

Il lavoro nella transizione da Salò alla Repubblica*
Il ruolo dei giudici nell'applicazione del d.lgs.lgt. 249 /1944

Alessia Maria Di Stefano

1. Premessa.	18
2. Genesi e struttura del D.lgs.lgt. 5 ottobre 1944, n. 249.	19
3. La sorte dei provvedimenti salotini che incidono sui rapporti di lavoro.	23
4. Segue: gli «atti di governo» della R.S.I. e la loro influenza sui rapporti di lavoro.	26
5. Segue: l'art. 2 n. 1 del D.lgs.lgt. 249/1944 e la sua applicazione giurisprudenziale.	29
6. Segue: i ricorsi avverso il provvedimento di convalida dei licenziamenti.	51
7. Conclusioni.	53

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 148/2012

1. Premessa.

Il trapasso dall'ordinamento monarchico fascista a quello repubblicano costituisce una pagina particolarmente delicata della nostra storia nazionale. Tra il 1944 e il 1946 i governi della transizione dovettero affrontare non soltanto i problemi derivanti dalla frattura costituzionale avvenuta a seguito della conclusione del «patto di Salerno»⁸⁰, ma furono chiamati a confrontarsi anche con l'ulteriore frattura provocata dalla nascita della Repubblica Sociale Italiana, la cui costituzione comportò uno sdoppiamento dell'autorità di governo sul territorio nazionale.

La Repubblica di Salò, che deve il suo nome alla sede del Ministero delle comunicazioni⁸¹, costituì una "realtà" giuridica che per circa venti mesi esplicò nei territori dell'Italia centro-settentrionale, contestualmente occupati dalle truppe tedesche⁸², un'effettiva azione di governo. Quando furono chiare le sorti della guerra, il governo luogotenenziale si pose il problema di disciplinare gli effetti, nell'ordinamento italiano legittimo, di tutta l'attività giuridica posta in essere dall'ordinamento repubblicano. Si trattava di un problema di non facile soluzione, poiché se era innegabile che la R.S.I. avesse costituito un ordinamento giuridico sorto in antitesi al governo italiano legittimo e che larga parte della sua attività giuridica era stata compiuta per finalità ostili all'ordinamento italiano, era altrettanto vero che la Repubblica di Mussolini si era quasi integralmente servita dell'organizzazione statale preesistente che, nella maggior parte dei casi, aveva continuato a funzionare in base a norme promulgate durante il ventennio, e aveva svolto un'attività che non era viziata da finalità politiche ma che, anzi, era servita a garantire la continuità della vita pubblica. Fu proprio questa uniformità normativa che rese il contrasto tra ordinamento legittimo e ordinamento repubblicano ancora più stridente⁸³. Il legislatore luogotenenziale, stante il carattere di governo insurrezionale della R.S.I., avrebbe potuto optare per una soluzione normativa "drastica" con la quale rifiutarsi di recepire l'intero operato della Repubblica Sociale⁸⁴. Una simile soluzione, però, avrebbe prodotto pesantissime conseguenze per quei milioni di cittadini italiani che per

⁸⁰ Con il «patto di Salerno» il sovrano dichiarò che si sarebbe ritirato dalla vita pubblica e nominò «luogotenente generale» il principe ereditario, che avrebbe cominciato ad esercitare le sue funzioni al momento della liberazione di Roma. La luogotenenza generale sarebbe durata fino alla convocazione di una Costituente di popolo che avrebbe deliberato la nuova forma di Stato. Il primo atto del governo luogotenenziale, presieduto dall'on. Bonomi, fu il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151 che costituì «l'atto di nascita del nuovo ordinamento democratico italiano». Cfr. P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. CALAMANDREI e A. LEVI, Firenze 1950; ora in *Opere Giuridiche*, con presentazione di C. MORTATI, a cura di M. CAPPELLETTI, pp. 288-336, per la citazione p. 300.

⁸¹ Cfr. G. BOCCA, *La Repubblica di Mussolini*, Bari-Roma 1978, p. 49.

⁸² Per una ricostruzione storica puntuale e capillare del periodo in cui parte dell'Italia si trovò nella paradossale condizione di «alleato-occupato» si rinvia a L. KLINKHAMMER, *L'occupazione tedesca in Italia. 1943-1945*, Torino 1993; oltre al lavoro di Klinkhammer, come letture utili per un primo orientamento si rinvia a J. SCHRÖDER, *La caduta di Mussolini e le contromisure tedesche nell'Italia centrale fino alla formazione della Repubblica Sociale Italiana*, in *L'Italia fra Tedeschi e Alleati*, a cura di R. DE FELICE, Bologna 1973; M. FIORAVANZO, *Il presunto «sacrificio» di Mussolini. Alle origini della Repubblica di Salò. Una questione di critica delle fonti*, in *Rivista storica italiana*, CXVIII, fasc. 1, 2006, pp. 492-529; i contenuti di questo saggio sono ulteriormente ripresi dall'autrice nel primo capitolo del volume *Mussolini e Hitler. La Repubblica sociale sotto il Terzo Reich*, Roma 2009.

⁸³ La storiografia giuridica ha posto in evidenza come la R.S.I. in realtà «non si presentava affatto come uno Stato nuovo; si presentava piuttosto come il governo "autentico" dello Stato italiano contrapposto al governo [...] dei "traditori della patria"». Cfr. G. MELIS, *Sulla legittimità degli atti della R.S.I.*, in *Quaderni di storia*, n. 60, luglio-dicembre 2004, pp. 132-135; per la citazione p. 132.

⁸⁴ È stato, infatti, autorevolmente sostenuto: «Se una rivoluzione, un colpo di Stato o altra azione simile non avrà raggiunto il suo scopo e sarà restaurato l'antico ordinamento, questo di solito continuerà a considerare illegittimo il tentativo non riuscito di abbatterlo; donde tutte le conseguenze e responsabilità che l'ordinamento stesso potrà disporre». Cfr. S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova 1943, p. 200.

quasi due anni avevano vissuto sotto l'egida del governo repubblicano. L'attività governativa e amministrativa della Repubblica del duce, infatti, aveva inciso concretamente sulla vita, sul patrimonio, sui rapporti lavorativi ed economici dei cittadini e delle persone giuridiche. Il governo italiano legittimo, conformandosi ad «antiche ed incontrastate regole di diritto»⁸⁵, poteva stabilire come principio cardine quello di non riconoscere alcuna efficacia a quanto operato dal governo fascista ed in particolare alle norme di diritto che esso aveva prodotto, tuttavia il legislatore scelse di apportare a questa regola generale alcuni temperamenti.

La scollatura con l'ordinamento legittimo provocata dalla costituzione dell'ordinamento repubblicano fu ricucita legislativamente con le norme del decreto legislativo luogotenenziale 249/1944 intitolato "Assetto della legislazione nei territori liberati". Il provvedimento, malgrado la genericità del titolo, riguardava uno dei temi più spinosi che il governo luogotenenziale fu chiamato ad affrontare: quale, cioè, dovesse essere l'atteggiamento dell'ordinamento legittimo nei confronti dell'operato della R.S.I. L'elasticità dell'impianto normativo e l'ambiguità di alcune locuzioni contenute nella norma fecero sì che in sede applicativa il principio generale dell'inefficacia per lo Stato italiano degli atti prodotti dalla Repubblica Sociale non fosse inteso in modo rigoroso. In questa sede ci si limiterà a prendere in considerazione soltanto le disposizioni del decreto che disciplinano i rapporti di lavoro. La volontà è quella di conoscere come i giudici italiani abbiano applicato le norme del decreto e se, in una materia delicata quale è il lavoro, siano riusciti a fornire delle risposte adeguate alle esigenze dei cittadini, garantendo al contempo la continuità dello Stato nella soddisfazione dei suoi imprescindibili bisogni.

2. Genesi e struttura del D.lgs.lgt. 5 ottobre 1944, n. 249.

Ivanoe Bonomi, in qualità di Presidente del Consiglio dei Ministri, incaricò una commissione di elaborare un testo legislativo che disciplinasse gli effetti nell'ordinamento italiano "legittimo" dall'attività giuridico-amministrativa esplicata dalla R.S.I. durante quei venti mesi di governo. La commissione fu nominata il 15 luglio 1944, ed era composta da tre membri: il Consigliere di Stato Antonino Papaldo, che la presiedeva, il Professore Arturo Carlo Jemolo e il Consigliere di Cassazione Giuseppe Lampis. In seno alla commissione, alle cui riunioni partecipò anche il Consigliere di Stato Antonio Sorrentino, Jemolo svolse la funzione di relatore. La commissione ultimò il proprio incarico, come si desume dalla lettera inviata da Papaldo a Bonomi, nell'agosto del 1944, quando ancora la R.S.I. continuava ad esercitare il suo potere di fatto⁸⁶. La commissione presentò una relazione sul lavoro svolto insieme ad uno schema del provvedimento normativo. Il decreto luogotenenziale fu approvato dal Consiglio dei Ministri nel corso della seduta che si tenne a Roma presso il palazzo del Viminale il 29 settembre 1944⁸⁷. Il provvedimento normativo era destinato a

⁸⁵ A.C. JEMOLO, *Le fonti del diritto vigenti in Italia. Profili giuridici della tragedia italiana*, in *Atti della Reale Accademia Peloritana*, Messina 1945; ora il saggio è contenuto in una raccolta di scritti dell'autore curati da F. MARGIOTTA BROGLIO riguardanti il periodo della transizione I.D., *1944-1947: il trapasso dal fascismo alla democrazia nei rapporti fra le due Rome*, in *Nuova Antologia*, 1985, pp.12-30, per la citazione p. 24.

⁸⁶ ACS, Presidenza del Consiglio dei Ministri (P.C.M.), *Atti del Consiglio dei Ministri anni 1944-1945*, Presidenza b. 126 f. 114.

⁸⁷ In un appunto inviato il 21 settembre 1944 a Bonomi dall'ufficio studi e legislazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri si legge: «Sullo schema di provvedimento allegato, concernente l'assetto della legislazione nei territori liberati, il Ministero della Giustizia ha fatto pochissime osservazioni di carattere formale. Il Consiglio dei Ministri potrebbe quindi approvare il provvedimento con riserva delle modifiche formali da concordare con il suddetto Ministero». In realtà il testo del decreto, presentato al Consiglio dei

disciplinare una delle questioni più complesse con cui dottrina e giurisprudenza, negli anni immediatamente successivi alla fine della guerra, avrebbero dovuto confrontarsi.

Quando il testo di legge fu approvato in Italia il potere di governo era esercitato contestualmente, anche se in ambiti spaziali diversi, da quattro diverse autorità: dal cosiddetto “governo legittimo” e dalle Autorità militari alleate, al Sud; dal «sedicente» governo della Repubblica Sociale Italiana e dalle forze militari di occupazione tedesche, al Nord. Le norme del decreto, però, erano finalizzate a disciplinare esclusivamente gli effetti nell’ordinamento italiano dell’attività giuridica complessivamente svolta dall’ordinamento salotino⁸⁸.

Le posizioni assunte dai compilatori del decreto 249/1944 sembrano dirette a negare efficacia all’attività giuridica compiuta dalla Repubblica di Mussolini. Essi partono dal presupposto che quello che definiscono come il «sedicente»⁸⁹ governo della Repubblica Sociale Italiana «si è concretato in realtà, in uno strumento del governo tedesco» e motivano questa loro premessa fondandola sulla constatazione che il summenzionato governo ebbe un’esistenza di fatto solo su quei territori che erano stati militarmente occupati o controllati dalle forze armate tedesche, delle quali aveva poi seguito la sorte. Inoltre tale «pseudo-governo» non poté fondare la propria autorità né sulla volontà di una parte della popolazione né sul riconoscimento da parte delle Nazioni neutrali. Venne anzi rimarcato che un tale riconoscimento non fu dato neppure da parte dello Stato della Città del Vaticano, nonostante questo si fosse trovato per molti mesi in una posizione particolarmente delicata dal momento che il suo esiguo territorio era stretto nella morsa dell’occupazione tedesca. Inoltre per i compilatori del decreto la R.S.I. non poteva essere considerata come un governo di fatto legittimo, poiché non sorse per evitare l’anarchia. Infatti nel territorio in cui ebbe effettiva vigenza si trovavano le autorità militari occupanti che esercitavano pienamente il loro potere normativo e questo bastava ad escludere l’indispensabilità di un’altra autorità governativa nel medesimo ambito territoriale. Non era neppure possibile ritenere che da parte della popolazione ci fosse un’obbedienza spontanea e non imposta con la forza, poiché è sempre esistito uno stato di guerriglia contro le forze armate tedesche e repubblicane. La Repubblica Sociale risultò «imposta dai tedeschi per simulare uno stato di alleanza che non esisteva,

Ministri nella seduta del 22 settembre, non venne approvato e sul testo normativo sono rinvenibili le poche modifiche apportate a mano. Nell’art. 1 n. 5 oltre alle concessioni vennero inserite anche le revoche di cittadinanza; l’art. 2 n. 5 che nel disposto originario prevedeva «gli atti portanti disposizioni di beni delle cooperative facenti capo all’Ente nazionale della cooperazione» fu modificato in «gli atti portanti disposizioni di beni dell’Ente nazionale della cooperazione e delle cooperative facenti capo ad esso». ACS, cit., Presidenza b. 126 f. 114.

⁸⁸ Si è trattato di un problema di non facile soluzione se si pensa alla serie infinita di situazioni particolari che si sono create a seguito della frattura istituzionale e che, di riflesso, hanno determinato una moltitudine di questioni giuridiche. Diversi sono, infatti, gli atti per i quali si è posto il problema, così come diversa è la condizione degli organi che li hanno emanati, ed ancora diversa è la posizione in cui, rispetto a tali organi, possono essersi trovati gli individui che concretamente hanno agito. Cfr. V. GUELLI, *Rilevanza giuridica della Repubblica Sociale Italiana*, in *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma 1950, p. 90. Sulla funzione e la struttura del D.lgs. lgt. 249/1944 si rinvia a M.S. GIANNINI, *La Repubblica Sociale Italiana rispetto allo Stato italiano*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1951, pp. 330-417, e ID., *Repubblica Sociale Italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXIX, Milano 1988, pp. 894-901; MELIS, *Sulla legittimità degli atti della R.S.I.*, cit., pp. 129-139; G. D’AMICO, *Quando l’eccezione diventa norma. La reintegrazione degli ebrei nell’Italia post-fascista*, Torino 2006, pp. 265-273.

⁸⁹ È stato giustamente osservato che i redattori del decreto hanno preso in considerazione l’impianto istituzionale repubblicano solo sotto un aspetto esclusivamente fattuale: «quell’apparato che definisce se stesso come governo della Repubblica Sociale Italiana, e che di fatto ha esercitato un’autorità». Cfr. GIANNINI, *La Repubblica Sociale Italiana rispetto allo Stato italiano*, cit., p. 332.

fondando l'esercizio del potere sul violento terrorismo, e quindi con esclusione di ogni presunzione di investitura nel volere della Nazione», pertanto sulla base di queste premesse «il sedicente governo repubblicano» non poteva essere considerato «come una emanazione della sovranità nazionale». A ciò conseguiva l'assoluta «impossibilità di riconoscere alcuna efficacia alle norme giuridiche emanate dal detto governo»⁹⁰.

Nonostante queste premesse così rigorose enunciate nella relazione introduttiva che accompagnava il provvedimento, il legislatore del '44 giunse alla formulazione di un testo legislativo che lasciò aperti molti varchi alla possibilità di un'interpretazione estensiva. La dottrina ha rilevato che la norma non è strutturata in modo casistico, ma si fonda su un criterio analitico che qualifica gli atti e consente di «sceverare, nell'innumerabile quantità di atti adottati da pubblici poteri, vigente l'impero della R.S.I., ciò che è da conservare e ciò che non lo è»⁹¹.

Il titolo del decreto "Assetto della legislazione nei territori liberati" può fuorviare, poiché lascia presumere che il legislatore abbia voluto disciplinare solo gli effetti dell'attività legislativa prodotta dalla Repubblica Sociale; in realtà la norma ha un ambito di applicazione più vasto, in quanto disciplina anche gli effetti dell'attività amministrativa e giurisdizionale. Pertanto illustre dottrina ha osservato che il titolo esatto del provvedimento sarebbe dovuto essere "sull'efficacia degli atti dei pubblici poteri operanti sotto l'impero del sedicente governo della Repubblica Sociale Italiana"⁹². Il decreto regola gli effetti giuridici di atti di diritto pubblico e talvolta anche di diritto privato, prodotti da diversi soggetti giuridici. In particolare si trattava di atti emanati da organi propri dello Stato italiano, da organi istituiti dalla Repubblica Sociale, da enti pubblici, da soggetti privati esercenti pubbliche funzioni e pubblici servizi ed, infine, da soggetti privati di interesse nazionale o controllati da soggetti pubblici. Il decreto non stabilisce se tutte queste figure giuridiche soggettive, pubbliche o private, fossero state legittimamente istituite o costituite, prende in considerazione una mera circostanza di fatto: che esse, cioè, hanno agito, compiendo atti o partecipando al loro compimento, in modo giuridicamente rilevante sotto l'egida del governo della Repubblica Sociale.

Indipendentemente da quale fosse la natura giuridica della Repubblica di Mussolini – questione quest'ultima che sollevò un vivace dibattito dottrinale e giurisprudenziale – il legislatore si premurò di disciplinare questa complessa materia attraverso un provvedimento normativo che, pur assumendo come presupposto l'assoluta estraneità dell'ordinamento della R.S.I. rispetto all'ordinamento giuridico dello Stato italiano e la totale irrilevanza dell'attività giuridica prodotta dal summenzionato governo, tenesse conto della anomala situazione che di fatto si era determinata in Italia tra il settembre del '43 e l'aprile del '45. La norma non determina temporalmente l'inizio e la fine della Repubblica Sociale. Per quanto concerne la sua fine non sono sorti dubbi particolari, poiché la parabola discendente, che segna il progressivo declino dell'ordinamento repubblicano,

⁹⁰ Il testo originale della relazione unitamente allo schema del decreto legislativo ed alle comunicazioni sulle modifiche apportate al provvedimento prima della sua definitiva stesura sono conservate all'Archivio Centrale dello Stato. ACS, Presidenza del Consiglio dei Ministri (P.C.M.), Atti del Consiglio dei Ministri anni 1944 – 1945, Presidenza b. 126 f. 114. Testo della relazione e schema sono altresì consultabili in una recente pubblicazione dell'Archivio Centrale dello Stato. *Verbali del Consiglio dei Ministri Luglio 1943 – Maggio 1948*, edizione critica, a cura di A.G. Ricci, *III Governo Bonomi, 18 giugno 1944 – 12 dicembre 1944*, Roma 1993, pp. 327-329.

⁹¹ Cfr. GIANNINI, *Repubblica Sociale Italiana*, cit., p. 898.

⁹² Cfr. GIANNINI, *La Repubblica Sociale Italiana rispetto allo Stato italiano*, cit., p. 332.

culmina il 25 aprile del 1945. L'individuazione, invece, del termine iniziale ha sollevato maggiori perplessità. Si è escluso che tale termine potesse coincidere con quello della proclamazione ufficiale della Repubblica Sociale, avvenuta il primo dicembre 1943. La giurisprudenza ha, invece, ritenuto che occorresse far coincidere il termine *a quo* con la data di distruzione dell'apparato costituzionale italiano ad opera delle forze armate tedesche e, cioè, l'8 settembre 1943⁹³. Il principio dell'assoluta irrilevanza degli atti e dell'ordinamento giuridico repubblicano – nonostante abbia costituito, come emerge dalla relazione, lo spirito informatore dell'intero provvedimento sull'assetto della legislazione nei territori liberati – non venne inteso in modo assoluto e, soprattutto nella prassi applicativa, subì numerosi temperamenti volti a disinnescare la portata, poiché da un'applicazione rigorosa sarebbe derivata una gravissima ed inevitabile perturbazione di tutta la vita nazionale.

Il D.lgs. lgt. 249/1944 e le sue successive modificazioni costituiscono il ponte attraverso il quale ricondurre l'attività repubblicana all'ordinamento italiano. La normativa si fonda sull'istituto della recezione che costituisce il meccanismo che permette di porre in relazione l'ordinamento della R.S.I. con quello italiano. In sostanza è attraverso un atto di volontà esplicito dello Stato italiano che l'attività pubblica svolta dal governo salotino poté acquistare rilevanza giuridica nel nostro ordinamento. L'impianto normativo prevede una suddivisione per categorie legali degli atti emanati durante il periodo repubblicano disponendo, che alcuni vengano espunti dall'ordinamento, al contrario di altri che, invece, vengono recepiti. L'architettura del provvedimento consente che, per certe categorie di provvedimenti, il meccanismo di recezione-reiezione sia subordinato ad un preventivo esame da parte del Ministro competente per materia. In dottrina è stato rilevato che il legislatore, per conservare o meno il valore giuridico dell'attività svolta dal governo repubblicano, si è servito di un meccanismo proprio della teoria generale degli atti distinguendo tra validità ed efficacia e, disinteressandosi della validità, ha impostato l'impianto normativo sulla attribuzione o non attribuzione di efficacia agli atti compiuti sotto il governo della R.S.I. La rilevanza dell'atto non dipende dal suo essere o meno conforme alla norma, perché questo attiene al terreno della validità, ma dal suo essere o meno produttivo di effetti giuridici per l'ordinamento italiano.

