



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Toscana	Legge n° 69 del 24/07/2020	BUR n°73 del 29/07/2020
ID:14096	Esito: Impugnativa	(Scadenza 27/09/2020)

Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011.

Con la presente legge la Regione Toscana detta disposizioni inerenti l'inquadramento del personale giornalista delle strutture speciali per le attività di informazione del Consiglio regionale e degli organi di governo della Regione, definendone, in via transitoria, il relativo trattamento giuridico ed economico.

Tuttavia la presente legge è censurabile per le seguenti motivazioni:

La legge regionale in oggetto contempla talune disposizioni che appaiono costituzionalmente illegittime, in quanto contrastanti con le norme generali inerenti la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, riconducibile all'ordinamento civile ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera I), comma 3, in materia di finanza pubblica e all'articolo 3 (principio di uguaglianza) della Costituzione.

La vigente normativa in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è contenuta nel decreto legislativo n.165 del 2001, concernente "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" e dalla legge n. 150 del 2000 concernente "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni".

Secondo il consolidato orientamento della Corte Costituzionale

secondo cui, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e della contrattazione collettiva e la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici (articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001). Pertanto, in relazione al riparto di competenza tra Stato e Regione, ciò comporta che la disciplina del trattamento economico e, più in generale di quella del rapporto di impiego pubblico, ivi compresa la materia degli inquadramenti del personale, rientra nella materia "ordinamento civile" riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 203 del 2012, nn. 160 e 175 del 2017, sentenza n. 154 del 2019).

La stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale nella recente sentenza n. 112/2020 e nelle precedenti decisioni di analogo tenore, le nn. 10 e 81/2019 ha così argomentato: "In riferimento all'art. 2, commi 2 e 6, della legge regionale impugnata, la posizione degli addetti agli uffici stampa regionali va esaminata alla luce delle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e successive modifiche e integrazioni".

Il d.lgs. n. 165 del 2001 demanda la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici alla contrattazione collettiva, secondo le modalità dettate dall'art. 40.

Con riferimento ai dipendenti pubblici che siano altresì giornalisti, rilevano l'art. 9, comma 2, della legge n. 150 del 2000, che prevede che «gli uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti» e, il successivo comma 5, secondo cui «negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti». Tale disposizione prevede per le sole Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione, agli addetti agli uffici stampa, del contratto collettivo riconosciuto dai singoli ordinamenti, fino alla definizione di una specifica disciplina in sede di contrattazione collettiva e comunque non oltre il 31 ottobre 2019.

La peculiare posizione degli addetti agli uffici stampa regionali trova oggi una regolamentazione nell'intervenuta normativa di cui alla 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 ha introdotto il comma 5-bis nella legge

n. 150 del 2000, dove viene stabilito che ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni che, prima dei contratti collettivi pubblici relativi al 2016-2018, godevano del contratto nazionale di lavoro giornalistico più favorevole rispetto a quello stabilito dai citati contratti collettivi, può essere riconosciuto il mantenimento del più favorevole trattamento in godimento tramite assegno ad personam riassorbibile.

Tale norma, essendo contenuta nella legge di bilancio, decorre dal 10 gennaio 2020, con riferimento alla possibilità per le amministrazioni di valutare discrezionalmente il mantenimento dell'assegno ad personam.

Si tratta di norma che 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.

È, dunque, evidente che la regolazione del rapporto di lavoro del personale in questione è riconducibile alla competenza statale in materia di ordinamento civile, come questa Corte ha avuto modo di affermare con le sentenze n. 10 e n. 81 del 2019, con cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale di due previsioni regionali analoghe a quelle oggetto del presente giudizio, l'una della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'altra della Regione Lazio, che prevedevano l'applicazione del contratto giornalistico agli addetti agli uffici stampa regionali, sul presupposto dell'illegittima invasione della sfera di competenza del legislatore statale, a cui spetta in via esclusiva porre la disciplina del rapporto di lavoro pubblico.

Ed in vero, il contratto collettivo relativo al personale del comparto funzioni locali (negoziato dall'A RAN e dalle organizzazioni sindacali del comparto) ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa regionali, così da escludersi la legittimità di una legge regionale che prevede «l'applicazione ai giornalisti inquadrati, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana», poiché lesiva della sfera di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera I), Costituzione e delle leggi statali di disciplina della contrattazione collettiva del pubblico impiego (sentenza n. 10 del 2019).

La particolare area di contrattazione prevista dalla disciplina statale, peraltro, non è stata mai attuata dalla contrattazione collettiva e la posizione degli addetti agli uffici stampa regionali,

come già detto, è attualmente definita non già da un contratto negoziato dal sindacato dei giornalisti, ma dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali per il triennio 2016-2018, non sottoscritto dalla Federazione nazionale della stampa italiana.

