

Ritenuto in fatto

Con sentenza n. 696/2010, pubblicata il 12/7/2010, la Corte di appello di Palermo rigettava il gravame interposto dall'Ente Autonomo Fiera del Mediterraneo nei confronti di A. T. e, per l'effetto, confermava la sentenza del Tribunale della stessa sede che aveva accolto la domanda avanzata dal T. e ritenuto nullo il termine apposto al primo di una serie di contratti stipulati tra dette parti, in quanto effettuato in violazione della legge n. 230/1962 per non avere l'Ente convenuto provato né chiesto di provare l'adibizione del ricorrente ad attività stagionali, e la sussistenza di un rapporto a tempo indeterminato a far data dal 16/2/2001. Riteneva la Corte territoriale, modificando in parte qua la motivazione della sentenza di primo grado, che il concetto di "stagione" di cui all'art. 1, comma 2, lett. a legge n. 230/1962 non potesse essere dilatato sino al punto da ricomprendere un arco temporale così esteso come quello, pressoché continuativo, di 32 mesi di cui ai vari contratti a termine stipulati tra le parti. Riteneva, inoltre, che pur non potendosi dubitare delle connotazioni pubblicistiche dell'Ente appellante, vertendosi in tema di assunzione di personale con professionalità basse, non vi fossero ostacoli per ritenere sussistente un rapporto a tempo indeterminato ab origine, considerato, peraltro, che il divieto di assunzione senza pubblico concorso desumibile dagli artt. 6 e 7 della Legge Regionale Siciliana n. 14/1958 era stato scardinato per effetto delle norme sopravvenute e sostituito con un sistema di impiego più flessibile.

Per la cassazione di tale sentenza ricorre l'Ente Autonomo Fiera del Mediterraneo affidandosi a due motivi.

Resiste con controricorso A. T. e propone, altresì, ricorso incidentale subordinato.

Considerato in diritto

1. 1. La questione per la quale questo Collegio ritiene opportuno un intervento chiarificatore delle Sezioni Unite attiene al merito della seguente vicenda.

2. All'Ente Autonomo Fiera del Mediterraneo - istituito con D.L. Presidente Statuto Regione Sicilia del 9 luglio 1948 n. 24 ai sensi della legge 5 luglio 1934 n. 1607 di conversione in legge del Regio Decreto-Legge 29 gennaio 1934, n. 454, contenente norme per il disciplinamento delle mostre, fiere ed esposizioni, "con lo scopo di organizzare annualmente in Palermo una fiera campionaria a carattere internazionale interessante tutti rami della promozione o altre fiere speciali in epoche diverse da quella della fiera campionaria" - con d.P.R. del 22 marzo 1954, a 618 è stata riconosciuta personalità giuridica.

Si tratta di un soggetto qualificabile come ente pubblico economico (e di questo, invero, le stesse parti non dubitano) ancorché mantenente un legame con la Pubblica Amministrazione (la sentenza impugnata fa riferimento a "spiccate connotazioni pubblicistiche") essendo le relative deliberazioni di impegno finanziario e relative al personale sottoposte al Ministero dell'Industria e del Commercio che le approva d'Intesa con la Regione Sicilia ed essendo la liquidazione patrimoniale affidata alla giunta o dal Ministero, d'intesa con la Regione, ad un commissario liquidatore.

2.1. Come detto, dunque, l'Ente Fiera del Mediterraneo è un ente pubblico economico sottoposto al controllo ed alla vigilanza della Regione Sicilia. Tanto si evince non solo da quanto già sopra riferito in ordine all'assoggettamento a verifica delle deliberazioni comportanti impegno di spesa ma anche dalla giurisprudenza in materia di responsabilità contabile per le ipotesi di danno erariale riconducibile ad esborsi sostenuti dall'Ente e di responsabilità amministrativa dei dipendenti (si vedano le sentenze della Sezione Giurisdizionale per la Sicilia della Corte dei Conti del 29 aprile 2011, n. 1679 e del 19 luglio 2005, n. 1863 rese proprio con riguardo all'Ente odierno ricorrente).

2.2. Si discute, nella specie, della possibilità di conversione di un contratto cui sia stato illegittimamente apposto un termine finale.

Nel lavoro pubblico, l'impossibilità di una tale conversione è, come è noto, di per sé significativa del fatto che l'inoccupazione non è da porsi in relazione alla illegittimità del ricorso al lavoro flessibile bensì alla ineludibilità della regola di cui all'art. 97 della Costituzione (ribadita dagli artt. 3 d.P.R. 1957 n. 3 e 20 legge n. 93 del 1983) che fissa l'obbligo di accedere agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni mediante concorso, salvo casi stabiliti dalla legge. Tale impossibilità è stata sancita con la riforma del pubblico impiego. Così nell'ambito del processo di contrattualizzazione, l'art. 36 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 42, sostituito prima dall'art. 17 del d.lgs. n. 546 del 1993 e poi dall'art. 22 del d.lgs. n. 80 del 1998, e successivamente confluito nell'art. 36 del testo unico del pubblico impiego, di cui al d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, sono state previste forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale, e, nel consentire che le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale, si avvalessero delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, e che i contratti collettivi nazionali provvedano a disciplinare la materia dei contratti a tempo determinato, si è stabilito che "in ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione.

Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo".

2.3 Vi è, però, un'altra ragione sottesa alla mancata omologazione tra contratto a termine nel pubblico impiego (ed a ben vedere anche in relazione ai contratti di lavoro a termine da parte di enti o società a capitale, totale o maggioritario, pubblico) e nell'impiego privato da ravvisarsi nell'esigenza concreta di contenimento, controllo e razionalizzazione della spesa pubblica cui corrisponde una rigida programmazione del fabbisogno del personale con le dotazioni organiche, intese ad evitare il rischio di assumere un numero di persone maggiore di quanto possano consentire gli stanziamenti in bilancio.

Né può sottacersi al riguardo di rimarcare come il rispetto dei vincoli del bilancio pubblico (ora assunto a strumento legislativo di razionalizzazione della spesa pubblica con l'introduzione della c.d. spending review) fosse, a ben vedere, già costituzionalizzato essendo l'obbligo del rispetto delle esigenze di un contenimento di tale spesa rinvenibile dalla lettera dell'art. 81 Cost. (si ricorda che la legge costituzionale n. 1/2012, novellando gli artt. 81, 97, 111, 117 e 119 della Costituzione, ha introdotto il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, c.d. pareggio di bilancio, correlandolo ad un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo; per l'affermazione che il vincolo di bilancio imposto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione, garantisce il rispetto dei principi generali di uguaglianza e di solidarietà tanto da assumere una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali si veda ex plurimis Corte cost. n. 254 del 2012).

Alla stregua delle considerazioni svolte si spiega meglio il divieto di conversione (da ritenersi operante, dunque, in tutte le ipotesi di rapporto con la pubblica amministrazione per il solo fatto che quest'ultima conserva pur sempre, anche in presenza di un rapporto di lavoro ormai contrattualizzato, una connotazione peculiare, essendo tenuta al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è e deve rimanere estranea ogni logica di mero profitto).

2.4 Ciò posto va precisato che, in termini generali, il personale degli enti pubblici economici è soggetto al regime dei rapporti di lavoro privato ai sensi degli artt. 2093 e 2129 cod. civ. e pertanto ad esso non si applicano, in difetto di espressa previsione contraria, le regole per l'accesso agli impieghi pubblici.

2.5 Nello specifico, però, con riguardo alla generalità dei rapporti di lavoro con gli enti pubblici della Regione Sicilia l'art. 6 della legge regionale n. 14 del 1958, come già il precedente art. 3 della legge reg. n. 49 del 1981, prevedeva che: "Sono vietate nuove assunzioni di personale non di ruolo, di salariati, di cottimisti di diurnisti e di personale comunque denominato presso gli uffici dell'Amministrazione centrale della Regione, presso le amministrazioni di enti pubblici istituiti con legge regionale e sottoposti alla vigilanza della Regione" ed il successivo art. 9 aggiungeva che: "Le nuove assunzioni di personale sono fatte per pubblico concorso".

Per l'operatività del divieto (espressione del principio costituzionale di buona amministrazione degli uffici pubblici - art. 97 Cost. -) era, dunque, sufficiente che l'ente fosse, come nel caso in questione, sottoposto alla vigilanza della Regione.

11 quadro è solo in parte mutato con la legge regionale n. 12 del 1991.

L'art. 1 di tale legge, pur mantenendo la regola generale dell'assunzione mediante concorso, ha espressamente richiamato l'art. 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, disposizione che, specificamente prevista per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e per gli enti pubblici non economici a carattere nazionale, e poi confermato dall'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, ha introdotto, per determinate professionalità (qualifiche o profili per i quali è richiesto il possesso del titolo di studio non superiore a quello della scuola dell'obbligo), un sistema di reclutamento differenziato; non pubblico concorso ma avviamento dalle liste collocamento e/o mobilità previa formazione di determinate graduatorie in applicazione dei criteri di cui al d.P.R. 9 maggio 1994 n. 487 e selezione, secondo il relativo ordine, mediante sottoposizione a prove di idoneità (svolgimento di prove pratiche attitudinali ovvero sperimentazioni lavorative i cui contenuti sono determinati con riferimento a quelli previsti nelle declaratorie e nei mansionari di qualifica, categoria e profilo professionale dei comparti di appartenenza od eventualmente anche delle singole amministrazioni e comunque con riferimento ai contenuti ed alle modalità stabilite per le prove di idoneità relative al conseguimento degli attestati di professionalità della regione nel cui ambito ricade l'amministrazione che deve procedere alla selezione, alla stregua degli articoli 14 e 18 della legge 21 dicembre 1978, n. 845).

