

CORTE COSTITUZIONALE, 7 febbraio 2000 n. 41

per la Democrazia; e l'avv. Piergiovanni Alleva per il Partito della Rifondazione Comunista, la Federazione dei Verdi, e l'Associazione Nazionale per la Sinistra.

Considerato in diritto

1. - Sciogliendo la riserva formulata dal Presidente della Corte nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000, in via preliminare va dichiarata, per le ragioni specificamente indicate da questa Corte nella sentenza n. 31 del 2000, la ritualità del deposito delle memorie provenienti da soggetti diversi dai presentatori del referendum, nonché della loro illustrazione orale, avvenuta nella camera di consiglio citata.
2. - Si può quindi passare all'esame della sussistenza dei requisiti per l'ammissibilità della richiesta del referendum abrogativo - dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza 7/13 dicembre 1999 - al fine di accertare se, riguardo all'oggetto della richiesta stessa, ricorra qualcuno dei limiti espressamente previsti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o comunque impliciti nel sistema e se il quesito presenti struttura e caratteri conformi alla funzione che la Costituzione assegna all'istituto del referendum abrogativo, che la Corte ha individuato fin dalla sentenza n.16 del 1978.
3. - Si deve subito rilevare - quanto all'area della normativa costituzionalmente interdetta all'iniziativa referendaria *ratione materiae* - che il quesito in esame concerne la disciplina del rapporto di lavoro a tempo determinato e, quindi, certamente non riguarda alcuna legge tributaria o di bilancio, né di amnistia o di indulto.
4. - Con riferimento all'ultimo dei limiti indicati nel secondo comma dell'art.75 della Costituzione, il referendum non propone specificamente l'abrogazione di una legge di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Peraltro ai fini della decisione sull'ammissibilità occorre tener conto delle precisazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale.

Sotto tale profilo giova richiamare (ed ulteriormente ribadire) i principi ripetutamente affermati da questa Corte fin dalla sentenza n. 30 del 1981 (e successivamente confermati dalle sentenze n. 31 del 1981, n. 25 del 1987, n. 63 del 1990 e, più recentemente, dalla sentenza n.27 del 1997). In base a tali principi, nella categoria delle leggi per cui l'art. 75 della Costituzione esclude il ricorso al referendum abrogativo sono ricomprese - oltre alle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali - anche "le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività" di queste leggi che "la preclusione debba ritenersi sottintesa".

A siffatta conclusione la Corte è pervenuta considerando in primo luogo che dall'abrogazione di tali norme deriverebbe l'esposizione dello Stato italiano a responsabilità nei confronti delle altre parti contraenti a causa della violazione degli impegni assunti in sede internazionale; e aggiungendo inoltre che la Costituzione "ha voluto riservare (tale responsabilità) alla valutazione politica del Parlamento, sottraendo le norme in questione alla consultazione popolare, alla quale si rivolge il referendum abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione" (sentenze n. 30 del 1981 e n. 27 del 1997, citate, nonché n. 28 del 1993).

5. - Tra le leggi di ratifica di trattati internazionali deve essere ricordata in particolare quella concernente il trattato istitutivo della Comunità europea (legge 14 ottobre 1957, n. 1203, di ratifica ed esecuzione degli accordi internazionali firmati a Roma il 25 marzo 1957, cui hanno fatto seguito la legge 3 novembre 1992, n. 454, di ratifica ed esecuzione del trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, e la legge 16 giugno 1998, n. 209, di ratifica ed esecuzione del trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997).

Questa Corte (a partire dalla sentenza n.170 del 1984) ha precisato che l'ordinamento comunitario e quello statale si configurano come autonomi e distinti, secondo la ripartizione di competenza stabilita dal trattato, ed ha ricondotto il coordinamento fra essi esistente all'ambito dell'art.11 della Costituzione.