Il decreto 249/1944 è un provvedimento normativo molto breve composto da solo 9 articoli. L'impianto normativo, sostanzialmente, effettua una bipartizione, distinguendo gli atti inefficaci da quelli efficaci, gli atti da espungere da quelli da conservare. Poi attraverso il meccanismo della convalida o della declaratoria di inefficacia per alcuni di essi prevede la possibilità di un "salvataggio" per via amministrativa; per altri, invece, sancisce la definitiva scomparsa dal mondo giuridico attraverso un apposito provvedimento amministrativo. In dottrina è stato rilevato che le categorie di atti previste dal legislatore in realtà sarebbero quattro:

1. *Gli atti assolutamente inefficaci.* In questa categoria rientrano quegli atti che non potranno mai produrre effetti nell'ordinamento giuridico italiano, poiché sono stati creati in un altro ordinamento, in esso ebbero efficacia e, venuto meno quell'ordinamento, restano meri fatti storici giuridicamente non qualificabili. In particolare si trattava dei provvedimenti legislativi, delle norme regolamentari e degli atti di governo; delle confische e dei sequestri disposti da organi non

⁹³ Consiglio di Stato, sez. V, 12 novembre 1948 (Pres. Severi, est. Barra Caracciolo) *Torresi c. I.N.P.S. // Foro Amministrativo*, 1949, I, II, pp. 152-153; e Consiglio di Stato, sez. V, 8 aprile 1949 (Pres. Severi, est. Chiofalo), *Capruzzi ed altri c. Commissariato Nazionale Gioventù Italiana, // Foro Amministrativo*, 1949, I, II, p. 287.

giurisdizionali; delle sentenze e dei provvedimenti istruttori del Tribunale speciale per la difesa dello Stato; delle sentenze penali o ogni altro atto emesso da organi anche della giurisdizione ordinaria ma in applicazione di norme penali del governo repubblicano; delle concessioni e delle revocazioni di cittadinanza; delle sospensioni e delle radiazioni da albi professionali determinate da motivi politici; del conferimento di decorazioni.

2. *Gli atti relativamente inefficaci.* Sono quegli atti che di per sé sarebbero privi di efficacia giuridica, ma che tuttavia possono appunto essere “salvati” grazie al provvedimento di convalida emesso a norma dell’art. 3 dal Ministro competente per materia. In questa categoria come vedremo meglio nel paragrafo successivo vi rientrano tutti gli atti relativi al personale a rapporto di diritto pubblico.

3. *Gli atti relativamente efficaci.* Sono quegli atti che continuano a produrre i loro effetti a meno che non intervenga un apposito provvedimento dell’autorità amministrativa che ne stabilisca l’inefficacia.

4. *Gli atti assolutamente efficaci.* In questa categoria rientrano quegli atti che *ope legis* sono dichiarati produttivi di effetti giuridici per l’ordinamento italiano, si tratta dei provvedimenti di natura certatoria come gli atti di stato civile; le iscrizioni di ipoteche, le trascrizioni, le operazioni catastali.

L’elencazione contenuta nella norma individuerebbe gli atti *de quo* in modo tassativo, in particolare per quanto concerne quelli della prima, della seconda e della quarta categoria, mentre nella terza categoria rientrerebbero, in modo residuale, tutti gli altri⁹⁴. Tuttavia, come detto, dal dettato normativo si evince che il legislatore ha costruito il provvedimento sulla distinzione atti efficaci – atti inefficaci, pertanto la quadri-partizione adottata dalla dottrina è dovuta solo a ragioni di chiarezza espositiva.

3. La sorte dei provvedimenti salotini che incidono sui rapporti di lavoro.

Il legislatore luogotenenziale ha dedicato una disciplina particolareggiata ai rapporti di pubblico impiego iniziati o conclusi durante il periodo repubblicano.

Le ragioni di un tale interesse sono facilmente comprensibili dal momento che, quantomeno in una fase iniziale, la Repubblica di Mussolini aveva il pieno controllo non solo della capitale, ma anche degli organi centrali dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Il governo di Salò introdusse significative modificazioni alla preesistente organizzazione statale attraverso la creazione di nuovi uffici o enti ed imponendo il trasferimento al Nord di molti funzionari degli apparati centrali. La sua attività di controllo si spinse sino ad esercitare una forte influenza sugli enti pubblici locali o territoriali, e persino sulle società private che svolgevano funzioni pubbliche o erano concessionarie di pubblici servizi. Il controllo governativo nelle nomine e nei licenziamenti non riguardò solo coloro che rivestivano funzioni apicali all’interno degli enti, ma l’influenza governativa spesso

⁹⁴ Sul punto si veda GIANNINI, *La R.S.I. rispetto allo Stato italiano*, cit., p. 359, e P. BISCARETTI di RUFFIA, *Il valore giuridico per l’ordinamento dello Stato italiano delle norme e degli atti emanati dal governo della c.d. “Repubblica Sociale Italiana”*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1946, IV, coll. 129-141. La tesi che il decreto abbia accolto il principio dell’efficacia relativa residuale è di REDENTI. Gli atti che non sono dichiarati assolutamente o relativamente inefficaci, oppure assolutamente efficaci sono relativamente efficaci. Così questa categoria di atti viene ad avere un carattere generale, negativo e residuale poiché comprende tutti gli atti che non sono compresi nelle altre tre categorie. E. REDENTI, *Inefficacia, invalidazione e giurisdizione-competenza in tema di provvedimenti della R.S.I.*, in *Giurisprudenza italiana*, 1950, III, coll. 33-48.

venne estesa anche agli organici del personale. La scelta dei dipendenti e la loro eventuale carriera subiva, così, forti condizionamenti politici, poiché era evidente che la Repubblica Sociale privilegiasse quei lavoratori che dimostravano fedeltà all'ordinamento salotino.

Il punto fermo da cui è opportuno prendere le mosse è che lo Stato italiano ha considerato illegittime le modificazioni apportate dal governo della R.S.I. alla preesistente organizzazione dei pubblici poteri; pertanto la finalità del decreto 249 e di tutti gli altri interventi normativi successivi era quella di espungere dall'ordinamento legittimo tutti i provvedimenti assunti dagli organi repubblicani, prestando una maggiore attenzione agli atti che avevano interessato i titolari di funzioni pubbliche.

Ai fini che qui interessano ci si limiterà ad esaminare il disposto dell'art. 1 n. 1 esclusivamente per quanto riguarda gli «atti di governo» che hanno influito sui rapporti di lavoro, e l'art. 2 n. 1 che sancisce l'inefficacia relativa dei provvedimenti riguardanti la nomina, la carriera e la cessazione dal servizio dei dipendenti dello Stato; dei dipendenti di enti pubblici; del personale di enti di diritto privato sottoposti a «vigilanza» o «tutela» da parte dello Stato; del personale di enti di diritto privato rispetto ai quali lo Stato aveva partecipato alla formazione del capitale, al finanziamento, sotto qualsiasi forma, nonché di enti di diritto privato controllati da enti che a loro volta subivano il controllo statale. La formulazione del testo normativo, come è facilmente intuibile, in sede applicativa sollevò numerose incertezze interpretative che progressivamente vennero superate non soltanto per l'emanazione di provvedimenti normativi successivi destinati a precisare meglio i contenuti della norma, ma anche per il graduale formarsi di un solido orientamento giurisprudenziale.

Per quanto riguarda l'espressione «provvedimenti concernenti la nomina, la carriera e la cessazione dal servizio» la giurisprudenza ha ritenuto che con questa formula il legislatore avesse voluto riferirsi a tutti gli atti relativi alle diverse fasi del rapporto di lavoro o d'impiego, indipendentemente dalla diversa veste giuridica che detti provvedimenti potessero assumere. Difatti i giudici hanno applicato la disposizione normativa alle conferme in servizio, agli inquadramenti, alle note di qualifica, ai trasferimenti, agli avanzamenti, alle applicazioni di sanzioni disciplinari, alle liquidazioni di indennità di fine rapporto. Per quanto concerne il primo caso, quello dell'assunzione, questioni particolari sono sorte perché la norma ha utilizzato la locuzione «nomina» con la quale si indicano quelle assunzioni di personale che consistono in un atto unilaterale (atto di nomina) compiuto dall'ente che assume. Il problema si pose poiché la norma prende in considerazione oltre che gli enti pubblici anche altre categorie di enti: quelli sottoposti a controlli amministrativi da parte dello Stato; quelli rispetto ai quali lo Stato ha partecipato alla formazione del capitale o sotto qualunque forma al finanziamento. Si trattava, quindi, di soggetti giuridici che, malgrado l'intervento economico da parte dello Stato, mantenevano comunque la loro originaria natura privata con la conseguenza che per questi soggetti l'assunzione in servizio avveniva «nella forma privatistica del negozio bilaterale» e non attraverso la nomina. Se si fosse intesa la locuzione «nomina» in maniera tecnica e rigorosa il dettato normativo sarebbe apparso del tutto illogico poiché sarebbero rimasti esclusi, a priori, dall'ambito di applicazione della legge proprio quei soggetti di natura privata che la norma stessa espressamente contemplava. La giurisprudenza di merito ha ritenuto che la scelta lessicale fosse dovuta al fatto che la parte più consistente dei casi che la norma disciplina si riferisce allo Stato e agli enti pubblici per i quali solitamente l'assunzione del personale avveniva, appunto, con l'atto giuridicamente unilaterale della nomina da parte della pubblica amministrazione. Pertanto l'inesattezza nell'uso di tale formula «rispetto al più esteso

ambito di applicazione propostosi dalla legge, non può importare alcun dubbio circa l'applicabilità della norma stessa anche ad una fattispecie formalmente diversa»⁹⁵.

La regola introdotta dalla norma è che questi atti devono essere dichiarati «privi di efficacia», ciò significa che, sotto un profilo strettamente giuridico, non possono raggiungere lo scopo per il quale erano stati emanati, tranne che ex art. 3 non intervenga il successivo atto di convalida compiuto dal Ministro competente per materia. È stato osservato che affermare che un atto amministrativo è privo di efficacia giuridica equivale a dichiararlo radicalmente nullo e quindi, dal punto di vista della sua funzione pratica, inesistente per il diritto; naturalmente non si può contestare che esso abbia avuto un'esistenza materiale e storica, perché questa esistenza non può essere negata da nessuna autorità «neppure da quella divina»⁹⁶. La norma individua atti che rientrano nella categoria dei negozi giuridici pubblici poiché creano, modificano o estinguono posizioni di diritto pubblico, ma può riguardare anche rapporti di natura strettamente privatistica.

Alcune difficoltà, in particolare, sorsero per stabilire se le società private concessionarie di un pubblico servizio, comunque sottoposte alla vigilanza ed alla tutela del potere amministrativo, rientrassero effettivamente nella previsione normativa: fu opportuno collegare la *ratio legis* con la vigilanza e la tutela prevista per le società concessionarie, muovendo dalla considerazione che il legislatore era pienamente consapevole della forte ingerenza che il governo repubblicano aveva esercitato nei confronti di tali soggetti.

Seguendo questa impostazione bisognò verificare se effettivamente il controllo esercitato dalla R.S.I. fosse di natura tale da giustificare quella presunzione di illegittimità che si concretizzava nella declaratoria di inefficacia dei singoli provvedimenti adottati dall'ente. Il concetto di «vigilanza» è molto vasto ed indeterminato e si presta ad assumere molteplici significati. Una parte della dottrina ha inteso questo controllo amministrativo in senso restrittivo; secondo questo orientamento si sarebbe configurata una forma di «vigilanza» qualora il governo repubblicano avesse inciso sulla carriera dei dipendenti, attuando un monitoraggio indiretto dell'ente, che avrebbe potuto concretizzarsi, ad esempio, in un potere di controllo governativo sulla nomina dei titolari degli organi direttivi della persona giuridica. Qualora, invece, il controllo fosse stato limitato ai bilanci, alla verifica degli impianti tecnici o all'indirizzo generale dell'impresa, il disposto dell'art. 2 n. 1 non avrebbe potuto trovare applicazione e gli atti riguardanti il personale avrebbero conservato la loro efficacia⁹⁷.

Dubbi interpretativi sorsero in relazione anche ad un'altra locuzione utilizzata dal decreto, in particolare quella che si riferisce «agli enti rispetto ai quali lo Stato abbia comunque partecipato alla formazione del capitale o sotto qualunque forma al finanziamento». Questa espressione, in effetti molto generica, fu successivamente specificata dal Decreto del Capo Provvisorio dello Stato n.

⁹⁵ Cfr. Tribunale, Roma, sez. lavoro, 2 luglio 1948 (Pres. Caruso, est. Dondona), Casale c. Soc. Ala Italiana, ne *Il Diritto del Lavoro*, 1949, II, pp. 98-100.

⁹⁶ Questa interpretazione così restrittiva del significato da attribuire alla formula sono «privi di efficacia» è di ALFREDO CIOFFI, Primo Presidente onorario della Corte di Cassazione, il cui contributo, *Decorrenza dei licenziamenti inefficaci adottato dal sedicente governo della R.S.I., convalidati dal Ministro*, è pubblicato in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza: rivista amministrativa quindicinale per i comuni, le province e gli altri enti locali*, 1947, pp. 225-228.

⁹⁷ Di questa opinione E. CASETTA, *Vigilanza e tutela dello Stato sulle società concessionarie di pubblici servizi*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1950, II, pp. 297-309.

146, del 23 agosto 1946, con il quale si chiarì in quale misura lo Stato, perché una società potesse considerarsi collegata, avrebbe dovuto partecipare alla formazione del capitale azionario.

Le controversie che si esaminano di per sé non sollevarono questioni giuridiche di particolare interesse, esse assumono rilevanza, però, se considerate in prospettiva storico-giuridica poiché costituiscono una fonte privilegiata per studiare un passaggio delicato della storia nazionale quale il recepimento, da parte dello Stato italiano, dell' "eredità" giuridica lasciata dall'ordinamento repubblicano.

La costituzione della Repubblica di Mussolini determinò una frattura non solo della struttura costituzionale dello Stato, ma incise concretamente anche sui diritti, sugli interessi legittimi, sul patrimonio in una parola: sulla vita dei cittadini italiani. Questa cesura, non meno profonda di quella costituzionale, venne ricomposta anche grazie al contributo della giurisprudenza. I giudici, sia di legittimità che di merito, cercano di non sconvolgere ulteriormente l'ordine sociale, già sufficientemente provato dalla guerra civile, e di tenere conto delle "aspettative" di giustizia dei cittadini, lasciandosi guidare nell'emanazione delle sentenze anche da principi superiori di «ragione e di giustizia».

4. Segue: gli «atti di governo» della R.S.I. e la loro influenza sui rapporti di lavoro.

Nelle pagine seguenti verranno analizzati dei casi giurisprudenziali nei quali i giudici furono chiamati a pronunciarsi sulla natura o meno di «atti di governo» di alcuni provvedimenti disposti dal governo di Mussolini. Stabilire se un determinato provvedimento rientrasse tra gli «atti di governo» era fondamentale ai fini dell'applicazione del decreto 249/1944. L'art. 1 n. 1 del provvedimento in esame sancisce l'inefficacia giuridica dei provvedimenti legislativi, delle norme regolamentari e degli «atti di governo» adottati «sotto l'impero del sedicente governo della Repubblica Sociale Italiana». Come abbiamo visto nel paragrafo del presente lavoro dedicato all'analisi dell'impianto normativo, la sanzione di inefficacia che colpiva i provvedimenti indicati dall'art. 1 della norma era "assoluta", quindi, stando al dettato normativo, questi atti non potevano in nessun modo essere "salvati" per via amministrativa e recepiti dallo Stato italiano, ma erano destinati a scomparire dall'universo giuridico. La volontà del legislatore era quella di cancellare con efficacia retroattiva tutti quei provvedimenti con i quali il governo repubblicano aveva perseguito fini giuridici, politici o militari ostili allo Stato italiano. Vediamo ora, lasciando la parola giurisprudenziale alle sentenze, come i giudici applicarono la norma, e se ed in quale misura adottarono degli espedienti interpretativi per attenuarne gli effetti.

Il carattere di atto di governo fu riconosciuto dalla Corte di Cassazione al decreto 27 ottobre 1943 del Capo della Provincia di Pistoia con il quale si disponeva che nella giornata del 28 ottobre 1943 le imprese industriali, commerciali, agricole e gli studi della provincia di Pistoia corrispondessero ai lavoratori, impiegati e operai dipendenti, in servizio il 13 settembre 1943, una gratifica straordinaria per festeggiare la liberazione di Mussolini⁹⁸. Tale provvedimento venne emesso a norma dell'art. 19 della legge comunale e provinciale, che attribuiva al Prefetto (o Capo della provincia) il potere di adottare, in caso di comprovate ragioni di necessità o urgenza, i provvedimenti che credeva indispensabili nel pubblico interesse. Nella fattispecie in esame, come risulta dal decreto

⁹⁸ Cassazione, 9 maggio 1947 (Pres. Pellegrini, est. Zappulli, pm. Mirto), Vezzosi c. Comandi, in *Massimario giurisprudenza lavoro*, 1947, pp. 108-109.

stesso, il premio, che non era previsto da alcuna legge contratto o norma corporativa, «doveva essere corrisposto il 28 ottobre, data dell'anniversario della marcia su Roma, ai lavoratori in servizio il 13 settembre, giorno della liberazione di Mussolini»; pertanto, sostennero i giudici di legittimità, «è certo che la imposta elargizione aveva una giustificazione prettamente politica, e che il relativo decreto aveva intrinseca natura di atto di governo». Ricondurre il decreto *de quo* tra gli atti governativi significava dichiararlo privo di efficacia giuridica. Pertanto i lavoratori non potevano pretendere l'osservanza da parte dei datori di lavoro. La Cassazione considerò il D.lgs.lgt. 249/1944 come un provvedimento normativo di diritto interno che privava di efficacia gli atti emanati da un governo insurrezionale, e «perciò da presumersi contrari all'ordine pubblico dello Stato legalmente costituito. È evidente la necessità dell'immediata applicazione di tale decreto nei confronti dei rapporti non ancora esauriti, in quanto non è concepibile che lo Stato conceda la sua assistenza per imporre l'osservanza di una norma contraria all'ordine pubblico».

Tuttavia la Cassazione stabilì che i datori di lavoro non avevano il diritto di pretendere la restituzione dei premi già pagati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo sull'assetto della legislazione nei territori liberati, perché, essendo già esaurito, in questo caso, il rapporto giuridico nascente dall'impugnato decreto del Capo della provincia di Pistoia, veniva meno quell'allarme, o turbativa per l'ordine pubblico, che avrebbe potuto giustificare l'eccezione al principio della non retroattività della legge. Nel caso in esame, dal momento che al tempo della promulgazione del decreto 249/1944 il pagamento del premio non era ancora avvenuto, le resistenti non potevano vantare alcun diritto nei confronti della società ricorrente. I giudici ritennero che la sanzione di inefficacia non potesse travolgere rapporti già conclusi; diverso era invece il caso di situazioni che al tempo della promulgazione della legge ancora non erano state definite; nel caso di specie le lavoratrici non potevano pretendere da parte della società ricorrente il pagamento del premio, soprattutto in ragione della forte coloritura politica della gratifica prevista dal Capo della provincia.

Il Tribunale di Venezia si pronunciò sulla natura giuridica dei bandi di chiamata o di richiamo alle armi emanati dagli organi del governo repubblicano⁹⁹. Questi i fatti. L'attore riteneva che nei suoi confronti dovesse trovare applicazione la legge 10 giugno 1940 n. 653, che sanciva l'obbligo del datore di lavoro di conservare il posto ai prestatori d'opera richiamati alle armi da esigenze della guerra. Egli, infatti, si era trovato nelle file dell'esercito della R.S.I. in seguito ad un bando di richiamo alle armi, cui obbedì al solo scopo di evitare che gli venissero inflitte delle sanzioni. Inoltre tale richiamo, a seguito della liberazione del territorio nazionale, fu convalidato dall'autorità militare del governo legittimo che lo trattenne in servizio sino al 10 maggio 1946. L'attore riteneva, inoltre, che in considerazione del fatto che alla data della presentazione alle armi avvenuta il 24 febbraio del '44 non aveva completato la ferma di leva – iniziata nel '42 ed interrotta alla data dell'8 settembre 1943 – il servizio prestato nelle file della R.S.I. qualora non lo si volesse considerare come servizio di richiamo, avrebbe dovuto comunque essere considerato, in parte, come continuazione della ferma di leva ed, in parte, come trattenuta alle armi, con la conseguenza che tornerebbero applicabili, in suo favore, le norme del D.lgs.lgt. 14 febbraio 1946, n. 27 secondo cui i militari trattenuti alle armi dopo l'espletamento della ferma di leva, hanno diritto ad essere riassunti nell'azienda presso cui prestavano la loro attività lavorativa al momento della chiamata.

⁹⁹ Tribunale, Venezia, 31 gennaio 1948 (Pres. Capitolo, est. La Monaca), Fael c. R.O.M.S.A., ne *Il Foro Padano*, 1948, I, coll. 753-754.

