nuova Salpit e Arpesella Aldo, iscritta al n. 614 del registro ordinanze 1976 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 300 del 1976;

3) ordinanza emessa il 22 marzo 1977 dal pretore di Bari nel procedimento civile vertente tra Cianciotta Roberto e la Banca Commerciale Italiana, iscritta al n. 390 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 286 del 1977;

4) ordinanza emessa il 23 dicembre 1977 dal pretore di Lucca nel procedimento civile vertente tra Cardinotti Augusto e la Cassa di Risparmio di Lucca, iscritta al n. 379 del registro ordinanze 1978 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 300 del 1978.

Visti gli atti di costituzione della Soc. Malesci, della Soc. Nuova Salpit, della Banca Commerciale Italiana e della Cassa di Risparmio di Lucca e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 1981 il Giudice relatore Oronzo Reale;

uditi gli avvocati Nicola Pinto, per la Soc. Malesci, Luigi Calabrese, per la Soc. Nuova Salpit e per la Cassa di Risparmio di Lucca, Enrico Ciccotti, per la Banca Commerciale Italiana e l'Avvocato dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza in data 28 gennaio 1976 (R.O. n. 233 del 1976), il pretore di Firenze, giudice del lavoro, ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 32, secondo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori), per preteso contrasto con gli artt. 51, primo e terzo comma, 3, primo e secondo comma, e 36, primo comma, della Costituzione.

Il giudice a quo era stato investito del caso di Giulio Garzella, dipendente della S.A.S. Malesci, eletto consigliere comunale a Pisa e nominato poi assessore. Questi lamentava che la Società non aveva provveduto a retribuire le assenze che egli era costretto a compiere onde assolvere il suo mandato di assessore comunale; a suo avviso, una retta interpretazione dell'art. 32 della legge n. 300 del 1970, visto alla luce dei principi di cui all'art. 51 della Costituzione, comporterebbe l'esattezza della tesi secondo cui se ai consiglieri comunali è dovuta la retribuzione anche per il periodo di tempo necessario per espletare il loro mandato, a maggior ragione il medesimo trattamento dovrebbe essere riconosciuto ai sindaci ed agli assessori.

Tale tesi interpretativa, contrastata dalla resistente società Malesci, veniva ritenuta infondata dal pretore di Firenze, il quale, sulla base della lettera della legge, argomentava nel senso che proprio il secondo comma dell'art. 32 citato escludeva che il trattamento dei consiglieri comunali (o provinciali) potesse essere lo stesso di quello ivi autonomamente previsto per i sindaci e gli assessori. Fermo dunque che la legge prevede che i consiglieri comunali hanno diritto a permessi retribuiti per il "tempo strettamente necessario all'espletamento del mandato" (primo comma dell'art. 32) e i sindaci e gli assessori comunali

"hanno diritto anche a permessi non retribuiti per un minimo di trenta ore mensili" (secondo comma dello stesso articolo), il giudice a quo dubitava della conformità a Costituzione di tale disciplina sotto i seguenti profili:

a) disparità di trattamento (ingiustificata) tra i cittadini lavoratori subordinati e non; mentre infatti i primi sarebbero comunque soggetti ad una perdita economica conseguente all'accettazione, da parte loro, delle suddette cariche, i secondi, mediante l'esercizio dell'attività professionale (o simili) in altre ore, o con diversi criteri organizzativi, potrebbero evitare qualunque pregiudizio economico. A ciò deve aggiungersi che il lavoratore subordinato privato, in conseguenza dello svolgimento dei compiti di sindaco od assessore, vedrebbe leso un bene, la retribuzione, costituzionalmente protetto dall'art. 36 Cost.; e che ove questi, per non perdere parte della retribuzione, rinunciasse alle cariche suddette, si realizzerebbe una limitazione di fatto del principio di eguaglianza e, ancora, "un impedimento di ordine economico alla partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica del Paese", in contrasto con l'art. 3, cpv., della Costituzione;

b) disparità di trattamento tra dipendenti privati abbienti e non abbienti: "i primi possono assumere la carica di sindaco o di assessore perché sono in grado di rinunciare senza danno per sé e per la famiglia a una parte della retribuzione; i secondi no"; c) discriminazione tra lavoratori dipendenti privati e pubblici; per questi ultimi, la legge 12 dicembre 1966, n. 1078, prevede infatti una "precisa perequazione" in forza della quale, con variazioni determinate in ragione delle diverse situazioni di fatto, conservano "l'intero trattamento economico ordinario corrente pel rapporto di impiego pubblico...".

Secondo il giudice a quo l'art. 51, primo e terzo comma, della Costituzione, andrebbe inteso nel senso che le condizioni di eguaglianza di cui al primo comma debbano essere assicurate anche dalla inesistenza di norme che ostacolano l'accesso alle cariche elettive ai non abbienti o ai lavoratori subordinati; mentre la disposizione di cui al terzo comma andrebbe rettificata nel senso che "il diritto di disporre del tempo necessario..." comporterebbe il "non sacrificio" di altri diritti costituzionalmente protetti, quale quello alla retribuzione.

