

ESENTE



4685/15

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Lavoro pubblico - contratto a termine - enti regionali siciliani
--

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. FEDERICO ROSELLI - Primo Pres.te f.f. - R.G.N. 29901/2010
Dott. RENATO RORDORF - Presidente Sezione - Cron. 4685
Dott. SERGIO DI AMATO - Consigliere - Rep.
Dott. GIANFRANCO BANDINI - Consigliere - Ud. 16/12/2014
Dott. VINCENZO DI CERBO - Consigliere - PU
Dott. VITTORIO NOBILE - Consigliere -
Dott. GIOVANNI MAMMONE - Rel. Consigliere -
Dott. PIETRO CURZIO - Consigliere -
Dott. ANTONINO DI BLASI - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 29901-2010 proposto da:

ENTE AUTONOMO FIERA DEL MEDITERRANEO 001140240827, in
persona del legale rappresentante pro-tempore,
elettivamente domiciliato in ROMA, VIA GARIGLIANO 11,
presso lo studio dell'avvocato NICOLA MAIONE,
rappresentato e difeso dall'avvocato GIOVANNI LIGUORI,
per delega a margine del ricorso;

2014

611

9/14

- **ricorrente** -

TARTAMELLA ANDREA TRTDNR58P03G273I, elettivamente domiciliato in ROMA, PIAZZA ORAZIO MARUCCHI 5, presso lo studio dell'avvocato FABRIZIO PROIETTI, che lo rappresenta e difende, per delega a margine del controricorso e ricorso incidentale;

- **controricorrente e ricorrente incidentale** -

avverso la sentenza n. 696/2010 della CORTE D'APPELLO di PALERMO, depositata il 12/07/2010;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16/12/2014 dal Consigliere Dott. GIOVANNI MAMMONE;

udito l'avvocato Fabrizio LOMEIO per delega dell'avvocato Fabrizio Proietti;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. PIERFELICE PRATIS, che ha concluso per l'inammissibilità, in subordine accoglimento del ricorso.



Svolgimento del processo

1.- Tartamella Andrea, con ricorso al giudice del lavoro di Palermo, premesso di aver intrattenuto a decorrere dal 2001 al 2003 una serie di rapporti di lavoro a tempo determinato alle dipendenze dell'Ente Autonomo Fiera del Mediterraneo (Ente Fiera) con attribuzione della qualifica di operario di V livello del ccnl del commercio, assumendo la illegittimità dell'apposizione del termine, chiedeva che venisse *ab initio* dichiarata l'esistenza di un rapporto di lavoro indeterminato, con condanna dell'Ente alla riammissione in servizio ed al pagamento di tutte le retribuzioni omesse.

2.- Il Tribunale accoglieva la domanda con riferimento al contratto stipulato il 16.02.01, in quanto l'attività svolta dal dipendente non rientrava tra quelle per le quali, ai sensi della l. 18.04.62 n. 230, era consentita la stipula del contratto a termine.

3.- Proposto appello dall'Ente Fiera, la Corte d'appello di Palermo con sentenza del 12.07.10, qualificando l'appellante come ente pubblico economico sottoposto al controllo della Regione Sicilia, rigettava l'impugnazione. Riteneva la Corte che per gli enti sottoposti a tale controllo, relativamente ai rapporti di lavoro a termine di modesto livello professionale (quale quello dedotto in causa), non trovasse applicazione la disposizione della legge della Regione Sicilia 7.05.58 n. 14 che faceva obbligo di assumere il nuovo personale a mezzo di pubblico concorso, dichiarando nulle le assunzioni adottate in violazione del divieto. Richiamata la successiva legislazione regionale (l.r. 30.04.91 n. 12 e l.r. 19.08.99 n. 18, applicabile *ratione temporis*), riteneva che nel tempo avesse trovato legittimazione per gli enti pubblici regionali (territoriali e non) un regime di reclutamento differenziato di assunzione che imponeva il pubblico concorso per le posizioni lavorative ad alto contenuto professionale e solo l'osservanza delle disposizioni sul collocamento obbligatorio per quelle a modesto contenuto professionale.



Ribadita la nullità del termine, in relazione alla successione pressoché ininterrotta di contratti a tempo determinato ed al contenuto della prestazione del Tartamella, la Corte riteneva che non esistessero ostacoli a considerare *ab initio* il rapporto a tempo indeterminato.