La Società resistente eccepì che l'attore non poteva invocare il bando militare a suo tempo emanato dagli organi della Repubblica Sociale, in quanto tale bando era per l'art. 1 n. 1 del decreto 249/1944 privo di qualsiasi efficacia giuridica, compresa quella di conferire il diritto alla conservazione del posto o alla riassunzione in servizio a chi si fosse, anche non spontaneamente, uniformato ad esso presentandosi alla chiamata ed assentandosi dal lavoro. Tale assenza, sosteneva la resistente, pur non imputabile al lavoratore, doveva comunque considerarsi una giusta causa di recesso da parte del datore di lavoro e di estinzione del rapporto. Pertanto era impossibile non invocare, contrariamente a quanto sostenuto dall'attore, la nullità del bando. Il Tribunale ritenne che i bandi di chiamata o richiamo alle armi di determinati contingenti di cittadini, scelti per classi di leva o in base ad altri criteri, erano atti diretti a provvedere alle supreme esigenze di difesa interna o esterna dello Stato, pertanto rientravano nella categoria degli «atti politici» o di «governo». Dunque essi a norma dell'art. 1 n. 1 del decreto sull'assetto della legislazione nei territori liberati erano privi di qualunque efficacia giuridica. Per i giudici il bando in questione non poteva ritenersi convalidato per il fatto che l'attore fosse stato trattenuto nelle file dell'esercito, dopo il 25 aprile 1945, dall'autorità del governo legittimo. Questa tesi, sostenuta dalla difesa di parte attrice, contrastava non solo con il fatto che le autorità del governo legittimo considerassero Fael, come emerge dai documenti matricolari definitivamente aggiornati, collocato in congedo fin dall'8 settembre 1943, ma anche con il rilievo che il decreto 249/1944 escludeva perentoriamente per gli atti politici il potere di convalida da parte degli organi del governo legittimo. Il Tribunale ritenne, inoltre, che a prescindere dalla dimostrata nullità dei bandi fosse da escludere che il servizio prestato in forza di reclutamenti operati, in qualsiasi modo, dalla R.S.I. potesse essere considerato, nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano, come servizio militare, poiché tale servizio consiste nell'attuazione dell'obbligo giuridico, che al contempo costituisce anche un inestimabile diritto del cittadino, di portare le armi a difesa dello Stato. Pertanto appariva evidente che non poteva qualificarsi come servizio militare il servizio prestato nelle file di eserciti o truppe, come lo erano quelle della R.S.I., che avevano agito contro lo Stato e che dallo stesso erano state combattute. Sulla base delle precedenti considerazioni il Collegio esclude che, per il periodo 24 febbraio 1944 – 25 aprile 1945, all'attore potesse attribuirsi la qualifica di chiamato o trattenuto alle armi, pertanto egli non poteva invocare, facendo riferimento a quel periodo, né il diritto alla conservazione del posto né quello alla riassunzione.

Un'altra questione che appare interessante è quella relativa all'efficacia di un ordine di pubblicazione di un contratto collettivo emanato sotto l'egida della R.S.I. Nella specie si trattava del contratto collettivo stipulato, il 1° luglio 1943, in sede nazionale fra le confederazioni degli Industriali e dei Lavoratori dell'Industria. Tale contratto, conformemente a tutte le norme di legge che regolavano la disciplina, venne pubblicato sul supplemento del Bollettino Ufficiale 15 ottobre 1943 del Ministero Industria Commercio e Lavoro, e per estratto sulla Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia. La controversia nacque a seguito della richiesta, formulata da alcuni dipendenti della Società Henraux, di adeguare i loro salari alle norme contenute nel contratto collettivo nazionale. La società convenuta si difese asserendo che la pubblicazione del contratto collettivo fosse collegata ad un atto di governo, e pertanto era da considerarsi nulla poiché avvenne durante il periodo repubblicano. La questione venne esaminata dal Tribunale di Lucca¹⁰⁰. I giudici toscani ritennero

¹⁰⁰ Tribunale, Lucca, 6 novembre 1948 (Pres. Ambrosiani, est. Manna), Zarri c. Soc. Henraux, ne *Il Diritto del Lavoro*, 1949, II, pp. 90-91.

che il provvedimento con il quale l'autorità governativa ordinava la pubblicazione di un contratto collettivo non era da considerarsi «atto di governo». Gli atti politici o di governo, per la Corte, non prendono in considerazione i singoli interessi pubblici, ma «la vita dello Stato considerata nel suo complesso». Atti di questo tipo hanno ad oggetto «la direzione suprema dello Stato, i rapporti internazionali, i rapporti tra i vari poteri, i provvedimenti straordinari necessari per la conservazione dell'ordine pubblico». Si tratta, quindi, di atti di natura discrezionale, perché dettati e regolati dalla considerazione «dell'interesse generale dello Stato e delle diverse vicende della vita». Pertanto un atto che accertava le condizioni richieste dalla legge per la validità di un contratto collettivo, non poteva essere considerato come «atto di governo». L'ordine di pubblicazione era un atto amministrativo e più esattamente il risultato di un procedimento amministrativo costituito dal parere vincolante del Ministero delle Corporazioni. Era un atto amministrativo in quanto promanava da un organo amministrativo, perseguiva un fine amministrativo quale quello del normale benessere sociale dei lavoratori, finalità che lo Stato ha posto tra i suoi compiti, ed esplicava effetti giuridici in quanto rendeva efficace il contratto collettivo di lavoro, già perfetto ma non ancora esecutivo. E poiché l'art. 1 n. 1 ha dichiarato privi di efficacia gli atti di governo, mentre il successivo art. 4 ha convalidato i provvedimenti e gli atti adottati dal governo repubblicano sulla base di leggi e regolamenti non emanati da quel governo, era convalidato anche l'atto amministrativo che accertava, ai sensi delle norme in vigore prima della conclusione dell'armistizio, l'esistenza dei requisiti legislativamente previsti per la validità del contratto collettivo in esame e ne disponeva la pubblicazione. Pertanto il contratto collettivo era valido e le sue norme dovevano ritenersi in vigore anche dopo lo scioglimento delle organizzazioni sindacali fasciste dei datori di lavoro e dei lavoratori, in quanto così disposto dall'art. 43 del D.lgs.lgt. 23 novembre 1944, n. 369.

Come emerge dall'analisi dei casi giurisprudenziali i giudici per valutare se il provvedimento adottato dalle autorità repubblicane rientrasse o meno nella categoria degli «atti di governo» utilizzarono come criterio discrezionale quale fosse l'interesse immediatamente perseguito dall'atto e, per non sconvolgere ulteriormente gli equilibri sociali ed economici del paese, cercarono di attenuare la portata della sanzione di inefficacia riconoscendo valore retroattivo alla norma solo nel caso in cui non venissero travolti diritti già acquisiti dai cittadini, o ancora privando di efficacia giuridica soltanto quegli atti che potevano essere considerati espressione diretta dell'interesse politico o militare del governo fascista.

5. Segue: l'art. 2 n. 1 del D.lgs.lgt. 249/1944 e la sua applicazione giurisprudenziale.

Oltre agli atti «assolutamente inefficaci», previsti dall'art. 1, il decreto prende in considerazione anche un'ulteriore tipologia di atti che considera «relativamente inefficaci». Come chiarisce la relazione che accompagna il provvedimento normativo, il decreto fornisce una disciplina per quelle situazioni che «non sempre possono essere coinvolte nel disconoscimento di legittimità dello pseudo-governo, senza turbare diritti o interessi che non ineriscono alla illegittimità del governo medesimo»¹⁰¹. Il legislatore si è premurato di precisare che il principio a cui si ispira il dispositivo normativo è quello di considerare «originariamente inefficaci» gli atti che vi sono elencati, poiché l'efficacia viene loro «attribuita» successivamente attraverso il meccanismo della convalida.

¹⁰¹ Relazione al decreto legislativo luogotenenziale in *Verbalì del Consiglio dei Ministri Luglio 1943 – Maggio 1948*, cit., pp. 327 – 329.

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare questa disposizione ebbe un ambito di applicazione molto esteso; essa fu applicata dalla giurisprudenza a tutti i provvedimenti inerenti al rapporto di lavoro, da quelli di costituzione a quelli di cessazione del rapporto, e per dipendenti sia pubblici che privati. Le pagine successive sono dedicate all'analisi di alcune sentenze, ritenute particolarmente significative, che hanno ad oggetto l'interpretazione e la concreta applicazione che è stata data dell'art. 2 n. 1 del decreto 249/1944.

La sentenza che ora si esamina è interessante sotto un duplice profilo: da un lato affronta il problema di come debba essere interpretata l'espressione sono «privi di efficacia giuridica» e se questa inefficacia debba essere considerata come una forma di invalidità; dall'altro, affronta la questione dei cosiddetti «indesiderabili» con la complicazione che, nel caso di specie, il dipendente era stato assunto da un ente privato sottoposto alla vigilanza dello Stato (R.A.I.) sotto il governo della Repubblica Sociale¹⁰². La controversia fu sottoposta all'esame del Pretore di Torino¹⁰³. Questi i fatti. Nel giugno del 1944, sotto l'impero del governo repubblicano, Keller venne assunto in servizio, svolgendo le mansioni di impiegato tecnico, dall'EIAR (ente italiano per le audizioni radiofoniche) che nel corso del 1944 mutò la sua denominazione e divenne R.A.I. (radio audizioni italiane). Il 5 maggio 1945, a seguito della denuncia alla Commissione per l'epurazione, Keller venne sospeso dal servizio con un ordine dei Comitati di liberazione nazionale aziendali, poiché la sua assunzione era avvenuta quando ancora la Repubblica Sociale esplicava nell'Italia centro-settentrionale la sua autorità di governo. Nonostante la predetta Commissione per l'epurazione non avesse preso alcuna decisione nei confronti del lavoratore, dal momento che, come dimostrato da un certificato rilasciato dal C.L.N. di Fai, la sua posizione politica non poteva in nessun modo essere contestata, la R.A.I. non corrispose a Keller la gratifica natalizia a cui aveva diritto. Fallito il tentativo di conciliare la controversia, Keller conveniva in giudizio la R.A.I. in persona del suo legale rappresentante, innanzi al Pretore di Torino. Costituitosi regolarmente il contraddittorio, la convenuta eccepiva che l'attore non poteva vantare alcun diritto dal momento che era stato assunto nel giugno del '44 durante il periodo in cui di fatto operava il governo della Repubblica Sociale, pertanto il rapporto di impiego ex art. 2 n. 1 del D.lgs.lgt. 249/1944 era nullo. Inoltre la convenuta specificava che per il periodo antecedente il 5 maggio 1945, data in cui venne comunicata al dipendente la sospensione dal servizio, il rapporto di lavoro doveva considerarsi inesistente e come tale improduttivo di effetti giuridici. Per quanto riguardava, invece, il periodo successivo, la R.A.I. non aveva invocato subito la nullità del rapporto, poiché la legge che la prevedeva era stata conosciuta nel Nord Italia solo molto tempo dopo la sua entrata in vigore. Ed in

¹⁰² Gli «indesiderabili» sono quei lavoratori sospesi o licenziati (in pendenza del blocco dei licenziamenti voluto dall'Autorità militare alleata) che, nonostante avessero superato i procedimenti epurativi, o pur non essendovi mai stati sottoposti, erano però invisibili, per ragioni politiche o comunque di partito, ad una parte dei loro colleghi di lavoro. La questione nodale delle controversie che sono sorte consiste nel fatto che l'allontanamento dal posto di lavoro è derivato non dalla reale volontà, legittimamente dimostrata, degli organi amministrativi dell'azienda, ma dall'intervento di uno sparuto gruppo di lavoratori delle medesime aziende, normalmente i più facinorosi e violenti, che spesso riuscirono ad imporsi nelle amministrazioni, ottenendo l'allontanamento o impedendo la riassunzione degli «indesiderati». Questo fenomeno si verificò con maggiore intensità negli anni immediatamente successivi alla fine della guerra per poi ridursi progressivamente con l'attenuarsi delle passioni di partito. Il problema si manifestò con maggiore frequenza nelle aziende private, dando vita a posizioni discordi non solo in dottrina ma anche in giurisprudenza. Il contratto di lavoro, come è stato giustamente osservato, determina non solo l'obbligo del lavoratore di fornire la prestazione lavorativa, ma anche il diritto dello stesso di essere chiamato a fornirla, poiché è contrario allo spirito che permea il rapporto di lavoro che il prestatore d'opera possa essere costretto, anche se pagato, a restare inattivo senza che vi sia una reale esigenza tecnica o amministrativa.

¹⁰³ Pretura, Torino, 26 giugno 1946 (Pret. Prato), Keller c. R.A.I., ne *Il diritto del Lavoro*, 1946, II, pp. 261-263; la sentenza è pubblicata anche ne *Il Foro Italiano*, 1944-46, I, coll. 893-896, con nota a commento di D. L. BIANCO.

ogni caso la corresponsione all'attore dello stipendio, così come prescritto dall'Autorità Militare Alleata, non poteva essere considerata come espressione, a seguito del provvedimento di sospensione disposto dai C.L.N. aziendali, della volontà di assumere in servizio l'attore. Sulla base di queste premesse la R.A.I. non soltanto contestava il *quantum* della domanda, ma chiedeva di essere assolta.

L'attore, nelle sue memorie, si opponeva all'accoglimento della domanda di assoluzione contestando che il D.lgs.lgt. 249/1944 potesse trovare applicazione, poiché la norma si riferiva soltanto ai dipendenti assunti tramite concorso e comunque non era applicabile al suo caso poiché era stato mantenuto in servizio anche dopo la data di liberazione e, fino al dicembre del '45, la R.A.I. aveva continuato a corrispondergli lo stipendio.

La convenuta insisteva nelle proprie eccezioni ed adduceva, fornendo prova per testi, che l'ente aveva continuato a corrispondere all'attore lo stipendio poiché sconosceva che, a norma dell'art. 2 n. 1 del summenzionato decreto, il rapporto di lavoro di Keller fosse da considerarsi giuridicamente inesistente.

Il Pretore di Torino ritenne, nonostante le parti su questo punto concordassero, che la R.A.I., ex E.I.A.R., fosse un ente di diritto privato soggetto alla vigilanza dello Stato e quindi alla disciplina del D.lgs.lgt. 249/1944¹⁰⁴. Pertanto, tenuto conto che l'attore era stato assunto dall'E.I.A.R. nell'estate del '44 sotto la vigenza della R.S.I., il provvedimento di assunzione, in base all'art. 2 n. 1 del decreto 249, doveva essere considerato privo di efficacia giuridica. La linea difensiva di parte attrice — fondata sull'assunto che il provvedimento di assunzione non era inficiato dalla sanzione di inefficacia poiché questa riguardava solo quei dipendenti che erano stati assunti per concorso — non convinse il Pretore poiché la legge non pone una simile distinzione¹⁰⁵. Inoltre, se si fossero esclusi dalla previsione normativa i provvedimenti presi nei confronti di dipendenti assunti senza concorso, la norma avrebbe potuto essere applicata agli enti privati solo in casi eccezionali, in quanto questi ultimi, nella maggioranza dei casi, assumono per chiamata diretta e non per concorso. La tesi sostenuta dall'attore non appare convincente perché se fosse stata seguita questa linea interpretativa si sarebbe giunti alla conclusione paradossale di «considerare nullo il rapporto di impiego di un modesto impiegato assunto per concorso e non quello di un dirigente assunto per chiamata», mentre le maggiori «interferenze politiche» erano rinvenibili proprio nelle assunzioni effettuate per chiamata. Inoltre, ex art. 3 tutti i licenziamenti erano stati convalidati dal Ministro competente, pertanto, se fosse stata vera la tesi di parte attrice, i licenziamenti del

¹⁰⁴ Il Consiglio di Stato si era già precedentemente pronunciato sulla natura giuridica della R.A.I. ritenendo che si trattasse di un ente di diritto privato concessionario di un pubblico servizio. Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 1942 (Pres. Fagiolari, est. Gallo), Corradini c. E.I.A.R., ne *Il Foro Italiano* 1943, III, coll. 46. La natura privata dell'ente ed il fatto che lo Stato partecipava alla formazione del capitale ed al finanziamento dell'ente medesimo si evincono chiaramente dal decreto legge 17 novembre 1927 n. 2207 (artt. 2, 3, 10), istitutivo del servizio, dall'allegato capitolato d'onori e dal R.D.L. 3 dicembre 1934 n. 2889 (convertito nella legge n. 884 del 4 aprile 1935). Inoltre i decreti ministeriali del 13 giugno 1945 e del 7 giugno 1946 avevano convalidato i provvedimenti di licenziamento attuati dall'E.I.A.R. fra l'8 settembre 1943 e il 4 giugno 1944, riconoscendo esplicitamente in questo modo che la R.A.I. fosse soggetta alla vigilanza dello Stato.

¹⁰⁵ L'art. 2 n. 1 si limita a dichiarare privi di efficacia giuridica i provvedimenti concernenti: «la nomina, la carriera e la cessazione dal servizio dei dipendenti dello Stato, degli enti pubblici e degli enti sottoposti a vigilanza o tutela dello Stato, o rispetto ai quali lo Stato avesse partecipato alla formazione del capitale o sotto qualunque forma di finanziamento», senza specificare quali dovessero essere le modalità di assunzione.

personale assunto per chiamata, che poi erano quelli più numerosi, non avrebbero necessitato di alcuna convalida, ma sarebbero rimasti perfettamente efficaci. Sulla base di queste premesse, sostenne il Pretore, la nomina di Keller doveva essere considerata priva di efficacia giuridica e così si sarebbe determinata la nullità *ex tunc* del rapporto di impiego. Tuttavia da questa nullità del rapporto di lavoro non conseguiva, come la difesa della parte convenuta avrebbe voluto, che il dipendente non avesse diritto alla gratifica maturata nel corso del 1945. Per tutto il primo quadrimestre del 1945 Keller prestò regolarmente servizio all'E.I.A.R. e la circostanza che il rapporto fosse nullo non poteva escludere che la prestazione lavorativa avesse di fatto avuto luogo. La nullità del contratto di lavoro non poteva sovrapporsi alla realtà dei fatti e Keller aveva diritto alla gratifica che non ha altra natura se non quella di una retribuzione differita, pagabile a fine anno ma maturata di mese in mese¹⁰⁶. Il Pretore applicò l'art. 2126 c.c. a norma del quale la nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non producono effetti per il periodo in cui il rapporto di lavoro ha avuto esecuzione, a meno che la nullità non derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa, e poiché nella fattispecie in esame non erano ravvisabili tali ultime ipotesi, la nullità del contratto disposta dal decreto n. 249 non poteva comportare l'esclusione del pagamento delle retribuzioni, qualunque fosse la loro denominazione¹⁰⁷. La R.A.I. venne condannata al pagamento della gratifica, con gli interessi che decorrevano dalla data della domanda, nonché alla rifusione delle spese di causa.

La controversia venne sottoposta all'esame della sezione lavoro della Corte d'Appello di Torino¹⁰⁸. I giudici dovevano stabilire se Keller avesse diritto ad ottenere la gratifica per il periodo che andava dal 1 gennaio 1945 al 10 dicembre 1945, giorno in cui gli venne comunicata l'inefficacia dell'assunzione a tutti gli effetti.

Il punto nodale della controversia consisteva nel valutare quale fosse l'interpretazione da dare all'art. 2 n. 1 che si limitava a dichiarare privi di «efficacia giuridica» gli atti ed i provvedimenti ivi contemplati ed a tal proposito i giudici affermarono che fosse opportuno effettuare una distinzione tra il concetto di inefficacia e quello di invalidità. Se condizione dell'efficacia di un atto è la sua esistenza giuridica, non si può ugualmente sostenere che l'eventuale inefficacia comporti di per sé la nullità o l'inesistenza dell'atto. Il decreto legislativo in molti articoli parla di una possibile dichiarazione di validità¹⁰⁹: l'impressione che ne traggono i giudici è che nelle espressioni adottate il legislatore abbia dimostrato «una certa confusione tra i termini di validità e di efficacia». Questa confusione, prosegue l'organo giudicante, non poteva non provocare incertezze nell'interprete

¹⁰⁶ La gratifica costituiva parte integrante della retribuzione poiché essa veniva calcolata nella determinazione dell'importo dell'indennità di licenziamento.

¹⁰⁷ L'applicazione della normativa codicistica alla fattispecie in esame è stata ampiamente criticata in dottrina dal BIANCO che osserva che in questo caso si versa in un'ipotesi diversa da quella prevista dall'art. 2126 c.c. poiché tale norma, come dimostra la sua stessa rubrica «prestazione di fatto con violazione di legge», prevede casi di nullità o annullabilità originaria, in cui il contratto di lavoro è sorto già viziato per inosservanza di un precetto legislativo. Nell'ipotesi *de quo*, invece, si verifica un'«invalidazione successiva»: il contratto, infatti, era stato costituito regolarmente e solo successivamente il legislatore lo ha posto nel nulla sancendo l'inefficacia dell'assunzione, degradando, in questo modo, un valido rapporto contrattuale ad una mera relazione di fatto. Cfr. D. L. BIANCO, nota a sentenza del Pretore di Torino, ne *Il Foro Italiano*, 1944-46, I, 893.

¹⁰⁸ Corte d'Appello, Torino, 19 dicembre 1946 (Pres. ed est. De Litala, pm. Goffredo), R.A.I. c. Keller, ne *Il Foro Padano*, 1947, I, coll. 105-114. La sentenza è pubblicata anche in *Rivista di diritto commerciale*, 1947, II, pp. 55-65; ne *Il diritto del lavoro*, 1947, II, pp. 5-10 ed in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1947, pp. 140-142.

¹⁰⁹ L'art. 3 contempla l'ipotesi della convalida legale, l'art. 5 parla di possibile dichiarazione di efficacia.

anche se l'ipotesi maggiormente accreditata era che il legislatore avesse voluto intendere l'inefficacia «come forma di invalidità diversa dalla nullità o dall'inesistenza giuridica dell'atto». La nullità di un atto comporta che l'azione volta ad ottenere la dichiarazione di nullità dello stesso è imprescrittibile ed inoltre è impossibile convalidare un atto nullo, poiché è necessaria una nuova dichiarazione di volontà affinché il negozio possa sorgere validamente.

Il Collegio ritenne comunque infondate le eccezioni sollevate dalla difesa dell'ente, sia alla luce dell'interpretazione della norma più rigida, secondo la quale il rapporto di lavoro sarebbe nullo, tesi seguita dal Pretore, sia alla luce dell'interpretazione meno rigida, secondo la quale il negozio sarebbe solo inefficace.

Se il contratto di lavoro era stato validamente stipulato e perfezionato, ma successivamente era intervenuta una norma che lo dichiarava inefficace, apparve ragionevole ai giudici sostenere che l'inefficacia giuridica, in quanto non implica la nullità assoluta del negozio, non trovasse applicazione automatica, pertanto l'inefficacia del negozio non operava *ex tunc*, ma *ex nunc*, cioè soltanto dal momento in cui essa fosse stata fatta valere¹¹⁰. Difatti si legge nella sentenza:

«la legge non è pura astrazione, e va interpretata con aderenza allo svolgimento degli umani rapporti nella loro pratica realtà, per cui è evidente che, ammettendo la legge la possibilità di convalida degli atti e dei provvedimenti, suppone una manifestazione di volontà per la sua applicazione. Da ciò segue che, fino a quando l'inefficacia non è fatta valere, il negozio produce tutti i suoi effetti».

