CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **997/1988** (ECLI:IT:COST:1988:997)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **22/03/1988**; Decisione del **12/10/1988**
Deposito del **27/10/1988**; Pubblicazione in G. U. **02/11/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12953**
Atti decisi:

N. 997

SENTENZA 12-27 OTTOBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 5 luglio 1978, riapprovata il 22 novembre 1978, avente per oggetto: "Norme sull'applicazione dell'art. 11 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, per la tutela delle lavoratrici madri", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 9 dicembre 1978, depositato in cancelleria il 18 successivo ed iscritto al n. 39 del registro ricorsi 1978.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il ricorrente, e l'Avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione;

RITENUTO IN FATTO

1. - Con ricorso ritualmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha contestato la legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo, riapprovata, a seguito del rinvio governativo, il 22 dicembre 1978, dal titolo "Norme sull'applicazione dell'art. 11 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, per la tutela delle lavoratrici madri", assumendo la violazione degli artt. 117, 51 e 97 della Costituzione.

La legge impugnata prevede l'assunzione a contratto da parte della Regione per la sostituzione temporanea delle dipendenti regionali, con qualifica di commesso, operatore e collaboratore, durante il periodo in cui tali dipendenti sono assenti dal servizio ai sensi della l. 30 dicembre 1971, n. 1204 ("Tutela delle lavoratrici madri"). Al personale così assunto si applica, a norma della stessa legge regionale, la disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato stabilita dalla legge 18 aprile 1962, n. 230.

Secondo la difesa dello Stato, è proprio quest'ultima previsione che si pone in contrasto con gli artt. 117, 51 e 97 Cost., poiché la legge statale cui si fa rinvio, più che a criteri di buona amministrazione e di parità nell'accesso all'impiego pubblico, si ispira a esigenze di tutela del lavoratore subordinato, con la conseguenza di porre una disciplina di sfavore verso il rapporto a tempo determinato, al punto di stabilire che, se il rapporto continua dopo la scadenza del termine, il contratto si considera a tempo indeterminato (art. 2).

Il contrasto di questa previsione con gli artt. 51 e 97 Cost., che garantiscono a tutti i cittadini la possibilità di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza, e perciò, di norma, a seguito dell'esperimento di procedure concorsuali, appare tanto più palese, a giudizio dell'Avvocatura dello Stato, quanto più si considera che la legge regionale impugnata avrebbe potuto rinviare alla legge 28 ottobre 1970, n. 775 (art. 25, primo e secondo comma) e al conseguente decreto delegato, il d.P.R. 31 marzo 1971, n. 276, che, intendendo eliminare il lavoro straordinario e regolare le esigenze di carattere eccezionale e temporaneo nelle quali si consente alle amministrazioni pubbliche di avvalersi di personale non di ruolo, hanno posto per le assunzioni temporanee regole ben più rispettose degli invocati principi costituzionali: cioè che si deve trattare di assunzioni per un periodo non superiore a novanta giorni, giustificate da esigenze indilazionabili e determinate nella durata (art. 1, lett. a) e b), del d.P.R. n. 276 del 1971), con la conseguenza che le assunzioni effettuate in violazione dei suddetti limiti "sono nulle di diritto" (art. 4) e che, se regolarmente instaurato, "il rapporto è risolto di diritto" alla scadenza del termine (art. 1, lett. b).

La mancanza dei requisiti da ultimo ricordati, secondo la difesa dello Stato, renderebbe la legge impugnata contraria al principio fondamentale dell'ordinamento del pubblico impiego (anche regionale) posto dagli artt. 51 e 97 della Costituzione. Né si potrebbe dire, per sostenere il contrario, che la legge impugnata, riformulando pressoché testualmente l'art. 11 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, abbia richiamato una legge successiva posta in deroga della disciplina sul pubblico impiego testé ricordata, per il fatto che, sempre secondo l'Avvocatura dello Stato, il citato art. 11 si riferirebbe chiaramente al solo rapporto di lavoro privato e avrebbe esclusivamente la funzione di chiarire che l'ipotesi prevista dall'art. 1, lett. b), della legge n. 230 del 1962 comprende anche quella della sostituzione della dipendente in maternità.