4.- L'Ente Fiera proponeva ricorso per cassazione, cui rispondeva Tartamella con controricorso e ricorso incidentale.

5.- Fissata la discussione del ricorso, la Sezione Lavoro con ordinanza del 25.02.14, rilevata la problematicità della questione in ragione dei dissonanti riferimenti legislativi – anche di livello costituzionale – riferibili alla fattispecie, ha trasmesso gli atti al Primo Presidente perché valutasse l'opportunità di rimettere la decisione del ricorso alle Sezioni unite.

Motivi della decisione

Il ricorso principale e quello incidentale.

6.- L'Ente ricorrente propone tre motivi di ricorso principale.

6.1.- Con il primo motivo deduce violazione dell'art. 1, c. 2, lett. a) della l. 18.04.62 n. 230, contestando l'affermazione che l'attività esercitata dall'Ente Fiera non rientrasse tra quelle per le quali era possibile la stipula del contratto a termine, essendo essa prevista tra quelle aventi carattere stagionale indicate al n. 45 ("fiere ed esposizioni") dell'art. unico del d.P.R. 7.10.63 n. 1525. In ogni caso il rapporto di lavoro avrebbe dovuto essere inquadrato nel settore pubblico ed essere escluso dal campo di applicazione della legge n. 230.

6.2.- Con il secondo motivo deduce erronea applicazione del d.lgs. 6.09.01 n. 368 in relazione alla l. Regione Sicilia 7.05.58 n. 14, contestando l'argomento adottato dalla Corte d'appello per superare il divieto di assunzione senza concorso ivi affermato.

La norma dell'art. 1 della l.r. Sicilia 30.04.91 n. 12 applicata dal giudice di merito *ratione temporis*, prevede che la Regione, gli enti



territoriali e quelli sottoposti alla vigilanza regionale assumano i lavoratori appartenenti alle qualifiche per le quali è richiesto un titolo di studio non superiore a quello della scuola dell'obbligo, mediante procedure di selezione tra gli iscritti delle liste di collocamento. La norma stessa, tuttavia, non ha reso indiscriminatamente applicabile la legge 18.04.62 n. 230 e fatto venire meno il divieto di assunzione previsto dalla legge n. 14 del 1958, in quanto si limita solo a consentire che il personale del livello indicato sia reclutato tra i lavoratori iscritti nelle liste di collocamento mediante procedura di selezione, ma non esonera le amministrazioni dalla procedura concorsuale, pur semplificata rispetto al concorso pubblico.

Nel caso di specie la procedura di selezione non è mai avvenuta, di modo che, di fronte alla illegittimità del termine, il rapporto sarebbe soggetto alla disciplina dell'art. 2126 c.c. ma non anche alla automatica trasformazione prevista dall'art. 1 della legge 18.04.62 n. 230.

6.3.- Con il terzo motivo deduce, inoltre, violazione dello stesso art. 1 della l.r. Sicilia 30.04.91 n. 12, il quale troverebbe applicazione solo agli enti pubblici economici sottoposti al controllo della Regione e, quindi, non all'Ente Fiera, che tale non può essere definito, in quanto, essendo costituito con legge regionale e sottoposto al controllo della Regione Sicilia, mancherebbe del requisito dell'imprenditorialità.

7.- Con il ricorso incidentale Tartamella chiede la correzione della sentenza nella parte in cui afferma che con la l.r. 5.11.04 n. 15 sarebbe stato reintrodotta anche per le professionalità *deboli* il reclutamento mediante concorso per titoli integrato, con sostanziale ripristino della regola del pubblico concorso. Tale conclusione sarebbe erronea, in ragione della natura di ente pubblico economico dell'Ente Fiera, che come tale è tenuto unicamente al rispetto dei propri statuti, attesa la non abrogazione del c. 1 *bis* della l.r. n. 12 del 1991.



Le questioni sottoposte alle Sezioni unite.

8.- Così ricostruito il contenuto dei motivi dedotti dalle parti, deve rilevarsi che la controversia è stata rimessa a queste Sezioni unite in punto di esame delle conseguenze della declaratoria di nullità del termine apposto ad un contratto di lavoro a tempo determinato instaurato dal lavoratore con Ente pubblico sottoposto alla disciplina legislativa della Regione Sicilia; in particolare, per l'interrogativo se possa ritenersi vigente la disciplina che impedisce la costituzione del rapporto di lavoro del personale degli enti regionali senza l'espletamento di pubblico concorso.

