

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **85/2016** (ECLI:IT:COST:2016:85)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **GROSSI** - Redattore: **AMATO**

Udienza Pubblica del **22/03/2016**; Decisione del **22/03/2016**

Deposito del **13/04/2016**; Pubblicazione in G. U. **20/04/2016**

Norme impugnate: Art. 11, c. 3°, della legge della Regione siciliana 06/07/1976, n. 79.

Massime: **38832**

Atti decisi: **ord. 188/2015**

SENTENZA N. 85

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma terzo, della legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), promosso dalla Corte d'appello di Palermo, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra G.F. ed altro e la Presidenza della Regione siciliana ed altro, con ordinanza del 4 maggio 2015, iscritta al n. 188 del registro ordinanze 2015 e

Visto l'atto di costituzione di G.F. ed altro;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

udito l'avvocato Gaetano Armao per G. F. ed altro.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza emessa il 4 maggio 2015, la Corte d'appello di Palermo, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma terzo, della legge della Regione Siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), nella parte in cui stabilisce che la nomina e l'assunzione dei giornalisti preposti all'Ufficio stampa e documentazione presso la Presidenza della Regione avvenga al di fuori di una procedura concorsuale.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97, terzo comma, della Costituzione. Essa conterrebbe la previsione dell'instaurazione di un rapporto di lavoro pubblico subordinato alle dipendenze della Regione, prescindendo da qualsiasi procedura concorsuale. Non sarebbe, pertanto, garantito, attraverso la scelta delle migliori professionalità, il buon andamento della pubblica amministrazione e verrebbe introdotta un'ingiustificata disparità di trattamento con la generalità dei cittadini aspiranti a pubblici impieghi.

2. – Riferisce la Corte d'appello che il giudizio a quo ha per oggetto il reclamo avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Palermo che ha rigettato l'opposizione delle medesime parti reclamanti avverso la comunicazione della loro cessazione dall'incarico di giornalisti addetti all'ufficio stampa presso la Presidenza della Regione siciliana. In particolare, qualificando tale atto come un vero e proprio licenziamento, essi hanno chiesto che ne sia dichiarata la nullità, o comunque l'illegittimità, con le conseguenti statuizioni previste dall'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento).

Il giudice a quo evidenzia, inoltre, che – con ordinanza n. 146 del 2014 – questa Corte ha dichiarato inammissibile la medesima questione di legittimità costituzionale sollevata, nel primo grado dello stesso giudizio, dal Tribunale ordinario di Palermo il quale, a seguito della riassunzione del processo, dapprima ha rigettato le impugnative di licenziamento proposte dai ricorrenti e, successivamente, ha respinto l'opposizione avverso l'ordinanza conclusiva della fase sommaria.

Il rimettente, dopo avere esaminato il contenuto del rapporto tra i reclamanti e l'amministrazione regionale, ritiene che esso debba essere ricondotto alla figura tipica del rapporto di lavoro subordinato, ravvisando tutti gli elementi sintomatici che concorrono a configurare il rapporto di impiego pubblico; sussisterebbero, in particolare, il vincolo di subordinazione gerarchica, l'inserimento stabile nell'organizzazione dell'ente, l'utilizzazione sulla base di ordini di servizio o atti equivalenti, nel quadro di un orario di lavoro predeterminato, la stabilità e continuità del corrispettivo, l'esclusività nella prestazione dell'attività lavorativa.

All'epoca delle nomine dei reclamanti, la disposizione censurata, applicabile *ratione temporis*, prevedeva la procedura per la nomina di tali giornalisti, la quale comprendeva – fermo restando il requisito dell'iscrizione da almeno tre anni all'ordine professionale – il parere favorevole della Commissione legislativa permanente per le questioni istituzionali

presso l'Assemblea regionale, l'atto d'assenso della Giunta regionale e l'emissione del provvedimento di nomina da parte del Presidente della Regione.