2. - Costituitasi regolarmente in giudizio, la Regione Abruzzo, pur ammettendo la piena

applicabilità alle amministrazioni regionali dei principi posti dagli artt. 51 e 97 Cost. e pur ricordando che la sostituzione delle dipendenti in maternità risponde all'esigenza costituzionale di assicurare il buon andamento degli uffici pubblici, contesta l'interpretazione data dalla controparte alle disposizioni dell'art. 25 della legge n. 775 del 1970 e del d.P.R. n. 276 del 1971.

A queste ultime, secondo la difesa della Regione, non può darsi il significato di principio fondamentale in relazione alla materia disciplinata dalle norme impugnate, in quanto regolerebbero fattispecie profondamente diverse. Esse, infatti, disciplinerebbero l'assunzione temporanea di personale "in aggiunta" per rispondere a esigenze di carattere eccezionale o stagionale, del tipo di quelle operate durante le festività natalizie o pasquali nell'amministrazione postale (come può desumersi dal rinvio contenuto nell'art. 25, primo comma, ai criteri ex art. 3 della legge 14 dicembre 1965, n. 1376), mentre la legge n. 1204 del 1971, che si applica anche alle impiegate della Regione (artt. 1, comma primo, e 13), prevederebbe l'assunzione di personale "in sostituzione" al fine di far fronte a un'esigenza del pari temporanea, ma non di carattere stagionale o eccezionale, derivante come conseguenza dell'applicazione della legge sulla tutela delle lavoratrici madri, che consente a queste ultime l'assenza dal lavoro per un non breve periodo.

Pertanto, conclude la Regione, la legge impugnata sarebbe pienamente conforme alla Costituzione, tanto più che si limita ad applicare la legge n. 1204 del 1971.

3. - Nell'imminenza della pubblica udienza, la Regione Abruzzo ha presentato una memoria, nella quale, oltre a ribadire argomenti già svolti nei precedenti scritti, sottolinea che la legge regionale impugnata riproduce l'art. 11 della legge statale n. 1204 del 1971, il quale fa appunto rinvio alla legge n. 230 del 1962 e che, in ogni caso, la legge n. 1204 del 1971, essendo successiva e di carattere più particolare, avrebbe abrogato o derogato la disciplina generale posta dalla legge n. 775 del 1970 e dal d.P.R. n. 276 del 1971.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. - All'esame di questa Corte è sottoposta, con il ricorso dello Stato indicato in epigrafe, una questione di legittimità costituzionale concernente la legge della Regione Abruzzo intitolata "Norme sull'applicazione dell'art. 11 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, per la tutela delle lavoratrici madri", riapprovata, a seguito del rinvio governativo, il 22 novembre 1978.

Secondo il ricorrente tale legge, nel regolare l'assunzione temporanea del personale in sostituzione delle dipendenti regionali assenti dal lavoro per maternità e nel rinviare per la disciplina del relativo rapporto a quella stabilita dalla legge 18 aprile 1962, n. 230 ("Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato"), violerebbe sia il principio costituzionale dell'accesso ai pubblici uffici in condizioni di parità e, perciò, di norma, attraverso l'esperimento di procedure concorsuali (artt. 51 e 97 Cost.), sia il principio fondamentale posto in materia di assunzioni temporanee nelle amministrazioni pubbliche e ricavabile dall'art. 25, primo e secondo comma, della legge 28 ottobre 1970, n. 775 e dal d.P.R. 31 marzo 1971, n. 276 (art. 117 Cost.).

Più in particolare, precisa il ricorrente in relazione all'ultima censura, mentre la legge richiamata dalle norme impugnate consente la trasformazione del rapporto a tempo determinato in uno a tempo indeterminato ove continuasse dopo la scadenza del termine prestabilito, al contrario le disposizioni legislative da esso ritenute applicabili dispongono modalità e condizioni ben più rigorose, quali la delimitazione delle assunzioni a un termine

massimo di novanta giorni, la giustificazione delle assunzioni stesse sulla base di esigenze indilazionabili e provvisorie, la risoluzione di diritto alla scadenza del termine del rapporto così instaurato, la comminazione della sanzione della nullità ope legis per le assunzioni effettuate in violazione dei predetti limiti.