9.- Le questioni evidenziate dalla Sezione ordinaria sono rilevanti ai fini del decidere, in ragione dell'accertamento della nullità del termine compiuto dal giudice di merito, non validamente contrastato dal primo motivo di ricorso di parte ricorrente.

La Corte d'appello ha ritenuto che il termine apposto al primo dei contratti, stipulato sotto il vigore della l. 18.04.62 n. 230 per far fronte ad esigenze di carattere stagionale dell'azienda, fosse nullo perché l'assunzione in questione e quelle successive si erano succedute per trentadue mesi senza soluzione di continuità (salvo un unico intervallo di sette giorni), per un periodo che va oltre gli stessi limiti concettuali di "stagione". Tale affermazione non è validamente contestata, essendosi l'Ente limitato a ribadire con detto primo motivo che l'attività stagionale indicata nel contratto ("fiere ed esposizioni") rientrava naturalmente nella propria attività, di modo che nessuna prova avrebbe dovuto essere fornita circa esistenza effettiva dell'esigenza dedotta. Con tutta evidenza trattasi di censura inconsistente, inidonea a contestare il *dictum* del giudice che esclude l'esistenza stessa della stagionalità del rapporto, il che rende il motivo infondato.

La disciplina delle assunzioni a tempo determinato nel lavoro pubblico.



10.- Il principio affermato dall'art. 97 della Costituzione, per il quale "agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge" ha subito nel tempo una sistemazione normativa, derivante dal complessivo quadro legislativo creatosi in materia di reclutamento dei lavoratori pubblici, atteso che il concetto di "pubblico concorso" è infatti reso meno rigido e più funzionale alle esigenze della Pubblica amministrazione.

Per cogliere i termini di questo cambiamento è opportuno premettere un generale inquadramento normativo dell'assetto creatosi grazie alla successione delle leggi. Ulteriore passaggio sarà dedicato alla disciplina delle assunzioni presso l'Amministrazione regionale siciliana e gli enti rientranti nel suo ambito territoriale.

11.- La legge 28.02.87 n. 56, recante norme sulla organizzazione del mercato del lavoro, all'art. 16 emanò disposizioni specifiche per lo Stato e gli enti pubblici, prevedendo che "le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici a carattere nazionale, per i posti da ricoprire nei ruoli periferici e per le relative sedi periferiche, così come determinati ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. 1.02.86 n. 13, le province, i comuni e le unità sanitarie locali effettuano le assunzioni dei lavoratori, da adibire a mansioni per le quali non sia previsto titolo professionale e da inquadrare nei livelli per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, sulla base di selezioni effettuate tra gli iscritti nelle liste di collocamento ed in quelle di mobilità a condizione che essi abbiano i requisiti richiesti. Essi sono avviati numericamente alla selezione secondo l'ordine di graduatoria risultante dalle liste delle circoscrizioni territorialmente competenti" (c. 1).

11.1.- Tale disposizione trovò una razionale collocazione normativa quando fu inserita nella riforma dell'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e fu sostanzialmente trasfusa nell'art. 36 del d.lgs. 29.02.93 n. 29, *pro parte* poi recepito



dall'attuale art. 35 del d.lgs. 30.03.01 n. 165, il quale testualmente prevede che "L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro: a) tramite procedure selettive, conformi ai principi del c. 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno; b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità" (c. 1).

La giurisprudenza ritiene che le assunzioni nella P.A. mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo (art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001), vanno effettuate nel rispetto della graduatoria risultante dalle liste delle circoscrizioni territorialmente competenti, avuto riguardo agli iscritti alla prima classe delle liste medesime, secondo quanto precisato dall'art. 10, comma 1, lett. a), della legge n. 56 del 1987, e cioè lavoratori disoccupati o in cerca di prima occupazione, ovvero lavoratori con occupazione temporanea subordinati o autonomi (Sez. Lavoro 21.05.08 n. 12961, 13.12.03 n. 19108).