Rileva la Corte d'appello che tale disciplina è stata modificata molto tempo dopo l'assunzione dei reclamanti e che, pertanto, risulterebbe ininfluyente, nel giudizio a quo, la normativa introdotta dalla legge statale 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e dall'art. 127 della legge della Regione siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), con la quale è stata recepita la disciplina nazionale. D'altra parte, ad avviso del giudice a quo, anche laddove si ritenesse che l'art. 11 della legge regionale n. 79 del 1976 sia stato implicitamente abrogato dalla successiva disciplina, ciò non potrebbe incidere, *ratione temporis*, sulla vicenda dei reclamanti.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata deve essere interpretata nel senso di prevedere la costituzione tra la Regione e i giornalisti addetti al suo ufficio stampa di un rapporto di lavoro subordinato, trattandosi di posti di organico istituiti con legge. Soltanto così potrebbe intendersi il testuale richiamo al «trattamento normativo ed economico previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro per i giornalisti, in relazione alle qualifiche di equiparazione», che viene ribadito dalle successive leggi regionali, precedenti alla nomina dei ricorrenti, che regolano la materia.

La disposizione dell'art. 11 non si limiterebbe, infatti, a stabilire un mero parametro di natura economica in relazione al compenso dei giornalisti dell'ufficio stampa regionale, ma renderebbe applicabile a tale rapporto di lavoro l'intero trattamento normativo ed economico previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, in relazione alle qualifiche di equiparazione.

Ad avviso del giudice a quo, tale ultima previsione dimostrerebbe che il rapporto di lavoro previsto dalla disposizione censurata è un rapporto di lavoro subordinato: il contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, infatti, non prevede qualifiche e figure professionali di lavoratori autonomi, ad eccezione di coloro che collaborano solo in modo occasionale con una testata giornalistica, ipotesi ontologicamente diversa rispetto al rapporto, di natura continuativa, previsto per l'addetto all'ufficio stampa della Regione siciliana.

Tale ricostruzione troverebbe conferma anche nell'interpretazione che la Regione ha dato dell'art. 11, attraverso l'applicazione – ai giornalisti così nominati – dell'intera disciplina dei rapporti di lavoro subordinato, anche in relazione all'orario di lavoro, alle assenze, alla concessione di ferie e permessi e al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

2.1.– In punto di rilevanza, la Corte d'appello afferma che dalla illegittimità costituzionale della disposizione in esame discenderebbero la nullità del rapporto e la qualificazione dell'attività prestata da tali giornalisti come prestazione di fatto, ai sensi dell'art. 2126 del codice civile. Andrebbe, pertanto, esclusa l'applicazione della disciplina limitativa dei licenziamenti e la tutela reintegratoria di cui all'art. 18 della legge n. 300 del 1970, invocata, in via principale, dai reclamanti.

Viceversa, se l'art. 11, comma terzo, della legge regionale n. 79 del 1976 fosse ritenuto costituzionalmente legittimo, il rapporto di lavoro subordinato costituitosi fra i reclamanti e la Regione siciliana sarebbe valido ed efficace ed il giudice dovrebbe valutare la legittimità del recesso del Presidente della Regione alla luce della disciplina in materia di licenziamenti, con le conseguenze da essa previste in caso di violazione, tra le quali l'applicazione dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970.

2.2.– Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente ravvisa il contrasto della disposizione regionale censurata con gli artt. 3 e 97, comma terzo, Cost.

In particolare, la mancata previsione di una procedura concorsuale – ai fini della nomina e della costituzione di rapporti di lavoro subordinato alle dipendenze di un ente pubblico territoriale – determinerebbe la violazione del principio secondo cui «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso».

La disposizione censurata, infatti, non prevede alcun procedimento concorsuale o comunque selettivo, rivolto al pubblico o a una determinata categoria di soggetti, bensì solo una procedura relativa ad autorizzazioni e pareri necessari per procedere alla nomina. Essa, ad avviso del rimettente, è volta a regolare il consenso dell'amministrazione rispetto alla richiesta di assunzione, ma non contempla in alcun modo una selezione tra più candidati con valutazione comparativa dei rispettivi titoli professionali. Si tratterebbe, in definitiva, di un meccanismo di ingresso per cooptazione, in cui la scelta del candidato viene rimessa ad un atto potestativo dell'autorità regionale, in mancanza di qualsiasi criterio selettivo di natura obiettiva.

La Corte d'appello ritiene, inoltre, che la disposizione censurata non possa essere ricondotta alle ipotesi di deroga legittima al principio secondo cui «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso». Tali deroghe, infatti, – seppure previste espressamente dallo stesso art. 97, terzo comma, Cost. – devono essere «delimitat[e] in modo rigoroso» (sentenze n. 215 del 2009 e n. 363 del 2006). Esse si giustificano solo in presenza di «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico» (sentenza n. 81 del 2006), e a condizione che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico (sentenze n. 225 del 2010 e n. 215 del 2009). La deroga al principio del concorso pubblico, pertanto, deve essere essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sentenza n. 293 del 2009).