Peraltro il pretore di Firenze, richiamando l'art. 7 del T.U. 5 aprile 1951, n. 203 e non, invece, la sopravvenuta e già vigente legge 26 aprile 1974, n. 169, affermava che se il detto art. 7 "stabilisse l'obbligo della perequazione mediante adeguata indennità di carica, l'art. 32, secondo comma, dello Statuto (dei lavoratori) non sarebbe viziato di illegittimità", così come se la legge n. 1078/1966 non disponesse la perequazione a favore dei dipendenti pubblici, sarebbe eliminata la incostituzionale diseguaglianza tra dipendenti pubblici e privati. "Questa situazione complessiva - soggiungeva il pretore sarà - affrontata dalla Corte costituzionale con gli strumenti tecnici e le valutazioni ritenuti più opportuni, comprese eventuali indicazioni al legislatore"; mentre il giudice della causa si limita a denunciare per sospetta incostituzionalità "l'art. 32, secondo comma, dello Statuto dei lavoratori che egli sarebbe chiamato ad applicare, nel contesto di altre norme pure viziate nel combinato disposto che definisce la fattispecie legale". E pertanto nel dispositivo dell'ordinanza il pretore chiede alla Corte la "decisione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, secondo comma, della legge n. 300/1970 (Statuto dei lavoratori) e norme connesse, nei sensi di cui in motivazione, in relazione agli artt. 51, primo e terzo comma, 3, primo e secondo comma, e 36, primo comma, della Costituzione".

2. - L'ordinanza veniva ritualmente notificata e comunicata; spiegava intervento il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato e si costituiva la Malesci S.A.S. Quest'ultima, nel rilevare che la questione era stata sollevata d'ufficio dal giudice a quo, si esimeva dall'entrare nel merito della questione, limitandosi a sottolineare per un verso la diversa disciplina introdotta dalla legge n. 169 del 1974, e, per contro, a manifestare perplessità circa l'invito, rivolto dal giudice a quo alla Corte, di dare eventuali indicazioni al legislatore. La stessa Malesci con successiva memoria confuta le motivazioni del pretore, con ampio riferimento alla dottrina, alla giurisprudenza e ai lavori

preparatori della legge n. 300/1970 e chiede che la questione sia dichiarata infondata.

L'Avvocatura dello Stato chiedeva una declaratoria di infondatezza della questione sottoposta al giudizio della Corte; si sottolineava infatti che la più volte ricordata legge n. 169 del 1974 ha reso obbligatoria la corresponsione di una indennità di carica ai sindaci ed agli assessori comunali, quanto meno in un caso come quello sottoposto al giudizio del pretore di Firenze. Anche se può in concreto verificarsi il caso che l'indennità di carica non sia sufficiente a coprire totalmente la eventuale decurtazione della retribuzione che consegue alla fruizione di permessi non retribuiti onde ottemperare agli obblighi conseguenti alla carica, tale situazione deve essere vista nell'ottica del legislatore che si è ispirato ad un criterio equitativo" tale da evitare "alle aziende intollerabili aggravii", che avrebbero potuto incidere negativamente sui livelli occupazionali.

A ciò si aggiunga per un verso che le cariche elettive di che trattasi rivestono precipuo carattere pubblico e sono espletate nell'interesse della collettività, sicché esulano dal rapporto contrattuale tra cittadino ed aziende; e che, con riferimento alla denunciata sperequazione tra dipendenti pubblici e privati, il sacrificio connesso alla residuale disparità di trattamento si giustifica razionalmente in base al fatto che l'aggravio dei costi in un caso grava sul privato datore di lavoro e nell'altro su enti esponenti di quei medesimi interessi collettivi che le cariche pubbliche elettive di che trattasi devono garantire.

3. - Con ordinanza in data 22 marzo 1977 (R.O. n. 390 del 1977), il pretore di Bari, giudice del lavoro nella causa promossa da Roberto Cianciotta contro la Banca Commerciale Italiana per ottenere che gli fosse corrisposta la retribuzione anche relativamente alle assenze attinenti all'espletamento della carica di sindaco del comune di Bitetto, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, secondo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, in riferimento agli artt. 51, primo e terzo comma, 3, primo e secondo comma, e 36, primo comma, della Costituzione, in termini sostanzialmente coincidenti con quelli di cui all'ordinanza del pretore di Firenze.

Con specifico riguardo alla normativa di cui alla legge n. 169 del 1974, il giudice a quo ritiene che la stessa non valga a sanare la sperequazione di trattamento, in quanto l'indennità di carica è rimessa "alla deliberazione dell'organo elettivo" e indeterminata nel quantum. Lamenta anzi che la mancata previsione, nella stessa legge, di un meccanismo di perequazione retributiva analogo a quello previsto dalla legge n. 1078 del 1966 per i dipendenti pubblici contribuisca a creare la denunciata illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge n. 300 del 1970.