La circostanza che con l'art. 35 le assunzioni di alcune categorie di pubblici dipendenti possano avvenire mediante espletamento di procedure selettive, o mediante avviamento dei soggetti iscritti nelle liste di collocamento, rappresenta, dunque, una semplificazione dello strumento tecnico (il pubblico concorso), ma non il superamento delle esigenze di trasparenza ed imparzialità insite nel concetto di concorsualità volute dalla norma costituzionale. Secondo la Corte costituzionale, infatti, il concorso pubblico costituisce la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale all'efficienza dell'amministrazione. A tale regola può derogarsi solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell'esercizio di una



discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione ed il cui vaglio di costituzionalità passa attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta del legislatore; la regola stessa può ritenersi rispettata solo qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi (v. per tutte Corte cost. 21.04.05 n. 159).

11.2.- Su questa base andò ad innestarsi l'art. 9 *bis* del d.l. 1.10.96 n. 510, recante disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili ed interventi a sostegno del reddito (conv. dalla l. 8.11.96 n. 608), per il quale "Nell'ambito di applicazione della disciplina del collocamento ordinario, agricolo e dello spettacolo, i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici procedono a tutte le assunzioni nell'osservanza delle disposizioni di legge vigenti in materia. Restano ferme le norme in materia di iscrizione dei lavoratori nelle liste di collocamento nonché le disposizioni di cui all'art. 8 della l. 30.12.86, n. 943 e dell'art. 2 del d.l. 31.07.87 n. 317, conv. con modificazioni, dalla l. 3.10.87, n. 398" (c. 1).

Le conseguenze dell'accertamento della nullità del termine nel lavoro pubblico.

12.- Quanto alle conseguenze dell'accertamento della nullità del termine apposto ad un contratto di lavoro alle dipendenze di un soggetto pubblico, deve richiamarsi la disposizione dell'art. 36 del d.lgs. 30.03.01 n. 165 che, prima e dopo la modifica introdotta dall'art. 49 del d.l. 28.06.08 n. 112 (conv. dalla l. 6.08.08 n. 133), consentiva (e consente) l'assunzione di personale con contratti di lavoro flessibili (tra cui il contratto di lavoro a tempo determinato). Il secondo comma (ora quinto comma) di questa disposizione prevede 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 nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave..." (originario comma 2, ora comma 5).

La Corte costituzionale – con riferimento al testo originario della norma – ritiene che la disposizione, per la parte in cui non consente, a differenza di quanto accade nel rapporto di lavoro privato, che la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori possa dar luogo a rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le pubbliche amministrazioni, non viola gli artt. 3 e 97 Cost. E', invece, giustificata la scelta del legislatore di ricollegare alla violazione di quelle disposizioni conseguenze di carattere esclusivamente risarcitorio, dato che il principio dell'accesso mediante concorso – enunciato dall'art. 97 della Costituzione, a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione – rende non omogeneo il rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni rispetto al rapporto alle dipendenze di datori privati (Corte cost. 27.03.03 n. 89).

In forza di questo principio ed in ragione della mancata emanazione di specifica disciplina del contratto a tempo determinato nel lavoro pubblico privatizzato da parte del d.lgs. 6.09.01 n. 368 del 2001 (successivo al testo unico n. 165 del 2001) la Corte di cassazione ha ritenuto che il lavoratore assunto a termine, in caso di violazione delle norme poste a sua tutela, ha diritto non alla conversione del rapporto, ma al solo risarcimento del danno (Sez. Lavoro 21.08.13 n. 19371, 20.03.12 n. 4417, 18.02.11 n. 4062, 15.06.10 n. 14350 e 7.05.08 n. 11161). La stessa giurisprudenza ha escluso che nella specie possa trovare applicazione la legge n. 230 del 1962, atteso che l'art. 97 della Costituzione, che pone la regola dell'accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni mediante



concorso, ha riguardo non già alla natura giuridica del rapporto ma a quella dei soggetti, salvo che una fonte normativa non disponga diversamente in casi eccezionali, con il limite della non manifesta irragionevolezza della discrezionalità del legislatore (Sez. Lavoro 22.08.06 n 18276 e 24.05.05 n. 10904).

