

Insomma, l'art. 18 della legge n. 300/1970, così come novellato dalla legge n. 92 del 28/6/2012 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) e la nuova disciplina processuale per l'impugnazione del licenziamento illegittimo ex art. 18, sempre introdotta dalla legge suddetta, si applicano o no ai pubblici dipendenti?

Per inquadrare il problema bisogna fare riferimento ai seguenti commi dell'art. 1 della legge n. 92/2012: comma 42 (modifica l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori), commi 47-68 (introducono il nuovo rito per le impugnazioni dei licenziamenti nelle ipotesi regolate dal novellato art. 18 dello Statuto) e commi 7 e 8.

Il dubbio sorge proprio per i problemi interpretativi che pongono i commi 7 e 8 della legge e la domanda, di fatto, non ha ancora ottenuto risposta definitiva.

Molto è stato scritto a questo proposito ed in questo elaborato verranno riportate, in maniera molto riassuntiva, le diverse soluzioni prospettate dalla dottrina ed alcune, poche, da una giurisprudenza ancora pioniera in materia.

Bisogna innanzi tutto chiarire che il nuovo procedimento è un rito speciale "nuovo", che si pone all'interno del rito speciale del lavoro, non lo sostituisce ma lo affianca, creando solo una corsia preferenziale per una situazione specifica: l'impugnazione del licenziamento nelle ipotesi regolate dal modificato art. 18 della legge n. 300/1970 (Statuto dei lavoratori).

Anche riguardo alla obbligatorietà o meno del ricorso a tale procedura, allorché si impugni un licenziamento per contrasto con il suddetto articolo 18, non vi è ancora uniformità di pensiero, non solo in dottrina ma anche da parte della magistratura: il tribunale del lavoro di Firenze ritiene che l'utilizzo del nuovo rito sia facoltativo, per il tribunale del lavoro di Roma invece, come anche per quello di Milano, la procedura è obbligatoria e qualche giudice ritiene che sia applicabile anche al dipendente pubblico contrattualizzato, in quanto, il richiamo all'armonizzazione contenuto nel comma 8 della legge n. 92/2012, deve ritenersi riferito solo ai profili sostanziali della legge e non anche a quelli processuali che sarebbero, pertanto, immediatamente applicabili.

Ma cominciamo dalle posizioni della dottrina, che riporteremo succintamente.

Favorevoli alla applicazione

Bisogna innanzi tutto dire che, seppure praticamente tutti gli autori consultati ritengano che la legge n. 92/2012 non sia, nel suo complesso, immediatamente applicabile alla pubblica amministrazione, alcuni tuttavia pensano che al pubblico impiegato contrattualizzato sia invece applicabile il nuovo articolo 18 della legge n. 300/70, e quindi, conseguentemente, il nuovo rito; altri ritengono invece non applicabile l'art. 18 ma sicuramente utilizzabile il nuovo rito.

La tesi di chi è favorevole alla applicazione del nuovo articolo dello Statuto dei lavoratori e della nuova procedura per l'impugnazione dei licenziamenti è, sostanzialmente, questa: il vecchio testo dell'art. 18 non è più in vigore e non risultando neppure implicitamente, nella legge 92/2012, un suo mantenimento in vita solamente per la pubblica amministrazione, se l'applicazione della legge per i dipendenti pubblici dovesse avvenire, solo dopo i futuri interventi di armonizzazione di cui al comma 8 della legge n. 92/2012, si creerebbe un vuoto normativo riguardo alla tutela di questi lavoratori.

Giocano inoltre, a favore della applicabilità, anche il disposto dell'art. 2 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 che stabilisce che: *I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve...* e il

comma 2 dell'art. 51, sempre del d.lgs. n. 165, che recita:

La legge 20 maggio 1970 n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti.