4. - L'ordinanza veniva ritualmente notificata e comunicata; spiegava intervento il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura dello Stato e si costituiva la Banca Commerciale Italiana. Quest'ultima osservava che:

a) il sistema previsto dagli artt. 31 e 32 della legge n. 300 del 1970 risponde a criteri di logica e di equità; i consiglieri comunali devono infatti partecipare unicamente alle sedute consiliari (che, tra l'altro, spesso si svolgono in orari non coincidenti con quelli di ufficio o di fabbrica), mentre le cariche di sindaco o di assessore assorbono assai di più. Se è concepibile, in ragione della funzione pubblica cui sono preordinate, che le limitate assenze dei consiglieri possano gravare sul datore di lavoro, ove anche le ben più consistenti assenze derivanti dall'espletamento dei compiti di sindaco o di assessore fossero a carico del datore di lavoro, la normativa sarebbe incostituzionale perché stabilirebbe un gravame ad esclusivo carico dei datori di lavoro, in antitesi con l'art. 53 Cost. Né può essere considerato irrilevante che ove la legge consentisse la piena retribuzione dei dipendenti privati, questi godrebbero di un trattamento ingiustificatamente di favore rispetto ai lavoratori non subordinati, i quali, secondo le stesse argomentazioni del giudice a quo, solo mediante il prolungamento del loro orario di lavoro oltre il normale, potrebbero mantenere inalterato il loro guadagno.

Ma è tutto il sistema contenuto nella legge n. 300 del 1970 che dimostra chiaramente che l'onere della retribuzione viene accollato al datore di lavoro solo relativamente ad assenze di lieve entità quali assemblee, permessi sindacali, permessi di due ore giornaliere per allattamento; non nei casi di aspettativa per motivi sindacali, sospensione obbligatoria o facoltativa per maternità o puerperio e simili. Tenzionalmente, è rilevabile l'orientamento del legislatore a diminuire progressivamente il peso economico, per il datore di lavoro, dell'assenza giustificata del lavoratore, in proporzione alla durata dell'assenza stessa;

b) nell'ipotesi in cui la situazione normativa vigente non fosse ritenuta conforme a Costituzione, il vizio di illegittimità costituzionale dovrà riguardare pertanto non l'art. 32 della legge n. 300 del 1970, ma la normativa che non prevede che l'indennità da corrispondersi ai sindaci ed agli assessori a carico dell'ente amministrato debba essere pari all'ammontare della retribuzione cui gli stessi dovrebbero rinunciare.

Con successiva memoria la Banca Commerciale Italiana ha ribadito e sviluppato le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione, osservando che se anche ad assessori e sindaci dipendenti da privati si garantisse l'intera retribuzione, si incorrerebbe nella incostituzionalità di porre a carico dei datori di lavoro un gravame derivante dall'adempimento di compiti di interesse pubblico.

L'Avvocatura dello Stato chiedeva che la proposta questione fosse dichiarata infondata, svolgendo considerazioni analoghe a quelle riassunte a proposito dell'ordinanza del pretore di Firenze.

5. - Con ordinanza in data 23 dicembre 1977 (R.O. n. 379 del 1978), il pretore di Lucca, giudice del lavoro nella causa promossa da Augusto Cardinotti contro la Cassa di Risparmio di Lucca onde ottenere la intera retribuzione anche relativamente alle assenze derivanti dall'adempimento dei compiti scaturenti dall'espletamento della carica di vicesindaco-assessore anziano del comune di Villa Basilica, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, secondo comma, della legge n. 300 del 1970 in relazione all'art. 3 della Costituzione, in quanto la detta norma violerebbe il principio di eguaglianza, discriminando tra lavoratori eletti alla carica di consiglieri comunali e "lavoratori eletti alla (ulteriore) carica di sindaco o di assessore in ordine al regime dei permessi, trattandosi di situazioni sostanzialmente identiche".

6. - L'ordinanza veniva ritualmente notificata e comunicata; spiegava intervento il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato e si costituiva la Cassa di Risparmio di Lucca. Quest'ultima chiedeva una declaratoria di infondatezza della proposta questione, assumendo che è costituzionalmente legittimo che il legislatore disciplini in modo differenziato situazioni apparentemente simili, ove sia razionalmente giustificato il differente trattamento normativo. Con successiva memoria la Cassa di Risparmio di Lucca ribadisce le ragioni che porterebbero alla infondatezza della questione e difende la logica del sistema degli artt. 31 e 32 dello Statuto dei lavoratori.

L'Avvocatura dello Stato sostiene che le situazioni, diversamente regolate dal primo e secondo comma dell'art. 32 della legge n. 300 del 1970, sono oggettivamente diverse, sia per la qualità delle funzioni che per la entità delle prestazioni che il loro assolvimento può comportare, anche in ordine alle conseguenze che ne possono derivare quanto al rapporto di lavoro.