13.- La disposizione dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, ora in esame, è stata ritenuta conforme alla disciplina europea in materia di contratto di lavoro a termine contenuta nell'accordo quadro 18.03.99 allegato alla direttiva del Consiglio 28.06.99, 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato. La giurisprudenza della Corte di Giustizia UE ritiene che tale disciplina non osta ad una normativa nazionale del tipo di cui all'art. 36, c. 5, quando l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro prevede, nel settore interessato, altre misure effettive per evitare, ed eventualmente sanzionare, il ricorso abusivo al contratto a tempo determinato. Spetta al giudice nazionale accertare se le condizioni di applicazione nonché l'attuazione effettiva delle pertinenti disposizioni di diritto interno configurino uno strumento adeguato a prevenire e, se del caso, a sanzionare il ricorso abusivo da parte della pubblica amministrazione a contratti o a rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione (v. ordinanza ECJ 1.10.10 in causa 3-10, Affatato).

La stessa giurisprudenza ritiene che detto accordo quadro consente che le misure previste dalla norma normativa nazionale in questione, al fine di sanzionare il ricorso abusivo a contratti o a rapporti di lavoro a tempo determinato, non devono essere meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe di natura interna, né rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Anche in questo caso spetta al giudice valutare in che misura le disposizioni di diritto nazionale miranti a sanzionare il ricorso abusivo, da parte della pubblica



amministrazione, a contratti o a rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione siano conformi a questi principi (v. ordinanza Affatato cit., e ordinanza ECJ 12.12.13 in causa 50-13, Papalia, entrambe con riferimento alla clausola 5.1 dell'accordo quadro in materia di successione di contratti a termine).

14.- Quanto ai limiti soggettivi di applicabilità di questa disciplina, è il tenore stesso della formulazione dell'art. 36 ad indicare un primo limite al suo campo di applicazione. Esso si applica, infatti, solo alle "amministrazioni pubbliche", ovvero, secondo la definizione contenuta nell'art. 1, c. 2, dello stesso d.lgs. 30.03.01 n. 165 a "... tutte le amministrazioni dello Stato..., le Regioni, le Province, i Comuni, le comunità montane e loro consorzi e associazioni ... tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali.."; sono dunque esclusi gli enti pubblici economici (Sez. Lavoro 18.02.11 n. 4062, nonché 18.10.13 n. 23702, con riferimento alle società di capitale controllate dagli enti pubblici cui è demandato lo svolgimento di servizi a favore della collettività).

La legislazione della Regione Sicilia.

15. L'evoluzione della legislazione nazionale è stata, parallelamente seguita dalla legislazione siciliana (qui primariamente rilevante), secondo tappe che possono riassumersi come segue.

15.1.- La regolazione delle assunzioni del personale regionale è tuttora riferibile alla legge siciliana 7.05.58 n. 14, per la quale: a) "sono vietate nuove assunzioni di personale non di ruolo, di salariati, di cottimisti, di diurnisti e di personale comunque denominato presso gli uffici della amministrazione centrale della regione, presso le amministrazioni di enti pubblici istituiti con legge regionale e sottoposti alla vigilanza della regione. In caso di infrazione alla predetta disposizione, i provvedimenti relativi sono nulli" (art. 6); b) "le norme contenute nell'art. 6 si applicano a tutti gli enti locali comunque



dipendenti o vigilati dalla regione” (art. 7); c) “gli amministratori della regione e degli enti indicati nei precedenti articoli che abbiano emesso provvedimenti di assunzione in violazione alle disposizioni contenute nell'articolo stesso, sono personalmente e solidalmente responsabili degli impegni di spesa conseguenti all'assunzione” (art. 8) e d) “le nuove assunzioni di personale sono fatte per pubblico concorso” (art. 9).

