CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **347/1999** (ECLI:IT:COST:1999:347)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **VARI**
Udienza Pubblica del **08/06/1999**; Decisione del **14/07/1999**
Deposito del **22/07/1999**; Pubblicazione in G. U. **28/07/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24869 24870**
Atti decisi:

N. 347

SENTENZA 14-22 LUGLIO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Siciliana, approvata il 30 aprile 1997, recante "Autorizzazioni di spesa per l'utilizzo delle somme accantonate nei fondi globali del bilancio della Regione per l'anno finanziario 1997" e dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana, approvata il 14 agosto 1997, recante "Interventi in favore dei consorzi di bonifica", promossi con due ricorsi del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, notificati l'8 maggio e il 22 agosto 1997, depositati in cancelleria il 15 maggio ed il 1 settembre 1997 ed iscritti ai nn. 39 e 55 del registro ricorsi 1997.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana nel giudizio iscritto al n. 55 del registro

ricorsi 1997;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 1999 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi l'Avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei Ministri e gli avvocati Giovanni Lo Bue e Laura Ingargiola per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato l'8 maggio 1997, e depositato il successivo 15 maggio, il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 aprile 1997 (Autorizzazioni di spesa per l'utilizzo delle somme accantonate nei fondi globali del bilancio della Regione per l'anno finanziario 1997).

La disposizione denunciata, nell'elevare, per il 1997, a lire 6.500 milioni (capitolo 16008) il limite di spesa di lire 1.500 milioni già fissato dal comma 3 dell'art. 3 della legge regionale 30 ottobre 1995, n. 76, stabilisce che "gli interventi previsti" da detto articolo "sono prorogati sino al 31 dicembre 1999"; precisa, inoltre, che "gli oneri relativi valutati in lire 1.500 milioni annui per gli anni 1998 e 1999 trovano riscontro nel bilancio pluriennale della Regione - codice 1001".

1.1. - Il Commissario dello Stato rammenta che l'Assemblea regionale, in data 7 aprile 1995, aveva approvato un disegno di legge (divenuto poi legge regionale n. 45 del 1995) che, nel dettare una nuova disciplina dei consorzi di bonifica, aveva disposto (art. 30, commi 2, 3 e 7) l'assunzione, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, dei soggetti i quali, nel triennio 1992-1994, avevano svolto, per un determinato periodo di tempo, incarichi di prestazione d'opera nei precedenti organismi consortili, in relazione alle esigenze istituzionali.

Avverso dette disposizioni era stata sollevata questione di costituzionalità in via principale da parte del medesimo Commissario dello Stato per violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione; il relativo giudizio si era concluso, però, con una declaratoria di cessazione della materia del contendere (sentenza n. 394 del 1995), a seguito dell'espressa abrogazione delle norme censurate, disposta con legge regionale 25 maggio 1995, n. 48

Ricorda, altresì, il ricorso che, nel frattempo, le disposizioni medesime erano state riprodotte nell'art. 3 della delibera legislativa approvata il 16 maggio 1995, articolo successivamente dichiarato incostituzionale, con la sentenza n. 127 del 1996. Ai detti provvedimenti legislativi ha fatto, poi, seguito la disposizione di legge richiamata dalla norma impugnata, e cioè l'art. 3 della legge regionale 30 ottobre 1995, n. 76, la quale ha autorizzato i consorzi di bonifica a stipulare, in presenza di comprovate esigenze funzionali, rapporti di lavoro ai sensi della legge statale n. 230 del 1962, avvalendosi preferibilmente dei contrattisti d'opera già utilizzati nel triennio 1992-1994, a tal fine stanziando 1.500 milioni di lire per ciascuno degli anni 1996 e 1997.

1.2. - Nel precisare di aver a suo tempo ritenuto quest'ultima disposizione "non lesiva delle norme costituzionali sopra richiamate", in considerazione "dell'incertezza sull'esito dei ricorsi in precedenza promossi" e, soprattutto, della "transitorietà" della disposizione stessa, "strettamente correlata all'espletamento della complessa procedura per l'istituzione dei nuovi enti e l'avvio della relativa attività", il ricorrente reputa che i medesimi precetti costituzionali risultino, invece, incisi dal più recente intervento del legislatore regionale.

