

Sentenza: 10 settembre 2020, n. 200

Materia: pubblico impiego – procedure concorsuali per l’accesso agli impieghi regionali – regolamentazione dei profili giuridici e corrispondenti trattamenti economici dei giornalisti addetti all’ufficio stampa delle pubbliche amministrazioni

Parametri invocati: articoli 2, 3, 31, 51, comma primo, 97, comma quarto, e 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto:

- artt. 2, commi 1 e 2, e 30, comma 1, della legge Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l’anno 2019);
- legge Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica).

Esito:

- Illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2, della legge Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l’anno 2019) nella parte in cui ha sostituito l’art. 16, comma 11, della legge Regione Liguria 25 marzo 1996, n. 15 (Norme sull’assunzione agli impieghi regionali);
- Illegittimità costituzionale dell’art. 30, comma 1, della l.r. 29/2018 e dell’intera legge Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica);
- Infondatezza e cessazione della materia del contendere per tutte le altre questioni

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto l’impugnazione degli artt. 2, commi 1 e 2, e 30, comma 1, della legge Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l’anno 2019) e, con separato ricorso, dell’intera legge Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica). La disciplina contenuta in tale legge è strettamente connessa a quella dettata dall’art. 30, comma 1, della l.r. 29/2018; pertanto, la Corte ha riunito i giudizi in ragione della loro connessione oggettiva.

L’art. 2, comma 1, della l.r. n. 29 del 2018, ha sostituito l’art. 6 della legge della Regione Liguria 25 marzo 1996, n. 15 (Norme sull’assunzione agli impieghi regionali) disciplinando le modalità di pubblicazione e comunicazione del diario delle prove dei concorsi per l’accesso agli impieghi regionali. Secondo il ricorrente, la disposizione così come riformulata, violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera l), 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost. In primo luogo, si asserisce la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, poiché le forme di pubblicità previste nella norma regionale non corrisponderebbero a quelle previste dall’art. 6, comma 1, del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi), come richiamato dall’art. 70, comma 13, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). In secondo luogo, le forme di pubblicità previste

dall'art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 487 del 1994 rappresenterebbero una diretta attuazione degli artt. 51 e 97 Cost., con conseguente violazione anche di tali parametri.

La Corte respinge le censure governative ritenendo che la norma regionale impugnata, che regola la pubblicazione del diario delle prove di concorso e le modalità di convocazione dei candidati, rientri nella competenza legislativa residuale della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Secondo la giurisprudenza costante della Corte i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione. La precisazione delle modalità con cui deve avvenire la pubblicazione del diario delle prove, nonché la convocazione dei singoli candidati, costituisce un profilo inerente alla disciplina della procedura concorsuale pubblicistica per l'accesso ai ruoli regionali e, come tale, pertanto, rientra nella competenza residuale delle Regioni. Tale competenza, nel caso di specie, è stata esercitata dalla Regione Liguria adottando forme di pubblicità che appaiono adeguate allo scopo, nel rispetto dei principi di trasparenza della procedura e di accessibilità in favore dei candidati. È prevista, infatti, la pubblicazione del diario nel sito istituzionale dell'ente, in coerenza della regola generale dettata in materia di pubblicità legale degli atti e dei provvedimenti amministrativi dall'art. 32, comma 1, della legge n. 69 del 2009 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile), prevedendo comunque la comunicazione scritta personale ai singoli candidati qualora il ridotto numero dei candidati lo consenta. In tal modo, non sussiste per i giudici, neanche la dedotta violazione degli artt. 51 e 97 Cost.

L'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 29 del 2018 ha modificato i commi 9, 10 e 11 dell'art. 16 della l.r. n. 15 del 1996.

Il comma 9, come riformulato dalla disposizione impugnata, prevede per le assunzioni in tutte le categorie l'accertamento facoltativo della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse. Secondo il ricorrente, la previsione di un simile accertamento come facoltativo, e non come obbligatorio, determinerebbe la violazione degli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in considerazione anche di ciò che prevede la corrispondente normativa statale in tema di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 37, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001. Per la Corte, la questione di legittimità è infondata poiché la disposizione censurata è ascrivibile alla competenza residuale regionale ex art. 117, quarto comma, Cost.. Per i giudici, la Regione, nell'esercizio della propria discrezionalità nella materia dell'organizzazione amministrativa regionale, *“ben può calibrare i requisiti di accesso alle selezioni pubbliche in relazione al profilo professionale di volta in volta valutato, affiancando le conoscenze informatiche ad altri requisiti ritenuti pertinenti per lo svolgimento delle mansioni dedotte nel contratto. La formulazione della disposizione impugnata, nel prevedere come meramente facoltativo l'accertamento delle conoscenze informatiche, consente all'amministrazione di valutarne l'effettiva necessità, in coerenza con i principi di parità nell'accesso agli uffici pubblici e di buon andamento dell'amministrazione, sottesi agli invocati artt. 3, 51 e 97 Cost.”*.

