

ORDINANZA N. 73

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Paolo	GROSSI	Presidente
-	Giuseppe	FRIGO	Giudice
-	Giorgio	LATTANZI	”
-	Aldo	CAROSI	”
-	Marta	CARTABIA	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”
-	Giancarlo	CORAGGIO	”
-	Silvana	SCIARRA	”
-	Daria	de PRETIS	”
-	Nicolò	ZANON	”
-	Franco	MODUGNO	”
-	Augusto Antonio	BARBERA	”
-	Giulio	PROSPERETTI	”

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 1, della legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2014. Legge di

stabilità regionale), promosso dal Tribunale ordinario di Marsala, nel procedimento, vertente tra Cucchiara Renato e la Regione siciliana ed altri, con ordinanza del 12 gennaio 2015, iscritta al n. 212 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2015.

*Udito* nella camera di consiglio del 9 marzo 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

*Ritenuto* che, con ordinanza del 12 gennaio 2015, il Tribunale ordinario di Marsala, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), «nella parte in cui prevede l'applicazione, con effetti retroattivi, alla graduatoria unificata con ess[a] istituita, comprendente tutti i lavoratori forestali di cui all'elenco ex art. 45 ter della L.R. n. 16/1996, come introdotto dalla L.R. n. 14/2006, dei criteri di valutazione di cui all'art. 49 della stessa L. n. 16/1996»;

che la norma denunciata, nel testo vigente al momento della pronuncia dell'ordinanza di rimessione, così recita: «Al fine di migliorare l'efficienza del lavoro attraverso la riorganizzazione delle risorse umane del settore forestale, riunificando i lavoratori forestali alle dipendenze di un unico ramo dell'Amministrazione regionale, è trasferita al Dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali la titolarità dei rapporti di lavoro con il personale impiegato nel servizio di antincendio boschivo di cui all'elenco speciale dei lavoratori forestali di cui all'articolo 45-ter della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 e successive modifiche e integrazioni e di cui all'articolo 44 della legge regionale 14 aprile 2006, n. 14, che vengono inseriti in un'unica graduatoria distrettuale congiuntamente a tutti gli altri lavoratori forestali di cui all'articolo 45-ter della legge regionale n. 16/1996 e successive modifiche e integrazioni nei relativi contingenti di appartenenza e con i criteri previsti dall'articolo 49 della legge regionale n. 16/1996. Gli addetti al servizio antincendio boschivo sono individuati prioritariamente in coloro che svolgevano già detta funzione, previo accertamento dell'idoneità specifica nella mansione»;

che, ad avviso del giudice a quo, tale previsione contrasterebbe con gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

che la questione è sorta nel corso di un giudizio promosso da Renato Cucchiara nei confronti della Regione siciliana e altri, con domanda di accertamento del diritto del ricorrente di essere

inserito al primo posto della graduatoria unica del contingente occupazionale di centocinquantuno giornate lavorative, previa disapplicazione della graduatoria approvata con determinazione dirigenziale n. 1767 del 16 luglio 2014;

che il giudice a quo ricostruisce innanzitutto il quadro normativo in cui si inserisce la norma denunciata, prendendo le mosse dalla legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16, recante norme sul «Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione»;

che l'art. 46, comma 1, della legge citata prevede che l'amministrazione regionale si avvalga, per ciascun distretto forestale, dell'opera: «a) di un contingente di operai a tempo indeterminato; b) di un contingente di operai con garanzia di fascia occupazionale per centocinquantuno giornate lavorative ai fini previdenziali; c) di un contingente di operai con garanzia di fascia occupazionale per centouno giornate lavorative ai fini previdenziali», e si preoccupa, agli artt. 47 e 48, di disciplinare la formazione di ciascuno di essi;

che l'art. 48 – sotto la rubrica «Contingenti operai con garanzia occupazionale di 151 e 101 giornate lavorative» – stabilisce che il contingente distrettuale della fascia di garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate lavorative «è formato dal personale già inserito nella suddetta fascia», e che «[c]onsequono altresì l'inserimento nella suddetta fascia gli operai già iscritti nella fascia di centouno giornate lavorative, secondo una graduatoria distrettuale che tiene conto dell'anzianità di iscrizione in tale fascia e, a parità di anzianità, della maggiore anzianità di iscrizione negli elenchi anagrafici» (comma 1);

