

zione giuridica — lasciando essa invero al datore di lavoro, nel caso di avvenuto accertamento giudiziale del difetto degli estremi del licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo, la facoltà alternativa di riassumere il prestatore di lavoro ovvero di risarcirgli il danno mediante il versamento di un'indennità di variabile misura (art. 8 della stessa legge), invece la norma di cui all'art. 140, 4° comma, d. pres. n. 858 del 1963 in esame non ha affatto previsto una tale facoltà alternativa. Conseguentemente si deve affermare che, in base ai ricordati principi generali, l'accertamento, nei confronti, del personale delle esattorie — sussistendo i ricordati presupposti — dell'invalidità del licenziamento la cui causa giuridica non sia qualificata da «fondati motivi» comporta il ripristino della situazione giuridica precedente a tale atto, il quale resta pertanto privo ex tunc di qualsiasi effetto, onde viene attribuito ad ogni singolo lavoratore ingiustamente licenziato (e non alla collettività dei dipendenti come sembra argomentarsi nella memoria dei resistenti: cfr. l'ultima parte della disposizione esaminata) il diritto al mantenimento del posto di lavoro. La disposizione in parola — che trova fondamento in ragioni oltre che sociali, altresì pubblicistiche connesse alle esigenze di funzionalità del servizio esattoriale — ha pertanto anticipato anche la disposizione dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori che ha assicurato la c.d. tutela reale della stabilità del posto di lavoro in tutte le ipotesi (riconducibili alla previsione dell'art. 35 dello stesso statuto) di licenziamenti inefficaci invalidi per mancanza di giusta causa o giustificati motivi a norma della legge n. 604 del 1966, ovvero nulli a norma della legge stessa.

Posto quindi che il rapporto di lavoro deve considerarsi stabile e come tale sottratto alla sospensione del decorso delle prescrizioni di cui degli art. 2948, n. 4, 2955, n. 2, e 2956, n. 1, cod. civ. (cfr. Corte cost. n. 63 del 10 giugno 1966, *id.*, 1966, I, 985) se regolato da una disciplina che, sul piano sostanziale, subordini la validità del licenziamento alla sussistenza di cause oggettive e predeterminate e, sul piano processuale, affidi al giudice il sindacato su tali circostanze e la possibilità di rimuovere gli effetti del licenziamento stesso (cfr. la già cit. Sez. un. n. 1268 del 1976; v. altresì, per es., fra le più recenti, sent. n. 2674 del 27 maggio 1978, *id.*, Rep. 1978, voce *Prescrizione e decadenza*, n. 55, e nn. 1557 e 1691, rispettivamente, del 13 e del 23 marzo 1979, *id.*, Rep. 1979, voce *cit.*, nn. 36, 60), una tale situazione appare sussistere, nella ricorrenza di specifici presupposti, anche nei riguardi dei dipendenti di che trattasi, così come del resto già ritenuto da questa Suprema corte nella cit. sentenza n. 1355 del 1976 (che, tra l'altro, ha indicato i limiti della concreta diretta coercibilità dell'ordine di reintegrazione nel posto di lavoro; sull'argomento, v. poi sent. n. 262 del 20 gennaio 1978, *id.*, 1978, I, 1486).

Tutto ciò non è stato considerato dal tribunale che, accertando la data di conferma della gestione esattoriale nei confronti della G.e.r.i.t. e l'anzianità di iscrizione al fondo di previdenza dei singoli resistenti, avrebbe dovuto esaminare la regolarità e il fondamento delle eccezioni di prescrizione alla stregua di quanto questa Suprema corte ha affermato nella cit. sent. n. 1268 del 1976 e nelle numerose decisioni che ad esse hanno fatto seguito circa l'inapplicabilità del principio della non decorrenza della prescrizione per i crediti di lavoro ove si tratti di rapporti dotati di stabilità reale (v. peraltro le recenti Corte cost. nn. 40 e 41 del 1° giugno 1979, *id.*, 1979, I, 1648).

Pertanto, debbono essere rigettati il primo, il secondo il quinto motivo del ricorso principale, nonché il primo, il secondo e il terzo motivo del ricorso incidentale e deve essere dichiarato inammissibile il sesto motivo del ricorso principale; in accoglimento invece del terzo e del quarto motivo del ricorso principale nonché del quarto motivo del ricorso incidentale la sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio della causa ad altro giudice d'appello, che si designa nel Tribunale di Avellino, sezione lavoro, il quale, in relazione ai motivi accolti, dovrà procedere a nuovo esame del merito tenendo conto dei rilievi e dei principi esposti nella presente decisione. (Omissis)

Per questi motivi, ecc.

CORTE DI CASSAZIONE: Sezioni unite civili; sentenza 13 maggio 1980, n. 3135; Pres. G. ROSSI, Est. CURSANITI, P. M. GRIMALDI (concl. diff.); Università agraria di Bracciano (Avv. G. ROMANELLI, FRANCHI) c. Bergodi ed altri (Avv. HOFMAN). Regolamento di giurisdizione.

Impiegato dello Stato e pubblico — Dipendenti di università agrarie dell'ex Stato pontificio — Controversie di impiego —

Giurisdizione amministrativa (Cod. proc. civ., art. 409, n. 4; legge 4 agosto 1894 n. 397, ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato pontificio; legge 16 giugno 1927 n. 1766, conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924 n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici del regno, del r.d. 28 agosto 1924 n. 1484, che modifica l'art. 26 r.d. 22 maggio 1924 n. 751 e del r.d. 16 maggio 1926 n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 r.d.l. 22 maggio 1924 n. 751; r.d. 26 febbraio 1928 n. 332, regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927 n. 1766).

Le università agrarie delle province dell'ex Stato pontificio non sono enti pubblici economici, con la conseguenza che le controversie di impiego dei dipendenti (nella specie, ai dipendenti salariati fissi dell'Università agraria di Bracciano) rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. (1)

(1) Università agrarie e giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per le controversie di impiego dei dipendenti.