Il comma 10 dell'art. 16 della l.r. n. 15, come sostituito dalla disposizione impugnata, prevede che le assunzioni a tempo determinato avvengano per chiamata dei candidati nel rispetto dell'ordine di avviamento o graduatoria e che qualora sia necessario assumere più dipendenti con uguale decorrenza, e per periodi di diversa durata, l'assunzione per il periodo più lungo avvenga nei confronti dei candidati risultati idonei seguendo l'ordine della graduatoria o dell'elenco.

Secondo il ricorrente, questa disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 1, comma 361, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in quanto disciplinerebbe la fattispecie dello scorrimento delle graduatorie in

modo difforme dalla normativa statale di riferimento. Nelle more del giudizio, la disposizione censurata è stata abrogata e quindi la Regione ha concluso per l'intervenuta cessazione della materia del contendere. La Corte ha ricordato che per giurisprudenza costante lo *ius superveniens* determina la cessazione della materia del contendere purché la modifica sia soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e la norma censurata non abbia, medio tempore, ricevuto applicazione. Poiché in tal caso è stata provata la sussistenza di entrambi i presupposti la Corte dichiara cessata la materia del contendere.

Per il comma 11 dell'art. 16 della l.r. 15 del 1996, come modificato dal censurato art. 2, comma 2, della l.r. 29 del 2018, i candidati che si trovino nel periodo corrispondente all'interdizione anticipata dal lavoro e all'astensione obbligatoria per maternità rimangono in graduatoria per essere poi richiamati in caso di ulteriore utilizzo della graduatoria stessa al termine del predetto periodo. L'Avvocatura dello Stato lamenta la violazione degli artt. 2, 3, 31 e 51 Cost. in relazione all'art. 3 del d.lgs. 151 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), in quanto, nel dettare regole peculiari per il personale in aspettativa per maternità, finirebbe con l'introdurre una discriminazione in ragione dello stato di gravidanza e della assenza per maternità. Anche per questa norma regionale, nelle more del giudizio, è intervenuta l'abrogazione; tuttavia la Corte non ha ritenuto cessata la materia del contendere ritenendo non provata la mancata applicazione, medio tempore, della norma impugnata che viene ritenuta illegittima poiché prevede che non possono essere assunti quei candidati che si trovino nei periodi corrispondenti al congedo obbligatorio per maternità o all'interdizione anticipata dal lavoro; ad essi viene illegittimamente negato il diritto all'immediata assunzione in servizio e se ne posticipa l'accesso al momento del successivo – ma solo eventuale – scorrimento della graduatoria. Ciò determina una palese discriminazione in ragione dello stato di gravidanza e di maternità.

L'art. 30, comma 1, della l.r. n. 29 del 2018 ha introdotto una norma di interpretazione autentica dell'art. 29, comma 2, lettera d), secondo periodo, della legge della Regione Liguria 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria). Essa disciplina il profilo professionale e il trattamento economico attribuibile al personale dell'Ufficio stampa dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale. L'Avvocatura erariale ha impugnato la norma *de qua* per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto essa consisterebbe in una norma innovativa, e non di mera interpretazione, diretta a cristallizzare il trattamento economico e giuridico applicabile al personale assunto in data anteriore al 21 maggio 2018, senza alcun rinvio alla contrattazione collettiva di settore rappresentata dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto «Funzioni locali», per il periodo 2016-2018, sottoscritto in data 21 maggio 2018. Successivamente alla proposizione del ricorso, la norma impugnata è stata abrogata ma il legislatore regionale ha contestualmente introdotto una nuova norma di interpretazione autentica, simile a quella abrogata, contenuta nell'art. 1 della l.r. n. 5 del 2019. In questo caso, l'Avvocatura dello Stato ha impugnato l'intera legge regionale n. 5 del 2019 che, oltre all'art. 1 di cui abbiamo detto, contiene anche l'art. 2, rubricato «Dichiarazione d'urgenza» per la violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la nuova norma di interpretazione autentica comporterebbe la disapplicazione, *in parte qua*, del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018. Da tale disapplicazione conseguirebbe una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici, oltre che la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Per l'esame della questione la Corte ricostruisce il quadro normativo cui ascrivere la legge impugnata.

La legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), prevede all'art. 9 che le pubbliche amministrazioni possono dotarsi di un ufficio stampa il cui personale è iscritto all'albo nazionale dei giornalisti ed è costituito da dipendenti di amministrazioni pubbliche, anche in comando o fuori ruolo (ovvero, da personale estraneo alla p.a.). Il comma 5 dell'art. 9 ha, inoltre, stabilito che l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali del personale addetto agli uffici stampa sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. Per molti anni tale speciale area di contrattazione non è stata creata; pertanto, alcune Regioni – tra queste anche la Liguria – hanno applicato le previsioni del vigente contratto collettivo dei giornalisti, stipulato dalle organizzazioni degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI). L'art. 29, comma 2, lettera d), secondo periodo, della l.r. Liguria n. 25 del 2006, con specifico riferimento al personale dell'Ufficio stampa della Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale, ha stabilito che fino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, sono attribuiti a quel personale i profili professionali e l'equivalente trattamento economico previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti. In data 21 maggio 2018 è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale del comparto «Funzioni locali», per il triennio 2016-2018, che, all'art. 18-bis, ha istituito i nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione delle amministrazioni locali. L'allegata dichiarazione congiunta n. 8 ha inoltre preso in considerazione la situazione di quel personale al quale, in forza di specifiche, vigenti leggi regionali in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria, stabilendo, per tale personale, di rimandare ad apposita contrattazione la specifica regolazione di raccordo atta a disciplinare l'applicazione delle norme di cui all'art. 18-bis. In tale quadro normativo si collocano le disposizioni regionali impugnate. Con la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2018 il legislatore ligure ha stabilito che l'inciso *sino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni* (espressione contenuta nel secondo periodo della lettera d) del comma 2 dell'art. 29 della legge reg. Liguria n. 25 del 2006), deve essere inteso nel senso che l'accordo collettivo nazionale quadro è quello definito a seguito dell'apposita sequenza contrattuale di cui alla dichiarazione congiunta n. 8 al CCNL funzioni locali del 21 maggio 2018. In tal modo, secondo il ricorrente, si è disposta l'applicazione del contratto collettivo dei giornalisti anche oltre l'entrata in vigore del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018. La successiva disposizione di cui all'art. 1 della l.r. 5 del 2019 ha abrogato l'intero comma 1 dell'art. 30 della l.r. n. 28 del 2019, ed ha riproposto in modo identico la prima parte, con l'effetto di confermare l'applicazione del contratto collettivo dei giornalisti anche oltre l'entrata in vigore del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, ma comunque fino all'entrata in vigore della specifica regolazione di raccordo di cui alla dichiarazione congiunta n. 8. Il quadro normativo così ricostruito si arricchisce di altra disposizione statale contenuta nell'art. 1, comma 160, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) che introduce il comma 5 bis dell'art. 9 della legge n. 150 del 2000, che con decorrenza 1° gennaio 2020, così dispone: *Ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni di cui al comma 1 ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, risulti applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico per effetto di contratti individuali sottoscritti sulla base di quanto previsto dagli specifici ordinamenti dell'amministrazione di appartenenza, può essere riconosciuto il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai predetti contratti collettivi nazionali di lavoro, mediante riconoscimento, per la differenza, di un assegno ad personam riassorbibile, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con le modalità e nelle*

misure previste dai futuri contratti collettivi nazionali di lavoro. La Corte costituzionale è già intervenuta su tale disposizione ritenendo che la norma “deve intendersi riferita unicamente ai rapporti di lavoro dei singoli soggetti, ancorché la loro regolazione con il contratto di lavoro giornalistico abbia trovato fonte e ragione in normative regionali, che tale applicazione espressamente autorizzavano, mentre non potrebbe intendersi quale ratifica di tali leggi regionali anche al fine di autorizzazione della spesa da parte dell’ente locale” (sentenza n. 112 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto).

Alla luce del ricostruito quadro normativo, per i giudici le due disposizioni impugnate sono illegittime poiché l’applicazione a una categoria di personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall’ARAN ma dalle organizzazioni degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, viola l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra nella materia “ordinamento civile” di competenza esclusiva statale. Invero, si tratta di un rapporto di lavoro che, a seguito della privatizzazione, è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla specifica contrattazione collettiva, espressamente regolata dall’art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001. L’art. 40 del d.lgs. 165/2001 prevede, al comma 2, ultimo periodo, che nell’ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità. Proprio alla luce di tale previsione, il CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018 ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa in questione, con la conseguenza che la legge impugnata viola la sfera di competenza statale, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del pubblico impiego.