che disposizioni simili regolano, al comma 4 dell'art. 48, il contingente distrettuale della fascia occupazionale di centouno giornate lavorative, che «è formato dai lavoratori forestali già inseriti nella predetta fascia e, a completamento del contingente, con gli operai iscritti nella fascia di garanzia di cinquantuno giornate lavorative, secondo una graduatoria distrettuale formata con gli stessi criteri del comma 1»;

che il rimettente riferisce, altresì, che l'art. 49 della legge in esame prevedeva l'istituzione presso ogni distretto forestale di una graduatoria unica, da utilizzare per l'eventuale completamento dei menzionati contingenti una volta esauriti gli operai appartenenti alla fascia delle cinquantuno giornate lavorative, e che in questa graduatoria erano compresi tutti i lavoratori – definiti dall'art. 48, comma 5, come «fuori fascia» – che avessero avuto, successivamente alla data di entrata in vigore della legge della Regione siciliana 5 giugno 1989, n. 11, recante «Norme riguardanti gli interventi forestali e l'occupazione dei lavoratori forestali» (o che avessero in corso, alla data di

entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 1996), un rapporto di lavoro a tempo determinato con l'amministrazione forestale;

che, come osserva il giudice a quo, la graduatoria unica dei lavoratori «fuori fascia» era formata sulla base di criteri diversi da quelli applicati per le altre graduatorie, giacché il comma 2 dell'art. 49 prevede l'attribuzione di «dieci punti per ogni anno di lavoro prestato, in qualsiasi tempo, alle dipendenze degli uffici centrali e periferici del Dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali, [...], considerando anno di lavoro anche un solo turno nell'arco dell'anno», e valendo, a parità di punteggio, «il numero di anni di iscrizione negli elenchi anagrafici»;

che, ad avviso del rimettente, la legge regionale n. 16 del 1996, nell'impianto originario descritto, aveva il fine di assicurare la progressiva stabilizzazione del personale forestale a tempo determinato attraverso il suo successivo inserimento nelle fasce a maggiore garanzia occupazionale, sino al possibile ingresso nella graduatoria dei lavoratori a tempo indeterminato;

che tale progressione – sempre secondo il rimettente – dipendeva sostanzialmente dall'anzianità di iscrizione nelle graduatorie, secondo un sistema di scorrimento dalle fasce con minore garanzia occupazionale a quelle con garanzia occupazionale maggiore (sono citati, al riguardo, anche gli artt. 53 e 54 della stessa legge regionale);

che la ricostruzione del quadro normativo prosegue, nell'ordinanza di rimessione, con l'esame della legge della Regione siciliana 14 aprile 2006, n. 14 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 “Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione”. Istituzione dell'Agenzia della Regione siciliana per le erogazioni in agricoltura – A.R.S.E.A.), il cui art. 43 ha aggiunto alla legge regionale n. 16 del 1996 l'art. 45-ter, che ha istituito un «Elenco speciale dei lavoratori forestali», articolato su base provinciale, al quale erano iscritti, a domanda, tutti i lavoratori già utilmente inseriti nelle graduatorie distrettuali (di cui si è detto) o che avessero espletato compiutamente, a partire dall'anno 1996, almeno quattro turni di lavoro di cinquantuno giornate lavorative ai fini previdenziali alle dipendenze dell'amministrazione forestale nel periodo di vigenza della legge regionale n. 16 del 1996, ovvero almeno due turni nel triennio 2003-2005 (comma 2);

che, inoltre, i lavoratori aventi titolo erano inseriti nell'elenco provinciale dell'art. 45-ter «per fascia di garanzia occupazionale di appartenenza, diviso per graduatorie formulate secondo i criteri previsti dall'articolo 48, comma 1 e dall'articolo 49, comma 2» (comma 6);

che l'art. 44 della legge regionale n. 14 del 2006 stabiliva, altresì, che «[p]er favorire il processo di progressiva stabilizzazione del personale operaio impiegato dall'Amministrazione forestale non è consentito l'ulteriore avviamento di lavoratori non inseriti nell'elenco speciale di cui all'articolo 45-ter della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16, come introdotto dall'articolo 43 della presente legge»;