La sentenza (annotata da A. FINOCCHIARO, in *Giust. civ.*, 1980, I, 1815; da N. MARZONA, in *Le regioni*, 1980, 1058 e da MORSILLO, in *Giur. agr. it.*, 1980, 608) segna un mutamento di giurisprudenza. In precedenza era stata ritenuta la natura di enti pubblici economici delle università o associazioni agrarie dell'ex Stato pontificio, e quindi la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie dei dipendenti: Cass. 26 aprile 1977, n. 1562, *Foro it.*, Rep. 1977, voce *Impiegato dello Stato*, n. 190; 28 giugno 1975, n. 2544, *id.*, Rep. 1976, voce *Usi civici*, n. 37; 8 maggio 1957, n. 1577, *id.*, Rep. 1957, voce *Diritti promiscui*, n. 55; Trib. Viterbo 13 novembre 1975, *id.*, Rep. 1977, voce *cit.*, n. 189. (Sulla natura privata del rapporto di lavoro con ente pubblico economico, cfr. la nota di richiami di C. M. BARONE a Cass. n. 6564/1979, *id.*, 1980, I, 53).

Nella specie, alcuni dipendenti dell'Università agraria di Bracciano avevano chiesto al pretore del lavoro l'applicazione dei contratti per i salariati fissi vigenti nella provincia di Roma. L'università agraria convenuta ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione assumendo che essa non ha natura di ente pubblico economico e che pertanto le controversie di impiego dei dipendenti dovevano essere devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Per intendere il mutamento di giurisprudenza in parola, va ricordato che l'art. 409, n. 4, cod. proc. civ. nell'individuare l'ente pubblico economico presenta l'indubbio merito di adottare un criterio sostanziale imperniato sulla natura dell'attività dell'ente pubblico, in sostituzione del criterio formale dell'inquadramento nelle associazioni professionali previsto dall'art. 2093 cod. civ. e sul piano processuale dall'abrogato art. 429, n. 3, cod. proc. civile.

Sulla natura dell'ente pubblico economico, si è avuta una ricca elaborazione giurisprudenziale sin da quando, soppresso l'ordinamento corporativo, il Consiglio di Stato ritenne che, non esistendo più enti economici inquadriati nelle preesistenti organizzazioni sindacali, tutti i rapporti di impiego intercorrenti con enti pubblici fossero di sua esclusiva competenza. La Cassazione rifiutò siffatto orientamento ed affermò con ripetute decisioni il principio secondo cui l'inquadramento nelle ex associazioni sindacali costituiva soltanto un indice di riferimento esteriore per riconoscere gli enti pubblici economici che invece, sul piano sostanziale, andavano individuati in quegli enti «esplicitanti un'attività economica in regime di libera concorrenza analoga a quella dei comuni imprenditori e rivolta non già alla realizzazione immediata di un fine pubblico, bensì al conseguimento di lucri mediante partecipazione alla vita degli affari» (Cass. 6 agosto 1946, n. 1089, *id.*, 1946, I, 665; 9 giugno 1952, n. 1645, *id.*, 1952, I, 843; 17 maggio 1968, n. 1543, *id.*, 1968, I, 1790; 10 febbraio 1969, n. 450, *id.*, 1969, I, 2305). Per altro, la insussistenza dei due requisiti del lucro e dell'attività concorrenziale ha fatto escludere la giurisdizione del giudice ordinario (Cass. 5 luglio 1965, n. 1406, *id.*, 1966, I, 126; 22 novembre 1966, n. 2781, *id.*, Rep. 1966, voce *Impiegato dello Stato*, n. 933).

Ma successivamente il requisito della «concorrenzialità» è stato ritenuto non essenziale per la qualificazione dell'attività dell'ente pubblico come ente economico, mentre essenziale è stata ritenuta la gestione di affari economici al fine di conseguire risultati patrimoniali (scopi di lucro), ancorché strumentalizzata e mediata collegata al fine pubblico dell'ente e alla soddisfazione di interessi collettivi (Cass. 14 ottobre 1971, n. 2896, *id.*, 1972, I, 1718, con nota di F. SATTI). Ha precisato la richiamata Cassazione che nel caso di enti in cui accanto ad attività imprenditoriali (commerciali, produzione di beni e di servizi) viene svolta anche attività più propriamente pubblicistica, ed esercitata, quindi, anche poteri autoritativi, la qualificazione debba essere fatta caso per caso, dovendosi intendere il regolamento privatistico più in termini di prevalenza che di esclusività delle funzioni dell'altro tipo.

È stato ritenuto che l'art. 409, n. 4, cod. proc. civ. si è adeguato al ricordato ultimo orientamento giurisprudenziale, allorché introduce nella formula dell'attività economica il criterio della «prevalenza» che si coglie anche nell'art. 37 dello statuto dei lavoratori. È stato altresì ritenuto che così intesa la norma dell'art. 409, n. 4, cod. proc. civ. segna un passo avanti rispetto all'art. 39 legge 6 dicembre 1971 n. 1034 istitutiva dei tribunali regionali amministrativi, perché, mentre quest'ultima norma si era limitata ad assicurare i destinatari dei suoi propositi conservatori del precedente stato di diritto, l'art. 409, n. 4, invece aveva fatto proprio il criterio della «prevalenza» dell'attività economica nelle ricche implicazioni di cui alla giurisprudenza della Cassazione richiamata (ANDRIOLI [A. PIOTI PISANI, G. PEZZANO,

La Corte, ecc. — *Svolgimento del processo.* — Marino Ber-
godi, Osvaldo Moretti, Giulio Ferretti, Bruno Neri, Ottavio Pol-
lastrini e Oliviero Faraoni, con ricorso al Pretore di Bracciano
quale magistrato del lavoro, premesso che essi prestavano lavoro
alle dipendenze dell'Università agraria di Bracciano, chiesero che
la detta università fosse dichiarata tenuta all'applicazione dei

contratti di lavoro in vigore nella provincia di Roma per i sala-
riati fissi in agricoltura e fosse condannata — previi accertamen-
ti tecnico e, se necessario a tal fine, sequestro dei registri conta-
bili — al pagamento delle maggiori somme che sarebbero apparse
dovute in applicazione dei detti contratti per il lavoro prestato.
L'Università agraria di Bracciano ha proposto regolamento pre-

C. M. BARONE], *Le controversie in materia di lavoro*, 1974, 47-59; ma
v. anche, tra gli altri, PERA, *Rassegna di giurisprudenza sul codice di
procedura civile*, diretta da M. STELLA RICHTER, 1967, II, 1701 ss.;
Id., *Appendice di aggiornamento*, 1973, II, 1436 ss.; Id., 2° *Appen-
dice di aggiornamento*, 1978, II, 1855 ss.; FERRARO, in *Commentario*,
diretto da G. GIUGNI, 1979, 665 ss. ed ivi richiami).