Il sistema delineato dagli artt. 31 e 32 dello Statuto dei lavoratori ha dato attuazione corretta del dettato dell'art. 51 della Costituzione, ampliando anzi le garanzie costituzionalmente previste. Se infatti il lavoratore, ex art. 51 della Costituzione, ha diritto ad essere esentato dalla prestazione lavorativa nei limiti del tempo necessario all'adempimento dei suoi compiti pubblici, conservando il posto di lavoro, l'ambito operativo del dettato

costituzionale non si estenderebbe fino a garantire anche la intera retribuzione, in ragione della sinallagmaticità delle prestazioni, caratteristica del rapporto di lavoro.

Lo Statuto dei lavoratori, nell'attuare normativamente il dettato costituzionale, ne ha ampliato i contenuti delineando un sistema complesso, che, onde favorire un più ampio esercizio della funzione, prevede per un verso la possibilità, a discrezione del lavoratore eletto a cariche pubbliche, di ottenere l'aspettativa non retribuita per tutta la durata del mandato, ovvero di godere delle facoltà previste nell'art. 32. Ed è in questa ottica del tutto ragionevole che, soprattutto per i lavoratori chiamati ad espletare i compiti di sindaco o di assessore, la cui tutela sotto il profilo retributivo deve essere considerata anche in relazione al diritto, sancito dalla legge n. 169 del 1974, alla indennità di carica, va valutata la legittimità costituzionale della normativa impugnata, la quale, in attuazione di criteri logici ed equitativi, ha diversamente, ma razionalmente, regolamentato le diverse possibili situazioni.

7. - Con ordinanza in data 2 luglio 1976, il tribunale di Lucca sollevava questione incidentale di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 32 della legge n. 300 del 1970, in relazione agli artt. 3, primo comma, 51, terzo comma, e 53, primo comma, della Costituzione.

Nell'ordinanza di remissione (R.O. n. 614 del 1976) si dava atto che con sentenza del 10-13 febbraio 1976, il pretore di Pistoia aveva accolto il ricorso di Aldo Arpesella, consigliere del comune di Capannori, il quale chiedeva che la Società Nuova Salpit gli corrispondesse la retribuzione per tutto il tempo in cui egli era rimasto assente dal lavoro per partecipare alle riunioni consiliari. Avverso tale sentenza, la resistente Società aveva proposto appello, prospettando pregiudizialmente la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, dello Statuto dei lavoratori, per contrasto con l'art. 51, comma terzo, della Costituzione, nella parte in cui tale norma prevede che vengano accordati permessi retribuiti ai lavoratori eletti consiglieri comunali.

Il Tribunale, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione, ne investiva la Corte, sulla base delle seguenti argomentazioni:

a) premesso che il rapporto sinallagmatico è pur sempre alla base della relazione tra datore di lavoro e lavoratore, l'art. 51 della Costituzione garantisce al lavoratore subordinato il solo diritto a disporre del tempo necessario ed a conservare il posto di lavoro; non è perciò prevista alcuna garanzia relativa alla retribuzione, cosa del resto logica, atteso che non può aversi la prestazione lavorativa. Sarebbe perciò violato l'art. 51, comma terzo, della Costituzione;

b) sarebbe anche violato il combinato disposto degli artt. 3 e 53 della Costituzione; infatti e il principio di eguaglianza e quello secondo cui tutti i cittadini devono concorrere alle pubbliche spese in ragione della loro capacità contributiva verrebbero ad essere lesi del fatto che sarebbe imposto "un carico particolare ad una sola categoria di cittadini" (i datori di lavoro) in conseguenza dello svolgimento di una pubblica funzione, peraltro già incidente sulla collettività in forza delle disposizioni degge 14 agosto 1971, n. 1301 e d.P.R. 11 gennaio 1956, n. 5) che assegnano ai consiglieri comunali l'indennità di presenza ed il rimborso delle spese di viaggio;

c) il tribunale ritiene altresì che possa prospettarsi l'eventuale violazione dell'art. 3 della Costituzione in relazione alla situazione normativa che discende dal raffronto tra l'art. 31 e l'art. 32 della legge n. 300 del 1970; infatti, in forza dell'art. 31, i lavoratori che optano per l'aspettativa non retribuita altro non avrebbero che la conservazione del posto, mentre, in forza dell'art. 32, coloro i quali non ritengano di avvalersi di tale facoltà conserverebbero l'intera retribuzione, oltre alle altre indennità previste dalla legge.

8. - L'ordinanza veniva ritualmente notificata e comunicata; si costituiva la Nuova Salpit S.p.A. e spiegava intervento il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa della Società aderiva alle argomentazioni svolte nell'ordinanza, insistendo in particolare sulla violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione. Con successiva memoria la Salpit insiste nel chiedere la fondatezza della questione argomentando dall'art. 51 che garantirebbe solo la conservazione del posto.