Viceversa, ad avviso della Corte d'appello, la disposizione censurata non indica quali siano le peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico che avrebbero indotto il legislatore a discostarsi dalla regola del pubblico concorso. Inoltre, essa – nel prevedere come unico requisito una minima anzianità di iscrizione all'albo, senza alcun riferimento ad una valutazione comparativa di titoli professionali – non sarebbe rispettosa dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alle deroghe consentite.

In riferimento alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., la Corte d'appello ritiene che la previsione di un'assunzione nella pubblica amministrazione, al di fuori della regola del concorso, valevole per la generalità dei cittadini, introduca una irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento con tutti coloro che aspirino al pubblico impiego.

3.– Sono intervenute in giudizio le parti reclamanti del giudizio a quo, le quali hanno chiesto che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente sia dichiarata non fondata.

Le parti intervenienti affermano che il rapporto intercorso con la Regione debba qualificarsi come lavoro subordinato in considerazione della normativa che disciplina l'ufficio stampa. Tuttavia, la mancata previsione dell'accesso mediante concorso non violerebbe l'art. 97 Cost., in quanto sarebbe pur sempre prevista una procedura «paraconcorsuale», aperta a qualsiasi interessato e volta ad accertare la sussistenza dei requisiti.

D'altra parte, nel caso in esame, la mancata previsione dell'espletamento di una procedura concorsuale sarebbe giustificata dalla peculiarità delle professionalità da reclutare (giornalisti professionisti), nonché dall'esigenza di assicurare la continuità del funzionamento dell'ufficio stampa, che altrimenti sarebbe compromessa dai tempi necessari all'espletamento del concorso. Ad avviso dei reclamanti, ricorrerebbero, quindi, i presupposti in presenza dei quali la giurisprudenza costituzionale ritiene ammissibile la deroga al principio del concorso.

Le parti private chiedono, comunque, che tale principio sia bilanciato con quello del legittimo affidamento, quale corollario del principio di certezza del diritto, in considerazione del lungo tempo per il quale il rapporto in esame si è, in concreto, protratto.

Viene, infine, evidenziato che ai giornalisti addetti all'ufficio stampa si applica non già il contratto collettivo regionale di lavoro dei dipendenti della Regione, bensì il contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, espressamente richiamato dal decreto di assunzione. Pertanto, in base alla giurisprudenza della Corte di cassazione, non troverebbe applicazione la disciplina della necessaria assunzione tramite concorso pubblico, in quanto i rapporti di lavoro in esame sono disciplinati da contratti collettivi di natura privatistica.

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza emessa il 4 maggio 2015, la Corte d'appello di Palermo, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma terzo, della legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), nella parte in cui stabilisce che la nomina e l'assunzione dei giornalisti preposti all'Ufficio stampa e documentazione presso la Presidenza della Regione avvenga al di fuori di una procedura concorsuale.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97, terzo comma, della Costituzione. Essa conterrebbe la previsione dell'instaurazione di un rapporto di lavoro pubblico subordinato alle dipendenze della Regione, prescindendo da qualsiasi procedura concorsuale. Non sarebbe, pertanto, garantito, attraverso la scelta delle migliori professionalità, il buon andamento della pubblica amministrazione e verrebbe introdotta una ingiustificata disparità di trattamento con la generalità dei cittadini aspiranti a pubblici impieghi.

2. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma terzo, della legge della Regione siciliana n. 79 del 1976 è inammissibile.

2.1 – In via preliminare, va rilevato che il giudice a quo, dopo avere esaminato il contenuto del rapporto intercorso tra i reclamanti e l'amministrazione regionale, ritiene che in esso ricorrano tutti gli elementi sintomatici che concorrono a configurare il rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze dell'amministrazione.

Va tuttavia rilevato che il tenore letterale del terzo comma dell'art. 11 della legge n. 79 del 1976 non contiene alcuna indicazione dalla quale inferire, come conseguenza necessitata dal contenuto precettivo della norma, il connotato della subordinazione né, a fortiori, la costituzione di un rapporto di impiego pubblico.

La motivazione dell'ordinanza di rimessione non offre elementi che consentano di ritenere che la stessa qualificazione in termini di subordinazione, oltre che positivamente verificata nella fattispecie concreta sottoposta all'esame del giudice a quo, sia imposta dal contenuto precettivo della norma censurata.