Il processo di progressiva integrazione degli ordinamenti giuridici nazionale e comunitario ha comportato, pur a Costituzione invariata, delle profonde modifiche all'ordinamento interno. Infatti - poiché nelle materie previste dal trattato la normativa regolatrice è quella emanata dalle istituzioni comunitarie secondo le previsioni del trattato stesso (entro il quadro precisato dalla ricordata sentenza n.170 del 1984) - di fronte a tale normativa, come ha rilevato la sentenza n.285 del 1990, "l'ordinamento interno si ritrae e non è più operante".

Questa ritrazione per un verso consente la diretta applicabilità del diritto comunitario derivato, nei termini riconosciuti dalla giurisprudenza di questa Corte e della Corte di giustizia delle Comunità europee, e per altro verso attribuisce una posizione di preminenza all'adempimento, da parte dello Stato italiano, degli obblighi comunitari, garantendolo con una rete di protezione che - come emerge dalla giurisprudenza di questa Corte - incide, per vari aspetti, sui poteri del legislatore, dei giudici e della pubblica amministrazione.

6. - Nel quadro fin qui delineato si colloca la giurisprudenza della Corte concernente i rapporti fra ordinamento comunitario e *referendum* abrogativo.

Con specifico riferimento all'interferenza con il trattato di Roma, le sentenze n. 31 e n. 15 del 1997 hanno espressamente verificato se le abrogazioni oggetto delle richieste referendarie rispettivamente esaminate avrebbero potuto comportare, in concreto, una violazione degli obblighi posti allo Stato italiano dal trattato stesso.

7. - Anche l'obbligo - imposto dal trattato agli Stati membri, in vista dell'obiettivo di conformazione degli ordinamenti interni - di ottemperare alle prescrizioni poste dalla normativa comunitaria derivata, ha una precisa ricaduta - come già ritenuto dalla Corte - in termini di inammissibilità del *referendum* che in ipotesi esponga lo Stato italiano al rischio dell'inadempienza.

In particolare, le direttive comunitarie sono state espressamente considerate rilevanti ai fini del giudizio di ammissibilità di richieste referendarie - sia pure per escludere che il risultato del *referendum* confliggesse con le direttive che venivano in considerazione - dalla sentenza n. 64 del 1990 e (congiuntamente a trattati internazionali) dalle sentenze n. 63 del 1990, n. 26 del 1993 e n. 36 del 1997.

8. - Si tratta allora di verificare se il quesito referendario si ponga, o meno, in contrasto con la direttiva 1999/70/CE del Consiglio dell'Unione europea del 28 giugno 1999.

8.1. - La citata direttiva concerne specificamente il rapporto di lavoro a tempo determinato, e recepisce l'accordo-quadro stipulato al riguardo dalle parti sociali.

Tale accordo richiede che il termine apposto al contratto di lavoro sia determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico. E nel contempo dispone che gli Stati membri, ove nella loro legislazione non abbiano già una normativa equivalente, debbano, non oltre il 10 luglio 2001, dettarne una diretta ad evitare l'abuso del contratto di lavoro a termine, mediante l'adozione di misure idonee ad individuare le ragioni obbiettive che giustificano la sua rinnovazione, la durata massima dei contratti successivi, ed il numero di rinnovi possibili; nonché a stabilire quando i contratti a termine debbano

considerarsi "successivi" e quando si convertano in contratti a tempo indeterminato.

8.2. - Ora - quando, come nel caso in esame, la direttiva prevede un termine per l'adeguamento di ciascun ordinamento nazionale alle sue prescrizioni - l'obbligo di conformazione sorge come tale a carico dello Stato fin dal momento dell'entrata in vigore della direttiva (ai sensi dell'art. 254 del trattato, già art. 191), e quindi, anche durante la pendenza del termine, la sopravveniente normazione interna dello Stato non può estrinsecarsi con contenuti confliggenti con i principi della direttiva.

8.3. - La menzionata direttiva dispone che gli Stati membri debbano introdurre nei propri ordinamenti misure idonee a prevenire abusi in tema di contratto di lavoro a tempo determinato, solo "in assenza di norme equivalenti".