Ciò è confermato dall'art. 3 della stessa legge.

Il reclutamento differenziato nei termini indicati (tale da garantire l'effettività della funzionalizzazione dell'azione dell'amministrazione al pubblico interesse, in una prospettiva di eguaglianza non solo formale, ma anche sostanziale) si è consolidato per effetto della successiva legge regionale n. 18 del 1999.

Ed allora vi è da chiedersi se la scelta del legislatore regionale di applicare per tutti gli enti (anche economici) sottoposti alla vigilanza della Regione la disciplina in materia di assunzioni vigente per le amministrazioni pubbliche, non comporti anche l'applicazione del divieto di conversione del rapporto che proprio da tale disciplina deriva la sua ratio. E nella stessa ottica vi è da chiedersi se le indicate procedure selettive siano rispettose - stante anche il riferimento alla natura dei profili professionali e delle categorie dei destinatari dei vari comparti a dette procedure assoggettabili - oltre che del nuovo e costituzionalizzato principio del rispetto dei limiti della spesa pubblica anche del disposto degli artt. 3 e 97 Cost. (cfr. altresì, sul punto, Corte cost. n. 207 del 2013 che rimarca come il disposto dell'art. 36, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 sia stato ritenuto dalla Corte stessa rispettoso degli artt. 3 e 97 Cost. già con sentenza n. 89 del 2003; e come la stessa Corte di Giustizia - con ordinanza 1 ottobre 2010 in causa C-3/10, Affatato, punto 51 - abbia affermato che la summenzionata norma non è in contrasto con la clausola 5 dell'accordo-quadro a tempo determinato allorquando siano previste <nel settore interessato altre misure effettive per evitare ed eventualmente sanzionare il ricorso abusivo del contratto a tempo determinato stipulato in successione>).

2.5. Una scelta nel senso del riconoscimento agli enti pubblici economici di regole, come quelle in esame, finirebbe per determinare una non giustificata diversità rispetto al sistema di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e finirebbe sul versante fattuale per causare ricadute negative - e non

ragionevoli alla stregua del bilanciamento di interessi a copertura costituzionale - attraverso una conversione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato, laddove la norma di riferimento sia quella che prevede, per l'instaurazione del rapporto di pubblico impiego, in luogo del pubblico concorso un avviamento indifferenziato per il tramite delle liste collocamento o a seguito di una non regolata mobilità o di sistemi selettivi di reclutamento che non garantiscano la imparzialità e la efficienza del personale da assumere a tempo indeterminato.

3. La rilevanza della questione in esame viene attestata anche dalla indubbia analogia della fattispecie scrutinata con quelle - riscontrabili in sede di legislazioni regionali - di stabilizzazione di rapporti di lavoro a tempo determinato (dei dipendenti della stessa Regione) in rapporti a tempo indeterminato.

3.1. Ed infatti l'art. 1 della legge della Regione Campania regionale del 30 gennaio 2008 (intitolata "Norme per la stabilizzazione del personale precario del servizio sanitario regionale"), modificato in parte dall'art. 5 della legge della stessa Regionale del 14 aprile 2008 (dichiarata urgente dall'art. 97 della stessa legge ai sensi degli artt. 45 e 46 dello Statuto ed entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione avvenuta il 4 febbraio 2008), riconosce come destinatari della detta stabilizzazione "coloro che alla data del 31 dicembre 2006 risultino avere prestato servizio per almeno tre anni anche non continuativi con contratto lavoro a tempo determinato".

3.2. Ne consegue che anche gli interventi legislativi sulla "stabilizzazione", per sembrare porsi in discontinuità sotto molteplici versanti con i più volte giù sottolineati principi costituzionali, possono giustificare una interpretazione costituzionalmente orientata del dato normativo nonché una estensione dei principi fissati dal disposto dell'art. 36 del d.lgs n. 165 del 2001.

4. Per le ragioni sopra esposte il Collegio stima che ricorrano le condizioni per la rimessione degli atti al Primo Presidente, affinché, ove condivida l'esigenza di una risposta nomofilattica al più alto livello sulla questione, valuti l'opportunità di assegnarne la trattazione e la decisione alle Sezioni unite, atteso che la suddetta questione - sia per il cospicuo contenzioso ancora in corso, sia per il numero non esiguo dei soggetti interessati, sia infine anche per i connessi ipotizzabili profili di responsabilità amministrativa e contabile - può qualificarsi ai sensi dell'art. 374, comma 2, c.p.c. "di massima di particolare importanza".

P.Q.M.

Rimette gli atti al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione del ricorso alle Sezioni unite ai sensi dell'art. 374 cod. proc. civ., comma 2.