I giudici, inoltre, ritennero che trattandosi di un contratto di lavoro, che è un negozio ad esecuzione continuata, era più che evidente che fosse necessaria una dichiarazione di volontà volta ad interromperne lo svolgimento. Il lavoratore, infatti, deve ritenersi un prestatore d'opera nei confronti dell'imprenditore fino a quando non gli venga notificato l'annullamento del rapporto. Seguendo questa interpretazione meno rigida della norma, anche se opposta alla linea ermeneutica seguita dal Pretore, la soluzione della controversia appariva «lineare» ed in ogni caso favorevole al lavoratore. Difatti l'inefficacia del rapporto stipulato dalle parti era stata fatta valere dalla R.A.I. solamente mediante la comunicazione del 19 dicembre 1945, quindi sino a quella data bisognava ritenere che Keller fosse stato alle dipendenze effettive dell'ente, pertanto egli aveva diritto a tutte le retribuzioni e quindi anche alla quota di gratifica corrispondente al periodo in cui il rapporto si doveva considerare in corso di attuazione, in quanto, come giustamente sostenuto dal Pretore, la gratifica ha natura di retribuzione differita. Il Collegio, tuttavia, ritenne che si sarebbe giunti alla medesima conclusione anche aderendo alla tesi secondo la quale il legislatore con l'espressione «privi di efficacia giuridica» avesse inteso sancire la nullità assoluta dei provvedimenti menzionati all'art. 2 n. 1 del decreto. La nullità comporta la cessazione di ogni funzione economica del negozio, con la conseguenza che le parti si trovano nella medesima condizione

¹¹⁰ La linea interpretativa seguita dalla Corte d'Appello di Torino venne criticata dalla dottrina, la quale ritenne che in questo caso l'errore principale in cui erano incorsi i giudici non era quello di aver male interpretato il dettato normativo, quanto piuttosto di non averlo applicato. A parere di questa dottrina risultava arbitraria la distinzione fatta dai giudici tra inefficacia ed invalidità, poiché si dava per assodato che il concetto generale di inefficacia comprendesse anche il caso di nullità. Un ulteriore errore in cui era incorsa la sentenza era quello di aver considerato l'inefficacia come una sanzione relativa ed operante solo su iniziativa di parte, considerando quindi l'inefficacia *de quo* come una forma di annullabilità con la conseguenza che gli effetti della dichiarazione di inefficacia si producevano *ex nunc*. Sul punto P. GRECO, *La sanzione dell'inefficacia nell'art. 2 D.L.L. 5 ottobre 1944*, in *Rivista del diritto Commerciale*, 1947, II, pp. 55-65. Di contrario avviso Giannini che ritenne fosse opportuno tenere distinto il piano dell'efficacia da quello della validità. Cfr. GIANNINI, *La R.S.I. rispetto allo Stato italiano*, cit., p. 357.

giuridica che avevano prima della stipulazione del contratto, tuttavia può accadere che un fatto non valido come negozio giuridico e come elemento di questo può essere perfettamente lecito e produttivo di effetti ammessi e tutelati dal diritto. Nel caso in esame secondo i giudici l'art. 2, privando di efficacia i provvedimenti elencati al n. 1 di detta disposizione, non intendeva «abolire gli effetti derivanti dalla esecuzione in pratica di una prestazione di lavoro effettivamente svoltasi nei fatti». Il Collegio, a sostegno di questa teoria, invoca la norma contenuta nel codice civile, ed in particolare il disposto dell'art. 2126, che, come precedentemente detto, prescrive che la nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto effettiva esecuzione. Da ciò deriva che se si ritenesse nullo il negozio, la nullità sarebbe improduttiva di effetti per il periodo in cui il rapporto ebbe effettiva esecuzione ed al prestatore d'opera spetterebbe, per quel periodo, ciò che era stato stabilito nell'accordo contrattuale.

A parere dell'organo giudicante non serviva all'ente rilevare che dal 1 gennaio al 19 dicembre 1945 il rapporto non ebbe la sua normale attuazione, ma si svolse con differenti modalità di esecuzione, poiché mentre Keller prestò la sua opera dal 1 gennaio sino al 31 maggio, venne, con la lettera del 5 maggio, sospeso dall'impiego a partire dal successivo 1 luglio. Sulla base delle considerazioni sopra svolte i giudici ritennero che per il primo periodo, poiché era pacifico che il lavoratore avesse lavorato per l'ente, gli spettava la retribuzione pattuita e quindi anche la gratifica. Per quanto riguarda il secondo periodo era da sottolineare che a seguito della liberazione gli atti e gli altri provvedimenti indicati negli art. 1 e 2 del decreto, dal momento che il governo repubblicano non esisteva più, erano validi dato che era stata ristabilita la libertà negoziale nella materia prevista dal decreto. Pertanto il datore di lavoro era libero nella scelta dei propri dipendenti ed aveva la facoltà di mantenere alle proprie dipendenze i lavoratori precedentemente assunti nel periodo repubblicano, o comunque di assumerli *ex novo*. In base a queste premesse l'avvenuta sospensione di Keller ed il pagamento dello stipendio anche nel secondo periodo, cioè nei mesi che vanno da giugno a dicembre, costituivano dei fatti ai quali dovevano essere attribuiti gli effetti giuridici invocati dal lavoratore. Inoltre il comando militare alleato, quando assunse il controllo dei territori che venivano progressivamente liberati, privò di efficacia i provvedimenti emessi dai Comitati di liberazione aziendali¹¹¹.

La sospensione di Keller ordinata dal Comitato di liberazione aziendale era un provvedimento illegittimo, poiché questi comitati non avevano ricevuto da nessuna disposizione di legge il potere di procedere a tali sospensioni¹¹². Il Collegio affermò che un elemento a sostegno della tesi che

¹¹¹ L'ordinanza alleata per l'Alta Italia n. 46 del 2 giugno 1945, contenente norme per l'epurazione nelle imprese private, disponeva all'art. 2 che «nessun impiegato od operaio che sia ora alle dipendenze, o che venga in avvenire assunto dall'impresa, può essere licenziato o sospeso dal suo impiego per un preteso suo atto, negligenza od omissione precedente alla data effettiva di quest'ordine, salvo che il licenziamento o la sospensione sia fatto per iscritto e firmato dal dirigente o commissario straordinario dell'impresa». La disposizione proseguiva statuendo che: «Ogni altra persona all'infuori del dirigente o commissario straordinario o di un suo rappresentante debitamente autorizzato, che licenzi, sospenda o comunque impedisca o cerchi di impedire a un impiegato o a un operaio di continuare a prestare la sua opera, commette reato». Il testo dell'ordinanza è riportato nella sentenza della Corte d'Appello (Torino, 19 dicembre 1946 (Pres. ed est. De Litala, pm. Goffredo), R.A.I. c. Keller, ne *Il Foro Padano*, 1947, I, col. 113), ed è consultabile anche in E. RASPONI, *L'epurazione nelle imprese private: tutte le disposizioni vigenti con ampie note esplicative*, Milano 1945.

¹¹² È stato ritenuto non solo dalla giurisprudenza, ma ha anche dalla dottrina che i C.L.N. aziendali e le Commissioni interne delle aziende non solo non avessero il potere di sospendere i lavoratori, ma neppure di pretendere che simili provvedimenti fossero presi direttamente dal datore di lavoro. Quando poi dalla sospensione degli «indesiderabili», si passa addirittura al loro licenziamento l'illegittimità di questi provvedimenti diventa ancora più palese. Sul punto M. LOMBARDI, *Illegittimità delle sospensioni e dei licenziamenti*

in realtà la R.A.I. volesse mantenere il rapporto di lavoro con Keller fosse rinvenibile nella circostanza che l'azienda continuò a corrispondergli lo stipendio, riservandosi di far valere la nullità del rapporto solo nel caso in cui fossero emersi degli «addebiti di natura politica» a carico del lavoratore. Keller nel secondo periodo, pur non avendo prestato la sua opera, si trovò nella posizione giuridica di colui che l'aveva effettivamente prestata, in quanto si mantenne a disposizione del datore di lavoro e poiché l'ente non aveva fornito la prova che il dipendente si fosse dedicato ad altre attività a fine di lucro, non poteva negargli le retribuzioni che gli spettavano nella loro interezza. Pertanto, indipendentemente dalla nullità del negozio, il comportamento tenuto dall'ente nei confronti di Keller determinava l'obbligo del pagamento delle retribuzioni. Il Collegio ritenne infondate le eccezioni sollevate dalla R.A.I. che si difese asserendo che non poté invocare la nullità del rapporto subito dopo la liberazione dell'Italia del Nord perché il decreto 249 venne conosciuto dagli uffici dell'Ente solo nell'autunno del 1945, cioè un anno dopo la sua pubblicazione. La R.A.I. invoca l'ignoranza della norma come errore di diritto che è considerato dalla legge come causa di annullamento del contratto, quando l'errore ha influito sulla formazione della volontà. Tuttavia a parere dei giudici queste eccezioni non potevano trovare accoglimento perché «la conoscenza o l'ignoranza soggettiva non possono essere una ragione per sottrarre la persona all'impero della legge». L'ignoranza della legge, per potersi invocare, deve derivare dalla assoluta impossibilità di pervenire alla conoscenza e deve essere conclamata da fatti obiettivi ed inequivocabili. Nel caso in esame la difficoltà di venire a conoscenza delle norme promulgate nella capitale era superabile con l'utilizzo della normale diligenza attraverso la ricerca delle disposizioni che erano state emanate, e oltretutto una tale difficoltà durò per un periodo di tempo relativamente breve e non mai per il periodo che va dall'aprile al dicembre del '45. Pertanto la negligenza degli organi dell'ente, e tramite essi dell'ente medesimo, non poteva essere addotta a motivo giustificativo dell'invocato errore di diritto. L'errore per essere rilevante a determinare l'annullamento del contratto, deve essere essenziale ed a norma dell'art. 1428 c.c. deve essere riconoscibile dall'altro contraente. Inoltre l'art. 1429 c.c. dispone che l'errore di diritto è essenziale quando esso ha costituito la ragione unica ed essenziale del negozio giuridico. Nel caso di specie non è corretto sostenere che esso sia stato la ragione unica o principale del contratto, dal momento che attraverso la regolare corresponsione dello stipendio durante il periodo della sospensione, avvenuta a seguito dell'illegittima denuncia promossa dai C.L.N. aziendale, l'ente ha manifestato — o comunque ha lasciato supporre — la volontà di mantenere in servizio il proprio dipendente qualora la colpa imputatagli allo scopo dell'epurazione non fosse effettivamente riconosciuta. Pertanto l'errore non può considerarsi riconoscibile dall'altro contraente. Il lavoratore che

di lavoratori «indesiderabili», in pendenza del blocco dei licenziamenti anche se assunti da enti pubblici durante la R.S.I., ne Il Foro padano, 1947, I, coll. 105-114. Tuttavia vi fu chi ritenne che i datori di lavoro legittimamente avrebbero sospeso o licenziato gli «indesiderati» perché costretti da forza maggiore: «Non ci sembra si possa con giustizia affermare che il datore di lavoro deve sopportare il rischio della interruzione della prestazione del lavoratore dovuta a forza maggiore». La tesi della sussistenza della forza maggiore invocata come causa di giustificazione del licenziamento non ha convinto la giurisprudenza. Il Tribunale di Torino più volte ha ritenuto che il richiamo al concetto di forza maggiore fosse inesatto, poiché quest'ultima si configura quando l'evento non dipende da colpa dell'uomo. Il datore di lavoro, invece, è tenuto a tutelare e garantire la serenità dell'ambiente di lavoro. Inoltre una caratteristica essenziale di questa causa scriminante è l'«inevitabilità» che, nell'ipotesi di licenziamenti determinati da illegittime intromissioni da parte del C.L.N. aziendale lesive dei diritti del lavoratore, non sussisteva poiché capo dell'impresa, a norma dell'art. 2086 c.c., è l'imprenditore, dal quale i suoi collaboratori dipendono gerarchicamente. Pertanto «in uno Stato giuridicamente ordinato non è concepibile che un datore di lavoro consideri come «inevitabile» la prepotenza di alcuni lavoratori senza con ciò stesso venire a negare l'esistenza stessa dell'impresa e dello Stato». Tribunale, Torino, 5 novembre 1946 (Pres. Bacicalupo, est. De Luca), Busi c. Riv, ne Il Foro Padano, 1947, I, col. 106, e coll. 114-118.

si vede regolarmente corrisposto lo stipendio fa legittimamente affidamento sul fatto che il datore di lavoro stia eseguendo la prestazione conoscendo le leggi in vigore. I principi della buona fede, che devono presiedere il normale svolgimento dei rapporti contrattuali, imponevano che Keller si mantenesse a disposizione dell'ente durante il periodo di sospensione. Pertanto egli doveva essere considerato un impiegato della R.A.I. a tutti gli effetti derivanti dal contratto. L'ente aveva eccettuato che il pagamento della retribuzione era stato effettuato dagli uffici della R.A.I. senza che fosse ordinato e specificamente autorizzato dagli organi direttivi dell'azienda. Anche questa eccezione a parere del Collegio non poteva essere accolta poiché è normale che ogni impresa, specialmente se è un ente di vaste proporzioni, ha numerosi collaboratori, muniti di poteri di rappresentanza, che la coadiuvano nell'esercizio dell'attività economica. È evidente che il collaboratore dell'impresa a cui è stato devoluto l'incarico del pagamento delle retribuzioni non poteva, effettuando il pagamento, non vincolare l'ente, dal momento che l'atto era stato compiuto nell'ambito delle operazioni a lui affidate. Pertanto sarebbe stato compito del legale rappresentante o degli uffici direttivi revocare l'ordine di pagamento dello stipendio. Il dipendente che ottiene il pagamento della retribuzione da chi è addetto a tale ufficio, ragionevolmente ritiene che esso sia disposto dall'ente datore di lavoro e, se dal pagamento derivano delle conseguenze giuridiche, è legittimo che agisca contro il datore di lavoro come se gli atti fossero da lui compiuti.

L'iter argomentativo seguito dai giudici della Corte d'Appello, anche se in alcuni punti si differenzia dal ragionamento svolto dal Pretore, non può non condurre ad una conferma di quanto stabilito in primo grado, accogliendo le pretese del lavoratore e condannando l'ente al pagamento della gratifica in ragione della sua natura di retribuzione differita.

Una questione simile venne affrontata e risolta, però, in modo difforme dai giudici del Tribunale di Milano¹¹³. La fattispecie è analoga a quella precedentemente esaminata poiché ha ad oggetto l'inefficacia dell'atto di nomina di un dipendente R.A.I. (ex E.I.A.R.) a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 249/1944. Tuttavia nel caso di specie non si tratta di un lavoratore «indesiderato», sospeso cioè dal servizio a seguito di un provvedimento del C.L.N. aziendale, ma di un dirigente dell'ente nominato su indicazione del Ministero della Cultura Popolare della R.S.I.

Nel gennaio del '44 il dott. Rivelli venne assunto dall'E.I.A.R. come direttore generale e prestò regolarmente servizio sino all'aprile del 1945. Il licenziamento gli venne contestato nel 1946 subito dopo la sua liberazione dal carcere. Rivelli convenne la R.A.I., in persona del suo legale rappresentante, innanzi al Tribunale di Milano per ottenere il pagamento della retribuzione e dell'indennità di licenziamento. L'attore contestava l'applicabilità dell'art. 2 n. 1 del decreto che privava di efficacia giuridica tra gli altri i provvedimenti concernenti «la nomina, la carriera e la cessazione dal servizio dei dipendenti degli enti pubblici e degli altri enti sottoposti a vigilanza o tutela dello Stato», poiché, secondo la difesa di parte attrice, le espressioni «vigilanza e tutela» avrebbero dovuto essere interpretate in maniera restrittiva, cioè «con solo riguardo ai controlli di legittimità e di merito che lo Stato può esercitare sugli enti di natura politica». Questa interpretazione così rigorosa venne contestata dalla società resistente in quanto la norma poneva una distinzione tra «gli enti pubblici» e «gli enti sottoposti a vigilanza o tutela dello Stato». Attraverso questa formulazione il legislatore aveva dimostrato di voler considerare la «vigilanza» e la «tutela» non come

¹¹³ Tribunale, Milano, 10 febbraio 1948 (Pres. Bonetti, est. Falletti), Rivelli c. R.A.I. in *Rivista del diritto commerciale*, 1948, parte II, p. 134 e pp. 139-140.

degli indici rivelatori della natura pubblica dell'ente, perché in questo caso l'elemento del controllo governativo sarebbe già assorbito nella dizione di «enti pubblici», ma di volergli attribuire un significato meno restrittivo al fine di collocare gli enti in questione fuori dal novero dagli enti pubblici propriamente detti. I giudici ritennero che, trattandosi di un ente di diritto privato sottoposto alla vigilanza dello Stato, la R.A.I. rientrasse tra gli enti a cui era possibile applicare le disposizioni contenute nell'art. 2 del decreto 249/1944, con la conseguenza che il rapporto tra le parti era nullo *ex lege* e le richieste dell'attore fondate sul disposto dell'art. 2126 c.c., che prescrive che la nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non producono effetto per il periodo in cui la prestazione lavorativa ha avuto effettiva esecuzione, non potevano essere accolte dal momento che si basavano su un presupposto di stabilità ed efficacia del rapporto che in nessun modo poteva affermarsi.

Rivelli impugnò la sentenza di primo grado innanzi ai giudici della Corte d'Appello di Milano¹¹⁴. Il Collegio ritenne che nel merito la sentenza di primo grado dovesse essere confermata. Il Tribunale, infatti, non solo si era pronunciato rettamente in ordine alla natura giuridica dell'ente, ma altrettanto giustamente aveva ritenuto applicabile alla fattispecie in esame il decreto sull'«Assetto della legislazione nei territori liberati». Il Collegio affermò che poiché il citato decreto contemplava i provvedimenti presi sotto l'impero del governo della Repubblica di Salò e li dichiarava privi di efficacia giuridica era da ritenersi che tale inefficacia colpisse gli atti sin dall'origine. Ai provvedimenti repubblicani non si poteva riconoscere alcun effetto giuridico per «ragioni di ordine pubblico» poiché erano stati emanati da un'autorità illegittima ed in base a «poteri usurpati e illecitamente esercitati».

Rivelli asseriva che in virtù del suo rapporto di impiego fosse applicabile l'art. 2126 c.c. I giudici, anche in questo grado di giudizio, ritennero che l'attore non potesse «accampare nessun diritto fondato sul suo rapporto d'impiego», poiché si trattava di un rapporto nullo in quanto illecito, «in ragione della sua causa e del suo oggetto, perché voluto da enti al servizio del nemico e funzionanti come suoi collaboratori». La difesa di Rivelli insisteva sulla natura privata non solo dell'ente, ma anche del rapporto di lavoro, ed affermava che l'inefficacia non poteva avere effetto retroattivo, semmai detta inefficacia poteva prodursi dal giorno in cui la legge ricevette applicazione nei suoi confronti e cioè al momento in cui gli fu opposto e contestato il licenziamento nel 1946, quando fu liberato dal carcere. I giudici valutarono assolutamente infondate le argomentazioni utilizzate dall'attore perché il provvedimento di nomina non poteva essere invocato come titolo valido di nessuna pretesa giuridica dal momento che rientrava tra gli atti considerati ex art. 2 n. 1 inefficaci sin dall'origine.

Il Collegio ritenne che l'incarico ricevuto dal dott. Rivelli non potesse essere inteso come un atto di natura interna dell'E.I.A.R., dato il ruolo di primissimo ordine che gli veniva riconosciuto; inoltre, la valenza politica della funzione da lui svolta risultava anche dal contratto d'impiego che esplicitamente dichiarava che la nomina di direttore generale era avvenuta su «istruzione» del

¹¹⁴ Corte d'Appello, Milano, 22 novembre 1948 (Pres. Paladini, est. Del Bianco), Rivelli c. R.A.I. in *Rivista del diritto commerciale*, parte II, 1949, pp. 114-116.

Ministero della Cultura Popolare, il che dimostrava come quel Ministero della R.S.I. potesse contare sul suo operato. I giudici ritennero, pertanto, che la domanda dovesse essere respinta e che le spese processuali dovessero ricadere sull'appellante soccombente.

Il ricorso in appello non esaurì l'iter processuale, e la controversia venne rimessa all'esame della Corte di Cassazione¹¹⁵. Il ricorrente, con il primo motivo del ricorso, lamentava la violazione dell'art. 2 n. 1 del D.lgs.lgt. 249/1944. I giudici di legittimità ritennero questa prima censura non fondata e prima di affrontare la questione relativa all'applicabilità o meno della norma alla fattispecie concreta, avviarono il percorso argomentativo muovendo dalla natura giuridica della Repubblica Sociale e dai rapporti intercosi tra quest'ultima e l'ordinamento italiano, ed affermarono:

«Per l'ordinamento italiano, invero, il sedicente governo della repubblica sociale italiana va considerato come un'organizzazione illegittima, sia nell'origine che nel funzionamento concreto, perché sorto e mantenutosi in opposizione all'ordinamento dello Stato italiano il quale, se di fatto è stato impedito di funzionare per un determinato periodo di tempo e su una parte del territorio, non ha mai cessato giuridicamente di avere vigore su tutto il proprio territorio e su tutti i cittadini italiani».