La giurisprudenza ha dato una interpretazione rigorosa di questa normativa, rilevando che, ancorché i rapporti di lavoro dei dipendenti di un ente regionale, addetti ad una delle attività che l'ente, direttamente o per il tramite di una delle sue strutture interne, esercita nell'imprenditoria agricola, abbiano natura privatistica, il relativo regime delle assunzioni a tempo indeterminato incontra la condizione del necessario espletamento del pubblico concorso. Tale requisito giuridico - con riguardo alla generalità dei rapporti di lavoro con gli enti pubblici della regione - risulta previsto dall'art. 3 della legge reg. n. 49 del 1981 e dagli 6 e 7 della legge n. 14 del 1958, espressione del principio costituzionale di buona amministrazione degli uffici pubblici (art. 97 Cost.) che ancora la regola del concorso per l'accesso alle amministrazioni pubbliche alla natura giuridica dei soggetti e non a quella del rapporto. Conseguentemente, ove vengano conclusi contratti a tempo determinato in violazione dei divieti sulla durata massima ovvero al di fuori delle condizioni temporali stabilite dalla normativa regionale, va dichiarata la nullità del rapporto di lavoro, da considerare di mero fatto, senza disporsi la conversione in rapporto a tempo indeterminato non trovando applicazione la legge n. 230 del 1962, ma solo, eventualmente, il risarcimento del danno patito dal lavoratore (Sez. Lavoro 7.05.08 n. 11163 e 21.01.13 n. 1308, entrambe pronunziate a proposito delle assunzioni degli enti di sviluppo agricolo regionali).

15.2.- Il rigore di queste disposizioni fu attenuato dall'art. 1 della legge regionale 30.04.91 n. 12, il quale, riprendendo le disposizioni della legge nazionale l. 28.02.87 n. 56, art. 16, statui che “l'amministrazione



regionale e le aziende ed enti da essa dipendenti o comunque sottoposti a controllo, tutela e vigilanza, gli enti locali territoriali e/o istituzionali, nonché gli enti da essi dipendenti e/o comunque sottoposti a controllo, tutela e vigilanza, e le unità sanitarie locali della Sicilia effettuano le assunzioni del personale da inquadrare in qualifiche o profili professionali per l'accesso ai quali è richiesto il possesso del titolo di studio non superiore a quello della scuola dell'obbligo e, ove richiesto, di una specifica professionalità, ai sensi dell'art. 16 della legge 28.02.87, n. 56, e successive modifiche, e delle relative disposizioni di attuazione, salva l'osservanza delle disposizioni sul collocamento obbligatorio” (c. 1). Per l'accesso ai posti diversi da quelli indicati all'art. 1, per il successivo art. 3 “salvo quanto previsto da speciali disposizioni di legge... gli enti ivi previsti procedono alla assunzione mediante pubblici concorsi” (c. unico).

15.3.- L'art. 13 della l.r. Sicilia 19.08.99 n. 18, infine, aggiunte all'art. 1 della legge 30.04.91 n. 12, il c. 1 *bis*, per il quale “al fine di armonizzare le norme regionali in materia di assunzioni alle disposizioni dell'art. 9 bis del d.l. 1.10.96 n. 510 (conv. dalla l. 28.11.96 n. 608), quanto previsto al comma 1 non trova applicazione per gli enti pubblici economici, dipendenti o sottoposti al controllo, tutela e vigilanza della Regione o degli enti locali territoriali e istituzionali, fermo restando il rispetto, ai fini delle assunzioni ivi previste, dell'art. 3 della presente legge e degli ordinamenti propri dei medesimi enti”.

16.- La legislazione della Regione Sicilia alla fine degli anni novanta, dunque, per l'amministrazione regionale e per tutti gli enti locali, territoriali e non, ad essa comunque riconducibili, dettava disposizioni che consentivano il reclutamento dei dipendenti addetti alle qualifiche e ai profili professionali di più modesto contenuto con le modalità previste dall'art. 16 della l. 28.02.87 n. 56, ovvero “sulla base di selezioni effettuate tra gli iscritti nelle liste di collocamento ed in quelle di mobilità a



condizione che essi abbiano i requisiti richiesti”. Unica condizione prevista per la selezione era che gli iscritti a tali liste fossero avviati numericamente secondo l’ordine di graduatoria risultante dalle liste delle circoscrizioni territorialmente competenti.

Da tale forma di selezione (estremamente semplificata) erano esclusi “gli enti pubblici economici, dipendenti o sottoposti al controllo, tutela e vigilanza della Regione o degli enti locali territoriali e istituzionali”, per i quali rimaneva fermo solo l’obbligo di espletare il pubblico concorso per i posti per i quali l’accesso prevedeva un titolo superiore a quello della scuola dell’obbligo. Tale esclusione è coerente con la natura privatistica del rapporto di lavoro instaurato da tali enti con il loro personale e trova riscontro nel parallelo sistema già evidenziato a proposito dell’art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001.