Se questo ricordato è il terreno in cui si è sviluppata la elaborazio-
ne sulla natura dell'ente pubblico economico, la sentenza riportata
ha escluso la natura di ente pubblico economico dell'Università agra-
ria di Bracciano in base alle seguenti considerazioni:

a) È stata ritenuta del tutto incongrua la qualificazione di economi-
cità per enti a base associativa, come l'Università agraria di Braccia-
no, in quanto l'ente pubblico economico risponde anche storicamente
all'esigenza di svincolare l'azione di dati istituti pubblici dai rigidi
schemi imposti dalla loro sottoposizione ai normali controlli. Secondo
la corte, a tale esigenza non è certo ispirata la disciplina delle uni-
versità o associazioni agrarie dell'ex Stato pontificio sia con riguardo
alla legge 397/1894, che controlli sostitutivi per esse prevede, sia con
riguardo alla nuova disciplina degli usi civici (legge 1766/1927 e r.d.
332/1928) che ha assimilato i compiti, quanto agli usi civici, tra
tali associazioni agrarie e il comune.

b) In particolare, ha sottolineato la sentenza che non appare più
sostenibile la natura di ente pubblico economico che la precedente
giurisprudenza (v. soprattutto Cass. n. 2544/1975, cit.) attribuiva alle
università o associazioni agrarie dell'ex Stato pontificio in forza della
legge 397/1894. Ha osservato la corte che l'art. 63 r.d. 332/1928 ha
abrogato il regolamento di attuazione della legge 397/1894, approvato
con r.d. 29 ottobre 1922 n. 1472, ed inoltre l'art. 26 legge 1766/1927
ha stabilito che tutte le università o associazioni agrarie, e quindi
anche quelle di cui alla legge 397/1894, debbono essere amministrate
secondo la legge comunale e provinciale, e con quest'ultima devono
essere coordinati gli statuti e i regolamenti delle associazioni stesse
(art. 59 r.d. 332/1928). Inoltre, ha osservato la corte, la natura di
ente pubblico economico dell'Università agraria di Bracciano viene
esclusa dalle disposizioni del suo stesso statuto e regolamento, dalle
quali risulta che essa ha per oggetto il godimento in natura dei pro-
dotti dei tenimenti di sua proprietà e l'esercizio (non importa se an-
che in affitto) delle servitù attive di semina, pascolo e legnatico sulle
terre dell'ex feudo di Bracciano sino alla risoluzione degli usi civici.
e, dopo, il godimento in natura dei prodotti della terra che le per-
verranno a seguito della risoluzione, nonché la promozione della gra-
duale trasformazione delle terre per la loro assegnazione agli utenti
coltivatori diretti; che essa, come già ricordato, è soggetta a controlli
autoritativi simili a quelli cui è soggetto il comune, in conformità
del resto dell'art. 26 legge 1766/1927 e dell'art. 58 del r.d. 332/1928
che prevedono la ingerenza del comune nell'amministrazione dei beni
delle associazioni agrarie.

c) Ed ancora la sentenza riportata, criticando il precedente orienta-
mento giurisprudenziale abbandonato, ha affermato che l'espressione
«amministrazione sociale di mandrie e di bestiame» contenuta nel-
l'art. 1 legge 397/1894 non va riferita all'esercizio da parte delle uni-
versità o associazioni agrarie di un'impresa sociale di allevamento del
bestiame, ma piuttosto ad una delle forme di uso civico da parte
della generalità degli abitanti di un comune o di una frazione o di
una classe di cittadini consistente nell'uso collettivo, in particolare
quello di pascolo. Anche con riferimento alla vendita delle erbe e
al taglio, la sentenza riportata ha escluso che possa parlarsi di natura
economica dell'università o dell'associazione agraria, sottolineando
che l'art. 46 del sopravvenuto e ora vigente regolamento di cui al
r.d. 332/1928 per l'applicazione della legge 1766/1927 prevede la
vendita di erbe e della legna esuberanti a profitto del comune o del-
l'associazione, con divieto di divisione tra gli utenti del ricavato della
vendita.

Può ritenersi in generale che la decisione adottata dalla sentenza
trova fondamento nella finalità della legge 1766/1927 che dichiarò la
sua ostilità per le gestioni collettive, dando la facoltà al ministero
dell'agricoltura di provvedere allo scioglimento delle università o as-
sociazioni agrarie in tutti i casi di «patrimonio insufficiente ai bisogni
degli utenti» o quando «vi siano motivi per ritenere inutili o dan-
nose l'esistenza di esse», e disponendo il trasferimento dei terreni
delle università o associazioni agrarie disciolte ai comuni o alle fra-
zioni nel cui territorio essi si trovano (art. 25 e 26). Il legislatore del
1927 per i terreni di cat. A (pascoli e boschi) piuttosto che dare vita
a domini collettivi intendeva creare terre pubbliche a destinazione
ontologica, mentre per le terre di cat. B (terre produttive) intendeva
nvece creare piccole proprietà individuali inserite in razionali piani
produttivi. Tali intenti legislativi sono falliti per via della sostanziale
inapplicabilità da parte dei commissari regionali della legge per
quanto concerne liquidazioni e verifiche (Lorizio, *Demani civici e
comunità montane. Regioni Lazio, Umbria, Toscana, Abruzzo e Cam-
pania*, 1979, 61-62), ma ciò non toglie che il legislatore del 1927, con
la proclamata ingerenza dei comuni in materia di usi civici e la assi-
milazione delle università e associazioni agrarie ai comuni stessi, ab-

legge del 1927, i beni civici potrebbero anche avere destinazioni non
produttive, ad esempio per la tutela dell'ambiente.