Non viene infatti considerata, neppure per confutarla, una diversa interpretazione della disposizione – già sperimentata dalla Corte dei conti in sede giurisdizionale – secondo la quale le stesse modalità di nomina ivi previste, che prescindono da una procedura selettiva, nonché la circostanza che l'ufficio stampa sia alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, attesterebbero la volontà del legislatore regionale di configurare un rapporto di collaborazione professionale autonoma e di tipo fiduciario.

Secondo questa interpretazione, la disciplina in esame qualifica il rapporto tra l'amministrazione regionale siciliana ed giornalisti del suo ufficio stampa in termini di collaborazione autonoma, sulla base di determinanti elementi di fiduciarità, trattandosi di incarichi inerenti all'organizzazione ed al funzionamento di un ufficio posto alle dirette dipendenze della Presidenza della Regione.

Nelle ricordate pronunce della Corte dei conti in sede giurisdizionale, è stato evidenziato, tra l'altro, che i giornalisti addetti all'ufficio stampa regionale non figurano iscritti in alcuno dei ruoli organici del personale dipendente dall'amministrazione regionale e che nei medesimi ruoli organici non è compresa alcuna "area" relativa a "dipendenti" in servizio presso la Regione assunti con la qualifica funzionale di "giornalista" o ad essa assimilata.

D'altra parte, il riferimento – contenuto nel primo comma del medesimo art. 11 – al trattamento giuridico e normativo previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti è ricorrente per le prestazioni rese da giornalisti in favore di pubbliche amministrazioni. Esso, lungi dal costituire un indice della natura subordinata del rapporto, appare destinato a stabilire uno specifico parametro oggettivo al quale commisurare il compenso da corrispondere ai giornalisti addetti a tali uffici, tenuto conto della loro possibile composizione «eterogenea», in quanto comprensiva di rapporti di collaborazione autonoma.

Tali caratteri degli uffici stampa delle amministrazioni pubbliche saranno esplicitamente riconosciuti dalla legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) la quale detta, in materia, una disciplina sistematica. Viene espressamente previsto che tali uffici – che la legge della Regione siciliana 29 dicembre 1980, n. 145 (Norme sull'organizzazione amministrativa e sul riassetto dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale) aveva già configurato come uffici di diretta collaborazione – siano composti, sia da personale di ruolo, sia da personale esterno.

Va, infine, rilevato che, ai fini della valutazione della legittimità della disposizione censurata, non rileva la connotazione in concreto assunta dal rapporto intercorso tra le parti, ed in particolare l'eventuale scostamento del rapporto di fatto, nel suo concreto atteggiarsi, dal modello prefigurato dal legislatore regionale. L'effettivo svolgimento del rapporto di lavoro in esame nelle forme della subordinazione, positivamente riscontrate dal giudice a quo, non costituisce, infatti, una conseguenza necessitata dall'applicazione della norma censurata.

Al contrario, ciò potrebbe determinare, in ipotesi, l'invalidità del rapporto di lavoro per violazione di quelle norme imperative, le quali pongono la condizione del pubblico concorso per le assunzioni a tempo indeterminato, nonché il divieto di procedere ad assunzioni di personale non di ruolo o fuori organico.

Da tale invalidità discenderebbe, come rilevato dallo stesso giudice a quo, l'applicabilità della disciplina di cui agli artt. 2126 e 2129 del codice civile. In tal caso, però, sarebbe esclusa la necessità di fare applicazione della disposizione censurata e verrebbe meno la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

2.2.– Va inoltre rilevato, sotto un diverso ed ulteriore profilo, che l'ordinanza di rimessione, pur riconoscendo l'intervenuta abrogazione implicita della disposizione censurata per effetto dell'art. 9 della legge statale n. 150 del 2000, e dell'art. 127 della legge regionale n. 2 del 2002, non fornisce un'adeguata motivazione della rilevanza della questione ai fini della decisione in ordine alla domanda di ricostituzione de iure del rapporto di lavoro. Tale domanda è volta, infatti, all'integrale ripristino dell'originario contenuto contrattuale, in tutte le condizioni preesistenti alla sua risoluzione. Questo risultato potrebbe essere, tuttavia, precluso dalla sopravvenuta modifica del quadro normativo in base al quale il rapporto era stato concluso e, conseguentemente, difetterebbe anche per questa ragione la rilevanza della

questione di legittimità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, terzo comma, della legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97, terzo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Palermo, sezione lavoro, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.