che, ad avviso del rimettente, con queste modifiche e integrazioni il legislatore aveva sì introdotto un sistema di avviamento unico, sia per gli operai con garanzia occupazionale, che per quelli «fuori fascia», escludendo i lavoratori di entrambe le categorie che non fossero iscritti nel nuovo elenco speciale, ma aveva anche conservato il sistema delle diverse graduatorie e dei diversi criteri di inserimento, e segnatamente i criteri dell'art. 48 della legge regionale n. 16 del 1996 per gli operai con garanzia occupazionale e dell'art. 49 della stessa legge per quelli «fuori fascia», utilizzati per il completamento delle altre categorie;

che il giudice a quo, così ricostruito il quadro normativo di riferimento, osserva che con la norma denunciata il legislatore ha inteso unificare alle dipendenze di un unico ramo dell'amministrazione regionale tutti i lavoratori già iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 45-ter della legge regionale n. 16 del 1996, sia quelli impiegati nel servizio di antincendio boschivo, che quelli addetti alla manutenzione del patrimonio forestale, al dichiarato fine di «migliorare l'efficienza del lavoro attraverso la riorganizzazione delle risorse umane del settore forestale [...]»;

che così facendo il legislatore avrebbe però anche disposto – continua il rimettente – l'unificazione delle graduatorie, in modo tale che ciascun lavoratore, pur risultando sempre inserito nella propria fascia di appartenenza, progredisca nella graduatoria unica non più in base ai diversi criteri prima vigenti per le diverse categorie, ma solo in base ai criteri dell'art. 49 della legge regionale n. 16 del 1996, applicati in precedenza ai lavoratori «fuori fascia»;

che, ad avviso del rimettente, un'interpretazione della norma denunciata letteralmente e logicamente diversa da quella da esso proposta non sarebbe nemmeno immaginabile, «attesa la completa infungibilità dei diversi criteri di inserimento prima vigenti, l'uno basato sull'anzianità (sicché la collocazione in graduatoria avanzava in virtù della maggior risaleza dell'anno di iscrizione), l'altro sul punteggio, calcolato in base al numero di rapporti di lavoro intrattenuti con l'amministrazione forestale», con la conseguenza che «ogni possibilità di una loro applicazione congiunta (riservando il primo criterio ai lavoratori di cui all'art. 47 (recte: art. 48) e l'altro ai lavoratori di cui all'art. 49) non farebbe che perpetuare la distinzione delle due graduatorie, risultato

che il legislatore regionale, unificando la graduatoria de qua, ha invece con evidenza voluto superare»;

che da quanto esposto consegue, secondo il rimettente, che l'art. 12, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2014 avrebbe tacitamente abrogato l'art. 48 della legge regionale n. 16 del 1996, imponendo di seguire, ai fini della formazione della graduatoria unificata, il solo criterio dell'attribuzione di un punteggio per ogni rapporto di lavoro già intrattenuto dal dipendente, in luogo dell'anzianità di iscrizione nella fascia di appartenenza, quanto ai lavoratori con garanzia occupazionale;

che sulla base dell'interpretazione accolta il giudice a quo attribuisce alla norma denunciata efficacia retroattiva, quantomeno a far data dall'inserimento di ogni lavoratore nella fascia di appartenenza, e quindi nella relativa graduatoria, sicché essa contrasterebbe con l'art. 3 Cost., per lesione dei principi di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento, e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, per assenza di motivi imperativi di interesse generale, che giustificano tale efficacia;

che l'estensione retroattiva a tutte le categorie di lavoratori forestali a tempo determinato di un criterio di inserimento in graduatoria prima previsto per una sola di esse (quella dei lavoratori «fuori fascia») non troverebbe adeguata giustificazione nel perseguimento di interessi di rango costituzionale, nemmeno sotto il profilo della semplificazione dell'azione amministrativa, astrattamente riconducibile al principio di buon andamento ex art. 97 Cost., in quanto la norma non sembra in grado di realizzare questo obiettivo, come dimostrerebbero le difficoltà che l'amministrazione regionale, convenuta nel giudizio principale, ha riconosciuto di avere incontrato nella sua applicazione;

