

Repubblica Italiana  
Regione Siciliana



***Ufficio legislativo e legale***

Via Caltanissetta 2/e (Palazzo Florio)  
90100 - Palermo Tf. 091 6964806

Gruppo VI

/33.00.11

**OGGETTO: *Progetti di pubblica utilità ex art.23  
l.r.67/88. Astensione obbligatoria per maternità.  
Sentenza n.310/1999 Corte Costituzionale.***

Assessorato regionale  
del lavoro, della previdenza  
sociale, della formazione  
professionale e dell'emigrazione  
Direzione lavoro  
P A L E R M O

1. Con la nota suindicata viene chiesto il parere dello Scrivente in ordine agli effetti della sentenza 7-16 luglio 1999, n.310 della Corte Costituzionale che ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art.18 della l.r. 1-9-1993, n.25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), nella parte in cui non prevede l'applicabilità alle lavoratrici madri, impegnate nei lavori socialmente utili e di utilità collettiva ivi previsti, della indennità di maternità prevista dall'art.15 della legge 30 dicembre 1971, n.1204 (tutela delle lavoratrici madri)" anche alle lavoratrici che hanno presentato istanza a seguito dell'emanazione della sentenza in oggetto.

In particolare, poichè la sentenza de qua è

intervenuta allorchè la l.r. 1 settembre 1993, n. 25, ha cessato di avere efficacia, il problema si pone con riguardo a quelle lavoratrici che abbiano presentato istanza per ottenere l'indennità di maternità dopo l'emanazione della sentenza. In proposito codesto Assessorato manifesta l'orientamento che ad esse nulla sarebbe dovuto.

Peraltro, come riferisce codesta Amministrazione, l'Avvocatura Distrettuale dello Stato in ordine alla applicabilità della l. 1204/71 al rapporto di cui all'art.23 L. 67/88 si è espressa in senso favorevole con nota 21 dicembre 1993, n.2816, e così pure il Consiglio di giustizia amministrativa circa la configurabilità della natura assistenziale della misura. Anche il C.G.A. nell'adunanza del 15 marzo 1994 ha reso il parere n.134/94 con orientamento conforme a quello dell'Assessorato.

In subordine viene chiesto di individuare la fonte finanziaria e l'organo preposto all'eventuale pagamento delle spettanze.

2. Sulla questione esposta si ritiene opportuno preliminarmente richiamare il sistema normativo di riferimento.

La disciplina riguardante i lavori socialmente utili è stata introdotta con la legge 11 marzo 1988, n.67, che all'art.23 ha previsto "... lo svolgimento di attività di utilità collettiva mediante l'impiego a tempo parziale di giovani ... privi di occupazione ...".

La Regione siciliana, a seguito dell'entrata in vigore della L. 67/88 citata, ha emanato la l.r. 21 settembre 1990, n.36, recante appunto "norme integrative dell'art.23 della L. 11 marzo 1988, n.67, e successivamente la l.r. 15 maggio 1991, n.27 ("Interventi a favore dell'occupazione"), la l.r. 20 marzo 1992, n.5 avente ad oggetto la "Proroga dei contratti occupazionali di cui all'art.19 della l.r. 27/91" ed, infine, a seguito dell'intervento statale a favore dell'occupazione operato con D.L. n.148/1993, convertito in L. n.236/1993, la l.r. 1 settembre 1993, n.25.

L'art.18 di quest'ultima legge regionale reca

"Interventi integrativi della Regione a favore dei progetti di utilità collettiva", ed al primo comma dispone che "... l'Assessore regionale per il lavoro ... è facultato ad approvare ed ammettere al finanziamento progetti di utilità collettiva della durata di ventiquattro mesi, a decorrere dal 1° gennaio 1994 ...".

Il legislatore nazionale con D.L. n.299 del 16 maggio 1994, convertito in L. 19 luglio 1994, n.451, ha previsto la sostituzione dei progetti di utilità collettiva in lavori socialmente utili, quali nuove forme temporanee di impiego dei giovani disoccupati.

La normativa in ultimo è stata ridisegnata con il D. Lgs. n.468/1997, che all'art.8 ha dettato una disciplina organica ed unitaria dello speciale rapporto di utilizzazione dei lavoratori in attività socialmente utili, con cui vengono precisati i diritti e gli obblighi dei lavoratori impegnati in questa attività.

In particolare al co. 15 dell'art.8 cit., il legislatore ha espressamente previsto l'erogazione dell'indennità di maternità di cui all'art.15-17 L. 1204/71, anche alle lavoratrici impegnate in L.S.U.

Previsione già, peraltro, adottata in via temporanea, solo nel 1995 nella catena dei decreti legge 31, 105, 232, 326, 416, 515 del 1995 e 39 e 510 del 1996, quest'ultimo l'unico convertito in legge (L. 28 novembre 1996, n.608) nulla disponendo a riguardo nè la normativa statale precedente (L. 67/88 e L. 451/94) nè quella regionale di recepimento.