Questo rinvio alle successive modificazioni ed integrazioni viene letto come un rinvio mobile, che rende quindi possibile una diretta applicazione delle norme nuove al dipendente pubblico (in questo senso, tra gli altri, anche: R. Riviero-Indicazioni operative sul rito Fornero). Inoltre l'applicazione dell'art. 18 e del nuovo rito anche alle controversie dei lavoratori pubblici solo deriva dal disposto del comma 2 dell'art. 51 del d.lgs. 165/2001, ma è anche coerente: “*con le opzioni di fondo della riforma perché se la finalità della nuova legge è quella di dare certezze alle parti dei rapporti di lavoro ai quali si applica l'art. 18 st. lav., non si vede perché i lavoratori e le amministrazioni pubbliche debbano essere discriminati sotto il profilo processuale.*”

(Pietro Curzio – Il nuovo rito per i licenziamenti). L'autore ritiene, quindi, che tale normativa sia pienamente applicabile, fino a quando non si concretizzeranno le future iniziative di armonizzazione.

Favorevoli anche Margherita Leone ed Amelia Torrice (Il procedimento per la impugnativa dei licenziamenti: il legislatore strabico – in “La legge n. 92 del 2012- Riforma Fornero: un’analisi ragionata) per le quali: “...*la tutela reintegratoria reale assicurata a questa categoria di lavoratori, non sembra posta seriamente in discussione dai commi 7 e 8perché dette disposizioni mirano a precisare sul piano sostanziale i rapporti tra riforma del mercato del lavoro e disciplina dell’impiego pubblico. Il comma 48 dell’art. 1 mira invece a restringere il campo di applicazione*”.

C’è poi chi ritiene che alla pubblica amministrazione si debba applicare anche il nuovo testo dell’art. 6 della legge n. 604/1966, come modificato dal comma 38 dell’art. 1 della legge c.d. Fornero; se così non fosse si avrebbero, come conseguenza, due termini diversi per l’impugnazione dei licenziamenti ex art. 18: 270 giorni per i dipendenti pubblici e 180 per quelli privati.

Tra i sostenitori di questa tesi, Alberto Tamperi che ne: “Il licenziamento del pubblico dipendente dopo la riforma Fornero” argomenta che modificati articoli 18 e 6 sono di immediata applicazione perché trattasi solamente di cambiamenti apportati a leggi preesistenti, leggi che erano già state espressamente dichiarate applicabili alla pubblica amministrazione, alla quale non si applica invece il nuovo rito in quanto questo è stato introdotto *ex novo* dalla legge n. 92/2012.

No alla applicazione dell’art. 18 ma sì all’applicazione del rito, invece, per Michele Gerardo e Adolfo Mutarelli per i quali non si applicano al pubblico impiego le riforme sostanziali della legge Fornero - in quanto criteri e principi sui quali si dovrà poi intervenire con successiva armonizzazione – e di conseguenza anche il nuovo art. 18, e questo non solo perché nella legge non vi è espressa previsione dell’applicabilità dell’articolo al settore pubblico ma anche perché, dicono gli autori: “*la previsione di cui al comma 7 dell’art. 1 della l. 92/2012 intende porsi come argine al rinvio dinamico contenuto nelle ricordate disposizioni del d.lgs. 165/2001 (cioè gli artt. 2 comma 2 e 51 comma 2 del decreto, sopra riportate) escludendone l’operatività.*”

(Licenziamento riformato e pubblico impiego – in

www.judicium.it

).

Diverso il discorso per quanto riguarda la possibilità di utilizzare, per le impugnazioni, il nuovo rito, ed in questo senso gli autori si domandano in cosa potrebbe concretizzarsi una eventuale

futura armonizzazione (in base al disposto del comma 8) in relazione alla procedura, se non in un altro rito ancora, specifico solo per il pubblico? Ecco perché se: *"è comprensibile sul piano della ragionevolezza che il recesso della pubblica amministrazione sia regolato da norme diverse da quelle che disciplinano l'analogo potere dei datori di lavoro privati, non altrettanto può dirsi a proposito della disciplina processuale delle controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei licenziamenti"*.