Pertanto negli Stati in cui tali norme esistano si determina una situazione di anticipata conformazione dell'ordinamento interno a quello comunitario.

In tal caso, pur in pendenza del termine di recepimento, l'ordinamento interno - se può, nel rispetto delle scelte di fondo della normativa comunitaria, modificare le garanzie esistenti - sicuramente non può rimuoverle del tutto senza violare gli obblighi nascenti dalla direttiva.

A tale vincolo è in modo particolare assoggettato il referendum abrogativo, che non può, in quanto atto-fonte di diritto interno (sentenza n.64 del 1990, citata), condurre ad un risultato tale da esporre lo Stato italiano a responsabilità per violazione di impegni assunti in sede comunitaria.

Pertanto non può ritenersi ammissibile un referendum che miri all'abrogazione di una normativa interna, avente contenuto tale da costituire per lo Stato italiano il soddisfacimento di un preciso obbligo derivante dall'appartenenza all'Unione europea, ove tale abrogazione lasci quest'obbligo del tutto inadempito.

8.4. - Qualora si consideri la lettera e lo spirito della direttiva in questione (come evidenziata in chiusura del precedente punto 8.1), l'ordinamento italiano risulta anticipatamente conformato agli obblighi da essa derivanti.

Infatti, proprio la legge n.230 del 1962 assoggettata a referendum, come risultante dalle successive modifiche e integrazioni, ha da molto tempo adottato una serie di misure puntualmente dirette ad evitare l'utilizzo della fattispecie contrattuale del lavoro a tempo determinato per finalità elusive degli obblighi nascenti da un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in particolare circondando di garanzie l'ipotesi della proroga o del rinnovo del contratto e precisando i casi in cui il contratto prorogato o rinnovato si debba considerare a tempo indeterminato (art.2 della stessa legge).

8.5. - La proposta referendaria mira per contro all'abrogazione di queste garanzie, lasciando nella legge n.230 del 1962 unicamente l'affermazione della generale (e quindi indiscriminata) liceità dell'apposizione del termine al contratto di lavoro.

Orbene, è vero che il legislatore nazionale mantiene una considerevole discrezionalità nell'attuazione della direttiva nell'ordinamento interno, ma la liberalizzazione derivante dall'eventuale abrogazione dell'art.2 comporterebbe non una mera modifica della tutela richiesta dalla direttiva, ma una radicale carenza di garanzie in frontale contrasto con la lettera e lo spirito della direttiva suddetta, che neppure nel suo contenuto minimo essenziale risulterebbe più rispettata.

8.6. - I promotori affermano che un'eventuale abrogazione referendaria non escluderebbe l'applicazione alla materia della disciplina generale dei contratti dettata dal codice civile.

Ma tale disciplina, limitandosi a sancire disposizioni meramente comminatorie della nullità del contratto, appare assolutamente inidonea ad assolvere l'obbligo, imposto dalla direttiva, di introdurre nell'ordinamento norme volte a regolamentare sia le ragioni ed i limiti del rinnovo del contratto di lavoro a tempo determinato, sia le ipotesi di trasformazione di esso in contratto a tempo indeterminato.

9. - Da quanto precede deriva l'inammissibilità del referendum, dovendo ancora una volta escludersi che dall'abrogazione referendaria di norme interne possa derivare l'esposizione dello Stato italiano a responsabilità nei confronti della Comunità europea.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 18 aprile 1962, n.230 (Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato), e successive modificazioni, nelle parti indicate in epigrafe; del decreto legge 3 dicembre 1977, n.876 (Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato nei settori del commercio e del turismo), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 febbraio 1978, n.18, e successive modificazioni; e dell'art.23 della legge 28 febbraio 1987, n.56 (Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro), come sostituito, quanto al secondo comma, dall'art.9 bis del decreto legge 20 maggio 1993, n.148, convertito in legge dalla legge 19 luglio 1993, n.236, dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza 7-13 dicembre 1999.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000

F.to: Giuliano VASSALLI, Presidente

Franco BILE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata il 7 febbraio 2000

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA