

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **57/1967** (ECLI:IT:COST:1967:57)

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

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **BENEDETTI**

Udienza Pubblica del **15/03/1967**; Decisione del **27/04/1967**

Deposito del **05/05/1967**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **4600 4601 4602**

Atti decisi:

N. 57

SENTENZA 27 APRILE 1967

Deposito in cancelleria: 5 maggio 1967.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 120 del 13 maggio 1967.

Pres. AMBROSINI - Rel. BENEDETTI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale:

1) della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 21 luglio 1966 recante "Modifiche alla legge 25 giugno 1965, n. 16, concernente provvedimenti di emergenza per fronteggiare pubbliche calamità";

2) della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 21 dicembre 1966 recante "Modifiche alla legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 21 luglio 1966 concernente modifiche alla legge 25 giugno 1965, n. 16, recante provvedimenti di emergenza per fronteggiare pubbliche calamità"; promossi con i ricorsi del Commissario dello Stato per la Regione siciliana rispettivamente notificati il 28 luglio 1966 ed il 29 dicembre 1966, depositati nella cancelleria della Corte costituzionale il 5 agosto 1966 ed il 5 gennaio 1967 ed iscritti al n. 21 del Registro ricorsi 1966 ed al n. 1 del Registro ricorsi 1967.

Visti gli atti di costituzione della Regione siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 15 marzo 1967 la relazione del Giudice Giovanni Battista Benedetti;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi, per il ricorrente, e l'avv. Vezio Crisafulli, per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

Il presente giudizio trae origine da due ricorsi del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, opportunamente riuniti per evidenti motivi di connessione.

Col primo ricorso, notificato il 28 luglio 1966, è stata impugnata la legge approvata dall'Assemblea regionale nella seduta del 21 luglio 1966 recante "modifiche alla legge 25 giugno 1965, n. 16, concernente provvedimenti di emergenza per fronteggiare pubbliche calamità". La censura di incostituzionalità viene mossa al terzo comma dell'art. 1 della legge, il quale dispone: "Ai lavoratori avviati ai cantieri di lavoro previsti dalle vigenti disposizioni nazionali e regionali è corrisposto il trattamento economico previsto dai vigenti contratti nazionali e provinciali per la categoria edilizia".

Sostiene il Commissario che la modifica del trattamento economico stabilita con tale norma (il testo sostituito, contenuto nell'art. 9 della precedente legge regionale n. 16 del 1965, prevedeva che agli operai avviati ai cantieri fosse corrisposto un "sussidio straordinario") concreta una riforma del sistema di intervento a favore dei lavoratori disoccupati, cui è informata la legislazione statale in materia, secondo il quale i cantieri di lavoro costituiscono essenzialmente una forma di assistenza integrativa o sostitutiva della indennità di disoccupazione. La norma impugnata, infatti, con la nuova formulazione oltre a mutare la natura giuridica della elargizione, determina un cambiamento della natura del rapporto fra gestione del cantiere e lavoratore, riconoscendo a quest'ultimo il diritto alla corresponsione di un trattamento economico previsto dai contratti di categoria. In ciò il contrasto coi principi della legislazione statale che regola la stessa materia con conseguente violazione da parte del legislatore regionale dell'art. 17, lett. f, dello Statuto che fissa i limiti della potestà normativa concorrente della Regione.

Il Presidente della Regione siciliana, rappresentato e difeso dall'avv. Vezio Crisafulli, si è costituito in giudizio con deposito di deduzioni in data 24 agosto 1966 chiedendo il rigetto del ricorso perché infondato.