che sarebbero evidenti l'irragionevolezza della norma e la sua contrarietà alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione, con conseguente violazione anche dell'art. 97 Cost., in quanto essa – attribuendo dieci punti per ogni anno di lavoro, considerando tale anche solo un turno di lavoro all'anno – sembra prescindere totalmente dall'anzianità di iscrizione del lavoratore nella fascia di appartenenza, favorendo chi ha avuto nel tempo un numero maggiore di incarichi di qualsiasi durata, anziché coloro che hanno intrattenuto invece rapporti di lavoro con la medesima durata (nel caso oggetto del processo principale, di almeno centocinquanta giornate lavorative all'anno), come sarebbe logico nel pubblico interesse alla progressiva stabilizzazione del personale più qualificato e di maggiore esperienza;

che l'efficacia retroattiva della norma è lesiva del principio di tutela dell'affidamento, frustrando le legittime aspettative – di scorrimento a una categoria con maggiore garanzia occupazionale o di stabilizzazione – maturate in capo a coloro che erano inseriti nelle precedenti graduatorie sulla base dell'anzianità di iscrizione nelle fasce di appartenenza e che ora possono essere superati da lavoratori con minore anzianità;

che il giudice a quo, pur mostrandosi consapevole della giurisprudenza costituzionale in materia di mutamenti dei criteri di formazione delle graduatorie permanenti del personale scolastico – che afferma la sussistenza di mere aspettative al collocamento in graduatoria e alla conservazione di una posizione nella medesima –, tuttavia rileva che, secondo la stessa giurisprudenza, il principio di tutela dell'affidamento si considera leso da disposizioni retroattive che trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (si citano le sentenze n. 409 del 2005, n. 446 del 2002, n. 822 del 1988 e n. 210 del 1971);

che, quanto alla rilevanza della questione, il rimettente osserva che l'applicazione della norma denunciata comporterebbe la lesione della legittima aspettativa del ricorrente nel processo principale all'avviamento al lavoro e all'assunzione a tempo indeterminato, in quanto è pacifico tra le parti, oltre a essere dimostrato con documenti, che per effetto della formazione della nuova graduatoria sulla base dei criteri di cui all'art. 49 della legge regionale n. 16 del 1996, egli si trova collocato al dodicesimo posto della fascia di appartenenza con garanzia occupazionale di centocinquanta giornate lavorative, anziché al primo posto, come era nella precedente graduatoria, vedendo così svanire la concreta possibilità di una prossima assunzione a tempo indeterminato;

che conseguentemente la dichiarazione di illegittimità della norma condurrebbe, ad avviso del giudice a quo, a una decisione di accoglimento della domanda di merito, con la quale, come si è detto, il ricorrente chiede che sia accertato il suo diritto a essere collocato al primo posto della medesima graduatoria;

che nessuno si è costituito o è intervenuto nel giudizio davanti alla Corte.

*Considerato* che il Tribunale ordinario di Marsala, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

(CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, «nella parte in cui prevede l'applicazione, con effetti retroattivi, alla graduatoria unificata con essa istituita, comprendente tutti i lavoratori forestali di cui all'elenco ex art. 45 ter della L.R. n. 16/1996, come introdotto dalla L.R. n. 14/2006, dei criteri di valutazione di cui all'art. 49 della stessa L. n. 16/1996»;

che la norma denunciata prevede che i lavoratori forestali iscritti nelle fasce con garanzia occupazionale di centocinquantuno e centouno giornate lavorative annue, già inseriti nell'elenco speciale dell'art. 45-ter della legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16, recante norme sul «Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione», siano collocati nelle nuove graduatorie uniche distrettuali da essa istituite congiuntamente al personale del servizio antincendio boschivo, sulla base di un criterio di valutazione diverso da quello applicato precedentemente ai fini del loro inserimento nel citato elenco speciale;