L'Avvocatura dello Stato, invece, chiedeva che la proposta questione fosse dichiarata infondata; all'uopo osservava che l'art. 3 della Costituzione non può venire invocato perché la comparazione deve avvenire tra chi liberamente sceglie l'aspettativa e chi invece altrettanto liberamente sceglie di continuare a lavorare, situazioni queste obiettivamente diverse. E sottolineava che l'art. 51 della Costituzione non sembra soffrire violazione alcuna dalla ulteriore previsione normativa di conservazione oltre che del posto di lavoro, del relativo trattamento economico, mentre l'art. 53 della Costituzione non entra neanche in discussione, riguardando tale precetto costituzionale... i criteri di proporzionalità che devono presiedere alle prestazioni fiscali, imposte ai soggetti passivi, mentre la norma impugnata attiene con la forza dell'evidenza ad una fase diversa da quella relativa alla provvista dei fondi necessari".

Considerato in diritto:

1. - Le tre ordinanze dei pretori di Firenze, di Bari di Lucca e quella del tribunale di Lucca indicate in epigrafe e riassunte in narrativa sollevano questioni di legittimità costituzionale relative alla medesima norma di legge: i giudizi possono quindi essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Le questioni proposte possono essere così enucleate e raggruppate.

A) L'art. 32, comma secondo, della legge n. 300 del 1970 (Statuto dei lavoratori), che accorda ai lavoratori (dipendenti privati) eletti alla carica di sindaco o di assessore comunale, ovvero di presidente di giunta provinciale o di assessore provinciale, permessi non retribuiti per un minimo di trenta ore mensili, sarebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, discriminando irragionevolmente fra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi, i quali secondi, a differenza dei primi, possono recuperare il lavoro produttivo sacrificato per esercitare la carica pubblica (Ord. n. 233 del 1976 e n. 390 del 1977 rispettivamente del pretore di Firenze e del pretore di Bari).

B) La stessa norma contrasterebbe con gli artt. 3 e 51, primo comma, della Costituzione, perché le condizioni di eguaglianza per l'accesso alle cariche elettive sarebbero violate dall'ostacolo, che per tale accesso deriverebbe, ai non abbienti, e non agli abbienti, dalla mancata retribuzione del tempo dedicato alla funzione pubblica (ordinanze del pretore di Firenze e del pretore di Bari).

C) La stessa norma violerebbe nuovamente l'art. 3 della Costituzione perché discriminerebbe irragionevolmente i lavoratori dipendenti privati da quelli dipendenti pubblici i quali, quando siano eletti sindaci o assessori dei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti (a 50.000 abitanti se trattasi di capoluoghi di provincia), possono farsi collocare in aspettativa, e in ogni caso sono autorizzati ad assentarsi dal servizio per il tempo necessario all'espletamento del mandato, senza perdere la retribuzione, e ciò in virtù degli artt. 1 e 2 della legge n. 1078 del 1966 (ordinanze del pretore di Firenze e del pretore di Bari).

D) La stessa norma violerebbe anche l'art. 3, secondo comma, della Costituzione, perché, ove il lavoratore fosse costretto dalla mancanza di retribuzione del tempo dedicato alla carica a rinunciare ad essa, si verificherebbe un impedimento economico alla partecipazione del lavoratore alla organizzazione politica del Paese (ordinanze del pretore di Firenze e del pretore di Bari).

E) La stessa norma violerebbe anche l'art. 51, terzo comma, della Costituzione, poiché nel diritto, da esso sancito, di disporre del tempo necessario all'esercizio della funzione pubblica elettiva dovrebbe intendersi incluso quello di mantenere la retribuzione, garantita al lavoratore dall'art. 36 della Costituzione (ordinanze del pretore di Firenze e del pretore di Bari).

F) La stessa norma violerebbe sotto altro profilo l'art. 3 della Costituzione negando nel secondo comma ai lavoratori eletti alle cariche di sindaco o assessore comunale (o di presidente di giunta provinciale o assessore provinciale) quella retribuzione dei permessi che il primo comma salva, invece, per i lavoratori eletti alla carica di consigliere comunale o provinciale; e ciò con ingiustificata discriminazione di situazioni sostanzialmente identiche (ordinanza del pretore di Lucca).

G) L'art. 32, primo comma, dello Statuto dei lavoratori, stabilendo che le assenze dal servizio per il tempo strettamente necessario all'espletamento del mandato di consigliere comunale o provinciale avvengano "senza alcuna decurtazione della retribuzione", sarebbe in contrasto con l'art. 51 della Costituzione il quale accorda al chiamato a funzione pubblica elettiva solo il diritto di disporre del tempo necessario e di conservare il posto di lavoro (ordinanza del tribunale di Lucca).

H) La stessa norma, ponendo a carico della categoria dei datori di lavoro privati il costo dell'espletamento (da parte dei dipendenti) di una funzione pubblica, sarebbe in contrasto con l'art. 53 della Costituzione che pone le spese pubbliche a carico di tutti i cittadini in ragione della loro capacità contributiva (ordinanza del tribunale di Lucca).

