CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **96/2019** (ECLI:IT:COST:2019:96)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **19/02/2019**; Decisione del **19/02/2019**
Deposito del **18/04/2019**; Pubblicazione in G. U. **24/04/2019**
Norme impugnate: Art. 77, c. 2°, della legge della Regione Siciliana 28/12/2004, n. 17.
Massime: **42123 42124**
Atti decisi: **ord. 156/2017**

SENTENZA N. 96

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), promosso dal Tribunale ordinario di Termini Imerese, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra M.G. A. e altri e il Comune di Trabia e altro, con ordinanza del 7 giugno 2017, iscritta al n. 156 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale

della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione di M.G. A. e altri;

udito nell'udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Sergio Galleano e Vincenzo De Michele per M.G. A. e altri.

Ritenuto in fatto

1.− Il Tribunale ordinario di Termini Imerese, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 7 giugno 2017, iscritta al n. 159 del reg. ord. 2017, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato.

La disposizione censurata, escludendo l'applicabilità del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES) «ai contratti a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili», contravverrebbe alla direttiva 1999/70/CE, consentendo, in mancanza di oggettive ragioni giustificatrici, un numero illimitato di rinnovi, senza mai pervenire alla stabilizzazione dei lavoratori.

2.− Il rimettente premette:

− di essere stato adito da più lavoratori che avevano chiesto che fosse dichiarato che i Comuni datori di lavoro avevano «in violazione della Direttiva UE [recte: CE] 1999/70, posto in essere un abuso nell'utilizzazione dei contratti a termine», con la consequenziale costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato o, in subordine, con la condanna al pagamento in loro favore di una somma non inferiore a venti mensilità della retribuzione;

− che i contratti erano stati stipulati in base all'art. 12, comma 2, seconda parte, della legge della Regione Siciliana 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), che disciplina la realizzazione dei progetti di utilità collettiva.

3.− Tanto premesso, il giudice a quo osserva che, poiché i contratti oggetto della controversia, seppure caratterizzati da finalità sociali e collettive, hanno ad oggetto rapporti di lavoro subordinato ai sensi dell'art. 2094 del codice civile, sussiste il dubbio di legittimità costituzionale.

L'esclusione della applicabilità della disciplina dei contratti a termine − e quindi della sanzione della trasformazione del rapporto di lavoro a termine in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in caso di abusiva reiterazione − contravverrebbe agli obblighi eurounitari espressi dalla direttiva 1999/70/ CE.

Il giudice a quo richiama la tematica dei contratti a termine del personale della scuola, affrontato dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) 26 novembre 2014, nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri, e dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 187 del 2016.

4.− La questione sarebbe rilevante, poiché in ragione della norma censurata, i ricorsi dovrebbero essere rigettati, mentre in caso contrario sarebbero accolti, salva la successiva determinazione della tutela risarcitoria accordabile ai lavoratori.

5.− In data 31 ottobre 2017, si sono costituiti i lavoratori ricorrenti del giudizio a quo.

I ricorrenti prospettano che la norma censurata esula dalla potestà legislativa regionale.

Espongono, inoltre, che l'art. 5 della legge della Regione Siciliana 27 (recte: 29) dicembre 2010, n. 24 (Proroga di interventi per l'esercizio finanziario 2011. Misure di stabilizzazione di lavoro a tempo determinato) ha stabilito che l'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile è consentito nei limiti previsti dall'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e nel rispetto dei princìpi previsti dal d.lgs. n. 368 del 2001.

I lavoratori, in particolare, ripercorrono la giurisprudenza della CGUE, e richiamano la giurisprudenza di legittimità che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuta su analoghi ricorsi (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 27 ottobre 2017, n. 25672, n. 25673, n. 25674 e n. 25675).

6.− Il 29 gennaio 2019 i ricorrenti del giudizio principale hanno depositato memoria con la quale, pur insistendo nell'accoglimento della questione, hanno richiamato il mutamento della giurisprudenza di merito intervenuto in ragione dei princìpi enunciati dalla Corte di cassazione nelle citate sentenze.

7.− Il 19 febbraio 2019 i ricorrenti hanno depositato documentazione.

Considerato in diritto

1.− Il Tribunale ordinario di Termini Imerese, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato.

2.− La norma impugnata prevede: «Le disposizioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, non si intendono applicabili ai contratti a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili».

Secondo il rimettente la non applicabilità della disciplina attuativa della direttiva 1999/70/CE a contratti che, seppure caratterizzati da finalità sociali e collettive, hanno ad oggetto rapporti di lavoro subordinato a termine, riconducibili allo schema negoziale dell'art. 2094 del codice civile, darebbe luogo alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., consentendo un numero illimitato di rinnovi, senza oggettive ragioni giustificatrici, e senza pervenire alla stabilizzazione dei lavoratori.

3.− Va premesso che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, le parti del giudizio a quo, costituitesi nel giudizio incidentale, non possono integrare i parametri costituzionali o ampliare il thema decidendum come esposto nell'ordinanza di rimessione (da ultimo, sentenza n. 248 del 2018).

4.− La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Termini Imerese, è

inammissibile, in quanto è basata su una erronea ed incompleta ricostruzione del quadro normativo, sia nazionale che europeo relativo alla complessa vicenda dei contratti a termine.