2. - La questione è infondata.

Va, innanzitutto, premesso che la legge regionale impugnata, come traspare anche dal suo stesso titolo, è diretta all'applicazione, nell'ambito della regione abruzzese, dell'art, 11 della legge statale 30 dicembre 1971, n. 1204, il quale espressamente prevede che "in sostituzione delle lavoratrici assenti dal lavoro, in virtù delle disposizioni della presente legge (cioè in conseguenza dell'astensione obbligatoria dal lavoro per maternità), il datore di lavoro può assumere personale con contratto a tempo determinato in conformità al disposto dell'art. 1, lett. b, della legge 18 aprile 1962, n. 230, sulla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato e con l'osservanza delle norme della legge stessa".

In altre parole, la legge regionale impugnata - considerando che l'art. 1 della legge n. 1204 del 1971 rende applicabili le disposizioni dell'intero titolo primo della medesima legge, compreso il citato art. 11, oltreché alle dipendenti dei datori di lavoro privati e delle amministrazioni statali, al personale impiegato nelle amministrazioni regionali e locali - ha predisposto le modalità e le condizioni per l'attuazione nell'amministrazione della Regione Abruzzo della possibilità di sostituzione prevista dal ricordato art. 11. In particolare, essa ha disposto le regole per l'assunzione di personale in sostituzione temporanea delle lavoratrici in maternità, facendo rinvio, per una prima selezione, ai criteri previsti dalla legge 1 giugno 1977, n. 285 o, in subordine, alle liste ordinarie di disoccupazione e prevedendo, per l'assunzione, una prova pratica di idoneità al posto da assegnare (art. 2). Inoltre, negli articoli successivi, la legge impugnata determina le regole per il trattamento economico da attribuire ai sostituti (art. 3), le leggi applicabili per quanto non previsto nella stessa (art. 4) e la copertura finanziaria (art. 5).

Le censure che il ricorrente muove alla legge impugnata non sono, tuttavia, dirette contro le modalità attuative predisposte dal legislatore regionale in relazione alla sostituzione provvisoria del personale in maternità resa possibile dall'art. 11 della legge n. 1204 del 1971, ma colpiscono la legge regionale per una parte quella concernente il rinvio all'art. 1, lett. b, della legge n. 230 del 1962 per la disciplina del rapporto di lavoro (a tempo determinato) dei sostituti -, che è meramente ripetitiva, quantomeno per le categorie di dipendenti ivi considerate (commessi, operatori e collaboratori), della norma contenuta nell'art. 11 della legge n. 1204 del 1971, precedentemente citato per esteso.

Ora, pur a prescindere dal rilievo che le censure così proposte potrebbero essere ritenute inammissibili, dal momento che si tratta di un "rinvio improprio" (cioè meramente dichiarativo e privo di qualsiasi valore normativo) a una norma di per sé già applicabile alle regioni (v. sent. n. 304 del 1986), resta il fatto che, essendo il richiamo alla legge n. 230 del 1962 per la disciplina del rapporto di lavoro dei sostituti frutto di una scelta del legislatore nazionale, viene meno la possibilità di configurare la violazione di un principio fondamentale della materia (art. 117 Cost.), per la semplice ragione che la stessa norma che ha operato quella scelta, cioè l'art. 11 della legge n. 1204 del 1971, concorre, quantomeno, a determinare quel principio.