I) Infine, la stessa norma si porrebbe nuovamente in contrasto con l'art. 3 della Costituzione discriminando ingiustificatamente tra i lavoratori chiamati a cariche pubbliche elettive che scelgono di essere collocati in aspettativa non retribuita, come dispone l'art. 31 dello Statuto dei lavoratori, e quelli che si avvalgono invece del diritto di assentarsi dal servizio senza decurtazione della retribuzione per il tempo necessario all'espletamento del mandato (ordinanza del tribunale di Lucca).

3. - Nessuna delle questioni è fondata.

Non lo è quella riassunta sotto la lettera A (discriminazione irragionevole tra lavoratori dipendenti e autonomi). Il fatto che i secondi, a differenza dei primi, non avendo vincoli di orario propri del lavoro dipendente, possono recuperare la loro attività produttiva in ore diverse da quelle dedicate alla funzione pubblica, non integra affatto una ingiusta diversità di trattamento di situazioni eguali, perché il sacrificio di tempo per adempiere le funzioni pubbliche, altrimenti utilizzabili in attività economicamente produttive, è richiesto sia ai lavoratori dipendenti che a quelli autonomi. Né rileva che questi ultimi possano, con ulteriore impegno di tempo e di attività, produrre quello che non hanno potuto produrre nelle ore assorbite dalla carica pubblica: basti considerare che da questa ulteriore attività essi avrebbero ricavato un beneficio aggiuntivo, e non sostitutivo, se avessero potuto disporre anche del tempo dedicato alla carica.

4. - Del pari non è fondata la questione riassunta sotto la lettera B (violazione dell'uguaglianza nel concorrere alla funzione pubblica, derivante dalla diversa capacità economica). Che la maggiore agiatezza o ricchezza costituisca un vantaggio, consenta più agevolmente di dedicare tempo all'attività pubblica (come ad ogni altra attività), sottraendolo a

quella produttiva, è certamente un fatto non positivo, che le moderne legislazioni vanno progressivamente affrontando, con l'eliminare o attenuare la gratuità delle funzioni pubbliche elettive, proprio al fine di conseguire una sempre più ampia possibilità di accesso ad esse.

L'attribuzione di indennità agli eletti a funzioni pubbliche, che è una conquista piuttosto recente delle democrazie, si è andata estendendo dal parlamento alle regioni e anche alle province ed ai comuni.

Proprio per quanto riguarda i sindaci ed assessori (e anche i consiglieri) comunali, dei quali si occupavano i pretori di Firenze e di Bari che hanno sollevato la questione in esame, la legge n. 169 del 1974 stabilisce l'attribuzione di indennità. E il pretore di Firenze, essendosi richiamato erroneamente alla legge n. 203 del 1951 e non alla sopravvenuta e già vigente legge n. 169 del 1974, ha dichiarato, come si è ricordato in narrativa, che se l'art. 7 della legge n. 203 " stabilisse l'obbligo della perequazione mediante adeguata indennità di carica, l'art. 32, secondo comma, dello Statuto (dei lavoratori) non sarebbe viziato di illegittimità". Una questione di legittimità relativa alla adeguatezza della indennità, e in generale al sistema dei compensi previsto nella legge n. 169 del 1974 avrebbe dovuto essere (e non è stata) sollevata in ipotesi contro le disposizioni di questa legge, non dell'art. 32 dello Statuto dei lavoratori.

5. - Meno evidente. ma pur sempre sicura è la infondatezza della questione riassunta sotto la lettera C (diverso trattamento dei dipendenti privati da quelli pubblici). È vero che - come si è già ricordato - la legge n. 1078 del 1966 consente ai dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici, eletti a cariche presso Enti autonomi territoriali di una certa importanza quanto a popolazione, di ottenere l'aspettativa (art. 1), e in ogni altro caso di assentarsi dal servizio per il tempo necessario all'espletamento del mandato (art. 2), senza perdere la retribuzione.

Ma da questo diverso trattamento dei dipendenti pubblici non deriva una violazione del principio di eguaglianza, che presuppone la identità o la omogeneità delle situazioni poste a confronto. La Corte ha avuto più volte occasione di escludere tale omogeneità fra le categorie dei dipendenti pubblici e privati. Così a proposito del diverso regime della pignorabilità degli stipendi (sentenze n. 209 del 1975 e n. 49 del 1976), osservando ciò nonostante il processo di osmosi che si è venuto verificando tra impiego pubblico e privato, sussistono fra i due rapporti differenze riconducibili fra l'altro a particolari e apprezzabili interessi ed esigenze della pubblica amministrazione e legittimanti diversità di disciplina dei rapporti medesimi. Così a proposito dei benefici combattentistici concessi ai dipendenti pubblici e non a quelli privati (sentenza n. 194 del 1976), rilevando la "peculiare natura del rapporto di pubblico impiego... in vista degli scopi propri" della pubblica amministrazione.