Gli autori infatti considerano ancora vigente, per il pubblico, l'art. 18 nella sua formulazione originaria, ritenendo possibile questa convivenza in base alla interpretazione letterale del comma 47 dell'art. 1 della legge che, disponendo che il nuovo rito si applichi alle ipotesi disciplinate: “

dall'art. 18 l. 20 maggio 1970 n. 300

e

successive modificazioni",

renderebbe possibile, attraverso l'uso della congiunzione

e

, la contemporanea esistenza dei due testi. Pertanto il lavoratore pubblico non potrà agire in giudizio sulla base del nuovo articolo 18, essendo ancora valide per lui le disposizioni del vecchio articolo, ma potrà tuttavia azionare la sua domanda con il nuovo e più rapido rito.

Contrari alla applicazione

Per quanto riguarda gli autori che hanno ritenuto l'inapplicabilità delle norme al settore pubblico, praticamente tutti hanno criticato l'introduzione dei due commi 7 e 8 che, oltre ad essere criptici nella loro scrittura, rappresentano comunque, a loro avviso, un passo indietro rispetto al percorso di avvicinamento tra pubblico e privato iniziato con la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico.

La tesi di base – riportata in termini riassuntivi non essendo possibile, per ragioni di spazio riportare i vari ragionamenti - è che, stante il disposto dei citati commi 7 e 8, scoglio ritenuto non superabile, non si può che ritenere che il legislatore abbia voluto mantenere ancora in vigore, solo per la pubblica amministrazione, le vecchie disposizioni dell'art. 18 L. 300/70.

Questa tesi viene ampiamente discussa, tra gli altri, da Franco Carinci che nel suo scritto: *"Art. 18 St. Lav. per il pubblico impiego cercasi disperatamente"*

(in Lav. pubbl. amm. 2/2012), per quanto riguarda la possibilità di una convivenza tra vecchio e nuovo testo dell'art. 18, ricorda, argomentando approfonditamente, il precedente creatosi con il decreto legislativo 276/2003, in base al quale coesistevano, relativamente al trasferimento d'azienda ed al tempo parziale, due testi differenti: uno, il nuovo, per il settore privato, l'altro, il

vecchio, per il pubblico.

L'applicazione di questo "modello" alla legge n. 92/2012 può indicare una soluzione laddove sembra esserci contraddizione.

L'autore fa, a questo proposito, una interessante riflessione sulla nuova terminologia usata ormai dal legislatore, e dice: "*...terminologia nuova, centrata sull'applicazione di una norma, che, a prescindere dall'imprecisione ed approssimazione della lettera della legge, se modificata non è novellata, e se cancellata non è abrogata, ma diversificata nella sua sfera di applicazione*". Cioè disapplicata solo per alcuni o che sopravvive solo per altri, con una conversione della terminologia da abrogazione a disapplicazione.

Ed in effetti, a ben leggere, il comma 42 dell'articolo 1 - cioè il comma che riscrive non solo la rubrica dell'art. 18 dello Statuto ma integralmente i suoi commi da 1 a 6 – dice che "*All'articolo 18 della leggesono apportate le seguenti*

modificazioni

....".

Non si parla di sostituzione del vecchio testo dell'articolo con il nuovo, ma solo di modificazioni.

L'autore conclude così il suo ragionamento: "*...non sembra affatto da escludere che una volta interpretata l'arruffata lettera dell'art. 1, commi 7 e 8 l. n. 92/2012 nel senso di escluderne l'applicabilità alle pubbliche amministrazioni, la disposizione dell'art. 51 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 vada intesa come riferita al vecchio testo dell'art. 18 St.Lav. a tutt'oggi vigente, ma con un ambito applicativo ridotto, cioè confinato all'impiego pubblico. Mentre, a sua volta, il nuovo testo dello staso articolo sostituisce sì il vecchio, ma anch'esso con un ambito applicativo ristretto, cioè limitato al lavoro privato*".

La Magistratura

Tribunale di Perugia, sezione lavoro, ordinanza del 15 gennaio 2013.

I giudici hanno ritenuto applicabile, anche ai pubblici dipendenti privatizzati, il nuovo rito per l'impugnazione del licenziamento introdotto dalla legge 92/2012.