Né si può riconoscere valore, in senso contrario, all'argomento addotto dalla difesa dello Stato, secondo la quale il citato art. 11 andrebbe applicato al solo ambito del rapporto di lavoro privato. In realtà, mentre non si può rintracciare nello stesso art. 11 alcun elemento in grado di giustificare la restrizione del suo campo di applicazione al solo settore privato, nello stesso tempo occorre sottolineare che l'art. 1 della legge n. 1204 del 1971 definisce l'ambito di applicazione di tutte le norme comprese nel titolo primo, cioè quelle contenute negli artt. 1-12 della stessa legge, riferendosi a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro, vale a dire tanto a quello

privato, quanto a quello pubblico (sia statale che regionale o locale). E ciò ha una precisa giustificazione nel fatto che il diritto garantito al personale in maternità dalla legge n. 1204 del 1971 è legato a valori e funzioni di particolare pregio costituzionale (v. sent. n. 1 del 1987) e, come tale, è garantito in modo eguale a chiunque si trovi nelle condizioni stabilite dalla predetta legge (e successive modificazioni), di qualunque tipo sia il rapporto di lavoro in cui la lavoratrice-madre venga a trovarsi.

Analogamente, non si può ritenere fondato neppure l'altro argomento addotto dalla difesa dello Stato, secondo la quale il legislatore regionale avrebbe dovuto richiamare, per la disciplina del rapporto di servizio temporaneo dei sostituti del personale in maternità, le norme sulle assunzioni straordinarie nelle amministrazioni statali "per esigenze di carattere eccezionale e non ricorrenti", contenute nell'art. 25 della legge n. 775 del 1970 e nel successivo d.P.R. n. 276 del 1971. Tali norme, infatti, se non si riferiscono, come appare più verosimile, a fattispecie diverse da quella regolata dalla legge impugnata, prive di ogni collegamento con ipotesi di sostituzione di personale già in servizio e in astensione provvisoria dal lavoro, rappresentano, caso mai, una normativa generale sulle assunzioni temporanee nelle amministrazioni statali, rispetto alla quale le norme sulla sostituzione temporanea delle lavoratrici-madri assenti obbligatoriamente dal lavoro valgono indubbiamente come lex specialis applicabile al caso di specie.

3. - Anche la censura relativa a una pretesa violazione dei principi costituzionali sulla pari possibilità di accesso di tutti i cittadini nei pubblici uffici e sulla regola del concorso (artt. 51 e 97 Cost.) non appare fondata.

Giova, anzitutto, ricordare che l'art. 97, terzo comma, Cost., nello stabilire il principio del concorso per l'accesso ai pubblici uffici, fa salva la possibilità che la legge introduca deroghe allo stesso principio. E che, inoltre, la regola del concorso va interpretata in armonia con gli altri principi costituzionali, primo fra tutti quello del buon andamento della pubblica amministrazione. Sulla base di tali premesse, poiché la legge n. 1204 del 1971 stabilisce che la lavoratrice-madre vanta una tutela consistente nell'assenza obbligatoria dal lavoro per i due mesi antecedenti il parto e per i tre mesi successivi (art. 4), non appare irragionevole che, per provvedere alla sostituzione della stessa dipendente per un periodo di circa cinque mesi, si siano scelte procedure di assunzione più snelle e meno costose di un pubblico concorso.

Del resto, non è neppure senza significato che, nel disciplinare le modalità di assunzione temporanea dei sostituti delle dipendenti assenti per maternità, il legislatore regionale abbia delimitato la discrezionalità dell'amministrazione, facendo ricorso a criteri oggettivi di selezione, quali quelli stabiliti dalla legge sull'occupazione giovanile (l. n. 285 del 1977) o, in subordine, quelli relativi all'ordine di iscrizione alle liste di disoccupazione, nonché, in aggiunta, un esame di idoneità correlativamente al posto da assegnare (art. 2 della legge impugnata).

Si può certo comprendere, come traspare a chiare lettere dal ricorso, che la difesa dello Stato si preoccupi del fatto che, in mancanza di condizioni rigorose, si possano dare della legge impugnata applicazioni distorcenti del reale significato che la ispira. Ma questo è un problema che riguarda l'attività amministrativa di attuazione della legge, pur sempre vincolata a principi di buon andamento e di corretta applicazione delle leggi: un'attività, i cui eventuali abusi possono, comunque, farsi sempre valere di fronte ad altro giudice.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo, riapprovata in data 22 novembre 1978 ed intitolata "Norme sull'applicazione dell'art. 11 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, per la tutela delle lavoratrici madri", sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 51, 97 e 117 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 ottobre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.