E trattandosi nella questione in esame della diversità dell'onere che, per agevolare la partecipazione alle pubbliche funzioni elettive, viene posto a carico del datore di lavoro pubblico e di quello privato, non può prescindere neppure dalla rilevanza che ha la diversa entità delle risorse rispettive.

6. - La questione riassunta sotto la lettera D (violazione dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione, nell'ipotesi che la mancata retribuzione del tempo dedicato all'espletamento della carica di sindaco o assessore non consenta al lavoratore la sua accettazione) è nata dall'errato presupposto che la legge vigente non attribuisca indennità ai sindaci ed agli assessori. Caduto il presupposto, come si è visto esaminando la questione riassunta sotto la lettera B, cade la questione.

7. - Egualmente non fondata è la questione riassunta sotto la lettera E (violazione dell'art. 51, terzo comma, della Costituzione, il quale garantirebbe ai chiamati alle cariche elettive la disponibilità del tempo necessario senza sacrificio della retribuzione).

La questione è stata recentemente (sentenza n. 35 del 1981) affrontata e decisa dalla Corte

nel senso della non fondatezza nella analoga materia del compenso di tre giorni di ferie retribuite ai lavoratori dipendenti chiamati ad assolvere funzioni elettorali in occasione di elezioni amministrative. "Il terzo comma dell'art. 51 della Costituzione - ha ritenuto la Corte - si limita a stabilire il principio della conservazione del posto di lavoro, quanto al lavoratore chiamato a funzioni elettive; ma non richiede affatto, pur non escludendolo a priori, che il periodo di assenza dal lavoro nel corso del quale la prestazione del lavoratore sia resa impossibile od inesigibile dall'esercizio delle funzioni predette, venga retribuito né in tutto né in parte". Ciò significa che l'art. 51 della Costituzione salva la discrezionalità del legislatore ordinario nel disporre che il tempo impiegato nella funzione pubblica elettiva dal lavoratore sia o no retribuito, e in quale misura, dal datore di lavoro o dalla collettività. A impedire questa conclusione non soccorre il richiamo, fatto di passaggio dal pretore di Firenze, all'art. 36 della Costituzione, il quale garantisce al lavoratore la proporzione fra retribuzione e quantità e qualità del lavoro, e quindi non è certamente invocabile nel rapporto tra datore di lavoro e lavoratore per sostenere che debba essere compensato, e totalmente, il lavoro non svolto a causa dell'impegno nella pubblica funzione.

8. - La Corte ritiene parimenti non fondata la questione sollevata dal pretore di Lucca con riferimento all'art. 32, secondo comma, dello Statuto dei lavoratori (ingiustificata discriminazione, in ordine al regime dei permessi, fra lavoratori eletti alla carica di consigliere comunale e lavoratori eletti alla ulteriore carica di sindaco o di assessore). Nell'affermare che si tratta di situazioni identiche, il pretore non ha considerato che la diversità e incontrollabilità del tempo richiesto per la funzione di sindaco o di assessore, rispetto a quello richiesto per la funzione di consigliere comunale, non consentivano di porre a carico del datore di lavoro la remunerazione del tempo occorrente, per la loro ben altrimenti impegnativa funzione di sindaco e di assessore, aggiunto a quello ("strettamente necessario": art. 32, comma primo) occorrente per l'espletamento del mandato di consigliere. In ogni caso bisogna tener conto della più volte richiamata legge n. 169 del 1974 che attribuisce a tutti i sindaci, all'assessore anziano dei comuni con popolazione oltre i 5.000 abitanti e a tutti gli assessori dei comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti o capoluoghi di provincia una indennità mensile, che si aggiunge alle indennità di presenza concesse ai consiglieri comunali (e quindi anche al sindaco e agli assessori) per ogni seduta del consiglio in tutti i comuni (artt. 1, 2 e 5 della legge n. 169 del 1974).

La denunciata discriminazione è dunque insussistente: il legislatore non ha favorito i consiglieri comunali rispetto ai sindaci e agli assessori perché tutti, in quanto consiglieri, hanno diritto alla retribuzione da parte del datore di lavoro, del tempo necessario all'espletamento del mandato di consigliere; perché i sindaci di tutti i comuni e gli assessori dei comuni nei quali la funzione ha maggiore importanza usufruiscono di una indennità mensile cui si aggiunge la indennità di presenza alle sedute del consiglio. Deve dunque escludersi che, così provvedendo alle varie situazioni, il legislatore sia uscito fuori dai confini di una sua discrezionalità costituzionalmente legittima.