Afferma la difesa che la denunciata violazione dell'art. 17, lett. f, non sussiste, in quanto sia

la disposizione impugnata, sia la legge regionale n. 16 del 1965 da essa modificata, rientrano nella competenza esclusiva di cui all'art. 14, lett. g, dello Statuto "lavori pubblici, eccettuate le grandi opere di interesse prevalentemente nazionale". Nel quadro di tali disposizioni gli stanziamenti sono difatti previsti per promuovere le opere pubbliche necessarie per fronteggiare eccezionali calamità e non per elargire o maggiorare sussidi ai disoccupati. I cantieri scuola "straordinari" di cui si parla nelle citate disposizioni, in quanto destinati alla esecuzione di opere pubbliche, darebbero luogo all'instaurazione di veri e propri rapporti di lavoro ai quali, in applicazione del principio dell'art. 36 della Costituzione, va attribuito il trattamento previsto per la categoria dell'edilizia dai contratti collettivi nazionali e locali.

Comunque, anche se - in linea del tutto subordinata - volesse ritenersi che la norma rientri nella legislazione previdenziale ed assistenziale, neppure si avrebbe violazione dei principi della legislazione statale sulla materia. Non è, infatti, un principio che il lavoratore disoccupato, allorché venga adibito a cantieri di lavoro, conservi lo status di disoccupato e nulla vieta che una diversa disciplina sia dettata da legge regionale, specie con disposizioni transitorie ed eccezionali.

Col secondo ricorso, notificato il 29 dicembre 1966, il Commissario dello Stato ha impugnato la legge approvata dall'Assemblea regionale nella seduta del 21 dicembre 1966, con la quale il terzo comma dell'art. 1 della legge 21 luglio 1966, oggetto della precedente impugnativa, è stato sostituito come segue: "Ai lavoratori avviati ai cantieri di lavoro in questione, oltre alla indennità di disoccupazione, è corrisposto un assegno giornaliero di lire 1.500 aumentato di lire 100 per ogni figlio, per la moglie e per i genitori purché siano a carico".

Ad avviso del ricorrente la modifica apportata con la nuova legge non rimuoverebbe i motivi di censura esposti nel precedente gravame poiché l'entità dell'assegno giornaliero altera sostanzialmente la natura dell'intervento a favore dei lavoratori a mezzo dell'apertura di cantieri scuola.

Si aggiunge nel ricorso che il trattamento economico per i cantieri di lavoro, oltre al rilevato carattere assistenziale, deve essere ispirato a criteri di eguaglianza, mentre il criterio adottato nel caso in esame determinerebbe una ingiustificata sperequazione fra gli assistiti che beneficiano della indennità di disoccupazione e quelli che non ne godono lasciando ancora indefinita la natura dell'"assegno" giornaliero.

Conclude, pertanto, il Commissario ravvisando nella nuova legge oltre che la violazione dell'art. 17, lett. g (rectius: f) dello Statuto anche dell'art. 3 della Costituzione.

Il Presidente della Regione, con deduzioni depositate il 24 gennaio 1967, dopo aver anzitutto rilevato che la legge modificatrice è stata adottata più che nell'intento di superare la censura mossa alla legge modificata, per evitare ritardi nell'attuazione delle provvidenze previste dalla legge in questione, venendo all'esame dei motivi addotti nel secondo ricorso afferma che essi sono manifestamente infondati.

Se, invero, poteva discutersi che il rinvio al trattamento economico stabilito dai contratti di categoria dell'edilizia alterasse il rapporto tra lavoratori e cantieri, dando luogo ad un vero e proprio rapporto di lavoro anziché ad un rapporto assistenziale, è assolutamente da escludere che la stessa modificazione del rapporto si abbia come conseguenza della misura dell'indennità giornaliera. Mancherebbe, quindi, nei riguardi della nuova norma il presupposto stesso sul quale si vorrebbe fondare la violazione dell'art. 17 dello Statuto.

Del pari insussistente è la pretesa violazione dell'art. 3 della Costituzione, poiché non può certamente ritenersi violato il principio di eguaglianza per il solo fatto che non sia escluso nella specie il cumulo dell'indennità di disoccupazione - che ha carattere previdenziale ed è legata al

versamento dei contributi assicurativi obbligatori - con l'assegno corrisposto per il lavoro espletato nei cantieri - scuola che ha invece natura assistenziale.