5.− Il rimettente premette che i contratti in oggetto trovano fondamento nella legge della Regione Siciliana 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), che ha disciplinato, tra l'altro, la realizzazione da parte degli enti locali di progetti di pubblica utilità, avvalendosi di lavoratori socialmente utili, mediante la stipula di contratti di diritto privato.

6.− Il rimettente, tuttavia, nell'effettuare il processo di sussunzione della fattispecie concreta in quella astratta, ha fatto riferimento all'art. 2094 cod. civ., e ha così escluso una diversità strutturale dei rapporti di lavoro in questione rispetto agli ordinari rapporti di lavoro subordinato a termine con una pubblica amministrazione; pertanto ha ritenuto tali rapporti estranei alle ipotesi che la clausola 2, punto 2, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP nel lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, sottrae al proprio campo di applicazione («rapporti di formazione professionale iniziale e di apprendistato» nonché «contratti e rapporti di lavoro definiti nel quadro di un programma specifico di formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico o che usufruisca di contributi pubblici»).

Tale premessa va considerata alla luce della decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) del 15 marzo 2012, in causa C-157/11, Sibilio, ove si è affermato (paragrafo 49), con riguardo al punto 1 della clausola 2 dell'accordo anzidetto, che «Tenuto conto degli obiettivi perseguiti dall'accordo quadro […], si deve rilevare che la qualificazione formale, da parte del legislatore […], del rapporto costituito tra una persona che svolge lavori socialmente utili e l'amministrazione pubblica per cui vengono effettuati questi lavori non può escludere che a detta persona debba tuttavia essere conferita la qualità di lavoratore in base al diritto nazionale, se tale qualifica formale è solamente fittizia e nasconde in tal modo un reale rapporto di lavoro ai sensi di tale diritto».

7.− In questa prospettiva, peraltro, assume un rilievo centrale l'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in particolare il comma 5, secondo cui la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni, e dunque l'abusivo ricorso ai contratti a termine, non può comportare la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma attribuisce solo il diritto al risarcimento del danno.

Al riguardo vi è ampia giurisprudenza della CGUE.

Sin dalla sentenza 7 settembre 2006, causa C-53/04, Marrosu e Sardino (paragrafo 49) la Corte del Lussemburgo ha chiarito che una normativa nazionale «che vieta nel solo settore pubblico, la trasformazione in contratto di lavoro a tempo indeterminato di una successione di contratti a tempo determinato» può essere considerata conforme all'accordo quadro, qualora l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro preveda un'altra misura effettiva, destinata ad evitare ed a sanzionare l'eventuale abuso.

Più recentemente l'ordinanza 1° ottobre 2010, in causa C-3/10, Affatato, la CGUE ha affermato (paragrafo 51) che: «la clausola 5 dell'accordo quadro dev'essere interpretata nel senso che […] essa non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui all'art. 36, quinto comma, del d.lgs. n. 165/2001, la quale, nell'ipotesi di abuso derivante dal ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione da un datore di lavoro del settore pubblico, vieta che questi ultimi siano convertiti in un contratto di lavoro a tempo indeterminato quando l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato prevede, nel settore interessato, altre misure effettive per evitare, ed eventualmente sanzionare, il ricorso abusivo

a contratti a tempo determinato stipulati in successione».

8.− Di tutto ciò non dà conto il giudice a quo, che si limita ad una mera citazione della sola decisione della CGUE 26 novembre 2014, nelle cause riunite C-22/13, C-61/13, C-63/13 e C-418/18, Mascolo ed altri, che ha riguardato la specifica disciplina dei contratti a termine del settore scuola.

9.− Assertivo è pure il riferimento alla giurisprudenza costituzionale. Anche in questo caso si cita la sentenza n. 187 del 2016, che verte sulla disciplina dei contratti a termine, sempre della scuola, senza approfondirne le statuizioni. Questa Corte, infatti, nel ripercorrere la sentenza della CGUE Mascolo, ha ricordato che «i precedenti della Corte di giustizia […] affermano che rientra nel potere discrezionale degli Stati membri ricorrere, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, ad una o più tra le misure enunciate in tale clausola o, ancora, a norme equivalenti in vigore, purché tengano conto delle esigenze di settori e/o di categorie specifici di lavoratori […]».

10.− Infine, la stessa misura del risarcimento del danno, come alternativa alla trasformazione, è stata oggetto di attenzione in sede europea e nazionale; basti al riguardo, citare − come ricordato nella recente sentenza n. 248 del 2018 − la decisione della CGUE 7 marzo 2018, in causa C-494/16, Santoro, che ha ritenuto la compatibilità con il diritto dell'Unione europea delle statuizioni contenute nella sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 15 marzo 2016, n. 5072, pronunciata nel giudizio nel corso del quale era intervenuta la sentenza della CGUE Marrosu e Sardino.

La sentenza delle sezioni unite civili, dopo aver ribadito il divieto di conversione del rapporto di lavoro a termine in rapporto a tempo indeterminato, ha riconosciuto al dipendente pubblico, a seguito della reiterazione illegittima dei contratti a termine, il diritto al risarcimento del danno previsto dall'art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, con esonero dall'onere probatorio, nella misura e nei limiti di cui all'art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro).

11.− La erronea ed incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nazionale ed europeo, sui contratti a termine con la pubblica amministrazione rende inadeguato l'iter logico-argomentativo delle censure prospettate e comporta la loro inammissibilità (sentenza n. 134 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), sollevata, in relazione all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, dal Tribunale ordinario di Termini Imerese, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.