D'altra parte, tali finalità della legge del 1927 possono cogliersi
in quella dottrina e giurisprudenza che disputò sul carattere pubblico
o privato delle associazioni agrarie.

È noto che nel XVIII secolo, in nome della libertà di iniziativa e
del diritto di proprietà individuale, furono portati attacchi alle strut-
ture feudali della proprietà terriera che prevedevano su molte terre
pubbliche e private il diritto dei contadini di pascolare greggi o di
impiantarvi provvisori seminativi. In Italia, furono la rivoluzione fran-
cese e la codificazione napoleonica a mettere al bando gli antichi di-
ritti feudali dei contadini, affermando la nuova concezione della pro-
prietà individuale che non tollerava la divisione del bene per «utili-
tà» (dominio eminente, dominio utile). Ed è altresì noto che nella
lotta contro il regime di proprietà feudale, portato avanti dallo Stato
postunitario in nome della proprietà individuale consacrata nel co-
dice civile del 1865, vi furono resistenze per la eliminazione dei do-
mini collettivi come testimoniano le leggi 24 giugno 1888 n. 5489 e
4 agosto 1894 n. 397: e cioè, nonostante la proclamata nuova conce-
zione della proprietà individuale, nelle province dell'ex Stato pontifi-
cio e nell'Italia centrale si ebbe il fenomeno della tacita costituzione
di amministrazioni collettive che dalle ricordate leggi 5489/1888 e
397/1894 ricevettero veste di legalità, con una speciale autonomia ri-
spetto al comune che potrebbe dirsi di natura privatistica consideran-
dosi le terre appartenenti ai cittadini e non al comune.

La legge 1766/1927 sugli usi civici, come già detto, dichiarò la sua
ostilità per le gestioni collettive abrogando quelle disposizioni della
legge 397/1894 che le avevano favorite per le province dell'ex Stato
pontificio. Tale situazione è chiaramente espressa dalla dottrina:
«Ma lo sdoppiamento dell'unità comunale, non verificatosi nel corso
dei secoli a causa delle pretese degli originari, perché costoro cumu-
lavano con la gestione delle terre pubbliche anche la rappresentanza
di ogni altro interesse della comunità, venne a trarre alimento, sia
pure con finalità diversa, sotto la spinta sociale comunista che teneva
agitata le popolazioni rurali, dalla ricordata legge 4 agosto 1894
n. 397 sull'ordinamento dei domini collettivi nelle province ex pon-
tificie. In essa si accolse il principio, già adombrato nella precedente
legge 24 giugno 1888 n. 5489 per la liquidazione delle servitù civiche,
che le terre originarie dei comuni e le altre provenienti dall'affran-
cazione delle servitù esercitate sulle terre private appartenessero ai
cittadini e non al comune, come se questo, nello stesso modo che in
passato le comunità, non sia stato sempre il naturale e legittimo rap-
presentante dei cittadini. Si sdoppiò quindi la personalità dell'ente
comune, ed accanto ad esso si pose l'associazione degli utenti, a cui
fu dato il nome di università, che non soltanto non risponde alla
funzione per lo innanzi espletata da istituti di tal nome, ma non
si riallaccia neppure ai motivi per cui sorsero nel Lazio alcune pri-
vate associazioni, le così dette università dell'arte agraria, costituite
dalla classe dei bovatieri, che perseguiva scopi egoistici non rispon-
denti ai bisogni di tutti gli agricoltori. La stessa intestazione della
legge del 1894 ne spiega e caratterizza le finalità, e cioè godimento
collettivo del patrimonio con assegno temporaneo delle terre a
coltura, come preludio forse all'azienda sovietica ed a conquiste fu-
ture» (DE RENSIS, *Appunti sulla proprietà collettiva e suo ordina-
mento*, in *Riv. dir. agr.*, 1942, I, 51). Ma l'acquisizione ai comuni
delle terre delle università o associazioni agrarie fu in molti casi
contestata e per le «partecipanze emiliane» vi fu «grande battaglia»
che si è ritenuta sopita con un equo contemperamento, previsto dal-
l'art. 65 del regolamento di cui al r.d. 332/1928, «da ritenersi
quale una larga applicazione dell'istituto della legittimazione delle
occupazioni (art. 9 legge del 1927) e giustificato dal fatto che le
«partecipanze» posseggono soltanto terre coltivate sostanzialmente mi-
gliorate, divise in parcelle e godute da una gran massa di citta-
dini» (DE RENSIS, *op. cit.*, 55; in argomento v. anche FRASSOLDATI,
Le partecipazioni agrarie emiliane, 1956, il quale sostiene tra l'altro
la natura di ente pubblico delle dette «partecipazioni»).

Proprio perché la legge 1766/1927 aveva espresso disfavore verso
le gestioni collettive, Cass. 30 aprile 1946, n. 533, *Foro it.*, Rep. 1946,
voce *Corpo morale*, n. 7, affermò per la prima volta che le con-
cessioni a scopo di coltivazione delle utenze dei terreni, in proprietà
delle università agrarie, si concretavano in un atto amministrativo
demandato al potere discrezionale dell'ente ed impugnabile solo in
sede giurisdizionale amministrativa e non in sede ordinaria. Raffer-
marono il carattere pubblico delle università agrarie anche Cass. 17
marzo 1948, n. 423, *id.*, 1949, I, 721; App. Torino 13 maggio 1955,
id., 1955, I, 1444.

Pertanto, affermata la natura di ente pubblico dell'università agra-
ria, non poteva non porsi il problema se esse svolgevano o meno
prevalente attività economica.