Com'è noto la tutela della lavoratrice madre è costituzionalmente garantita dal combinato disposto degli artt. 3 e 37, 1° comma della Costituzione, che prevede per essa "gli stessi diritti e le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore" per adempiere alla sua "essenziale funzione familiare" affinchè non ne sia pregiudicata la sua posizione lavorativa. Tale principio è disciplinato in via generale dalla L. 1204/71, che ha dato un'ampia ed incisiva attuazione ai richiamati precetti costituzionali.

L'art.2 della richiamata legge 1204 prevede, infatti, il divieto di licenziamento delle lavoratrici nel periodo di gravidanza o puerperio; i successivi artt. 4 e 5

un periodo di astensione obbligatoria e la possibilità di fruire di periodi di astensione facoltativa (art.7) dal lavoro e di riposi giornalieri (art.10).

Gli artt. 15 e 17 della stessa L. 1204/71 prevedono per le lavoratrici subordinate l'erogazione dell'indennità di maternità.

La speciale ed adeguata protezione prescritta dalla norma costituzionale in favore della madre e del bambino è garantita, oltre che alle lavoratrici subordinate dalla L. 1204/71 citata, anche alle lavoratrici autonome dalla L. 29 dicembre 1987, n.546, che ha previsto anche per queste lavoratrici l'indennità di maternità, nonché dalla L. 11 dicembre 1990, n.379, riguardante le libere professioniste.

Come si può osservare da questo breve excursus normativo la Regione siciliana, che ha disciplinato con propria normativa progetti di utilità collettiva, non ha legiferato in favore delle lavoratrici madri impegnate in tali progetti e, pertanto, si applica la normativa nazionale.

Pertanto il rispetto della tutela della lavoratrice madre deve attuarsi pienamente anche nell'ambito della Regione siciliana, prescindendosi dal tipo di rapporto che essa intrattiene con il datore di lavoro (autonomo, subordinato) o dal tipo di attività lavorativa (attività socialmente utili, libera professionista) che essa svolge.

Peraltro unanime e costante giurisprudenza in numerose pronuncie ha più volte affermato che il principio di tutela di cui all'art. 37 della Costituzione impone alla legge di impedire che dalla maternità e dagli impegni connessi alla cura del bambino possano derivare conseguenze negative e discriminatorie (cfr. Corte Cost. 61 e 132 del 1991 e 181/93).

E ciò in relazione ai bisogni biologici del rapporto madre-figlio ma anche in relazione alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo strettamente connesse allo sviluppo della personalità del bambino (sentenze C. Cost. 1/87 e 332/88; 270/99).

Peraltro la rilevanza costituzionale del valore del ruolo di madre della lavoratrice comporta che nel

rapporto di lavoro "non possono frapporsi nè ostacoli, nè remore alla gravidanza e alla cura del bambino nel periodo di puerperio, dovendo essere assicurata "una adeguata protezione" al bambino e alla madre che deve essere posta in condizioni (di lavoro) tali da potere adempiere alla "sua essenziale funzione familiare" (cfr. Corte Cost. 423/95).

Inoltre le forme previdenziali previste dalla L. 1204/71 e 546/87 sono dirette non solo a fornire un aiuto economico alle donne lavoratrici ma a tutelare efficacemente la maternità (cfr. Corte Cost. 1/87, 179 e 181/93) "in relazione alla vita nascente fornendo alla madre un sussidio economico che le consenta di non diminuire il proprio precedente tenore di vita (Sent. 3/98) senza che vengano discriminate determinate categorie di lavoratrici, in quanto tutte devono godere della speciale protezione in occasione della maternità.

Ciò premesso con la sentenza n.310 del 1998 la Corte Cost. ha sostanzialmente ribadito quanto in precedenza affermato e cioè che la maternità deve essere ampiamente protetta in relazione all'essenziale funzione che la madre esercita nei confronti del figlio.

3. In relazione alla normativa considerata va osservato che se, da un lato, è vero che lo svolgimento di lavori socialmente utili o di attività di utilità collettiva "non determina la instaurazione di un rapporto di lavoro" (art.8, co. 1, D. lgs. 468/97) come afferma la Corte, è pur vero che tale attività seppure ha origine da motivi assistenziali riguarda pur sempre un impegno lavorativo a carattere continuativo e retribuito, anche se precario.

E poichè l'indennità di maternità è strettamente collegata all'esistenza della remunerazione per l'attività svolta, ne consegue che la mancata corresponsione verrebbe a ledere il principio di cui all'art.37 Cost.

La Corte ha così dichiarato (con la Sent. 310/1999) la illegittimità costituzionale dell'art.18 della l.r. 1 settembre 1993, n.25, nella parte in cui non prevede

l'applicabilità dell'art.15 della L. 1204/1971 alle lavoratrici madri impegnate nei lavori socialmente utili e di utilità collettiva ivi previsti.

A tal proposito sembra opportuno richiamare l'art.136 della Costituzione che così recita "...quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge ... la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione".