Il collegio ritiene applicabile sia il nuovo testo dell'articolo 18 Stat. Lav. che, conseguentemente, il nuovo rito, e questo sulla base del disposto dell'art. 51 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001. I giudici specificano poi che, anche se si volesse ritenere non applicabile al lavoratore pubblico la nuova disciplina dell'art. 18, si deve comunque tenere conto del comma 67 della legge 92, che stabilisce che il nuovo rito si applichi a *tutte* le controversie instaurate *dopo* l'entrata in vigore della legge, disposizione che non consente eccezioni e per la quale, quindi, alla nuova procedura possono accedere anche gli impiegati pubblici.

Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, sezione lavoro, ordinanza del 2 aprile 2013.

Anche questo tribunale ritiene applicabile al lavoratore pubblico sia il nuovo rito che la nuova normativa dell'art. 18, e per quanto riguarda quest'ultimo i giudici sostengono che non si può giungere ad una diversa conclusione, cioè nella specie l'applicazione dell'articolo nel testo vigente ante riforma perché: *“l'art. 51 comma 2 d.lgs. 165/2001 contiene un rinvio mobile all'art. 18 Stat. Lav. e successive modificazioni ed integrazione, sicché ogni novella della norma statutaria si rende applicabile al pubblico impiego in forza del richiamato rinvio; una diversa conclusione non appare giustificabile sulla scorta dell'art. 1 comma 8 l. 92/2012, sia perché ritenendo che detta disposizione abbia reso inapplicabile la novella dell'art. 18 Stat. Lav. ai rapporti di pubblico impiego si giungerebbe all'assurdo che non sarebbe possibile individuare il regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi adottati contro i dipendenti pubblici – non pare avere agganci testuali la tesi, peraltro contraddetta dal testo dell'art. 51 d.lgs. 165/2001, della sopravvivenza*

in subiecta

materia dell'articolo 18 Stat. Lav. ante riforma – e sia perché il citato art. 1 comma 8 l. 92/2012 ragiona di armonizzazione della disciplina relativa ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, sicché deve ritenersi (l'esigenza di armonizzazione non avendo senso altrimenti) che esso si riferisca (

e qui i giudici prospettano una interpretazione interessante)

a quei corpora normativi (si pensi tra tutti al contratto di lavoro a tempo determinato, per il quale l'art. 36 d.lgs.n.165/2001 prevede una regolamentazione in parte difforme da quella di cui alla legge 368/2001) che ancora si presentavano (e si presentano) parzialmente divergenti tra il rapporto di lavoro pubblico e quello privato (tale non è l'ipotesi dell'art. 18 Stat.lav.) ed è stato dettato al precipuo fine di evitare che l'espressa qualificazione della novella del 2012 come principi e criteri regolatori del lavoro pubblico potesse essere interpretata come estensione ed applicabilità tout court dei primi al secondo”.

Il ragionamento dei giudici parte probabilmente dal presupposto che, mentre sui poteri datoriali di licenziamento del lavoratore c'è in parte divergenza tra il pubblico e il privato, per quanto riguarda invece i poteri del giudice in caso di licenziamento illegittimo, questi sono sempre stati uguali per i lavoratori pubblici e privati, essendosi in entrambi i casi sempre applicato il disposto dell'art. 18.

Pertanto l'armonizzazione di cui parla il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 92/2012 è necessaria, secondo i giudici, solo per quanto riguarda le norme in cui vi è difformità tra pubblico e privato, come appunto nel caso dell'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 citato nella sentenza, mentre laddove non esista difformità non necessita, ovviamente, nessuna preventiva armonizzazione.

Concludendo, senza prendere posizione, si potrebbe finire questo, necessariamente breve, *exc ursus*

esattamente riproponendo la domanda iniziale: il novellato (o più precisamente modificato) articolo 18 della legge 300/1070, ed il conseguente rito introdotto dalla legge n. 92/2012, si applicano al pubblico impiegato?

Sicuramente il legislatore avrebbe potuto fare uno sforzo in più, per rendere più chiaro il suo intento.

orsini@aranagenzia.it

[Articolo 18-legge 300-70](#)