Dopo il precedente indirizzo giurisprudenziale abbandonato, ora
con la sentenza riportata la Cassazione a sezioni unite ha escluso che
le università agrarie svolgono prevalentemente attività imprenditoriale,
e la soluzione adottata sembra che abbia adottato alla luce dei motivi

Infine, resta comunque aperto il problema in generale della giurisdizione in materia di controversie per i pubblici dipendenti. Ormai da tempo, al di là della distinzione tra enti pubblici economici e non, si avverte l'esigenza che i rapporti di impiego dei dipendenti pubblici siano assoggettati alla giurisdizione del giudice ordinario e le resistenze dei giudici in proposito sono considerate ingiustificate per via della mancanza di motivazioni giuridiche nella differenza tra impiego pubblico e privato. È considerata particolarmente grave la chiusura verso i pubblici dipendenti, rifiutando l'applicazione dello statuto dei lavoratori e la contrattazione collettiva per la definizione del trattamento economico, nonché l'attribuzione, delle controversie sul pubblico impiego alla giurisdizione esclusiva del giudice del lavoro, ostacolando a questo modo l'avanzato processo di formazione di un ampio blocco sociale esteso a larghi strati di lavoratori che solo negli ultimi tempi stanno conquistando la capacità di individuare obiettivi politici nuovi e di praticare scelte di aggregazione sindacale autentica (D'ALBERTI, cit., 538 e da ultimo v. le osservazioni critiche di PERA, *Legge e contrattazione collettiva nella regolamentazione del pubblico impiego* in *Foro it.*, 1979, V, 125).

Ma la riprodotta linea argomentativa è discutibile anzitutto per l'inadeguato peso dato all'impostazione in chiave storica del problema della natura delle università o associazioni agrarie delle quali si tratta. Infatti, essa non tiene in debito conto che le dette università o associazioni, al pari di analoghe organizzazioni di collettività venute in emersione in Italia, hanno quale base associativa le stesse popolazioni stanziate nei vari territori o alcune categorie (classi) di esse, e quale fine la regolamentazione dell'esercizio degli usi civici, compreso in tale ampio concetto sia il godimento promiscuo del demanio civico, sia l'esercizio di diritto d'uso civico su terre private, in entrambi i casi per il soddisfacimento di bisogni elementari della vita delle dette popolazioni o classi di popolazioni. E solo tenendo conto di ciò che si intende lo stretto collegamento fra le organizzazioni delle quali si tratta e le strutture pubbliche municipali. È noto che molti comuni dell'Italia centro-meridionale traggono la loro origine dall'insediamento di popolazioni, le quali dalla pastorizia e dal correlativo pascolo, dal legnatico, dalla coltivazione da altre forme di godimento collettivo delle terre ricavano i mezzi di sussistenza. Cosicché anche quando il comune acquista netta fisionomia di ente esponenziale a fini generali della collettività dei cittadini (considerata indipendentemente dall'utenza civica) e in quanto tale assume la titolarità di tutti indistintamente i beni e la gestione di tutti indistintamente i diritti riferibili alla collettività stessa, le organizzazioni in parola sovente permangono ad esprimere e a curare più direttamente gli interessi della collettività degli utenti, così svolgendo funzioni che spetterebbero al comune (e non rileva in senso contrario, ma semmai in tal senso, che per effetto della nuova normativa sul riordinamento degli usi civici — art. 26 legge n. 1766 del 1927, con la quale fu convertito in legge il decreto n. 751 del 1924 — i terreni d'uso civico siano stati aperti all'uso di tutti i cittadini superandosi, là dove ricorreva, la distinzione per classi e tendendosi a far di nuovo coincidere la collettività degli utenti con la generalità dei cittadini). Pertanto, pur non avverandosi in Italia il fenomeno, che per effetto della nuova normativa sul riordinamento degli usi civici — art. 26 legge n. 1766 del 1927, con la quale fu convertito in legge il decreto n. 751 del 1924 — i terreni d'uso civico siano stati aperti all'uso di tutti i cittadini superandosi, là dove ricorreva, la distinzione per classi e tendendosi a far di nuovo coincidere la collettività degli utenti con la generalità dei cittadini), la natura pubblicistica del-

l'organizzazione e il suo assoggettamento all'ingerenza del comune risultano giustificati e illuminati dalla totale o parziale identità di base associativa e dalla sostanziale assimilazione di compiti, quanto agli usi civici, fra l'una e l'altro.

Tutto ciò, per quanto concerne in particolare le università e associazioni agrarie delle province dell'ex Stato pontificio, risulta chiaramente dall'art. 1 legge n. 397 del 1884, sia per la parte (capov. 1°) che concerne le università, comunanze, partecipanze, associazioni che la legge considera istituite « a profitto della generale degli abitanti di un comune, o di una frazione di un comune, o di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi » o per « l'amministrazione sociale di mandrie di bestiame » (la legge non istituisce le cennate organizzazioni, ma le riferisce come organizzazioni, entificandole a collettività reali di utenti), sia per la parte (capov. 2°) che concerne le associazioni, anche esse riferibili e riferite a popolazioni o a classi di popolazioni, di esercenti « servitù » di uso civico — come il pascolo, la seminazione, il legnatico, la vendita di erbe, la fida, l'imposizione di tassa a titolo di pascolari —, servitù contemplate nell'art. 1 della legge n. 5489 del 1888 e delle quali quest'ultima legge dispose la liquidazione (con conseguenze diverse a seconda che si trattasse di « godimento in natura » o no, secondo gli art. 3, 4, 9; l'art. 9 parla, assai significativamente, di « indisponibilità per una popolazione », cioè di necessità di una popolazione) attribuendo la titolarità di una parte del bene gravato o dell'intero alla collettività degli utenti.