Pertanto le norme (nella fattispecie l'art.18 della l.r. 25/93) che per effetto della dichiarazione di incostituzionalità hanno perso vigore e sono state eliminate dall'ordinamento giuridico, non possono più avere applicazione, in quanto inefficaci e non sono "applicabili ad oggetti ai quali sarebbero state applicabili in base ai principi della successione delle leggi nel tempo. Pertanto è vietato a tutti assumere le norme dichiarate incostituzionali a canoni di valutazione di qualsivoglia fatto o rapporto, pur se venuto in essere prima della pronuncia della Corte" (cfr. Corte Cost. n.49 del 2 aprile 1970 e 29 dicembre 1966, n.127).

La cessazione dell'efficacia della norma a seguito della dichiarazione di illegittimità (che opera profuturo) ha, dunque, effetto immediato ed erga omnes e conseguentemente da quel momento non possono applicarsi le norme dichiarate illegittime.

Come è noto, le sentenze cosiddette additive come quella in oggetto dichiarano l'incostituzionalità di una norma "nella parte in cui non prevede e quindi esclude un quid che per l'effetto viene ad essere incluso nella regola iuris" (cfr. Corte Cost. 144, 149, 163 e 193/83; 44 e 78/88; 204/89).

Ora, tale modello di decisione è coesistente alla rimozione di leggi in contrasto con la Costituzione non per quel che dicono, ma per ciò che viceversa espressamente o implicitamente, escludono.

Perciò la dichiarazione di illegittimità della norma (di esclusione) comporta la introduzione della norma positiva (di inclusione) (cfr. R. Granata su F.I. p. I, 1371).

Peraltro, giova rilevare con riguardo

all'applicabilità della normativa di cui alla L. 1204/71 alle lavoratrici impegnate nei L.S.U. che sia l'Avvocatura distrettuale dello Stato (nota 21 dicembre 1993, n.2816), sia il Consiglio di Giustizia Amministrativa (parere 15 marzo 1994 n.134/94) hanno avuto occasione di esprimersi in ordine all'integrale applicabilità della L. 1204/71 al rapporto di cui all'art.23 della L. 67/88 "considerato che la speciale tutela della madre e del nascituro sancita dall'art.37 della costituzione sarebbe obbligatoria a prescindere dal rapporto di lavoro"; anche con riferimento all'indennità di maternità (cfr. nota 21/12/93 n.2816 Avvocatura). E ciò visto che ai sensi dell'art.23 L. 67/88 ai giovani utilizzati "si applicano le disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro ..." e che la l. 1204/71 prevede che l'indennità giornaliera alle lavoratrici madri è corrisposta con gli stessi criteri previsti per l'erogazione delle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria" senza che con ciò l'indennità de qua perda la natura di "sussidio corrisposto ... a titolo assistenziale" (cfr. C.G.A. 134/94 del 15 marzo 1994).

Considerato anche che nelle more della stesura del parere è stata approvata dalle Camere la L. 8 marzo 2000, n. 53 recante "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città che all'art. 3, comma 4, ha sostituito l'art.15 L. 1204/71.

Di conseguenza da quanto sopra detto, con specifico riguardo alla fattispecie sottoposta all'esame dello Scrivente, sembra che l'indennità di maternità di cui all'art.15 della L. 1204/71 (ora art.3, co. 4 L.53/2000), possa essere corrisposta alle lavoratrici impegnate nei lavori socialmente utili, che abbiano presentato istanza dopo l'emissione della sentenza della Corte 310/99 a nulla rilevando che a quella data la l.r. 25/93 aveva esaurito la sua efficacia, e rimanendo peraltro la materia disciplinata dalla normativa statale.

Infatti, si ritiene che, la dichiarazione di incostituzionalità abbia valenza interpretativa della norma

di cui all'art.18 L.r. 25/93, i cui effetti (ex nunc) si estendono nei confronti delle lavoratrici impegnate nei lavori socialmente utili, che pertanto hanno diritto alla corresponsione dell'indennità de qua.

Infine con riguardo all'ulteriore richiesta in ordine all'individuazione della fonte finanziaria e dell'organo competente al pagamento dell'indennità di maternità, si osserva che, ai sensi dell'art.7 del T.U. delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione siciliana (approvato con D.P. Reg. 28 febbraio 1979, n.70), la questione sembrerebbe esulare dalla competenza di questo Ufficio.

Tuttavia, considerato che la L. 1204/71 e il D. lgs. 468/97 prevedono che l'indennità di maternità è posta a carico dell'INPS, si ritiene che anche per le lavoratrici impegnate nei lavori socialmente utili essa sia a carico di questo Istituto.

Nelle superiori considerazioni è il parere dello scrivente.

\* \* \*

Ai sensi dell'art. 15, co. 2 del D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente sin d'ora all'accesso presso codesta Amministrazione al presente parere da parte di eventuali soggetti richiedenti.

Si ricorda poi che in conformità alla circolare presidenziale dell'8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

---

### **Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale**

*Ogni diritto riservato. Qualunque riproduzione, memorizzazione, archiviazione in sistemi di ricerca, anche parziale, con qualunque mezzo, è vietata se non autorizzata.*

*All rights reserved. Part of these acts may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, only with the prior permission.*

---