17.- Con la legge della Regione Sicilia 5.11.04 n. 15, avente, tra l’altro, ad oggetto misure urgenti di assestamento della finanza regionale il sistema normativo è regredito allo stato precedente, in quanto, sotto la rubrica “assunzioni presso le amministrazioni e gli enti pubblici”, l’art. 49 della legge stessa stabilisce che “l’Amministrazione regionale, le aziende ed enti dalla stessa dipendenti o comunque sottoposti a controllo, tutela e vigilanza, gli enti locali territoriali e/o istituzionali, le aziende sanitarie locali, nonché gli enti da essi dipendenti e comunque sottoposti a controllo, tutela e vigilanza, effettuano le assunzioni del personale da inquadrare in qualifiche, livelli o profili professionali per l’accesso ai quali è richiesto il possesso del titolo di studio non superiore a quello della scuola dell’obbligo, mediante concorso per titoli, integrato, qualora sia richiesta una specifica professionalità, da una prova d’idoneità, nel rispetto dei principi contenuti nel comma 3 dell’articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferma restando la speciale disciplina in materia di assunzione dei soggetti appartenenti alle categorie protette, di cui al comma 2 del medesimo articolo” (c. 1). Anche per l’assunzione del



personale a tempo determinato le amministrazioni, enti ed aziende di cui sopra sono tenute a bandire apposite procedure selettive (c. 4).

Sono, in particolare, abrogati i commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 1 e l'articolo 2 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 12 (v. *supra* n. 15.2).

In particolare. Le conseguenze della dichiarazione di nullità del termine apposto al contratto di lavoro a tempo determinato nella legislazione siciliana.

18.- All'esito di tale complesso sviluppo normativo, considerate le linee interpretative della giurisprudenza, può concludersi come segue.

18.1.- Il reclutamento del personale dell'amministrazione regionale siciliana e di tutti gli altri enti, territoriali e non, economici e non, previsti dall'art. 1 della legge 30.04.91 n. 12, dall'entrata in vigore di quest'ultima, non è più subordinato all'espletamento esclusivo del pubblico concorso. Da tale momento, il personale da inquadrare in qualifiche o profili professionali per i quali è richiesto il possesso del titolo di studio non superiore a quello della scuola dell'obbligo deve essere assunto "ai sensi dell'art. 16 della l. 28.02.87 n. 56", ovvero "sulla base di selezioni effettuate tra gli iscritti nelle liste di collocamento ed in quelle di mobilità a condizione che essi abbiano i requisiti richiesti", con avviamento numerico alla selezione "secondo l'ordine di graduatoria risultante dalle liste delle circoscrizioni territorialmente competenti".

18.2.- Dall'entrata in vigore della legge regionale 19.08.99 n. 18, che ha aggiunto all'art. 1 della l. 30.04.91 n. 12 il comma 1 *bis*, le disposizioni del comma 1 dello stesso articolo "non trova[no] applicazione per gli enti pubblici economici, dipendenti o sottoposti al controllo, tutela e vigilanza della Regione o degli enti locali territoriali e istituzionali". Tale disposizione fa venir meno per gli enti pubblici economici ivi indicati quel residuo velo di concorsualità previsto per tutti gli altri soggetti pubblici sopra indicati. Ne consegue che la declaratoria di nullità del termine apposto al contratto di lavoro di un dipendente di un



ente pubblico economico regionale, anche se sottoposto a tutela o vigilanza della Regione, non è condizionata dall'esistenza dell'obbligo di espletamento delle procedure selettive.

18.3.- Tale sistema è regredito con l'entrata in vigore della legge regionale 5.11.04 n. 15, la quale con il sopra richiamato art. 49 ha reintrodotto lo strumento concorsuale, prevedendo l'espletamento del "concorso per titoli, integrato, qualora sia richiesta una specifica professionalità, da una prova d'idoneità, nel rispetto dei principi contenuti nel comma 3 dell'articolo 35 del d.lgs. 30.03.01 n. 165, ferma restando la speciale disciplina in materia di assunzione dei soggetti appartenenti alle categorie protette, di cui al comma 2 del medesimo articolo" (c. 1).

Il complesso normativo appena sintetizzato, secondo le scansioni temporali derivanti dall'entrata in vigore delle singole fonti normative, costituisce dunque la nuova disciplina delle assunzioni alle dipendenze delle amministrazioni e degli enti pubblici regionali, che sostituisce quella originaria della legge del 1958, da considerare ormai abrogata in base ai normali principi in materia di successione delle leggi.