E tutto ciò poi trova rispondenza, su un piano generale, nella sopravvenuta normativa sul riordinamento degli usi civici ora in vigore: legge 16 giugno 1927 n. 1766 (con cui fu convertito il decreto n. 751 del 1924) e regolamento per l'applicazione di essa approvato con r. d. 26 febbraio 1928 n. 332. Infatti, dalla detta normativa, la quale (come si desume dall'ampiezza del riferimento dell'art. 1 della legge alle università e associazioni agrarie « comunque denominate » e dall'espresso richiamo dell'art. 7 della legge alle associazioni delle province ex pontificie e dell'art. 63 del regolamento al r. d. 29 ottobre 1922 n. 1472 che le riguarda) dispone anche per le associazioni in argomento, emerge una sostanziale assimilazione, fra comune ed associazioni agrarie, di posizione e di compiti, ora riferiti all'attuazione delle finalità della normativa (riordinamento degli usi e sistemazioni delle terre anche per la destinazione). È degno di nota fra l'altro: a) che il campo di applicazione della normativa viene definito con riferimento alle terre provenienti dalla liquidazione degli usi civici, e di tutte quelle possedute da « comuni, università, associazioni agrarie » purché soggette ad usi civici (cfr. art. 1 della legge; analoga espressione viene adoperata dall'art. 11 della legge là dove è stabilita la destinazione delle terre); b) che sia a favore del comune sia a favore dell'associazione degli utenti è prevista la devoluzione delle terre (ovviamente secondo la rispettiva provenienza) qualora, dopo la ripartizione (che è fra le destinazioni previste), gli assegnatari non adempiano gli obblighi locazioni degli utenti sono ammessi ad avvantaggiarsi delle disposizioni sul credito agrario e fondiario di cui al d.l. n. 1142 del 1918 per acquistare nuovi terreni allo scopo di aumentare la massa delle associazioni per i motivi previsti, le terre sono trasferite ai comuni (art. 25 della legge); c) che i terreni d'uso civico amministrati secondo le norme della legge comunale e provinciale (art. 26 della legge), cui devono essere coordinate gli statuti e i regolamenti delle associazioni stesse (art. 59 del regolamento); f) che sia ai comuni che alle associazioni agrarie è fatto obbligo di compilare nuovi regolamenti d'uso civico per le terre destinate al riparto (cfr. art. 59 del regolamento in relazione all'art. 12 della legge).

Le considerazioni fino ad ora svolte impongono di valutare con particolare rigore, ed anzi di ritenere insufficienti a sorreggere le conclusioni raggiunte dall'indirizzo che ora viene abbandonato, quegli elementi desunti dalla normativa in argomento (e particolarmente dalla legge n. 397 del 1884) che sono apparsi riveriti di economicità e di imprenditorialità (ma che tali avrebbero potuto persuasivamente apparire solo in un ben diverso contesto). Per esaminare subito quelli che sono sembrati decisivi, si consideri che l'espressione « amministrazione sociale di mandrie di bestiame », contenuta nell'art. 1 della legge n. 397 del 1884, lungi dal poter essere senz'altro riferita all'esercizio da parte delle associazioni agrarie di un'impresa sociale di allevamento di bestiame (« impresa armentizia »), va riferita a una delimitazione di uso civico (nel senso più ampio assunto all'inizio della

un comune o di una frazione o da parte di una classe di cittadini, al pari di quelle ivi indicate come « la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi »: in una parola come ad uno di quegli usi collettivi, in particolare quello di « pascolo » (cfr. pure l'art. 9 legge n. 5489 del 1888 che parla di esercizio della pastorizia) per la regolamentazione del quale si considerano « istituite » a profitto degli utenti le associazioni in argomento. E lo stesso può dirsi della vendita del taglio dei boschi, operazione la quale appare del tutto omogenea a quelle della vendita di erbe, del fidare o imporre tassa a titolo di pascolo, che l'art. 1 legge n. 5489 del 1888 enumera fra le servitù d'uso civico e l'art. 5, n. 1, della stessa legge espressamente definisce come forme di godimento indiretto, cioè contrapposto a quello diretto, ma nondimeno costituenti servitù d'uso civico o modi di esercitarle. Nel quadro del godimento indiretto riferito pur sempre agli usi civici, e cioè considerato quale forma ulteriore e affinata, per le popolazioni, di sopperire ai bisogni della vita nei limiti del godimento preesistente — anche se per le mutate condizioni essa non sia il solo modo di procurarsi i mezzi di sussistenza o non riguardi direttamente tutti i cittadini — va inteso « il riparto degli utenti » fra gli utenti, alla cui regolamentazione l'associazione era pure chiamata a provvedere in assemblea (art. 2, lett. d, legge n. 397 del 1894). Senza dire che l'art. 46 del sopravvenuto e ora vigente regolamento per l'applicazione della legge del 1927 sul riordinamento degli usi civici, regolamento approvato con r. d. 26 febbraio 1928 n. 332, prevede espressamente la vendita delle erbe e della legna esuberanti, sia pure destinandone, con maggior rigore, il profitto al comune o all'associazione agraria, con divisione della divisione del ricavato fra gli utenti. Sono, poi, operazioni in questa materia normali, e d'altronde collaterali e strutturali, quelle che tutti gli enti esponenti di collettività di utenza civica (collettività di esercenti usi civici), si tratti del comune o delle associazioni agrarie, compiono allorché concedono in godimento, verso corrispettivo, le terre in pendenza delle operazioni tendenti alla loro destinazione definitiva qual'è stabilita dall'art. 11 legge n. 1766 del 1927, ovvero quando si procurano nuovi terreni ai fini delle cennate operazioni (cfr. il richiamato art. 22 legge ora citata).

Se così è, non è dato argomentare da supposte particolarità distintive delle associazioni agrarie delle province dell'ex Stato pontificio rispetto ad altre associazioni agrarie istituite per la cura degli interessi di collettività di esercenti usi civici, al fine di ravvisare nelle prime natura di enti pubblici economici. Senza dire che, anche se tali particolarità fossero sussistite, esse sarebbero venute meno per effetto dell'entrata in vigore della nuova normativa sugli usi civici. È sufficiente rilevare, in proposito, da un lato, che l'art. 63 decreto n. 332 del 1928 ha abrogato il regolamento di attuazione della legge n. 398 del 1894 approvato con decreto n. 1472 del 1922 e, dall'altro, che la legge n. 1766 del 1927 e il decreto n. 332 del 1928 assoggettano tutte le associazioni e università agrarie, senza distinzione di sorta e senza eccezioni per quelle già regolate dalla legge n. 397 del 1894, pur contemplate dalla nuova normativa, alla medesima disciplina (mentre, come è stato dianzi cennato, ne assimilano posizioni e compiti, quanto agli usi civici, ai comuni).