La difesa della Regione conclude pertanto chiedendo che la Corte voglia respingere il ricorso.

L'Avvocatura dello Stato, in difesa del Commissario dello Stato, ha depositato in cancelleria in data 14 febbraio 1967 una memoria nella quale contesta anzitutto l'assunto della difesa regionale che le leggi impugnate riguardino la materia dei lavori pubblici, osservando che le disposizioni in questione concernono sostanzialmente i cantieri scuola la cui disciplina, come la Corte ha del resto precisato nella sentenza n. 67 del 1962, rientra nella materia dell'assistenza sociale prevista dall'art. 17, lett. f, dello Statuto.

L'illegittimità di tali disposizioni, secondo l'Avvocatura, è innegabile in riferimento al citato art. 17 dello Statuto, avendo la Regione ecceduto dai limiti della sua potestà legislativa concorrente nella materia violando i principi e gli interessi generali cui si informa la legislazione statale sui cantieri scuola.

In ordine all'asserita violazione dell'art. 3 della Costituzione, l'Avvocatura, senza far cenno dei motivi al riguardo addotti nel secondo ricorso, prospetta tale censura sotto diverso profilo rilevando che la norma in esame, concedendo un assegno giornaliero di lire 1.500 e quindi ragguagliando sostanzialmente l'indennità dei lavoratori avviati ai cantieri alle retribuzioni previste dai contratti collettivi per i lavoratori edili, determinerebbe una ingiustificata sperequazione fra questi lavoratori e quelli avviati negli altri cantieri scuola della Sicilia e del restante territorio nazionale, con conseguente turbamento del mercato del lavoro e sottrazione di mano d'opera alle attività produttive.

L'Avvocatura conclude chiedendo l'accoglimento dei ricorsi e la dichiarazione d'illegittimità costituzionale delle leggi regionali impugnate. In una memoria depositata il 2 marzo 1967 la difesa regionale ha ulteriormente sviluppato le sue deduzioni concludendo per la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con i due ricorsi.

Considerato in diritto:

1. - I due ricorsi, vertenti sulla stessa materia, possono essere decisi con unica sentenza.

2. - Del primo ricorso, proposto dal Commissario dello Stato avverso la legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 21 luglio 1966, la Corte non ha più ragione di occuparsi dal momento che la norma impugnata (art. 1, comma terzo) - che assicurava ai lavoratori avviati ai cantieri di lavoro "il trattamento economico previsto dai vigenti contratti nazionali e provinciali per la categoria edilizia" - è stata poi sostituita con l'art. 1 della successiva legge regionale approvata il 21 dicembre 1966 che ha formato oggetto del secondo ricorso. Per effetto di tale sostituzione va quindi ritenuta cessata la materia del contendere rispetto al primo gravame.

3. - Nei riguardi della nuova legge, che attribuisce ai lavoratori avviati ai cantieri di lavoro "un assegno giornaliero di lire 1.500", è stata formulata una duplice censura di incostituzionalità: violazione dell'art. 17, lett. f, dello Statuto regionale e dell'art. 3 della Costituzione. Quello che in sostanza si afferma è che l'assegno sia di entità tale da assicurare un trattamento economico che può ritenersi uguale a quello degli operai dipendenti dalle imprese edili. E ciò comporterebbe sia l'alterazione della forma assistenziale e della funzione sociale che, nel sistema normativo nazionale assolvono i cantieri scuola, sia una ingiustificata

sperequazione di trattamento fra i lavoratori in questione e quelli avviati in altri cantieri della stessa Sicilia e del restante territorio dello Stato.