La premessa sulla natura giuridica del governo repubblicano è strumentale per spiegare le ragioni del disconoscimento dell'atto di nomina del dott. Rivelli. Al summenzionato provvedimento, appunto perché emanato da uno «pseudo-governo che agiva senza alcun legittimo potere e in contrasto con l'ordinamento dello Stato italiano», non poteva essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica e trattandosi di una materia «squisitamente di ordine pubblico» il riconoscimento di efficacia (convalida) poteva avvenire solo nelle forme legali, e da parte dell'autorità di governo (il Ministro competente per materia) rimanendo esclusa la possibilità che un tale riconoscimento potesse essere rimesso alla volontà delle parti. È opportuno rilevare che la Cassazione in questa sentenza, in stretta aderenza al dettato normativo, incentra il suo iter argomentativo sul binomio «inefficacia-efficacia» dei provvedimenti salodiani, non menzionando né la «nullità» né tanto meno l'«inesistenza» o l'«irrilevanza». Muovendo, infatti, dal presupposto che si trattava di atti prodotti fuori dall'ordinamento italiano il giudice di legittimità ritenne che l'unico sistema per renderli operanti nel nostro ordinamento fosse quello dell'attribuzione o non attribuzione di efficacia.

Nel caso in esame il Supremo Collegio ritenne che, poiché era mancata una «dichiarazione di validità» della nomina da parte dell'autorità di governo, la sanzione legislativa di inefficacia giuridica colpiva, data la sua natura dichiarativa, alla radice il provvedimento di nomina del dott. Rivelli. Inoltre l'applicazione di tale sanzione prescindeva dalla coesistenza o dalla insussistenza di un'altra sanzione di carattere penale o disciplinare, poiché la scelta del legislatore era legata a «ragioni di ordine pubblico» che rendevano tale disposizione automaticamente e retroattivamente operativa, anche in contrasto con la volontà delle parti. La reviviscenza del rapporto di lavoro tra Rivelli e l'E.I.A.R. si sarebbe potuta avere solo attraverso una nuova assunzione, oppure

¹¹⁵ Corte di Cassazione, sez. II, 22 agosto 1949 (Pres. Pelosi, est. Buscaino, pm. Caruso), Rivelli c. R.A.I., ne *La Giurisprudenza italiana*, 1950, parte I, sez. I, coll. 437-442; la sentenza è pubblicata anche ne *Il Foro Italiano*, 1949, I, coll. 1156-1159 ed in *Rivista di Diritto Commerciale*, 1950, II, pp. 297-309.

mediante una declaratoria di validità da emettersi con decreto ministeriale. Per i giudici di legittimità era da respingersi anche la doglianza relativa alla violazione dell'art. 2126 c.c. Il dott. Rivelli secondo la norma di diritto comune avrebbe avuto diritto al massimo alla corresponsione dello stipendio e non all'indennità di licenziamento come da lui richiesto. Nel caso di specie il ricorrente non solo aveva integralmente percepito lo stipendio per il periodo in cui aveva effettivamente prestato la sua opera, ma il contratto era inefficace per illiceità della causa, in quanto era in contrasto con l'ordine pubblico, pertanto l'art. 2126 c.c. non poteva trovare applicazione. Inoltre l'illiceità della causa del contratto colpiva direttamente ed esclusivamente la causa del provvedimento di nomina e derivava direttamente dalla legge che, per ragioni di ordine pubblico inerenti all'ordinamento italiano, sanciva l'inefficacia di quel provvedimento emanato sotto l'egida di un governo illegittimo, prescindendo completamente dall'accertamento dei fatti materiali che costituivano l'oggetto della imputazione di collaborazionismo, accusa dalla quale il ricorrente era stato prosciolto.

Come emerge dall'analisi delle sentenze un altro problema fondamentale che i giudici dovettero affrontare era quello relativo alla portata retroattiva delle norme del decreto. Non è questa la sede per approfondire questa complessa tematica che anche relativamente ad altre norme del provvedimento in sede applicativa sollevò non pochi problemi. In via generale possiamo dire che la giurisprudenza, superate le iniziali resistenze ad una applicazione retroattiva della sanzione di inefficacia, ha seguito una linea ermeneutica che, malgrado le lievi oscillazioni dovute alla necessità di non turbare ulteriormente il diritto dei singoli già compromesso dagli sconvolgimenti causati dalla guerra civile, rispecchiava l'*opinio conditoris* dichiarando inefficaci *ex tunc* i provvedimenti salotini¹¹⁶.

In materia lavoro, in effetti, sin da subito l'orientamento che si consolidò fu quello di attribuire alla sanzione di inefficacia valore retroattivo. Il Tribunale di Roma ritenne privo di efficacia giuridica il provvedimento di promozione adottato nei confronti di un impiegato della Società per azioni Ala Italiana durante il governo della Repubblica Sociale. Il Collegio, inoltre, statuí che l'inefficacia, che poteva essere esclusa solo attraverso il provvedimento di convalida emesso dal Ministro competente, operava *ipso iure* non dal momento in cui fosse stata fatta valere (cioè *ex nunc*), ma dalla data di decorrenza della promozione¹¹⁷. Nel caso in esame il ricorrente chiedeva il riconoscimento della qualifica di "impiegato di concetto di prima classe" con decorrenza a partire dai primi giorni dell'ottobre del '43. Egli sosteneva che sin dal 1942 aveva svolto mansioni superiori a quelle di "capo reparto" e precisamente mansioni di "capo controllo", che gli avrebbero conferito il diritto alla promozione di "impiegato di concetto di prima classe" sulla base delle norme del contratto collettivo di categoria. La Società convenuta si opponeva alle pretese del ricorrente asserendo che il provvedimento di promozione disposto dalla Società con lettera del 5 novembre 1943 fosse privo di efficacia giuridica a norma dell'art. 2 n. 1 del decreto 249/1944, poiché avvenuto sotto il governo neofascista. E dal momento che non era intervenuto il provvedimento di convalida ex art. 3 l'atto di promozione era colpito da inefficacia che decorreva dal giorno stesso in cui era stato emesso il provvedimento. L'attore eccepiva, invece, che l'eventuale inefficacia

¹¹⁶ Relazione al decreto legislativo luogotenenziale in *Verballi del Consiglio dei Ministri Luglio 1943 - Maggio 1948*, cit., pp. 327-329.

¹¹⁷ Tribunale, Roma, sez. lavoro, 26 febbraio 1949 (Pres. Liguori, est. Sardo), *Mazzobel c. Società Ala Italiana*, ne *Il Diritto del Lavoro*, 1949, II, pp. 179-182; la massima è pubblicata anche ne *Il Foro Padano*, 1949, I, col. 1009.

avrebbe dovuto operare soltanto *ex nunc*. I giudici della sezione lavoro del tribunale di Roma ritennero, limitatamente al profilo che qui interessa, che, nonostante non fossero mancate statuizioni in cui si era dichiarato che l'inefficacia operasse *ex nunc*, l'obiezione del ricorrente non potesse essere accolta, poiché contrastava con la lettera e con lo spirito della legge. L'art. 2 non dispone, infatti, che gli atti e i provvedimenti in esso contemplati «sono efficaci salvo il caso di impugnativa o annullamento», ma che quegli atti «sono privi di efficacia giuridica». Il testo legislativo non prevede una forma di annullabilità, ma un'ipotesi di «totale inefficacia giuridica per un fenomeno di invalidazione successiva *ope legis* con conseguente operatività *ex tunc*». I giudici ritennero che la scelta lessicale compiuta dal legislatore di adottare la formula «sono privi di efficacia giuridica» in luogo di «sono nulli» fosse dovuta alla necessità di servirsi di una nozione meno rigida ed impegnativa, rispetto a quella di nullità che di regola non ammette sanatorie o convalide, che consentisse la possibilità di una «convalida legale» ai sensi del successivo art. 3. Inoltre i giudici asserirono che «la retroattività della sanzione di inefficacia *de qua* è confermata dal carattere di ordine pubblico della norma che la contempla: tale sanzione essendo appunto comminata dal legislatore a tutela di un interesse tipicamente pubblicistico, non può essere rimessa all'autonomia privata e costituire una sanzione relativa, operante soltanto per l'eventuale iniziativa di parte». La natura pubblicistica della norma non poteva essere negata, secondo i giudici, in ragione del fatto che il potere di convalida era comunque rimesso all'autorità amministrativa o giurisdizionale, ed era quindi del tutto sottratto all'autonomia privata. Inoltre la sanzione di inefficacia prevista all'art. 2 colpiva soltanto i dipendenti di enti pubblici o comunque di enti che in qualche modo fossero collegati allo Stato, mentre rimanevano esclusi i dipendenti di enti meramente privati. L'intento del legislatore era quello di colpire quei provvedimenti che si presumeva potessero essere illeciti «in quanto imposti o ispirati da ordini o direttive impartiti da un'autorità ribelle al governo legittimo del paese, o compiuti sotto l'influenza politica delle predette autorità». Muovendo da queste premesse risultava dimostrata l'operatività *ex tunc* della sanzione di inefficacia. La natura retroattiva delle norme del decreto venne poi successivamente confermata in un'altra sentenza della sezione lavoro del Tribunale di Roma¹¹⁸. Si tratta di una fattispecie simile alla precedente. Il ricorrente dipendente della Società Ala Italiana citò in giudizio quest'ultima al fine di ottenere la dichiarazione di efficacia del provvedimento di assunzione avvenuto in periodo repubblicano. Il dipendente era stato licenziato dalla Società il 30 marzo del 1944 dal Commissario dell'Ala Littoria. Successivamente, il 15 aprile del 1944, venne riassunto con la qualifica di dirigente. Tuttavia con decreto ministeriale del 10 agosto 1946 furono convalidati tutti i provvedimenti di licenziamento nei confronti del relativo personale adottati, tra l'8 settembre 1943 e il 30 aprile 1945, dagli uffici della Società che si trovavano al Nord. La Società eccepeva che nessuna pretesa potesse essere avanzata nei suoi confronti dal momento che il provvedimento di licenziamento era stato convalidato *ex art. 3* con decreto del Ministro, mentre la successiva assunzione rimaneva priva di efficacia in quanto avvenuta in periodo repubblicano e non successivamente convalidata. Il ricorrente obiettava l'incostituzionalità del decreto ministeriale perché retroattivo e lesivo del diritto quesito. Il Tribunale, tuttavia, ritenne immotivata la censura di incostituzionalità retroattiva di tali decreti, poiché quand'anche potesse fondarsi su una qualche effettiva lesione di diritti quesiti questa eccezione risultava infondata se era limitata soltanto alle disposizioni contenute nei provvedimenti ministeriali che non facevano che attuare, nei limiti consentiti e con

¹¹⁸ Tribunale, Roma, sez. lavoro, 2 luglio 1948 (Pres. Caruso, est. Dondona), Casale c. Società Ala Italiana, ne *Il Diritto del Lavoro*, II, 1949, pp. 98-100.

la debita motivazione, la facoltà espressamente prevista dall'art. 3 «ad integrazione dei mezzi predisposti dal decreto per l'ordinata sistemazione delle varie situazioni giuridiche, giustificate o meno nei diversi casi di specie, createsi sotto l'impero del governo illegale». I giudici, nonostante la questione non fosse stata espressamente e direttamente sollevata dal ricorrente si soffermano, in una breve digressione sul carattere retroattivo del decreto 249/1944 che «effettivamente consente di invalidare con decreto ministeriale situazioni giuridiche preformate ed i diritti da esse derivati». Tuttavia, a parere dei giudici, non si trattava di una previsione normativa anomala, poiché

«il principio della irretroattività della legge, pur affermato dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, non ha carattere inderogabile, ma in concreto soltanto valore di principio direttivo per il legislatore e di canone interpretativo per il giudice. Ciò in quanto nel sistema costituzionale sino a poco fa vigente, la norma del citato art. 11, anche se posta nella particolare sede delle disposizioni generali sulla legge, non aveva un valore costituzionalmente superiore a qualsiasi altra legge formale, la quale perciò ben poteva apportare una deroga successiva al principio in questione. Pertanto, detta norma, a parte il suo valore direttivo nei confronti del legislatore, altro non poteva averne per l'interprete al di fuori di quello di restringere ai casi di espresse, o comunque chiare ed univoche, deroghe successive l'applicazione di eventuali disposizioni di legge retroattive, ossia di attribuire in definitiva ai fini interpretativi un carattere eccezionale a tali possibili deroghe».

I giudici sottolinearono, inoltre, che anche facendo riferimento alle disposizioni contenute nell'allora neonata costituzione repubblicana la situazione non sarebbe mutata perché mentre le suddette norme sanciscono espressamente il principio di irretroattività in materia penale, nulla di analogo affermano per le altre materie¹¹⁹. Sulla base di queste considerazioni i giudici ritennero che le censure sollevate dal ricorrente contro l'efficacia retroattiva delle disposizioni del decreto ministeriale fossero infondate, e pertanto le sue pretese dovessero essere respinte¹²⁰.

¹¹⁹ A sostegno di questa tesi i giudici indicano la mozione approvata in sede di discussione parlamentare ed intesa ad escludere il principio di irretroattività appunto per la legge civile e amministrativa, senza mutare relativamente alla questione in esame la precedente situazione legislativa. È stato osservato che la chiave di volta per una corretta impostazione del problema della non retroattività delle norme giuridiche imporrebbe una netta distinzione tra la questione morale e la questione tecnico giuridica. La questione morale costituisce un limite per il legislatore esclusivamente nel campo logico ed etico. In ambito giuridico nonostante la chiara formulazione nel testo delle preleggi del principio di non retroattività delle norme quest'ultimo trova dei temperamenti tutte le volte in cui ci si trova davanti a disposizioni di diritto transitorio. L'interprete dovrà quindi mediare tra il principio di irretroattività ed il principio di interpretazione delle leggi secondo il senso e la connessione delle parole e l'intenzione del legislatore. Ogni norma legislativa ha sempre bisogno di essere interpretata, infatti l'applicazione di una norma implica sempre un *minimum* di interpretazione. Pertanto il principio sancito nell'art. 12 delle preleggi logicamente precede e sovrasta il principio di irretroattività normativa. L'interprete dovrà risalire alla *ratio legis* e può e deve concludere per «la retroattività di tutte quelle norme che sono veramente tali per esplicita o implicita volontà legislativa, ma deve ricordarsi che la non retroattività si presume, laddove l'ipotesi contraria va di volta in volta provata sulla base di un concreto atto di volontà del legislatore». Cfr. M. LONGO, *Un caso clinico di pretesa retroattività normativa*, ne *Il Monitore dei Tribunali*, 1944-1945, pp. 118-120.

¹²⁰ Nello stesso modo si pronunciò, come vedremo più diffusamente, la Corte d'Appello di Genova che ritenne che la sanzione di inefficacia dovesse risalire al momento dell'emanazione del provvedimento dichiarato invalido, poiché l'espressione sono privi di efficacia giuridica andava intesa nel senso che quei provvedimenti, non avendo possibilità di produrre effetti giuridici, erano come inesistenti nel campo del diritto e l'inesistenza nel campo del diritto non poteva che riportarsi all'origine e cioè «all'atto che, pur essendo stato, è come se stato non fosse». Corte d'Appello, Genova, 22 luglio 1948 (Pres. Raffo, est. Ingrassia), S.I.A.C. c. Colombo, ne *Il Diritto del Lavoro*, 1949, II, pp. 91-98.

Tra i provvedimenti repubblicani che incisero sulla carriera dei dipendenti dello Stato merita di essere citato, poiché dallo spoglio delle riviste sembrerebbe un caso isolato, il trasferimento di un professore universitario disposto dal Ministero dell'educazione nazionale della Repubblica Sociale. Il Consiglio di Stato ritenne che il trasferimento di Università fosse un provvedimento che inciderebbe sulla carriera del docente e pertanto era da considerarsi privo di efficacia giuridica ex art. 2 n. 1 del decreto sull'Assetto della legislazione nei territori liberati, a meno che non intervenisse il provvedimento di convalida, debitamente motivato, da parte del Ministro competente per materia. Nella motivazione della sentenza si legge: «l'atto di trasferimento di sede universitaria, per il particolare procedimento richiesto nella sua emanazione, per gli effetti immediati che produce e per quelli che è idoneo ad esplicare sullo sviluppo ulteriore della posizione accademica del docente, si configura come provvedimento che attiene alla carriera dell'interessato. In considerazione appunto di codesti suoi profondi riflessi nella situazione del docente, esso, in quanto emesso da un organo della pseudo repubblica, non può sfuggire alla sanzione della inefficacia comminata dal già ricordato art. 2»¹²¹.

Il numero maggiore di vertenze, come è immaginabile, derivò dai provvedimenti di licenziamento predisposti dagli enti pubblici o dagli enti privati comunque controllati dall'autorità pubblica durante la vigenza della Repubblica Sociale. Il Tribunale di Torino respinse la domanda di un dipendente della S.T.I.P.E.L., si trattava dell'azienda concessionaria del servizio telefonico, che chiedeva venisse dichiarata l'inefficacia dell'atto di licenziamento ai sensi dell'art. 2 n. 1 del D.lgs.lgt. 249/1944. Il giudice esclude che la summenzionata norma potesse trovare applicazione nel caso di specie, poiché la sola circostanza che si trattasse di un ente concessionario di un pubblico servizio non comportava, «già di per sé», che la società fosse sottoposta a una particolare tutela e vigilanza, in quel particolare frangente, da parte del governo di Salò, eccezione fatta naturalmente per il rapporto tra l'ente e l'autorità pubblica che trovava origine nell'atto di concessione. In particolare per quanto riguardava la nomina, l'allontanamento e l'avvicendamento del personale, la società non aveva subito «alcuna specifica ingerenza» da parte dell'ordinamento salotino ed anche il servizio si era svolto in modo del tutto indipendente¹²².

La sentenza fu annotata sfavorevolmente da una parte della dottrina sull'assunto che, in ragione dei controlli a cui per legge venivano sottoposte le società concessionarie dei servizi telefonici, non si poteva non ritenere che queste fossero da considerarsi tra gli enti sottoposti a vigilanza e tutela dello Stato e che, pertanto, rientrassero nella previsione del D.lgs.lgt. 249/1944, dal momento che sarebbe stato arbitrario «limitare ad alcuni soltanto degli enti sottoposti a vigilanza e

¹²¹ Consiglio di Stato, sez. IV, 21 aprile 1948 (Pres. Malinverno, est. Pescatore), *Borrino c. Ministero della pubblica istruzione*, ne *Il Foro italiano*, 1948, III, col. 112. Sempre in materia universitaria va ricordata la nomina da parte delle autorità della R.S.I. del professor Coppola «fascista e razzista» a rettore dell'Università di Bologna. Il provvedimento non fu mai dichiarato inefficace. Ma anche se fosse intervenuta la declaratoria di inefficacia dell'atto di nomina, un mero provvedimento amministrativo – sottolinea Guido Melis – non avrebbe potuto cancellare il suo «rettorato nell'ateneo bolognese come se mai fosse avvenuto: essendo invece quel rettorato, quella tragica esperienza individuale, come più in generale le vicissitudini di quella sciagurata Repubblica sociale italiana, parte integrale della storia di quegli anni». Cfr. MELIS, *Sulla legittimità degli atti della R.S.I.*, in *Quaderni di storia*, cit., p. 139.

¹²² Tribunale, Torino, 26 febbraio 1948 (Pres. Fulco, est. Mezzalana), *Bellino c. S.T.I.P.E.L.* in *La Giurisprudenza italiana*, I, sez. II, 1948, coll. 556-559.

tutela dello Stato il campo di applicazione della citata norma»¹²³. Anche nella giurisprudenza, sia di merito che di legittimità, prevalse un'interpretazione maggiormente estensiva della nozione di controllo e fu ritenuto che la norma in esame fosse applicabile ai dipendenti di svariate società come la R.A.I. (ex E.I.A.R.)¹²⁴. La norma, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, pose dei problemi anche per individuare quali enti di natura privata dovessero ricadere nella previsione normativa. In una controversia in cui era convenuto in giudizio l'Ente nazionale per l'artigianato e le piccole industrie, il Tribunale di Roma statuì che alla fattispecie in esame si potesse applicare l'art. 2 n. 1 del decreto sull'Assetto della legislazione nei territori liberati, poiché l'ente, pur avendo natura di diritto privato, era da considerarsi «sottoposto a controllo (tutela, vigilanza o altra forma atipica)», e dunque rientrava tra le ipotesi di legge¹²⁵. Ma veniamo ai fatti. L'attore, nel febbraio del '44, era stato licenziato e contemporaneamente riassunto dall'ente, che aveva trasferito la sede da Roma al Nord Italia. La difesa dell'attore chiedeva che venissero privati di efficacia giuridica sia il provvedimento di licenziamento che quello di riassunzione, dal momento che nessuno dei due era stato successivamente dichiarato efficace con provvedimento del Ministro competente, e chiedeva che gli venissero riconosciuti i diritti relativi all'anzianità maturata durante tutti gli anni di servizio. La difesa del convenuto sosteneva, invece, che l'ente trasferitosi a Milano era una persona giuridica diversa da quello rimasto a Roma, e pertanto quest'ultimo non poteva riconoscere le obbligazioni assunte dal primo. Secondariamente la difesa dell'E.N.A.P.I. riteneva che la norma non poteva essere applicata a beneficio dell'attore, dal momento che questi apparteneva a quel gruppo di funzionari che «volontariamente servirono il governo neo-fascista al Nord». L'organo giudicante prima di decidere nel merito la controversia fece una breve digressione sui principi che avevano ispirato il provvedimento legislativo e sull'interpretazione che fino a quel momento la giurisprudenza e la dottrina avevano dato del testo di legge. I giudici romani ritennero che se fino a quel momento anche nella giurisprudenza di legittimità era prevalso un orientamento "conservativo" volto cioè a riconoscere, malgrado la chiarezza del dettato normativo, una qualche efficacia ai provvedimenti salotini al fine di non sconvolgere troppo l'ordine sociale e di assicurare ai cittadini la conservazione dei diritti e dei benefici acquisiti, sarebbe stato più opportuno, in linea con gli orientamenti dottrinari, applicare «la legge così come è nella sua precisa formulazione». Alla luce di queste considerazioni i giudici ritennero che non potessero essere accolte le eccezioni sollevate dall'ente convenuto, poiché non era accettabile la tesi che l'ente trasferito a Milano fosse diverso da quello di Roma, in quanto una simile affermazione era in contrasto sia con le prove documentali prodotte in giudizio che con il riconoscimento del rapporto di impiego fatto dagli organi nominati legalmente dopo la liberazione del Nord Italia. I giudici ritennero che la norma non potesse essere interpretata «in un modo o nell'altro a seconda che torni o meno a vantaggio dell'Ente stesso» e questo perché la *ratio legis* è quella di porre nel nulla tutti i provvedimenti emanati durante il periodo neo-fascista; la legge,

¹²³ Cfr. M. BONGIOANNINI *Vigilanza e tutela dello Stato sulle aziende concessionarie dei servizi telefonici*, in *La Giurisprudenza italiana*, cit., col. 558.