Nel far presente, altresì, che la Regione, nonostante le reiterate richieste di specifici elementi conoscitivi circa i presupposti di fatto della disciplina censurata, non è stata in grado di fornire esaustivi chiarimenti, il Commissario dello Stato considera "tuttora persistente la violazione del principio del buon andamento" dell'amministrazione posto a base della precedente sentenza della Corte costituzionale, essendo ipotizzabile anche in virtù della "avvenuta approvazione nella medesima seduta di un ordine del giorno con cui si impegna il governo della Regione a far sì che tutto il personale di ruolo, a tempo indeterminato o determinato, dei soppressi consorzi di bonifica transiti nei nuovi enti" che "vero scopo della norma sia quello di precostituire le condizioni per inserire altri dipendenti precari nelle istituende strutture burocratiche indipendentemente dalla preventiva verifica della necessità di procedere a nuove immissioni di personale e dall'espletamento di congrue procedure selettive".

Secondo il ricorrente, la disposizione denunciata, nel "disporre senza alcuna espressa e specifica motivazione un incremento del finanziamento in precedenza autorizzato di cui, peraltro, contestualmente si prevede, del pari immotivatamente, la proroga per un ulteriore biennio", si appalesa strumento surrettizio per eludere, in violazione dell'art. 136 della Costituzione, il giudicato costituzionale formatosi con la sentenza n. 127 del 1996, la quale ha ritenuto illegittime le norme che miravano a realizzare garanzie occupazionali con modalità che non contemplavano per i beneficiari alcuna prova selettiva, in assenza, oltretutto, "della valutazione dell'interesse dei nuovi enti a carico dei quali le assunzioni erano destinate ad operare".

2. - Con ricorso notificato il 22 agosto 1997 e depositato il successivo 1 settembre, il medesimo Commissario dello Stato ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 14 agosto 1997 (Interventi in favore dei consorzi di bonifica). Nel rilevare che detto provvedimento riproduce integralmente la disposizione dell'art. 3, comma 2, della legge impugnata con il ricorso sopra esaminato, il ricorrente osserva che quest'ultima è stata espunta, in sede di promulgazione, dal testo della legge regionale in cui era contenuta, in tal guisa creando "automaticamente il presupposto per la dichiarazione di cessata materia del contendere del giudizio già instaurato".

Nel merito si rileva che "il disegno di legge è stato approvato senza che su di esso si sia svolto un dibattito parlamentare da cui eventualmente sarebbero potuti emergere convincenti argomenti di fatto e/o di diritto", atti a superare le censure di cui al precedente ricorso commissariale, che vengono, pertanto, puntualmente riproposte avverso l'art. 1 della legge da ultimo denunciata.

2.1. - In questo secondo giudizio si è costituita la Regione Siciliana, chiedendo che la sollevata questione venga dichiarata infondata.

Si contesta, innanzitutto, l'affermazione secondo cui la disposizione impugnata "costituisce una sostanziale riproposizione della precedente norma regionale già dichiarata incostituzionale" con sentenza n. 127 del 1996, osservando che il censurato art. 1, lungi dal prevedere assunzioni a tempo indeterminato, si limita a consentire la prosecuzione dell'operatività di una norma regionale vigente - e cioè l'art. 3 della legge 30 ottobre 1995, n. 76 - relativa, invece, a rapporti di lavoro a tempo determinato e ad esigenze particolari, secondo quanto previsto dalla normativa statale ivi richiamata (legge n. 230 del 1962), che regola appunto la materia dei rapporti di lavoro a termine.

Ritiene, pertanto, la Regione Siciliana che, data la natura di disciplina a regime della normativa da ultimo menzionata - per la cui operatività, dunque, è sufficiente lo stanziamento in bilancio delle somme annualmente occorrenti - non sarebbe stata necessaria alcuna proroga di operatività; anzi, con la norma impugnata il legislatore avrebbe adoperato impropriamente il termine "proroga", mentre l'aver fissato un termine fino al 1999 evidenzierebbe la volontà del

legislatore stesso di "non estendere sine die gli interventi in questione".

Ad avviso della Regione la censura, secondo cui "la norma impugnata avrebbe lo scopo di precostituire le condizioni per l'inserimento di dipendenti precari nelle istituende strutture burocratiche (Consorzi di bonifica)", sarebbe "del tutto ipotetica" e, comunque, non pertinente in sede di giudizio di costituzionalità, giacché "l'esigenza del rispetto dei canoni stabiliti dalla legge statale n. 230 del 1962" assumerebbe rilievo esclusivamente "nell'ambito del controllo di legittimità sugli atti".

Quanto, poi, alla doglianza relativa all'"ingiustificato incremento della spesa", la difesa della Regione sostiene che i motivi che hanno indotto il legislatore regionale ad incrementare, per il solo anno 1997, la spesa relativa all'art. 3 della legge regionale n. 76 del 1995 "non possono formare oggetto di censura costituzionale, rapportandosi gli stessi ad esigenze connesse ad un'attività prettamente amministrativa già espletata o in corso di espletamento nell'anno 1997".