Non vi sono dunque motivi per ritenere le università agrarie delle province dell'ex Stato pontificio, e pertanto l'Università agraria di Bracciano, quali enti economici. E la conclusione, per quel che concerne la detta università, trova ulteriore conferma nelle disposizioni dello Stato e regolamento, dalle quali si desume che essa presenta le caratteristiche proprie delle associazioni agrarie d'uso civico fino ad ora descritte. Risulta, infatti, da tali disposizioni che essa ha per oggetto il godimento in natura dei prodotti dei tenimenti di sua proprietà e l'esercizio (non imminente, pascolo e legnatico sulle terre dell'ex feudo di Bracciano) fino alla risoluzione degli usi civici, e, dopo, il godimento in natura dei prodotti delle terre che le perverranno a seguito della risoluzione, nonché la promozione della graduale trasformazione delle terre per la loro assegnazione agli utenti coltivatori diretti (art. 1); che essa è soggetta a controlli autoritativi simili a quelli cui è soggetto il comune (art. da 84 a 93), in conformità del resto con l'art. 26 legge n. 1766 del 1927, a norma del quale i beni delle associazioni agrarie sono amministrati con le norme della legge comunale e provinciale; che essa è soggetta, in quanto non previsto dal regolamento, alle norme della legge comunale e provinciale, in conformità del resto con l'art. 59 decreto n. 332 del 1928, che impone il coordinamento degli statuti e regolamenti delle associazioni agrarie con la legge comunale e provinciale.

no che la strutturazione ad impresa, che per consenso ormai comune è il *proprium* dell'ente pubblico economico, risponde anche storicamente all'esigenza di svincolare l'azione di dati istituti pubblici dai rigidi schemi imposti dalla loro sottoposizione ai normali controlli. Orbene, a tale esigenza non è certo ispirata la disciplina delle università agrarie delle province dell'ex Stato pontificio, sia che si abbia riguardo alla legge n. 397 del 1894, che controlli anche sostitutivi per esse prevede, sia che si abbia riguardo alla normativa in vigore sul riordinamento degli usi civici, che controlli anche sostitutivi prevede per tutte le associazioni di esercenti usi civici (art. 44 decreto n. 332 del 1928) e con le disposizioni dianzi cennate (art. 26 legge n. 1766 del 1927 e 59 decreto n. 382 del 1928) sostanzialmente conforma alla legge comunale e provinciale l'azione delle dette associazioni e quindi sostanzialmente l'assoggetta ai controlli da essa previsti.

La controversia, concernendo un rapporto d'impiego con ente pubblico non economico e quindi un rapporto d'impiego pubblico, rientra dunque nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. (*Omissis*)

Per questi motivi, ecc.

CORTE DI CASSAZIONE; Sezione lavoro; sentenza 12 marzo 1980, n. 1654; Pres. COLETTI, Est. SANTILLI, P. M. NICITA (concl. diff.); Soc. S.i.f.a. (Avv. SCOGNAMIGLIO) c. Bensi (Avv. AGOSTINI). Conferma App. Firenze 22 luglio 1974.

Lavoro (rapporto) — Addetti a miniere, cave e torbiere — Pensione di vecchiaia anticipata — Presupposti — Lavoratore ultracinquantacinquenne — Licenziamento immotivato — Illegittimità (Cod. civ., art. 2118; legge 3 gennaio 1960 n. 5, riduzione del limite di età pensionabile per i lavoratori delle miniere, cave e torbiere, art. 1; legge 15 luglio 1966 n. 604, norme sui licenziamenti individuali, art. 11).

Poiché il compimento del cinquantacinquesimo anno di età, unitamente ai prescritti requisiti assicurativi contributivi e di fatto, non completa i presupposti per la corresponsione della pensione di vecchiaia anticipata agli addetti a miniere, cave e torbiere, dovendo concorrervi l'avvenuta cessazione dell'attività, rimessa alla libera determinazione del lavoratore, è illegittimo il licenziamento immotivato del lavoratore ultracinquantacinquenne, ma infrazzessantenne. (1)

(1) La conclusione cui giunge la Cassazione si fonda essenzialmente sul carattere peculiare del pensionamento «anticipato» dei lavoratori addetti a miniere, cave e torbiere. Tale pensionamento non sarebbe subordinato, puramente e semplicemente, al conseguimento da parte del lavoratore dei requisiti contributivi ed al raggiungimento dell'età pensionabile (cinquantacinque anni), ma dovrebbe scaturire da una precisa «scelta» del lavoratore, deciso a cessare definitivamente l'attività lavorativa. In questo senso la domanda di pensione, mentre nel sistema dell'assicurazione generale obbligatoria assumerebbe la natura di semplice presupposto per l'attivazione della procedura amministrativa di concessione della pensione, nel diverso sistema, previsto dalla legge del 1960 per i minatori, assumerebbe la funzione di rendere manifesta la volontà del lavoratore di cessare l'attività in miniera.

Sulla specifico argomento non constano precedenti.

Sulla ratio della esclusione dei lavoratori «anziani» dal campo di applicazione della disciplina limitativa dei licenziamenti individuali, v., fra le ultime, Cass. 17 febbraio 1978, n. 782, *Foro it.*, rep. 1978, voce Lavoro (rapporto), n. 1303, secondo cui la previsione dell'art. 11 legge n. 604 sarebbe ispirata alla «necessità pratica connessa col problema dell'occupazione»; e soprattutto Corte cost. 14 luglio 1971, n. 174, *id.*, 1971, I, 2465, secondo la quale la licenziabilità dei lavoratori aventi diritto alla pensione di vecchiaia «non ha riscontro alla eventualità che essi possano rimanere senza retribuzione e senza attamento di quiescenza per vecchiaia» posto che «in una società, come quella attuale, in cui si hanno disoccupazione e sottooccupazione, mancata piena tutela del diritto al lavoro, per quei lavoratori, il riflesso giuridico di una necessità pratica, autonomamente valutabile dal legislatore» (ambedue le decisioni sono menzionate in motivazione).