¹²⁴ Cassazione, sez. II civ., 22 agosto 1949 (Pres. Pelosi, est. Buscaino, pm. Caruso), Rivelli c. R.A.I., ne *Il Foro Italiano*, 1949, I, coll. 1156-1159; Pretore, Torino, 26 giugno 1946 (Pret. Prato), Keller c. R.A.I., ne *Il Diritto del Lavoro*, 1946, II, pp. 261-263; la Società Ala Italiana in questo senso Tribunale, Roma, sez. lavoro, 2 luglio 1948 (Pres. Caruso, est. Dondona), Casale c. Soc. Ala Italiana, ne *Il Diritto del Lavoro*, 1949, II, pp. 98-100; Cassazione, sez. II (Pres. Ferranti, est. Di Pilato, pm. Pomodoro), Soc. Ala Italiana c. Masin, in *Giurisprudenza Italiana*, 1950, I, sez. I, coll. 570-574; l'Ente Nazionale Artigiano e piccole Industrie così Tribunale, Roma, sez. lavoro, 13 novembre 1946 (Pres. D'Agostino, est. Scotto), Civallero c. E.N.A.P.I., ne *Il Diritto del Lavoro*, 1948, II, pp. 64-67.

¹²⁵ Tribunale, Roma, sez. lavoro, 13 novembre 1946 (Pres. D'Agostino, est. Scotto), Civallero c. E.N.A.P.I., ne *Il Diritto del Lavoro*, 1948, II, pp. 64-67.

dunque, a parere dei giudici non consente di distinguere «tra provvedimento e provvedimento». Pertanto dal momento che non risultava dalle carte processuali che all'attore potesse muoversi qualunque addebito di carattere politico, entrambi i provvedimenti sia quello di licenziamento che quello di riassunzione furono dichiarati dal Tribunale di Roma privi di giuridica efficacia; ne conseguiva la continuità del rapporto di impiego dalla data di assunzione a quella di cessazione del rapporto di lavoro e occorreva, altresì, considerare nulla la quietanza liberatoria di saldo rilasciata dall'impiegato al momento del licenziamento.

Un altro caso nel quale sorsero problemi relativi sia all'ambito soggettivo di applicazione del decreto che ai principi che lo ispirarono fu quello della Società Italiana Acciaierie Cornigliano (S.I.A.C.) di Genova che nel giugno del '44, durante la vigenza della Repubblica Sociale, aveva licenziato alcuni dipendenti. La Pretura di Genova, investita della questione, statuí che i licenziamenti effettuati sotto l'egida della Repubblica Sociale, e successivamente non convalidati dal Ministro competente, erano privi di efficacia giuridica con la conseguenza che il lavoratore aveva diritto a vedersi corrisposti tutti gli emolumenti «come se l'interruzione del rapporto di lavoro non fosse mai avvenuta»¹²⁶. Gli attori ritenevano che la S.I.A.C. rientrasse tra gli enti presi in considerazione dall'art. 2 n. 1 del decreto 249. In conseguenza di ciò chiedevano che i licenziamenti disposti dall'ente fossero privati di efficacia giuridica, e conseguentemente, stante la continuità del rapporto di lavoro, che venisse loro riconosciuto il diritto alla corresponsione di tutti gli emolumenti dal giorno del licenziamento a quello della riammissione in servizio, compreso il premio di liberazione, proprio come se il licenziamento non fosse mai avvenuto.

La difesa dell'ente eccepiva, invece, che l'art. 2 n. 1 del decreto 249 era stato abrogato dal successivo decreto legge del Capo provvisorio dello Stato del 23 agosto 1946, n. 146 che sanciva, all'art. 1 lett. a), che dovessero essere privati di efficacia giuridica «i provvedimenti che concernono i dipendenti delle società collegate, il cui capitale sia totalmente costituito da società od enti pubblici nei quali lo Stato partecipa, almeno per la metà dell'importo, alla formazione del capitale»; e alla successiva lett. b) dichiarava inefficaci «i provvedimenti che concernono i dipendenti di società collegate, il cui capitale sia costituito, almeno per la metà del suo importo, da società od enti pubblici nei quali lo Stato ha la totalità del capitale sociale». Questa norma non poteva trovare applicazione nei confronti degli operai della S.I.A.C. poiché lo Stato non partecipava direttamente alla formazione del capitale sociale, in quanto nel '44, quando vennero disposti i licenziamenti, da parte dello Stato non c'era una partecipazione diretta al capitale azionario della S.I.A.C., ma l'intero capitale sociale era posseduto dalla Società finanziaria Siderurgica «Finsider». In subordine l'ente convenuto affermava che in ogni caso la norma non poteva essere applicata agli attori poiché questi rivestivano la qualifica di «operai salariati», e non di «impiegati».

Il Pretore ritenne, invece, inesatta l'interpretazione che la difesa dell'ente aveva dato del decreto del Capo provvisorio dello Stato 146/1946. Come detto l'art. 2 n. 1 del decreto 249 disciplina, tra le altre, l'ipotesi di un ente in cui lo Stato aveva partecipato in qualsiasi modo, forma, misura alla «formazione del capitale sociale» o al «finanziamento». Il dettato normativo non sollevava particolari dubbi per quegli enti che avevano una partecipazione immediata e diretta dello Stato al

¹²⁶ Pretura, Genova, 20 maggio 1947 (Pret. Leccisotti), Colombo e altri c. S.I.A.C., ne *Il diritto del lavoro*, 1948, II, pp. 67-68; la sentenza è pubblicata anche nelle pagine de *La giurisprudenza italiana*, 1948, I, sez. II, coll. 128-132.

finanziamento; problemi interpretativi, invece, sorgevano nel caso in cui si trattasse di enti finanziati indirettamente dallo Stato. Era il caso in cui lo Stato finanziava un ente che a sua volta era finanziatore di un altro ente; l'espressione utilizzata dalla norma «comunque sotto qualunque forma» faceva presumere che anche le ipotesi di finanziamento indiretto rientrassero nella previsione normativa. Tuttavia in assenza di un'ulteriore specificazione anche l'interpretazione opposta, quella cioè che escludeva le ipotesi di finanziamento indiretto, poteva essere corretta. Così a fugare ogni dubbio intervenne il decreto del Capo provvisorio dello Stato 146/1946. Il testo di legge si occupava esclusivamente dei provvedimenti riguardanti i dipendenti delle società collegate o a catena. La norma, però, a parere del Pretore non abrogava affatto, come sostava la società convenuta, l'art. 2 n. 1 del decreto 249/1944, ma conteneva solo una disciplina integrativa. Ed in ogni caso la S.I.A.C. era da considerarsi società collegata perché la Finsider, società che deteneva l'intero pacchetto azionario della S.I.A.C., all'epoca dei fatti apparteneva per intero all'Istituto di ricostruzione industriale (I.R.I.), il cui capitale, a sua volta, era di proprietà dello Stato. Di conseguenza la S.I.A.C. rientrava nelle previsioni dell'art. 2 n. 1 decreto 249/1944 e dell'art. 1 lett. a) del decreto del Capo provvisorio dello Stato 164/1946. L'organo giudicante, inoltre, attenendosi a quanto disposto dal decreto n. 357, del 15 novembre 1946, del Capo provvisorio dello Stato, che rispetto ai dipendenti statali, durante il periodo dell'occupazione tedesca, non distingueva tra impiegati e salariati, affermò che una simile distinzione non dovesse sussistere neppure per gli altri enti che ai fini delle norme in esame sono parificati allo Stato. Secondo il Pretore i licenziamenti disposti dalla S.I.A.C. dovevano essere considerati inefficaci ex art. 2 n. 1 decreto 249/1944 e art. 1 lett. a) del decreto del Capo provvisorio dello Stato 164/1946, con la conseguenza che i lavoratori avevano il diritto ad ottenere i salari arretrati anche per il periodo di tempo intercorrente dalla data di licenziamento alla riammissione in servizio. Per l'organo giudicante, infatti, «negare agli attori il diritto alla corresponsione dei salari arretrati, nel silenzio dei testi legislativi, equivarrebbe a riconoscere arbitrariamente e contrariamente ad essi taluni, e non meno importanti, effetti giuridici ai licenziamenti dichiarati inefficaci *ope legis*».

Avverso la sentenza del Pretore la S.I.A.C. propose rituale e tempestivo appello. Competente a conoscere la controversia fu la Corte d'Appello di Genova¹²⁷. Per quanto concernette la «questione centrale della controversia», cioè l'applicabilità alla fattispecie in esame dell'art. 2 n. 1 del decreto 249/1944 e del successivo decreto del Capo provvisorio dello Stato 146/1946, la Corte d'Appello, confermando quanto aveva statuito il primo giudice, ritenne che il decreto 146 aveva «portata non abrogativa ma integrativa» del decreto 249, e che i licenziamenti effettuati dalla S.I.A.C. erano privi di efficacia giuridica a norma dell'art. 2 n. 1 del decreto 249, integrato dalla disciplina contenuta nel 146/1946. Per i giudici genovesi conseguenza di tale inefficacia era che «il rapporto di lavoro aveva sempre continuato a sussistere senza interruzione con tutti gli effetti di cui questa continuazione è capace, fra i quali quello che l'anzianità degli operai va calcolata dal momento in cui il rapporto stesso ebbe principio e non dal momento della riammissione in servizio successivamente alla liberazione». Fin qui il ragionamento della Corte d'Appello si uniforma a quello seguito dal Pretore. Tuttavia il Collegio, dopo un breve digressione sulla portata retroattiva della sanzione di inefficacia, si soffermò su un'altra questione fondamentale, anche questa impugnata dalla società appellante, che era quella relativa al diritto dei lavoratori di percepire la retri-

¹²⁷ Corte d'Appello, Genova, 22 luglio 1948 (Pres. Raffo, est. Ingrassia), S.I.A.C. c. Colombo, ne *Il Diritto del Lavoro*, 1949, II, pp. 91-98.

buzione per il periodo di tempo compreso tra il licenziamento giuridicamente inefficace e la riassunzione. Il Pretore aveva risolto positivamente la questione statuendo che i lavoratori avessero diritto ad ottenere la retribuzione anche per quel lasso temporale durante il quale non avevano svolto nessuna prestazione d'opera.

La Corte d'Appello, invece, ritenne fondate le doglianze dell'appellante. Dopo una digressione sulle regole e i principi generali sottesi al rapporto di lavoro, il Collegio affronta la fattispecie concreta. Quando fu disposto da parte della società ricorrente il licenziamento degli operai, il provvedimento di cessazione del rapporto di lavoro era legittimo poiché trovava la sua giustificazione in un provvedimento prefettizio, pertanto nessun comportamento anti-giuridico era ascrivibile all'ente. Tuttavia la non anti-giuridicità del comportamento dell'ente non durò per tutto il lasso di tempo intercorrente tra il licenziamento e la riassunzione. Il 7 maggio 1945, giorno in cui il decreto sull'Assetto della legislazione nei territori liberati entrò in vigore nella provincia di Genova, la S.I.A.C. avrebbe dovuto richiamare in servizio gli operai, dal momento che l'art. 2 n. 1 del decreto 249/1944 aveva privato di efficacia giuridica il provvedimento di licenziamento. La società invece, stando a quanto risulta dalle prove testimoniali, li richiamò in servizio solo a partire dal 1 agosto successivo. Fu proprio da questo ritardo nella riassunzione che scaturì l'anti-giuridicità della condotta della società. Per la Corte la mancata riassunzione degli operai il 7 maggio del '43 recò ad essi un pregiudizio ingiusto che si concretizzava nel mancato guadagno che la prestazione lavorativa, ingiustamente rifiutata dalla S.I.A.C., avrebbe loro procurato. Quindi, a differenza di quanto stabilito dal Pretore, i lavoratori avevano diritto alla retribuzione a titolo di indennizzo per il solo arco temporale che andava dalla data di pubblicazione del decreto alla effettiva riassunzione il 1 agosto 1945.

La sentenza della Corte d'Appello venne successivamente impugnata innanzi la Corte di Cassazione¹²⁸. I giudici di legittimità, dopo aver riconosciuto che correttamente i giudici di merito avevano attribuito al decreto del Capo provvisorio dello Stato 146/1946 «carattere integrativo ed interpretativo» dell'art. 2 n. 1 del decreto 249/1944, affermarono che il licenziamento disposto, durante il periodo repubblicano, «nei confronti di un dipendente di una società collegata con altra società rispetto alla quale lo Stato abbia, anche mediamente, partecipato alla formazione del capitale od al finanziamento» era privo di efficacia giuridica. Per il Supremo Collegio la sanzione di inefficacia colpiva alla base gli atti e i provvedimenti indicati nel decreto, poiché questi erano stati adottati da un'autorità illegittima costituitasi in contrasto con l'ordinamento italiano. Pertanto gli atti repubblicani erano inefficaci *ab origine*. I giudici ritennero che la prova di tale originaria inesistenza fosse desumibile dall'art. 3 del decreto che, per ovviare alla comminata inefficacia, prevedeva un provvedimento di convalida emesso dall'autorità dello Stato legittimo, alla cui emanazione veniva delegato il Ministro competente per materia con facoltà di limitarne la portata solo a determinati effetti. La linea ermeneutica sposata in questa sentenza è piuttosto rigorosa, il Supremo Collegio, infatti, ritiene che non possa trovare applicazione il principio, talvolta adottato dai giudici di merito al fine di pervenire a delle soluzioni che non fossero eccessivamente gravose per il cittadino, in base al quale occorre valutare le ragioni che avevano determinato il provvedimento di licenziamento. Gli atti ed i provvedimenti, secondo la Cassazione,

¹²⁸ Cassazione, 4 luglio 1950 (Pres. Piga, est. Buscaino, pm. Binazzi), S.I.A.C. c. Colombo, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1949-1950, II, pp. 406-410.

sono dichiarati privi di efficacia giuridica «non per il loro contenuto o per il motivo dal quale potevano essere determinati, ma per la fonte illegittima dalla quale provenivano, in quanto adottati sotto l'impero di un sedicente governo privo di ogni legittima potestà, ond'è che una precisa distinzione tra motivi politici ed economici non sarebbe giustificata ed avrebbe potuto essere adottata solo in sede di convalida da parte dell'autorità legittima, a tenore del citato art. 3»¹²⁹.

La Cassazione utilizzò il medesimo rigore interpretativo anche nell'esaminare la condotta degli operai. Conformandosi a quanto statuito dalle Corti di merito, il Collegio ritenne che correttamente era stata affermata «la inefficacia *ex tunc* dei licenziamenti» e che altrettanto correttamente era stata riconosciuta «la permanenza del rapporto di lavoro, senza soluzione giuridica di continuo, come se il licenziamento non fosse avvenuto». Tuttavia valutò che fosse da respingere la tesi sostenuta dai giudici di secondo grado secondo la quale la S.I.A.C. aveva tenuto una condotta antiggiuridica nel non riassumere immediatamente in servizio gli operai subito dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto 249/1944. Per la Cassazione, posto che non era in discussione la nullità del licenziamento, sugli operai incombeva, vista «la qualità di debitori di lavoro», l'onore di «attivarsi» e di mettersi a disposizione dell'impresa. Dal momento che questa «volontà di riprendere il lavoro» e il conseguente rifiuto da parte della società non erano stati debitamente provati, la Cassazione rinviò, limitatamente a questo punto, la causa ai giudici di merito perchè accertassero l'esistenza di questa circostanza di fatto.

Relativamente all'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 2 n. 1 la giurisprudenza con un orientamento abbastanza costante aveva ritenuto che tra gli enti indicati nella norma vi rientrassero le persone giuridiche private che avevano con lo Stato un rapporto, anche molto lato, di vigilanza e di controllo. Progressivamente questo orientamento così estensivo venne ridimensionato e fu posta una distinzione tra personale assunto per il perseguimento dei fini e delle attività istituzionali dell'ente e personale assunto per svolgere un'attività che atteneva a finalità di natura prettamente patrimoniale privata. Questo orientamento fu condiviso dalla dottrina perché, malgrado restringesse di molto la nozione di vigilanza, rispettava comunque la volontà del legislatore di privare di efficacia solo quelle attività che effettivamente erano state soggette a tutela e vigilanza da parte dello Stato, *rectius* da parte della Repubblica di Salò¹³⁰. Il tentativo di restringere ulteriormente l'ambito di applicazione dell'art. 2 n. 1, escludendo da essa tutti gli enti privati, anche

¹²⁹ Questa linea ermeneutica è costantemente seguita dalla giurisprudenza di legittimità. In particolare la Corte di Cassazione ha sottolineato il diverso ambito di applicazione del Regio Decreto-Legge 6 gennaio 1944, n. 9 e del D.lgs.lgt. 249/1944. Il primo decreto prende in considerazione solo i licenziamenti disposti per motivi politici dal governo legittimo fascista durante il ventennio, cioè dall'ottobre del '22 sino al crollo del regime il 25 luglio 1943. Il decreto sull'assetto della legislazione nei territori liberati si applica, invece, soltanto ai provvedimenti di licenziamento adottati sotto l'egida del governo repubblicano. Ma mentre per il primo decreto «i provvedimenti di dispensa e di licenziamento sono invalidati per la illegittimità o ingiustizia della causa o dei motivi che li avevano determinati, pur essendo emanati da un governo legittimo», per il decreto sull'Assetto della legislazione nei territori liberati «i provvedimenti concernenti la cessazione dal servizio sono dichiarati privi di efficacia per il solo fatto di essere stati adottati dal governo illegittimo». Cassazione, Sez. II, 15 marzo 1950 (Pres. Ferranti, est. Di Pilato, pm. Pomodoro), Soc. Ala Italiana c. Masin, in *Giurisprudenza Italiana*, 1950, I, sez. I, coll. 570-574, la massima è pubblicata anche in *Massimario del lavoro. Raccolta completa e coordinata dalle massime della Cassazione dal 1944 al 1952*, a cura di M. BUSCAINO (Consigliere di Cassazione), Roma 1953, p. 229; e Cassazione, Sez. Unite, 26 maggio 1951, n. 1305; Soc. Ala Italiana c. Bragadin. La sentenza è inedita, la massima è pubblicata in *Massimario del lavoro*, p. 232.

¹³⁰ Cfr. P. MAJOLI, *Sulla contestata applicabilità alla Federazione italiana dei consorzi agrari dell'art. 2 del D. L. Lt. 5 ottobre 1944, n. 249, relativo all'inefficacia giuridica dei provvedimenti emessi dal sedicente governo della r.s.i. in materia di nomina, carriera, cessazione dal servizio dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici economici*, ne *La Giurisprudenza italiana*, 1957, I, sez. II, coll. 62-64.

se aventi le caratteristiche previste dalla norma, che non ponevano in essere atti amministrativi nell'espletamento della loro attività, fu compiuto dalla Corte d'Appello di Roma¹³¹. Questi i fatti della causa. Il provvedimento di licenziamento disposto dalla Federazione italiana consorzi agrari venne comunicato all'attore con lettera datata 11 gennaio 1944. L'ente metteva a disposizione del lavoratore la liquidazione che gli spettava in base alle norme del contratto collettivo senza specificare i motivi del licenziamento, dal momento che, in base alle norme del summenzionato contratto collettivo, la Federazione italiana consorzi agrari aveva la facoltà di licenziare i suoi dipendenti *ad nutum*, fatto salvo l'obbligo di corrispondergli il dovuto preavviso e l'indennità di licenziamento. L'attore riteneva che il provvedimento di cessazione del rapporto di lavoro fosse privo di efficacia giuridica a norma dell'art. 2 n. 1 del decreto, poiché la Federazione italiana dei consorzi agrari rientrava nel novero di quelle persone giuridiche sottoposte a controllo da parte dello Stato. In effetti l'orientamento seguito sino a quel momento dalla giurisprudenza era quello di qualificare la Federazione italiana dei consorzi agrari un ente pubblico con la conseguenza che gli atti da essa emessi sotto il governo della R.S.I. erano da considerarsi sottoposti al regime previsto dal decreto 249/1944¹³². La Corte d'Appello di Roma ritenne, invece, che la Federazione italiana dei consorzi agrari fosse un ente pubblico economico. Gli enti pubblici economici, a parere del Collegio, non «[riflettevano] alcun rapporto di pubblicità nel rapporto impiegatizio» con i loro dipendenti, non esplicavano «alcun potere di supremazia» e non compivano atti amministrativi, pertanto i rapporti con i dipendenti assumevano «una stretta e inconfondibile natura privatistica». Per i giudici di secondo grado il presupposto perché si potesse dichiarare l'inefficacia giuridica di un provvedimento ex art. 2 n. 1 era che si trattasse «di atti amministrativi che come tali [potessero] avere avuto un qualche riflesso negativo di natura giuridica, politica o militare nei confronti del governo legittimo». Dal momento, invece, che gli atti compiuti dagli enti pubblici economici nei riguardi dei loro dipendenti nell'esercizio della loro attività di pubblici imprenditori erano da qualificarsi come atti di natura privatistica, dovevano considerarsi come «assolutamente distinti da quegli atti e provvedimenti che il legislatore con l'art. 2 del D. n. 249 del 1944 volle dichiarare giuridicamente inefficaci». Sulla base di queste premesse la Corte giudicò infondata la pretesa dell'appellante che, sull'assunto dell'illiceità del licenziamento disposto nei suoi confronti, chiedeva di essere riassunto in servizio.

La necessità di non turbare ulteriormente l'ordine sociale man mano che ci si allontana dagli anni immediatamente successivi alla fine della guerra è avvertita meno incessantemente da parte della giurisprudenza che progressivamente muta il proprio indirizzo sposando una linea ermeneutica sempre più aderente al dato normativo.

Il decreto legislativo sull'assetto della legislazione nei territori liberati non è stato applicato solo per risolvere questioni sorte negli anni immediatamente successivi alla fine delle ostilità, ma è stato invocato anche più di recente in alcune controversie in materia previdenziale. Il Pretore di Terni con sentenza del 27 settembre 1977 rigettava la domanda proposta da Matticari nei confronti dell'INPS. Il ricorrente chiedeva che venisse riconosciuto il suo diritto ad ottenere la contribuzione figurativa relativa al periodo 9 settembre 1943-25 aprile 1945, arco temporale in cui

¹³¹ Corte d'Appello, Roma, 19 giugno 1956 (Pres. Felici, est. De Pascalis), Quarti c. Federazione italiana consorzi agrari, ne *La Giurisprudenza italiana*, 1957, I, sez. II, coll. 62-65.

¹³² Consiglio di Stato, sez. IV, 27 luglio 1948 (Pres. Malinverno, est. Landi), Umbrica c. Federazione italiana dei consorzi agrari, in *Giurisprudenza completa Corte di Cassazione, sez. civili*, 1948, III quadr., p. 987.

aveva militato nella guardia nazionale repubblicana della R.S.I. Il Tribunale di Terni, adito dal soccombente, rigettava l'appello rilevando che l'art. 49 della legge 30 aprile 1969, n. 153, non facesse riferimento ai militari della Repubblica Sociale ed in questo caso non si poteva, come richiesto dall'appellante, fare ricorso all'analogia poiché tale norma, oltre ad avere carattere eccezionale, contiene un'ampia elencazione dei casi in essa ricompresi, pertanto era da escludere una lacuna legislativa. Inoltre la legge 2 aprile 1958, n. 364, nel considerare una categoria di militari numericamente non imponente conferma il carattere di volontaria esclusione di quella a cui apparteneva l'istante. Questi, inoltre, aveva eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge n. 153 del 1969 per violazione del principio di uguaglianza sancito all'art. 3 della Costituzione, ma anche questa eccezione venne giudicata manifestamente infondata dal giudice di secondo grado. La vertenza venne sottoposta all'esame della sezione lavoro della Corte di Cassazione¹³³. Il ricorrente denunciava la violazione delle norme in materia di riconoscimento di contribuzioni figurative INPS per periodi militari ed osservava che, alla luce del disposto contenuto nell'art. 3 del D. P.R. 23 dicembre 1978, n. 915¹³⁴ — a norma del quale i militari che hanno prestato servizio nelle forze armate della sedicente Repubblica Sociale Italiana hanno diritto a pensione, assegno o indennità allo stesso titolo dei soggetti previsti dal 1° comma dell'art. 2¹³⁵ —, dovesse cadere ogni perplessità circa il fondamento della sua domanda. Egli rilevava, inoltre, che poiché, ex art. 2 della legge n. 313 del 1968, era stato riconosciuto il diritto alla contribuzione figurativa ai cittadini italiani che dopo l'8 settembre 1943 avevano prestato servizio nelle formazioni militari nelle Forze tedesche nelle province di Trieste, Gorizia, Udine, Belluno, Bolzano, Trento, Fiume e Zara, sussistevano tutte le condizioni per l'applicazione analogica della legislazione pensionistica senza necessità di invocare i principi generali. In particolare, secondo la difesa del ricorrente, l'*eadem ratio* non poteva essere disconosciuta, dato che le ragioni storico-politiche che avrebbero potuto impedire il riconoscimento del servizio prestato nella R.S.I., non ricorrendo per le pensioni di guerra, non potevano sussistere, a maggior ragione, per le pensioni INPS. Il ricorrente ripropose poi l'eccezione d'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge n. 153 del 1969 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione in considerazione della diversità di trattamento riservata ai cittadini che, risiedendo tra il 1943 e il 1945 nell'Italia centro-settentrionale, avessero prestato servizio militare nella R.S.I., avendo riguardo sia alle previsioni della legislazione pensionistica di guerra, che al riconoscimento del servizio militare ai fini INPS in favore di tutti i cittadini italiani chiamati alle armi, anche da Forze straniere. Inoltre il ricorrente aveva sostenuto che nei territori non ancora liberati l'ordinamento del Regno d'Italia era stato sostituito, in forza di una incontestabile situazione di fatto, da quello della cosiddetta Repubblica Sociale, sicché l'appartenenza all'organizzazione militare di quest'ultima dovrebbe equipararsi, anche agli effetti della norma previdenziale in esame, al servizio militare prestato nelle Forze armate italiane. Il Supremo Collegio ritenne di dover respingere le suesposte considerazioni poiché non era possibile equiparare il «servizio militare» di cui al citato art. 49, alla militanza nell'organizzazione bellica della R.S.I., anche in considerazione del fatto che lo Stato italiano, lungi dal recepire nel proprio ordinamento le norme e i provvedimenti emessi dal sedicente governo della Repubblica Sociale, li aveva dichiarati, salve

¹³³ Cassazione, sez. lavoro, 9 maggio 1983 (Pres. Franceschelli, est. Baldassarre, pm. Pandolfelli), *Matticari c. INPS*, in *Previdenza Sociale*, 1983, pp. 1420-1425.

¹³⁴ Si tratta del testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra.

¹³⁵ La norma fa riferimento ai membri delle Forze Armate.

specifiche eccezioni, «privi di efficacia giuridica»; pertanto, era da escludersi che il servizio militare espletato in esecuzione di tali norme e provvedimenti potesse essere considerato svolto in applicazione delle norme dell'ordinamento statale, sia perché, nell'ambito proprio del riconoscimento della contribuzione figurativa, l'interpretazione estensiva del citato art. 49 contrastava oltre che con il significato letterale e logico dell'espressione «servizio militare», che indica quello prestato nelle «Forze armate dello Stato italiano», anche con l'esigenza avvertita dal legislatore di indicare separatamente situazioni che l'interpretazione proposta avrebbe potuto far ritenere comprese nel servizio militare, inteso in senso ampio e generico. Le precedenti considerazioni consentono di escludere un'applicazione analogica dell'art. 49 alla fattispecie in esame¹³⁶. L'applicazione analogica della norma di legge ad un caso da essa non espressamente previsto è possibile, infatti, quando difetti un'espressa regolamentazione che consenta al giudice, anche con il ricorso all'interpretazione estensiva, di decidere la controversia. Nel caso *de quo* ritennero i giudici di legittimità che la norma di cui si chiedeva l'applicazione analogica era formulata in modo da ricomprendere in termini specifici e tassativi tutti i casi rispetto ai quali, a richiesta degli interessati, sono considerati utili, ai fini sia del diritto che della determinazione della pensione e dell'assicurazione generale obbligatoria, i periodi di servizio militare o equiparati. Pertanto le categorie non comprese nell'elencazione volutamente devono ritenersi escluse dal beneficio. Anche risalendo alla *ratio legis* non può negarsi che vi fosse una netta differenziazione tra la norma che, nell'ambito dell'assicurazione generale obbligatoria, assegna una posizione di vantaggio a chi per essersi trovato in speciali situazioni, giudicate meritevoli di particolare considerazione, non abbia potuto acquistare in determinati periodi contribuzioni effettive, e quella che prende in esame direttamente l'incapacità lavorativa derivante dalla partecipazione ad eventi bellici e, in considerazione della posizione di disagio economico collegato alla sofferta infermità, prevede per motivi di solidarietà sociale interventi di sostegno con disposizioni riguardanti tutti i colpiti da detti eventi. Le medesime considerazioni la Corte svolse con riguardo alla legge n. 364 del 1958 che, valutando situazioni storico-ambientali del tutto diverse da quella della volontaria militanza nella guardia nazionale repubblicana, privilegiava l'appartenenza alle forze armate tedesche o a formazioni da queste organizzate; in ogni caso si trattava, però, di situazioni caratterizzate dalla mancanza di volontarietà della scelta. Ed è inoltre significativa, nell'indagine sulla *mens legis*, la condizione — insieme a quella della conservazione o riacquisto della cittadinanza italiana — del non aver partecipato ad azioni, anche isolate, di terrorismo o sevizie. La Cassazione ritenne che, come opportunamente osservato anche dai giudici di merito, l'accertata difformità di istituti e di ragioni ispiratrici della diversa disciplina escludesse il contrasto della previsione di cui all'art. 49 con il dettato costituzionale, in quanto l'art. 3 impone l'uguaglianza di trattamento solo quando siano uguali le condizioni oggettive e soggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione. La questione posta dal ricorrente con la memoria difensiva nella quale assumeva che il beneficio della contribuzione figurativa, a norma degli artt. 7 e 8 della legge n. 55 del 1958, poteva essere invocato da un militare in licenza straordinaria od illimitata e che ciò possa

¹³⁶ Matticari, è opportuno ribadirlo, sosteneva l'applicabilità in suo favore del beneficio concesso con il citato art. 49 in virtù dell'applicazione analogica di tale norma per avere l'art. 2 lett. d) della legge 18 marzo 1968, n. 313 sulle pensioni di guerra compreso tra le categorie degli aventi diritto a tale pensione anche i militari della sedicente Repubblica Sociale e lo stesso art. 49 aveva esteso tale beneficio, mediante la recezione dell'articolo unico della legge 2 aprile 1958, n. 364, agli «alto-atesini ed alle persone residenti prima del 1° gennaio 1940 nelle zone mistilingue di Cortina D'Ampezzo e di Tarvisio o nei comuni di Sant'Orsola e di Lucerna, i quali durante la seconda guerra mondiale hanno prestato servizio nelle forze armate tedesche o nelle formazioni armate da esse organizzate»

valere anche per il periodo di servizio prestato nella guardia nazionale repubblicana, da considerarsi come periodo di licenza illimitata senza assegni alle dipendenze delle Forze armate dello Stato, non poteva essere presa in esame ed il ricorso andava pertanto respinto.

6. Segue: i ricorsi avverso il provvedimento di convalida dei licenziamenti.

L'art. 2 n. 1 è una norma che ha determinato numerosi interventi giurisprudenziali specialmente in riferimento a quegli enti privati che però erano soggetti ai controlli amministrativi da parte dell'autorità pubblica. Questi enti, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, erano comunque persone giuridiche di natura privatistica, pertanto dal contratto di lavoro scaturivano dei diritti soggettivi pieni tanto per i lavoratori quanto per l'ente. L'art. 2 n. 1 disponendo l'inefficacia degli atti in materia di personale non mutava la situazione, poiché sia in capo al dipendente che al datore di lavoro permanevano dei diritti soggettivi pieni. La questione si complicava se il Ministro competente per materia, ex art. 3, emanava il provvedimento di convalida di uno degli atti indicati dalla norma¹³⁷.

La Corte di Cassazione ha ritenuto che in questo caso il provvedimento di convalida determinava un affievolimento del diritto soggettivo del dipendente che muta in interesse protetto, suscettibile di tutela giurisdizionale innanzi al Consiglio di Stato¹³⁸. L'eccezionalità e l'anomalia del provvedimento normativo consisteva proprio nel permettere che alle norme che regolavano un rapporto di diritto privato, seppur disciplinato da un contratto collettivo, potesse sovrapporsi un atto amministrativo, la convalida o il provvedimento di diniego della stessa, che interveniva a regolare l'efficacia o l'inefficacia di un atto di diritto privato. La scelta legislativa di attribuire alla Pubblica Amministrazione il potere di incidere su un diritto soggettivo (il diritto di impiego) è dovuta, a parere delle Sezioni Unite, all'esigenza di far valere, seppur nell'interesse pubblico, «particolari ed attuali esigenze di opportunità e di giustizia», la cui valutazione era appunto rimessa al giudizio discrezionale dell'autorità pubblica¹³⁹.

Questi atti essendo inefficaci non producevano alcun effetto, pertanto alle rinunce e alle transazioni intervenute in occasione della fine di un rapporto di lavoro non era applicabile il disposto dell'art. 2113 c.c. Rispetto a questi enti privati sorsero numerosi problemi quali quello di stabilire se a seguito della dichiarazione di inefficacia della convalida di un licenziamento avvenuto sotto il governo della R.S.I. potesse seguire il ripristino del rapporto di lavoro oppure si determinava un

¹³⁷ Sui tentativi di trovare una soluzione amministrativa per evitare un numero eccessivo di ricorsi innanzi al Consiglio di Stato avverso i provvedimenti di convalida si rinvia a D'AMICO, *Quando l'eccezione diventa la norma*, cit., p. 269, in particolare la nota n. 10.

¹³⁸ Secondo il Supremo Collegio, come vedremo più diffusamente nelle pagine seguenti appartiene alla giurisdizione di legittimità del Consiglio di Stato la cognizione del ricorso contro il decreto ministeriale che convalida il licenziamento, disposto sotto il governo della R.S.I., di impiegati di società finanziate dallo Stato. L'atto amministrativo di convalida ed il licenziamento convalidato non costituiscono «due momenti di uno stesso procedimento complesso» del quale la convalida costituisce l'atto finale. L'atto di convalida ha una sua consistenza giuridica autonoma e conseguentemente è autonomo anche il procedimento di impugnazione, che si svolge innanzi al giudice amministrativo sempre che sussistano i requisiti della *causa petendi* e del *petitum*. Cfr. Cassazione, Sez. Unite civili, 20 gennaio 1949 (Pres. Pellegrini, est. Felici, pm. Macaluso), E.N.I.C. e Ministero Finanze e Tesoro c. D'Arienzo, ne *Il Foro Italiano*, 1949, I, coll. 224-226.

¹³⁹ Cassazione, Sez. Unite civili, 23 giugno 1950 (Pres. Pellegrini, est. Messina, pm. Eula), A.G.I.P. c. De Luca, in *Il Foro Italiano*, 1950, I, coll. 1143-1148; la massima è pubblicata anche in *Giurisprudenza completa della Corte di Cassazione, sez. civili*, 1950, II quadr., pp. 573-574, ed in *Massimario del lavoro. Raccolta completa e coordinata delle massime della Cassazione dal 1944 al 1952*, cit., pp. 229-230.

mero diritto a riprendere servizio; se sussistesse un diritto all'indennità di licenziamento, se il periodo di servizio fosse valido ai fini di scatti periodici di retribuzione o ai fini previdenziali, e così via.

Una questione particolare di carattere procedurale, che interessò gli enti privati rientranti nel novero di quelli elencati all'art. 2 n. 1, fu quella relativa all'individuazione dell'autorità giudiziaria competente a conoscere dei ricorsi proposti contro i provvedimenti di convalida, predisposti dal Ministro competente, dei licenziamenti (e degli altri atti indicati dalla norma) effettuati durante la vigenza del governo repubblicano e dichiarati inefficaci dal decreto. La questione venne affrontata e risolta dalle Sezioni Unite che ritennero che il provvedimento di convalida, previsto dall'art. 3, fosse un provvedimento autonomo non solo rispetto all'atto convalidato, ma anche rispetto al rapporto che quest'ultimo sottintende. Pertanto la giurisdizione di legittimità spettava al Consiglio di Stato¹⁴⁰.

Con la decisione del 18 giugno 1947¹⁴¹ il Consiglio di Stato aveva messo in evidenza che oggetto del ricorso non era una pretesa contro l'E.N.I.C. per i licenziamenti compiuti, ma una pretesa contro la Pubblica Amministrazione per i provvedimenti di convalida dei licenziamenti stessi. Ciò che il ricorrente intendeva censurare non era, quindi, il comportamento della società che aveva predisposto il licenziamento, ma il modo in cui l'Amministrazione aveva esercitato la facoltà di convalida prevista dall'art. 3 del D.lgs.lgt. 249/1944.

Si ritenne che competente a giudicare fosse il Consiglio di Stato poiché il provvedimento di convalida del licenziamento di D'Arienzo, emesso dall'amministrazione dello Stato, determinava la lesione di un interesse legittimo. Il supremo organo di giustizia amministrativa statuì il ripristino, senza soluzione di continuità, a seguito dell'avvenuto annullamento dell'atto di convalida, del rapporto impiegatizio preesistente, a norma dell'art. 2 del decreto che comminava la sanzione dell'inefficacia giuridica del licenziamento, in quanto determinato da un provvedimento del governo illegittimo. Il problema che si determinava a questo punto era quello di stabilire a chi dovesse rivolgersi il ricorrente al fine di vedere ripristinato il suo rapporto d'impiego. Il Consiglio di Stato ritenne che non fosse ammissibile un ricorso ex art. 27 n. 4 del T.U. 26 giugno 1924, n. 1054 che contempla le azioni dirette ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, per quanto concerne il caso deciso, al giudicato dei Tribunali. In questo caso il comportamento dell'ente esula, a parere del Collegio, dai limiti di applicabilità del summenzionato art. 27, n. 4, poiché attiene ad una fase autonoma ed ulteriore del rapporto da cui è estranea la P.A.; contro di essa fu istituito il giudizio conclusivo appunto con la decisione, la cui mancata esecuzione fu oggetto di denuncia da parte del ricorrente che, resosi conto dell'assoluta estraneità dell'amministrazione nel giudizio *de quo*, rivolse la sua azione esclusivamente nei confronti dell'E.N.I.C., poiché ritenne che con l'annullamento dell'atto di convalida si esaurisse ogni effetto della pronuncia giurisdizionale nei riguardi dell'Amministrazione che aveva emanato l'atto. Il Consiglio di Stato, investito nuovamente della questione, ritenne che, anche se la giurisprudenza am-

¹⁴⁰ Cassazione, Sezioni Unite Civili, 20 gennaio 1949 (Pres. Pellegrini, est. Felici, pm. Macaluso), E.N.I.C. e Ministero Finanze c. D'Arienzo, ne *Il Foro italiano*, I, 1949, coll. 224-226; e anche Cassazione, Sezioni Unite Civili, 23 giugno 1950 (Pres. Pellegrini, Est. Messina, pm. Eula), A.G.I.P. c. De Luca, in *Giurisprudenza completa della Corte di Cassazione, sez. civili*, 1950, quadr. II, p. 573.

¹⁴¹ Consiglio di Stato, sez. V, 18 giugno 1947 (Pres. Rocco, est. Colucci), D'Arienzo e Santarelli c. Ministero delle Finanze e E.N.I.C., ne *Il Foro amministrativo*, I, 1, 1948, coll. 11-16.

ministrativa si era orientata nel senso di estendere la procedura prevista ex art. 27 anche ai giudicati degli organi di giustizia amministrativa in materia di giurisdizione esclusiva, bisognava sempre essere in presenza di un'autorità amministrativa rispetto alla quale fosse possibile esperire quell'esecuzione specifica in forma amministrativa che è il naturale termine del processo amministrativo. Nel caso di specie, data la natura privata dell'E.N.I.C., anche se la legge ha attribuito al Ministro competente la potestà discrezionale di decidere sulla opportunità di convalidare atti di enti di natura privata e per quanto il Consiglio di Stato sia l'organo competente a sindacare la legittimità di tale giudizio, la natura privata degli enti non soffre alcuna modificazione e, pertanto, nei loro confronti è inapplicabile l'art. 27 n. 4 del T.U. che presuppone l'esistenza di un'autorità amministrativa. Sulla base di queste motivazioni il Consiglio di Stato respinse il ricorso.

Nel gennaio del '49 le sezioni unite si pronunciarono su quale fosse l'autorità giudiziaria competente a conoscere del ricorso avverso il provvedimento ministeriale di convalida¹⁴². La difesa del lavoratore sosteneva che, erroneamente, il Consiglio di Stato aveva ricondotto sotto il profilo della lesione di interessi legittimi la tipica violazione di diritti soggettivi. La legittimità del decreto ministeriale di convalida avrebbe dovuto essere valutata dall'autorità giudiziaria ordinaria insieme con la cognizione della legittimità degli attuati licenziamenti. Per la difesa si trattava di un'unica questione che riguardava il diritto all'impiego derivante da un contratto di diritto privato. L'incidenza di un atto amministrativo nella sfera del diritto privato non toglie al giudice ordinario la potestà di conoscere degli effetti dell'eventuale illegittimità dello stesso, relativamente all'oggetto dedotto in giudizio ex art. 4 della legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. E.

I giudici di legittimità ritennero che questa linea difensiva, per quanto fosse acutamente formulata, muoveva da un errore di fondo. Infatti, non si poteva scorgere nell'atto amministrativo di convalida e nell'atto di licenziamento, rimasto convalidato, due momenti di uno stesso procedimento complesso, del quale la convalida rappresentava l'atto finale. L'atto di convalida viene emanato in un momento successivo rispetto al licenziamento, pertanto esso ha una sua consistenza giuridica autonoma e di conseguenza anche il procedimento di impugnazione è autonomo e si svolge in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità qualora sussistano i requisiti della *causa petendi* — cioè sussista l'interesse legittimo del ricorrente — e del *petitum* rivolto all'annullamento dell'atto amministrativo. La Cassazione ha osservato che il provvedimento di convalida non è destinato a rimanere estraneo alla sfera giuridica dei rapporti di impiego privato e questa sua incidenza ha creato a favore dei dipendenti licenziati una protezione occasionale, che si identifica con quella che è assunta dagli interessi legittimi. Il diritto soggettivo che nasce dal contratto di impiego privato, funge da presupposto del ricorso, poiché in questo modo è assolutamente evidente che esista la legittimazione ad agire. Le Sezioni Unite ritennero che si trattava di due procedimenti distinti, poiché il giudice ordinario aveva giurisdizione su tutto il rapporto di impiego, mentre apparteneva al giudice amministrativo la cognizione del ricorso avverso il decreto ministeriale che convalidava il licenziamento disposto da organi repubblicani.