La reintroduzione di una concorsualità qualificata o, comunque, semplificata per le assunzioni impedisce, di conseguenza, l'automatica trasformazione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato.

Conclusioni

19.- Facendo applicazione dei principi appena enunziati, deve innanzitutto rigettarsi anche il secondo motivo con il quale l'Ente Fiera ritiene ancora vigente la legge regionale del 1958. Considerata la fattispecie interessata dalla presente controversia (successione di contratti a termine stipulati per i periodi 19.02-31.12.2001, 7.01-30.09.02, 1.10.02-26.09.03), la disciplina normativa applicabile *ratione temporis* va individuata non nella legge regionale 7.05.58 n. 14, ma nel combinato disposto enucleato al capo che precede.



20.- E', invece, fondato il terzo motivo di ricorso, formulato a proposito della natura giuridica dell'Ente Fiera.

Per la Corte di appello l'Ente avrebbe "spiccate connotazioni pubblicitiche" e sarebbe configurabile "come ente sottoposto al controllo e alla vigilanza della Regione Sicilia", mentre parte ricorrente rivendica la natura di ente pubblico economico sottoposto a vigilanza regionale, seppure nella prospettiva (del tutto errata) di riaffermare l'obbligo di procedere alle assunzioni mediante il concorso pubblico. Considerato che nell'articolato quadro normativo sopra indicato è proprio in presenza della qualità di ente pubblico economico che la legislazione regionale consente il superamento del vincolo della concorsualità (v. punto 18.2), è fondamentale, ai fini della definizione della presente controversia accertare quale sia la natura dell'Ente Fiera.

21.- La giurisprudenza di queste Sezioni unite ha ritenuto che i criteri di individuazione degli enti pubblici economici – da rilevarsi sulla scorta della disciplina legale e statutaria dell'ente, che ne determina gli scopi e i caratteri dell'attività in modo stabile e conoscibile dalla generalità dei soggetti, che con esso entrano in rapporto – consistono nel fine pubblico e nello svolgimento di un'attività imprenditoriale a carattere di economicità, strumentale al fine pubblico (S.u. 24.03.06 n. 6573). In particolare, precisandosi che un ente pubblico è di natura economica se produce, per legge e per statuto (e quindi in modo non fattuale e non contingente) beni o servizi con criteri di economicità, ossia con equivalenza, almeno tendenziale, tra costi e ricavi, analogamente ad un comune imprenditore (S.u. 20.10.00 n. 1132).

Nel caso di specie l'accertamento compiuto dalla Corte di merito è di carattere meramente formale, in quanto mancante di ogni riferimento al requisito essenziale dell'imprenditoria, e cioè l'operare nel rispetto del principio di economicità, secondo il criterio dell'equilibrio di costi e ricavi.



22.- In conclusione, fondato nei limiti appena indicati il terzo motivo, il ricorso principale deve essere accolto con assorbimento del ricorso incidentale e cassazione della sentenza impugnata, con rinvio al giudice indicato in dispositivo, il quale, accertata la natura giuridica del ricorrente Ente Fiera secondo i criteri sopra indicati, farà applicazione del seguente principio di diritto: in fattispecie regolata dalla legislazione regionale siciliana, dopo l'entrata in vigore della l.r. 19.08.99 n. 18, che ha aggiunto all'art. 1 della l.r. 30.04.91 n. 12 il comma 1 *bis*, e prima dell'entrata in vigore della l.r. 5.11.04 n. 15, nel caso di declaratoria di nullità del termine apposto al contratto di lavoro di un dipendente di un ente pubblico economico regionale, anche se sottoposto a tutela o vigilanza della Regione, l'instaurazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato non è condizionata dall'obbligo di espletamento di un pubblico concorso o di procedure selettive.

Il giudice del rinvio provvederà anche alla regolazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

Per questi motivi

La Corte accoglie il ricorso principale e, assorbito quello incidentale, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Palermo in diversa composizione, anche per la regolazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma in data 16 dicembre 2014

Il Presidente

Edoardo Ronchi

Il Consigliere estensore

Giuseppe...

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Anna PANTALEO

AP

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
del 9 MAR 2015
Il Funzionario Giudiziario
Anna PANTALEO