In argomento v. altresì la nota di richiami a Cass. 9 dicembre 1977, n. 5343, *id.*, 1978, I, 2567 (anch'essa menzionata in motivazione). In dottrina, da ultimo, sui più rilevanti problemi posti dall'esclusione dei lavoratori anziani dalla tutela contro i licenziamenti, v. La cessazione del rapporto di lavoro, in *Enciclopedia giuridica lavoro*, diretta da MAZZONI, Padova, 1980, 34-38.

ul regime pensionistico vigente per gli addetti a miniere, cave e torbiere, v., da ultimo, MINICONE e DE STEFANIS, *Trattato di previdenza sociale*, diretto da BUSSETTI e PERSIANI, Padova, 1979, II,

La Corte, ecc. — *Svolgimento del processo.* — Con citazione del 2 marzo 1972 Idalmo (o Fidalmo) Bensi conveniva in giudizio, innanzi al Pretore di Abbadia San Salvatore, in funzione di giudice del lavoro, la s.p.a. Monte Amiata, e, premesso che il 21 giugno 1971 era stato da quest'ultima licenziato illegittimamente e senza giustificato motivo, chiedeva di essere reintegrato nel posto di lavoro, o, in mancanza, che venisse liquidata in suo favore l'indennità risarcitoria pari a quattordici mensilità di retribuzione oltre gli interessi legali, ai sensi dell'art. 8 legge n. 604/1966.

La convenuta eccepeva la legittimità del licenziamento in base all'art. 11 di tale legge, secondo cui «le disposizioni della presente legge non si applicano tra l'altro... nei riguardi dei prestatori di lavoro che siano in possesso dei requisiti per aver diritto alla pensione di vecchiaia». Il Bensi, a dire dell'intimata, era in possesso dei requisiti di legge per usufruire della pensione di vecchiaia anticipata (al compimento del 55° anno di età) a norma dell'art. 1 legge 3 gennaio 1960 n. 5 sulla pensione di vecchiaia della speciale gestione per i lavoratori delle miniere, cave e torbiere.

Controdeduceva il Bensi che la non applicabilità della legge n. 604 del 1966 ai dipendenti aventi diritto alla pensione di vecchiaia e la conseguente permanenza della facoltà di licenziare gli stessi anche senza giustificato motivo, riguarderebbero soltanto i dipendenti che avessero compiuto i 60 anni (anni 55 se donne) e non anche coloro che possono ottenere la pensione di vecchiaia, a loro domanda, ad un'età inferiore, per effetto di particolari, più favorevoli disposizioni legislative.

Il pretore, con sentenza 30 maggio 1973, seguendo la tesi dell'attore e osservando, altresì, doversi dedurre — dal fatto che l'art. 1 legge 3 gennaio 1960 n. 5 subordina il diritto alla pensione di vecchiaia (una volta realizzati alcune condizioni fra cui il raggiungimento del 55° anno di età) alla domanda dell'interessato — che finché il dipendente non propone la domanda, non sorge il diritto alla pensione anticipata di vecchiaia (conseguentemente l'art. 11 legge n. 604/1966 non trova applicazione) ordinava alla convenuta di reintegrare in servizio il Bensi, condannandola al pagamento delle spese processuali.

Spiegava impugnazione la società Monte Amiata con atto 10 luglio 1973 innanzi alla Corte d'appello di Firenze, magistratura del lavoro, deducendo: a) nessuna rilevanza doveva essere attribuita alla presentazione dell'istanza per il pensionamento al compimento dei cinquantacinque anni, perché la necessità della domanda sussiste anche per i lavoratori che maturano il diritto alla pensione al compimento degli anni sessanta; b) la legge n. 5 del 1960 si è limitata a ridurre, per i minatori soggetti ad un lavoro particolarmente usurante, da 60 a 55 anni l'età che dà diritto, in concorso con gli altri requisiti, alla pensione di vecchiaia, al duplice scopo di tutelarne l'integrità psico-fisica e di consentire l'assunzione al lavoro delle nuove leve, più idonee fisicamente; c) il possesso dei requisiti legali per il diritto alla pensione anticipata di vecchiaia è sufficiente che sia potenziale: non dev'essere attuale.

L'adita corte con decisione 3 aprile - 22 luglio 1974 respingeva l'appello e condannava l'appellante al pagamento delle spese del secondo grado di giudizio.

Innanzi a questo Supremo collegio la società S.i.f.a. già società Monte Amiata ha interposto ricorso illustrato da memoria, chiedendo l'annullamento della sentenza di appello con i provvedimenti del caso. Il Bensi ha resistito con controricorso e ha depositato nota di udienza.

Motivi della decisione. — Per la generalità dei lavoratori, la comune pensione di vecchiaia è prevista dall'art. 9 r.d.l. 14 aprile 1939 n. 636, modificato dall'art. 2 legge 4 aprile 1952 n. 218, al compimento del 60° anno di età, e con modalità e decorrenza come previste dall'art. 18 d. pres. 27 aprile 1968 n. 488. La sua liquidazione non viene effettuata d'ufficio in modo automatico, una volta maturato il diritto, ma è subordinata, oltre che alla sussistenza dei requisiti dell'età, della anzianità assicurativa e della sufficienza contributiva, alla presentazione, da parte dell'assicurato, della relativa domanda che pone in movimento la pratica amministrativa.

Per i lavoratori delle miniere, cave e torbiere la legge 3 gennaio 1960 n. 5 prevede la così detta «pensione integrativa» a carico dell'I.n.p.s. Per l'art. 1 gli addetti alle miniere, cave e torbiere hanno diritto, su domanda, alla liquidazione della pensione di vecchiaia prima del compimento del 60° anno di età, purché alla data di presentazione della istanza si verifichino le seguenti condizioni: 1) possano far valere, nell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, i requisiti di assicurazione e di contribuzione richiesti per il diritto alla pensione di vecchiaia dalle norme sull'assicurazione stessa; 2) abbiano compiuto il 55° anno di età; 3) siano stati ad-