7. Conclusioni.

Il decreto legislativo sull' "Assetto della legislazione nei territori liberati" ha costituito il filtro giu-

¹⁴² Cassazione, Sezioni Unite Civili, 20 gennaio 1949 (Pres. Pellegrini, est. Felici, pm. Macaluso), E.N.I.C. e Ministero Finanze c. D'Arieno, ne *Il Foro italiano*, 1949, I, coll. 224-226.

ridico attraverso il quale lo Stato italiano ha recepito l'attività legislativa, amministrativa e giurisdizionale compiuta dalla Repubblica Sociale. Se lo spirito che permeava il provvedimento era quello di considerare la Repubblica del duce come *irrilevante* per lo Stato italiano e di conseguenza privare di efficacia tutti quegli atti e quei provvedimenti espressamente indicati nel testo di legge indipendentemente dalla loro connotazione politica, nella prassi applicativa questo principio così rigoroso subì numerosi temperamenti. La giurisprudenza, come emerge anche da alcune delle sentenze che abbiamo esaminato, nella valutazione dell'attività svolta dalle autorità salodiane si servì di ulteriori criteri discretivi, anche se utilizzati a titolo sussidiario quale quello della continuità dei pubblici servizi, della natura politica o militare dei provvedimenti, della loro ostilità al governo legittimo. La possibilità di servirsi di questi indici ulteriori è stata costantemente ribadita non soltanto da illustre dottrina¹⁴³, ma trovò anche l'avallo dell'Avvocatura dello Stato e della giurisprudenza sia di merito che di legittimità. Le ragioni che stanno alla base del rifiuto dello Stato italiano di attribuirsi la titolarità degli effetti dell'attività svolta da organi della R.S.I. e di considerarsi legato ad essa da un rapporto di successione, sono da ricercarsi — come sostenne l'Avvocato generale dello Stato nella sua relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri — nella circostanza che tale attività fu ispirata «ad una concezione politica ostile non solo al Governo legittimo», ma anche «alle nostre istituzioni costituzionali». Un simile ragionamento, però, non poteva essere utilizzato per l'attività puramente amministrativa, poiché quest'ultima non poteva «in linea di principio considerarsi ispirata a determinate tendenze politiche», pertanto non vi sarebbe stata «nessuna ragione [...] per rifiutarne la recezione nell'ordinamento italiano»¹⁴⁴. Altra parte della dottrina ritenne che questo criterio non potesse trovare applicazione, poiché non esistevano indici ulteriori rispetto a quelli che il legislatore aveva espressamente indicato nella norma. Per questa dottrina il principio della continuità dei pubblici servizi rappresentava solo «un criterio per l'utilizzo del potere discrezionale di convalida e di declaratoria d'inefficacia», per cui doveva essere considerato solo come «criterio pratico di amministrazione»¹⁴⁵.

Nel caso degli «atti di governo», come si evince dalle sentenze esaminate, anche la Cassazione utilizzò un criterio interpretativo piuttosto “elastico”. La sanzione di inefficacia prevista dall'art. 1 n. 1 per i provvedimenti ivi contemplati avrebbe dovuto avere un “assoluto” valore retroattivo in quanto la legge non faceva distinzione tra rapporti non ancora esauriti e rapporti già conclusi. Lo spirito che permeava il provvedimento era quello di travolgere tutti gli atti del governo della R.S.I. in virtù della sola circostanza che l'autorità del governo di fatto era cessata, ed era stato restaurato il governo legittimo. Appena venne emanato il provvedimento, complice probabilmente la

¹⁴³ È stato ritenuto che il governo di fatto della R.S.I. fosse illecito e di conseguenza illegittimo, pertanto tutta l'attività svolta da quest'ultimo era da ritenersi inesistente per l'ordinamento giuridico italiano. Tuttavia riguardo agli atti interveniva un altro principio che era quello secondo cui all'attività civile, vale a dire all'attività di ordinaria amministrazione, destinata ad assicurare la continuità dei pubblici servizi, andasse riconosciuta efficacia anche successivamente alla stroncata insurrezione. A.M. SANDULLI, *Fatti dannosi della Repubblica Sociale e responsabilità dello Stato italiano*, ne *Il Foro Italiano*, 1947, I, coll. 151-162.

¹⁴⁴ Relazione dell'Avvocato Generale dello Stato al Presidente del Consiglio dei Ministri, *Il contenzioso dello Stato negli anni 1942-1950*, vol. III, parte straordinaria, Roma 1953, p. 424.

¹⁴⁵ GIANNINI, *La R.S.I. rispetto allo Stato italiano*, cit., p. 359. L'opinione non è condivisa dal CASETTA il quale ritiene che anche se dal dettato normativo non risulti in maniera esplicita una distinzione tra atti di ordinaria amministrazione ed atti ispirati da un movente politico, è comunque evidente che se si cerca lo spirito informatore della norma legislativa in esame lo si debba rinvenire nella distinzione sopra enunciata che, in caso di lacune legislative, deve costituire il principio guida per l'interprete. CASETTA, *Illeciti di organi della R.S.I. e responsabilità dello Stato italiano*, ne *Il Foro Padano*, 1950, I, coll. 861-864.

vicinanza temporale agli accadimenti, la Cassazione spesso si servì di criteri interpretativi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge con la precisa volontà di non sconvolgere ulteriormente gli equilibri sociali ed economici del paese, privando di efficacia giuridica soltanto quegli atti che potevano essere ritenuti diretta espressione dell'interesse politico del governo del duce. In una sentenza del 1945, emessa dalla Corte di legittimità, si legge:

«l'automatica decadenza degli atti e provvedimenti emanati da un governo illegittimo [...] porterebbe ad uno sconvolgimento dei rapporti giuridici definiti sulla base degli atti e provvedimenti emanati dal governo che temporaneamente occupò il territorio o parte di esso, mentre per la continuità della vita amministrativa di uno Stato, occorre che il governo legittimo, subentrato a quello di fatto, ritenga validi gli atti e i provvedimenti da quest'ultimo emanati, revocando solo quelli di carattere politico che siano incompatibili con le direttive di natura politica e colle istituzioni che lo stesso intende ripristinare»¹⁴⁶.

È doveroso sottolineare che i giudici del lavoro quando applicarono la norma lo fecero seguendo una linea ermeneutica molto rigorosa. Nel caso, ad esempio, del doppio provvedimento di licenziamento e contestuale riassunzione disposto dall'E.N.A.P.I., i giudici del Tribunale di Roma sostennero che «a prescindere dai criteri, forse non giuridicamente corretti, che avevano ispirato il decreto» poiché di natura più politica che giuridica, bisognava prendere «la legge così come è nella sua precisa formulazione». Nel caso di specie la sentenza fu favorevole al lavoratore poiché i giudici riconobbero la continuità del rapporto di impiego dalla data originaria di assunzione a quella di effettiva cessazione del rapporto, privando di efficacia giuridica, in ottemperanza al disposto normativo, i provvedimenti emessi dall'ente e senza dar peso alle eccezioni sollevate dalla difesa dell'ente medesimo relative alla presunta adesione politica del lavoratore al governo repubblicano¹⁴⁷. Il medesimo rigore interpretativo lo abbiamo ritrovato da parte della Cassazione nel caso Colombo contro S.I.A.C. I giudici di legittimità rinviarono il caso alla Corte di merito al fine di accertare se effettivamente, dopo l'emanazione del decreto 249/1944, il lavoratore si fosse messo a disposizione dell'impresa manifestando inequivocabilmente la propria volontà a riprendere servizio. In questa sentenza i giudici ritennero che il decreto 249/1944 privava di efficacia gli atti e i provvedimenti indicati «non per il loro contenuto o per il motivo dal quale potevano essere determinati, ma per la fonte illegittima dalla quale provenivano, in quanto adottati sotto l'impero di un sedicente governo privo di ogni legittima potestà»¹⁴⁸. La rigidità dell'orientamento interpretativo seguito dalla Corte è, però, giustificato dalla particolarità della materia in cui si versava. Se nelle vertenze nelle quali era parte lo Stato, come nelle ipotesi di responsabilità per atto illecito, era possibile utilizzare un'interpretazione più "elastica" del decreto poiché eventualmente il danno economico era sofferto dallo Stato, in materia di lavoro era necessario utilizzare delle maggiori cautele contemperando gli interessi del lavoratore con quelli dell'impresa. Esempi in cui i giudici del lavoro riuscirono a mediare tra rigore ed equità sono i casi Keller e Rivelli. Si è trattato di fattispecie simili: in entrambi i casi, infatti, la questione controversa riguardava l'efficacia di

¹⁴⁶ Cassazione, sez. III, 19 aprile 1945 (Pres. Telesio, est. Fierimonte, pm. Pittirrutti), Galatioto c. Ochoa ne *Il Foro Italiano*, 1944-46, I, coll. 216-222; la sentenza è pubblicata anche nelle pagine de *Giurisprudenza completa della Corte di Cassazione sez. civili*, 1945, I, pp. 178-180.

¹⁴⁷ Tribunale, Roma, sez. lavoro, 13 novembre 1946 (Pres. D'Agostino, est. Scotto), Civallero c. E.N.A.P.I., ne *Il Diritto del Lavoro*, 1948, II, pp. 64-67.

¹⁴⁸ Cassazione, 4 luglio 1950 (Pres. Piga, est. Buscaino, pm. Binazzi), S.I.A.C. c. Colombo, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1949-1950, II, pp. 406-410.

un'assunzione avvenuta sotto la vigenza del governo repubblicano. Gli attori avevano convenuto in giudizio la R.A.I. al fine di ottenere, nel primo caso, il pagamento della gratifica, nel secondo, invece, la corresponsione della retribuzione e dell'indennità di licenziamento. Le sentenze pervengono a conclusioni opposte. Sotto un profilo di carattere strettamente politico non si può non notare che il legislatore abbia "peccato per eccesso" quando ha previsto che la sanzione di inefficacia, ex art. 2 n. 1, dovesse colpire tutti i provvedimenti relativi alla nomina, alla carriera, alla cessazione dal servizio, senza distinguere il grado dei dipendenti e considerando alla stessa stregua il direttore generale e l'ultimo fattorino dell'azienda. Tuttavia occorre tenere presente che la sanzione dell'inefficacia era comminata non a tutela di interessi privati, ma di un interesse tipicamente pubblicistico¹⁴⁹. Si trattava di atti che si presumeva fossero illeciti perché ispirati, imposti o comunque compiuti sotto l'influenza politica di un'autorità ribelle al governo legittimo, che operava al servizio del governo nemico. La dottrina a questo riguardo ha assunto una posizione estremamente rigida ritenendo che le disposizioni di cui all'art. 1 e 2 del decreto avessero un carattere puramente dichiarativo con la conseguenza che gli atti indicati in queste norme non ebbero mai alcun valore per l'ordinamento dello Stato italiano; pertanto non avrebbe senso parlare di diritti acquisiti in base ad atti che la legge italiana ha considerato privi di valore giuridico¹⁵⁰. La dottrina ha inoltre affermato che l'art. 2 contenesse una deroga a quanto disposto dall'art. 2126 c.c., altrimenti la norma avrebbe avuto una effimera rilevanza pratica perché sarebbe stato inutile che il legislatore si fosse preoccupato di dichiarare inefficaci, ponendoli nel nulla, i contratti di lavoro conclusi da enti privati in qualche modo collegati al governo repubblicano, se poi questa dichiarazione di inefficacia fosse dovuta rimanere lettera morta, in quanto il lavoratore avrebbe conservato, per il passato, tutti i suoi diritti — dallo stipendio all'anzianità — come se il contratto non fosse stato invalidato, mentre la dichiarazione di inefficacia non avrebbe avuto alcun valore per il futuro, sotto il profilo della cessazione del rapporto di lavoro, data la facoltà di recesso unilaterale che comunque spetta al datore di lavoro¹⁵¹. Se un simile ragionamento non può essere contestato in quanto è perfettamente aderente non solo al dato normativo, ma anche alla *ratio legis*, è pur vero che in sede applicativa i giudici non poterono non tenere conto del fatto che le conseguenze di un'applicazione letterale della norma sarebbero state ben più gravose rispetto a quelle che si sarebbero avute con un'interpretazione meno restrittiva che avesse tenuto conto della realtà dei fatti e delle aspettative del privato cittadino. Come è noto il decreto legislativo

¹⁴⁹ In dottrina vi è stato chi ha osservato che la sanzione di inefficacia era stata prevista dal legislatore oltre che per ragioni di ordine pubblico anche per tutelare, in questo caso, gli interessi del datore di lavoro. Cfr. M. LOMBARDI, *Illegittimità delle sospensioni e dei licenziamenti di lavoratori «indesiderabili» in pendenza del blocco dei licenziamenti anche se assunti da enti pubblici durante la R.S.I.*, ne *Il Foro Padano*, 1947, I, coll. 105-114.

¹⁵⁰ Illustre dottrina ha ritenuto che le norme emanate dal governo della R.S.I. non hanno mai avuto alcun valore per l'ordinamento giuridico italiano, pertanto sarebbe improprio parlare di diritto quesito. Le norme in base alle quali può, nell'ambito di un dato ordinamento, affermarsi l'esistenza di un diritto quesito possono anche essere norme straniere che si sono prodotte in un ordinamento diverso e che successivamente sono state incorporate nell'ordinamento dello Stato. Tuttavia questo non si è verificato per le norme del governo repubblicano, rispetto ad esse, infatti, l'ordinamento italiano legittimo ha assunto un atteggiamento assolutamente negativo privandole di qualsiasi valore giuridico. Pertanto sarebbe contraddittorio parlare, nell'ambito del nostro ordinamento, di «diritti quesiti sulla base di norme che, essendo state emanate dal governo della R.S.I., sono e sono state sempre sprovviste per il nostro ordinamento di qualsiasi efficacia». MORELLI, *Le norme emanate dalla c. d. Repubblica Sociale ed il loro valore per l'ordinamento italiano*, ne *Il Foro Italiano*, cit., coll. 217-220.

¹⁵¹ P. GRECO, *La sanzione dell'inefficacia nell'art. 2 D.L.L. 5 ottobre 1944*, cit., p. 62; GIANNINI *La R.S.I. rispetto allo Stato italiano*, cit., p. 359.

congloba atti governativi ed atti di enti pubblici che se fossero stati adottati dai loro organi normali, e non da organi del governo ribelle, sarebbero stati perfettamente efficaci.

Nel caso Keller la Corte d'Appello giunse ad una soluzione della cui giustizia sostanziale non si può dubitare. Indipendentemente da quale fosse l'interpretazione corretta da attribuire alla norma e dall'applicabilità o meno dell'art. 2126 c.c., la nomina del dipendente non era "inquinata" da influenze politiche, specialmente se si tiene conto delle mansioni che svolgeva. Inoltre il rapporto di lavoro aveva continuato ad avere esecuzione e lo stipendio era stato regolarmente corrisposto al dipendente, che aveva già subito il sopruso derivante da un provvedimento di sospensione che gli era stato illegittimamente comminato. Pertanto non vi erano ragioni per negargli il diritto alla gratifica. Nel secondo caso, invece, la nomina del dott. Rivelli a direttore generale era avvenuta ad opera del Ministro per la cultura popolare della Repubblica Sociale. Come è stato acutamente osservato, in questo caso era esatto parlare, come ha fatto il Supremo Collegio, di «illiceità della causa del contratto di lavoro»¹⁵². L'atto di nomina, infatti, era in contrasto con l'ordine pubblico dello Stato italiano¹⁵³. L'E.I.A.R. durante il regime di Salò svolgeva una funzione di propaganda politica, pertanto non era difficile individuare in essa e nell'attività del suo direttore generale «un'offesa alla coscienza morale e sociale del nostro popolo»¹⁵⁴, offesa che giustificava l'applicazione rigorosa e strettamente aderente alla *mens legis* che la giurisprudenza, sia di merito che di legittimità, ha dato nel caso in esame all'art. 2 n. 1. Simili considerazioni avrebbero dovuto guidare il ragionamento della Corte d'Appello di Roma che, invece negò che l'art. 2 n. 1 potesse trovare applicazione rispetto ai provvedimenti di licenziamento disposti dalla Federazione italiana

¹⁵² La riflessione è di JEMOLO che, è opportuno ricordarlo, fu uno dei compilatori del decreto. Egli esprime chiaramente l'opportunità di effettuare una valutazione preliminare sulla natura dell'atto da dichiarare inefficace, al fine di stabilire se effettivamente il provvedimento fosse influenzato dal regime politico repubblicano. Infatti se in caso di nomina governativa era esatto parlare, come detto, di illiceità della causa del contratto di lavoro, altrettanto non poteva dirsi di una nomina effettuata dagli organi normali di un ente non statale contemplato dall'art. 2 del decreto. In entrambi i casi però l'autore ritiene che la legge speciale dovesse prevalere rispetto alla ipotesi generale disciplinata dall'art. 2126 c.c. Pertanto il lavoratore avrebbe avuto diritto alla retribuzione per l'attività lavorativa effettivamente svolta, ma non anche all'indennità di licenziamento. Cfr. A. C. JEMOLO, nota a sentenza della Corte di Cassazione, sez. II, 22 agosto 1949 (Pres. Pelosi, est. Buscaino, pm. Caruso), Rivelli c. R.A.I. pubblicata nelle pagine del *Foro Italiano*, 1949, I, col. 1157. In dottrina non è mancato chi ha ritenuto che anziché di illiceità della causa del contratto di lavoro fosse più corretto parlare di illiceità dei motivi. Santoro-Passarelli ha negato che nei contratti nominati sia possibile parlare di causa illecita e quindi non è possibile parlarne neppure in riferimento al contratto di lavoro, in cui l'illiceità sarebbe riferibile all'oggetto, ad una condizione o ad un motivo rilevante, ma mai alla causa. Cfr. F. SANTORO-PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli 1945, p. 56; naturalmente si trattò di una diatriba di carattere più dottrinale che sostanziale poiché l'art. 1345 c.c. sancisce la rilevanza della illiceità del motivo quando è comune ad entrambe le parti e sia il solo determinante: questa rilevanza sul piano dogmatico ha condotto del resto una parte della dottrina a ritenere che si potesse parlare di una obiettivizzazione del motivo e di una sostanziale coincidenza di esso con la causa; cfr. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino 1943, p. 235. Con riferimento al caso in esame è stato osservato che di per sé la causa del contratto di lavoro fosse perfettamente lecita, poiché si sostanzialmente in uno scambio tra la prestazione d'opera e il corrispettivo in denaro. Tuttavia dal momento che era impossibile isolare la prestazione lavorativa in senso tecnico dai motivi contrattualmente ad essa collegati, essendo l'una e gli altri inscindibilmente legati, ed i secondi in modo particolare, date le mansioni politiche e propagandistiche affidate all'E.I.A.R., quasi prevalenti sulla causa contrattuale, si è ritenuto che sull'esistenza dell'illiceità non poteva comunque nutrirsi alcun dubbio. Cfr. G. COTTINO, *Questioni in materia di inefficacia di atti posti in essere durante la cosiddetta Repubblica Sociale Italiana*, in *La Giurisprudenza italiana*, 1950, I, sez. I, coll. 437-440.

¹⁵³ In dottrina è stato osservato che la causa del contratto di lavoro potrebbe considerarsi illecita perché contraria oltre che all'ordine pubblico anche al buon costume. P. GRECO, *La sanzione dell'inefficacia nell'art. 2 D.L.L. 5 ottobre 1944*, cit., p. 62. Dello stesso avviso COTTINO (*Questioni in materia di inefficacia di atti posti in essere durante la cosiddetta Repubblica Sociale Italiana*, cit., coll. 437-440), il quale ritiene che la nozione ampia e comprensiva di buon costume «assai efficacemente definisce in senso negativo la natura del regime di Salò».

¹⁵⁴ COTTINO, *Questioni in materia di inefficacia di atti posti in essere durante la cosiddetta Repubblica Sociale Italiana*, cit., col. 439. Si veda anche quanto scritto da F. FERRARA, *Teoria del negozio illecito nel diritto civile italiano*, Milano 1914, p. 25 ss.

dei consorzi agrari¹⁵⁵. Questo ente, infatti, svolgeva la sua attività sotto la guida e la direzione del Ministero per l'agricoltura e foreste che non solo nominava il presidente e il vice-presidente, ma estendeva la sua influenza all'intero organico dell'ente. Pertanto in periodo repubblicano era evidente quanto motivi di ordine politico avessero potuto influire sulle assunzioni e i licenziamenti dei dipendenti, discriminando coloro i quali non avessero dimostrato fedeltà alla Repubblica del duce. In una circostanza come questa, malgrado l'ente non riflettesse alcun carattere di pubblicità nel rapporto impiegatizio, i giudici della Corte d'Appello avrebbero fatto meglio a seguire un orientamento più restrittivo e maggiormente aderente alla *ratio legis* poiché, anche a non voler tenere in considerazione le potenziali "contaminazioni" politiche che avevano influenzato il provvedimento, non si poteva negare che l'ente rientrasse tra quelli sottoposti a «vigilanza o tutela» da parte dello Stato.

¹⁵⁵ Corte d'Appello, Roma, 19 giugno 1956 (Pres. Felici, est. De Pascalis), Quarti c. Federazione italiana consorzi agrari, ne *La Giurisprudenza italiana*, 1957, I, sez. II, coll. 62-65.