Considerato in diritto

1. - Con i ricorsi all'esame (r. ric. nn. 39 e 55 del 1997), il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in via principale, di due disposizioni di identico tenore, concernenti le assunzioni a tempo determinato presso i consorzi di bonifica, contenute in leggi della Regione Siciliana.

I giudizi, avendo ad oggetto questioni connesse, vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. - Con il primo ricorso (r. ric. n. 39 del 1997), viene denunciato, per contrasto con gli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione, l'art. 3, comma 2, della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 aprile 1997, recante "Autorizzazioni di spesa per l'utilizzo delle somme accantonate nei fondi globali del bilancio della Regione per l'anno finanziario 1997".

La norma censurata, nell'elevare, per l'anno 1997, a lire 6.500 milioni (capitolo 16008) "il limite di spesa di lire 1.500 milioni" già fissato dal comma 3 dell'art. 3 della legge regionale 30 ottobre 1995, n. 76, dispone la proroga degli "interventi previsti" da quest'ultimo articolo "sino al 31 dicembre 1999", precisando, inoltre, che "gli oneri relativi valutati in lire 1.500 milioni annui per gli anni 1998 e 1999 trovano riscontro nel bilancio pluriennale della Regione - codice 1001".

2.1. - Dopo la proposizione dell'impugnativa, la legge sopra menzionata, come già accennato nella premessa di fatto, è stata promulgata dal Presidente della Regione Siciliana, con omissione della disposizione censurata (legge regionale 27 maggio 1997, n. 16, in Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana 31 maggio 1997, n. 27).

Non sussiste, dunque, più la possibilità di una successiva, autonoma promulgazione del denunciato art. 3, comma 2, trattandosi di un potere che, come è noto, va esercitato in modo unitario e contestuale. In ordine al giudizio in questione va, pertanto, dichiarata, conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte (v., ex plurimis sentenze nn. 139 del 1999, 437 del 1994), la cessazione della materia del contendere.

3. - Con il secondo ricorso (r. ric. n. 55 del 1997), viene sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 14 agosto 1997 (Interventi in favore dei consorzi di bonifica), il quale ripropone, con formulazione di

identico tenore letterale, la medesima disposizione di cui sopra.

3.1. - Avverso il predetto art. 1 il Commissario dello Stato rinnova i dubbi di costituzionalità già espressi con il primo ricorso, deducendo che la disposizione riproduce ed amplia una norma già ritenuta illegittima dalla Corte con sentenza n. 127 del 1996, al fine di precostituire, in violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, le condizioni per un inserimento di altri dipendenti precari nelle istituende strutture burocratiche, prescindendo dalla preventiva verifica della necessità di nuove immissioni di personale e dall'espletamento di congrue procedure selettive. Si tratterebbe, pertanto, di uno strumento surrettizio per eludere, in violazione dell'art. 136 della Costituzione, il giudicato costituzionale già formatosi con la sentenza testé menzionata.

3.2. - Le censure non sono fondate, nei sensi di cui appresso.

La premessa dalla quale muove il Commissario dello Stato, e cioè che la disposizione censurata sia nella sostanza volta a reiterare quella già ritenuta illegittima da questa Corte, induce a richiamare, sia pure in breve sintesi, la sequenza normativa che costituisce l'antefatto della vicenda oggi qui all'esame, a partire dalla legge regionale 7 aprile 1995, n. 45, che ha dettato una nuova ed organica disciplina in materia di consorzi di bonifica siciliani.

Questa, nel prevedere (art. 24) il subentro dei nuovi enti consortili nei rapporti di lavoro subordinato con il personale di ruolo dei preesistenti organismi contestualmente soppressi, contemplava, al comma 1 dell'art. 30, la possibilità di assumere (su domanda da presentare entro 120 giorni dalla pubblicazione della legge) "gli operai, i braccianti agricoli ed altri soggetti" che, nel triennio 1992-1994, avessero prestato servizio per un periodo predeterminato (400 giornate lavorative ai fini previdenziali o almeno 250 in due anni nel triennio anzidetto), in base ad un rapporto di lavoro instaurato in conformità "delle vigenti disposizioni in materia di collocamento".

Il comma 2 del medesimo art. 30 disponeva, altresì, l'assunzione, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, dei soggetti che, nel triennio 1992-1994, avessero svolto incarichi di prestazione d'opera per un periodo di tempo non inferiore a sei mesi. A sua volta il comma 3 riservava ai prestatori d'opera non rientranti nel comma precedente una limitata garanzia di occupazione, riferita ad un determinato numero di giornate lavorative.