9. - Non meno infondate si appalesano le censure che in direzione opposta vengono sollevate dal tribunale di Lucca contro l'art. 32 dello Statuto dei lavoratori. Della prima di esse (l'art. 32, primo comma, dello Statuto dei lavoratori, conservando al dipendente la retribuzione del tempo strettamente necessario da lui sottratto al lavoro per l'espletamento del mandato di consigliere comunale, violerebbe l'art. 51 della Costituzione che accorda al chiamato a funzioni pubbliche elettive solo il diritto di disporre del tempo necessario e di conservare il posto) si è già esclusa la fondatezza ricordando, al n. 7, che la Corte ha ritenuto nella sentenza n. 35 del 1981 che l'art. 51 non impone, ma non esclude, che la legge ordinaria possa stabilire che il periodo di assenza dal lavoro per l'espletamento della funzione pubblica sia retribuito in tutto o in parte come dispone l'art. 32 dello Statuto dei lavoratori nei limiti che esso fissa, mantenendo la retribuzione per il tempo "strettamente necessario" all'adempimento del mandato di consigliere comunale.

Del resto alla interpretazione che dell'art. 51, terzo comma, fa il tribunale di Lucca resiste chiaramente la lettera della norma: accordare il diritto (quello di disporre del tempo necessario all'adempimento delle funzioni pubbliche elettive), non significa vietare al legislatore ordinario di accordare altri diritti, si intende nei limiti derivanti da altre disposizioni costituzionali.

10. - Più delicata si presenta l'altra questione di costituzionalità proposta dal tribunale di Lucca e relativa all'art. 32, primo comma, dello Statuto dei lavoratori, per il contrasto in cui esso, ponendo a carico della categoria dei datori di lavoro il costo dell'espletamento, da parte dei dipendenti, di una funzione pubblica, si porrebbe con l'art. 53 Cost. (questione sopra riassunta sotto la lettera H).

Tuttavia anche tale questione non appare fondata.

Tanto se la remunerazione dovuta dal datore di lavoro al dipendente impegnato nell'espletamento della carica pubblica si voglia far rientrare nella categoria della "spesa pubblica" di cui all'art. 53 della Costituzione, quanto se, più propriamente, la si voglia classificare come una delle prestazioni patrimoniali di cui all'art. 23 della Costituzione, assorbente è comunque la considerazione che l'una e l'altra delle citate norme costituzionali vanno lette in connessione con l'art. 51 della Costituzione. Questo, infatti, già con l'imporre espressamente "la conservazione del posto di lavoro", pone sul datore di lavoro un onere, in alcuni casi di non poco rilievo, dimostrando in tal modo che la soddisfazione dell'interesse costituzionale alla possibilità di tutti i cittadini di concorrere alle cariche elettive, ben può giustificare un ragionevole sacrificio dell'interesse dei privati datori di lavoro. Non si può, in linea di principio, negare che sul richiamato interesse costituzionale possa fondarsi la ragionevolezza della norma ordinaria (appunto il censurato art. 52, primo comma, dello Statuto dei lavoratori) che prevede l'obbligo della retribuzione dei permessi per l'espletamento della carica di consigliere, previsti limitatamente al "tempo strettamente necessario". Né a questa conclusione potrebbe vittoriosamente opporsi il richiamo alla sinallagmaticità del rapporto di lavoro, posto che l'onere addossato al datore è pur sempre strettamente connesso allo svolgimento in atto di quello stesso rapporto.

11. - L'ultima questione è quella pure proposta dal tribunale di Lucca e sopra riassunta sotto la lettera I (violazione dell'art. 3 della Costituzione per l'ingiustificata discriminazione - nell'art. 52 in rapporto all'art. 31 dello Statuto dei Lavoratori - fra i lavoratori che scelgono l'aspettativa non retribuita e quelli che scelgono i permessi per il tempo strettamente necessario, senza perdere la retribuzione).

La questione non è fondata. La scelta fra richiedere l'aspettativa o l'autorizzazione ad assentarsi dal servizio per il tempo strettamente necessario è facoltativa da parte del lavoratore. Il principio di eguaglianza non potrebbe, dunque, immaginarsi violato a danno del lavoratore che ha optato per l'una o per l'altra soluzione consentita dalla legge.

12. - La Corte non può astenersi dall'osservare conclusivamente, dopo aver dichiarato la infondatezza delle singole questioni di legittimità costituzionale sollevate dai quattro giudici a quibus contro l'art. 32 dello Statuto dei lavoratori, che questa norma è parte di un sistema, nato e sviluppato negli ultimi decenni, con il quale il legislatore repubblicano ha voluto progressivamente risolvere, con successive normative, il problema dell'accesso, non limitato dalle condizioni economiche, alle cariche pubbliche elettive.

Questo sistema è certamente perfettibile, come dimostra la sua stessa evoluzione; ma il compito di operare in tale senso compete al legislatore ordinario che possiede e deve conciliare tutti i dati del complesso problema.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori), sollevate con riferimento agli artt. 3, 36, 51, primo e terzo comma, e 53 della Costituzione dai pretori di Firenze, di Bari, di Lucca, nonché dal tribunale di Lucca con le ordinanze di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 1981.

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

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta 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.