La Corte ritiene che, nel caso di specie, avuto riguardo alla genesi della norma e alle peculiarità della situazione da essa presa in considerazione, tali censure non siano fondate. Non è anzitutto esatto che l'assegno equivalga alla paga giornaliera degli operai edili. A parte il rilievo che la nuova legge è stata emanata per superare la censura mossa nei riguardi della prima legge regionale, che aveva concesso lo stesso trattamento economico previsto dai vigenti contratti regionali e provinciali per la categoria edilizia, basta esaminare le tabelle di paga allegate a tali contratti perché risulti evidente che la retribuzione media giornaliera delle varie categorie di operai del settore, nelle Province di Catania e di Ragusa che qui interessano, è in larga misura superiore all'assegno in questione, il quale pertanto conserva carattere assistenziale.

Va poi rilevato che la disposizione non riguarda i comuni cantieri scuola della Sicilia disciplinati dalle leggi regionali 18 aprile 1951, n. 25, e 18 marzo 1959, n. 7, bensì cantieri che la stessa legge impugnata qualifica "straordinari" e che - pur rientrando nella materia dell'assistenza sociale di cui all'art. 17, lett. f, dello Statuto - hanno ricevuto un diverso trattamento in considerazione di particolari contingenze di tempo e di luogo che ne hanno determinato l'istituzione e con riguardo al carattere temporaneo del loro funzionamento. Tali circostanze risultano evidenti dal fatto che la norma in esame è stata dettata in sostituzione di quella contenuta nell'art. 9 della legge regionale 25 giugno 1965, n. 16, recante "provvedimenti di emergenza per fronteggiare pubbliche calamità", legge che venne determinata dalla urgente necessità di venire incontro alle esigenze di alcuni comuni delle Province di Catania e di Ragusa colpiti dal nubifragio del 31 ottobre 1964. Eccezionali eventi, hanno, pertanto, indotto il legislatore ad istituire, in una parte ben circoscritta dell'Isola e per un periodo di tempo delimitato (due anni), cantieri di lavoro con trattamento più favorevole di quello previsto dalle citate norme regionali in materia di avviamento al lavoro ed assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati. Non diversamente, del resto, il legislatore nazionale ha ritenuto di dover provvedere con decreto - legge 18 novembre 1966, n. 976, poi convertito in legge 23 dicembre 1966, n. 1142, in occasione delle alluvioni e mareggiate dell'autunno del 1966. Con gli artt. 59 e 60 del citato decreto - legge è stata infatti autorizzata la istituzione di cantieri di lavoro e di rimboschimento, espressamente denominati "cantieri speciali", per i quali è previsto un assegno (lire 1.100 giornaliere) notevolmente superiore a quello corrisposto ai lavoratori disoccupati avviati agli ordinari cantieri scuola disciplinati dalle leggi statali 29 aprile 1949, n. 269, e 2 febbraio 1952, n. 52.

Le considerazioni ora svolte valgono a dimostrare che il legislatore regionale non ha valicato i limiti dei principi ed interessi ai quali è informata la legislazione statale in materia di assistenza sociale, ma ha solo inteso concedere un trattamento più favorevole a speciali cantieri, istituiti in via eccezionale e temporanea, per soddisfare alle particolari condizioni nelle quali si erano venuti a trovare alcuni comuni dell'Isola. Tutto ciò risulta dai lavori preparatori della legge in esame ed è sufficiente per dimostrare anche l'infondatezza della censura di incostituzionalità per violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, il quale, come ripetutamente affermato da questa Corte, consente al legislatore di adottare norme differenziate per disciplinare situazioni ritenute obiettivamente e ragionevolmente diverse.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i ricorsi indicati in epigrafe,

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 21 luglio 1966 impugnata col ricorso notificato il 28 luglio 1966;

dichiara non fondata, in riferimento agli artt. 17, lett. f. dello Statuto siciliano e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale nella seduta del 21 dicembre 1966, contenente "Modifiche alla legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 21 luglio 1966, concernente modificazioni alla legge 25 giugno 1965, n. 16, recante provvedimenti di emergenza per fronteggiare pubbliche calamità", proposta col ricorso notificato il 29 dicembre 1966

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 1967.

GASPARE AMBROSINI - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI.

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

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