Come rammenta il ricorso, le disposizioni dei commi 2 e 3 dell'art. 30, unitamente a quella del comma 7, che autorizzava l'assunzione, presso i consorzi, dei dipendenti dell'Associazione siciliana dei consorzi ed enti di bonifica e miglioramento fondiario (ASCEBEM), dopo essere state impugnate innanzi a questa Corte, sono state abrogate con legge regionale 25 maggio 1995, n. 48, con ciò determinandosi anche la cessazione della materia del contendere in ordine al giudizio di costituzionalità pendente sulle medesime (v. sentenza n. 394 del 1995).

Nel frattempo l'intervento di sostegno occupazionale già contemplato dalle norme testé menzionate era stato, però, riproposto con le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 3 della legge approvata dall'Assemblea regionale il 16 maggio 1995, successivamente dichiarate incostituzionali con la più volte citata sentenza n. 127 del 1996.

Ha fatto indi seguito l'art. 3 della legge regionale 30 ottobre 1995, n. 76, con il quale è stato consentito ai consorzi di bonifica di stipulare, in presenza di comprovate esigenze funzionali, contratti di lavoro a termine, ai sensi della legge n. 230 del 1962, avvalendosi preferibilmente dei contrattisti d'opera utilizzati, per fini istituzionali dei consorzi stessi, nel periodo 1992-1994 (comma 1); all'uopo è stata autorizzata (comma 3) "la spesa di lire 1.500 milioni per ciascun anno 1996 e 1997".

A tale ultimo articolo si richiama la norma denunciata, la quale, nel rideterminare in parte

gli stanziamenti già a suo tempo disposti, contempla altresì una proroga degli interventi fino al 1999.

3.3. - Ciò posto, non risulta fondata, anzitutto, la censura che prospetta la violazione dell'art. 136 della Costituzione, la quale, per ragioni di priorità logica, merita di essere esaminata per prima. Nessuna identificazione appare, infatti, possibile fra la disposizione ora all'esame e quelle già dichiarate incostituzionali: mentre queste ultime davano facoltà ai nuovi consorzi di procedere all'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori che, in forma di incarico di prestazione d'opera, avessero già svolto attività in favore dei soppressi enti consortili, l'art. 1, ora denunciato, configura un intervento legislativo del tutto diverso, volto principalmente a ridefinire gli stanziamenti per i rapporti di lavoro a termine, la cui stipulazione risulta già consentita dall'art. 3 della legge n. 76 del 1995, sì da permettere, tra l'altro, una estensione degli interventi fino al 1999.

3.4. - Tale essendo la portata della norma oggetto di censura in questa sede, sono da ritenere prive di fondamento anche le ulteriori doglianze, con le quali il Commissario dello Stato ripropone le medesime censure di violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, a suo tempo prospettate nei confronti delle disposizioni dichiarate incostituzionali con la pronunzia più volte ricordata.

L'ipotesi formulata dal Commissario che si siano volute precostituire le condizioni per la stabile immissione, nelle strutture dei consorzi, di personale precario, senza alcun criterio di selezione, non tiene conto del fatto che l'effettiva applicazione della disposizione denunciata rimane pur sempre subordinata al rispetto della rigorosa disciplina che, quanto a presupposti e durata dei contratti a termine, risulta dettata dalla legge statale 18 aprile 1962, n. 230, espressamente richiamata dal legislatore regionale. Né la paventata stabilizzazione di pregressi rapporti precari sembra, invero, potersi evincere dalla consentita "proroga degli interventi" fino al 1999, dovendosi tale locuzione riferire, logicamente e ragionevolmente, non ai singoli rapporti in atto, bensì all'utilizzo in sé dello strumento del contratto a termine.

Così intesa la disposizione, non può non restare fugato il dubbio di una sua preordinazione ad una surrettizia stabilizzazione dei rapporti lavorativi dalla medesima contemplati, tenuto conto, per di più, che un siffatto esito troverebbe comunque ostacolo anche in quell'orientamento espresso in materia da una consolidata giurisprudenza di legittimità, che, in considerazione dei divieti posti dalla normativa vigente nella Regione Siciliana in materia di assunzioni a tempo indeterminato presso i consorzi di bonifica, esclude la possibilità di addivenire ad una conversione in rapporti a tempo indeterminato dei contratti a termine stipulati dai consorzi medesimi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso iscritto al n. 39 del registro ricorsi 1997, proposto dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana avverso l'art. 3, comma 2, della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 aprile 1997 (Autorizzazioni di spesa per l'utilizzo delle somme accantonate nei fondi globali del bilancio della Regione per l'anno finanziario 1997);

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 14 agosto 1997 (Interventi in favore dei consorzi di bonifica), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione, dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, con il ricorso iscritto al n. 55 del registro ricorsi 1997.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Vari

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 22 luglio 1999.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.