che il precedente criterio di valutazione, stabilito dall'art. 48 della legge regionale n. 16 del 1996, era fondato sulla «anzianità di iscrizione» nella fascia con garanzia occupazionale di appartenenza, mentre il nuovo criterio – prima riservato dall'art. 49 della stessa legge regionale ai soli operai «fuori fascia» (così definiti dall'art. 48, comma 5) e ora esteso dalla norma censurata a tutte le categorie di lavoratori forestali a tempo determinato – consiste nell'attribuzione di «dieci punti per ogni anno di lavoro prestato, in qualsiasi tempo, alle dipendenze degli uffici centrali e periferici del Dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali, [...], considerando anno di lavoro anche un solo turno nell'arco dell'anno»;

che, ad avviso del giudice a quo, la norma denunciata contrasterebbe con i principi di ragionevolezza, di tutela dell'affidamento del cittadino e di buon andamento dell'amministrazione, in quanto dispone, con effetto retroattivo e in assenza di motivi imperativi di interesse generale, che i lavoratori forestali già iscritti nelle fasce con garanzia occupazionale, e perciò dotati di maggiore esperienza, siano inseriti nell'istituita graduatoria unica distrettuale con criteri di valutazione irragionevolmente diversi da quelli in base ai quali essi erano inseriti nelle precedenti graduatorie;

che, in via preliminare, va osservato che dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione il testo della norma è stato sostituito dall'art. 47, comma 5, della legge della Regione siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale);

che, per quello che qui rileva, la novella si è limitata a sopprimere la previsione del trasferimento al «Dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali» della titolarità dei rapporti di lavoro con il personale impiegato nel servizio di antincendio boschivo al fine di riunificare tutti i lavoratori forestali alle dipendenze di un unico ramo dell'amministrazione regionale, riproducendo sostanzialmente anche nella lettera la parte della disposizione oggetto di censura, il cui contenuto precettivo è rimasto immutato;

che, pertanto, lo ius superveniens non impone di restituire gli atti al giudice a quo per una nuova valutazione sulla rilevanza, in quanto esso incide sì sulla disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità, ma non sul profilo censurato dal rimettente (sentenze n. 222 del 2015 e n. 172 del 2014);

che, venendo all'esame del merito, l'art. 12, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2014 stabilisce criteri unitari di valutazione di tutti i lavoratori forestali per la formazione delle nuove graduatorie uniche distrettuali, le quali, pur salvaguardando il principio dell'inserimento dei lavoratori nel relativo contingente di appartenenza, sostituiscono l'elenco speciale previsto dall'art. 45-ter della legge regionale n. 16 del 1996, articolato su base provinciale e suddiviso in graduatorie autonome distinte per fasce di garanzia occupazionale, alle quali si aggiungeva la graduatoria dei lavoratori «fuori fascia», formata in applicazione di diversi criteri di inserimento;

che la scelta del legislatore regionale di modificare il sistema di avviamento dei lavoratori forestali con l'adozione di una graduatoria unica comporta l'applicazione di criteri di valutazione omogenei per tutti i lavoratori, non essendo compatibile con la graduatoria unica, come osserva anche il rimettente, l'inserimento in essa sulla base di parametri diversificati per categorie di lavoratori;

che i nuovi criteri di valutazione sono destinati a operare solo per il futuro, per la formazione delle nuove graduatorie unificate, non incidendo sulla loro efficacia – certamente non retroattiva – il fatto che possano avere a oggetto titoli di servizio precedentemente acquisiti e già valutati ai diversi fini della formazione delle vecchie graduatorie che confluivano nell'elenco speciale regionale;

che il principio generale di irretroattività non è derogato da norme che, disciplinando la formazione di graduatorie permanenti come quelle in esame, introducono nuovi criteri di inserimento nelle medesime, in quanto «[p]roprio il carattere permanente delle graduatorie e il loro periodico aggiornamento consentono il cambiamento dei criteri di valutazione, che intervengono in

una realtà soggetta a ciclico mutamento» (sentenza n. 11 del 2007), incidendo per l'avvenire sulla situazione di chi attende il collocamento in graduatoria;

che è quindi palese l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il giudice rimettente, del carattere retroattivo della disposizione censurata, con la conseguenza che, una volta esclusa la retroattività della norma, le censure vanno respinte in radice con riferimento a tutti i parametri evocati;

che, pertanto, la questione sollevata deve essere dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Marsala, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2016.