Non risulta attuata la speciale sezione contrattuale per specifiche professionalità, prevista dal comma 2 dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001. Tuttavia la mancata attuazione della disciplina statale non esclude che la legge reg. Basilicata n. 7 del 2001, la quale prevede che gli uffici stampa regionali operano come redazioni giornalistiche e che agli addetti si applica il contratto nazionale di lavoro dei giornalisti e prevede, altresì, una specifica area di contrattazione tra gli organi regionali e l'Associazione della stampa di Basilicata, invada la competenza statale, con riferimento all'ordinamento civile.

La suddetta invasione di competenza è funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., avendo determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale giornalistico, originato da un'autorizzazione priva di valido presupposto normativo, non potendo la Regione allocare risorse in difetto di competenza legislativa.

Quindi, la definizione di un trattamento economico attraverso legge regionale, operato mediante la tecnica del rinvio ad un contratto collettivo nazionale del settore privato, quale quello dei giornalisti, non solo integra una fonte di disciplina diversa dalla contrattazione collettiva del pubblico impiego regolata dal d.lgs. n. 165 del 2001, ma, nella prospettiva propria dello specifico giudizio a qua, comporta un aumento illegittimo della spesa. Tale aumento esorbita dalle risorse entro cui si muove la stessa contrattazione collettiva pubblica, risorse che sono assegnate dal legislatore statale tenendo conto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e che vedono nei limiti alla spesa per il personale un importante strumento di contenimento per assicurare l'equilibrio di bilancio di tutto il settore pubblico allargato.'.

In particolare vengono censurate le seguenti disposizioni:

- 1) L'articolo 1, comma 1, della legge de qua recante "Inquadramento del personale giornalista" inquadra il personale giornalista nella categoria D del CCNL Funzioni locali mentre il comma 2, richiamando la legge di bilancio n. 160 del 2019 (che ha introdotto il comma 5-bis all'art. 9 della Legge n. 150/2000) attribuisce un assegno ad personam riassorbibile. Il comma 3 affida ad una deliberazione della Giunta regionale l'attuazione dei precedenti commi 1 e 2, ivi compresa la definizione di tabelle di equiparazione; il comma 5, poi circoscrive l'efficacia dei predetti commi solo fino alla sottoscrizione del contratto integrativo

successivo al CCNL Funzioni locali 2016-2018 per l'attuazione dell'articolo 18-bis del medesimo CCNL recante "Istituzione dei nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione". Tali previsioni (disciplina del trattamento economico, ivi compresa la materia degli inquadramenti del personale) sono disciplinate dalle disposizioni del codice civile e della contrattazione collettiva di competenza, quindi, del legislatore statale e pertanto si pongono in contrasto con l'articolo 40 del D.lgs. N.165 del 2001, in violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera I) in materia di ordinamento civile nonché del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Lo stesso legislatore regionale mostra di avere consapevolezza che la disciplina anche di tale personale, in particolare, con espresso riferimento alla individuazione di tabelle di equiparazione, riconducibili alla materia del trattamento giuridico ed economico del personale, non può che essere retta dalle disposizioni della contrattazione collettiva.

Quanto alla transitorietà della norma, c.d. clausola di cedevolezza, si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 81/2019 secondo cui "quanto al carattere transitorio della disciplina regionale oggetto di impugnativa, è da osservare che il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria".

In ordine alla predisposizione delle suddette tabelle di equiparazione, da cui discenderebbero effetti giuridico/economici, sembrerebbe altresì ricorrere l'ipotesi di violazione dell'articolo 3 della Costituzione. Ed infatti tale disciplina, in quanto valevole (seppur per un periodo limitato) per il solo personale della regione Toscana, si porrebbe in contrasto con il principio di egualità fra i cittadini e, nella specie, fra i lavoratori pubblici della categoria in argomento per i quali solo il CCNL assicurerrebbe uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale.

2) L'articolo 3 della legge de qua recante "Fondo salario accessorio del personale del comparto" introduce espressamente una deroga al limite imposto dall'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75 del 2017. La disposizione prevede che il limite delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, è stabilmente incrementato dei risparmi che conseguono dal progressivo riassorbimento dell'assegno "ad personam" previsto dall'articolo 1, comma 160, della legge n. 160/2019 (legge di bilancio 2020), a seguito dell'inquadramento del personale giornalista nel nuovo ordinamento professionale, i quali sono riconvertiti al finanziamento dei fondi per il trattamento accessorio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 67, comma 2, lettera d), del CCNL Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018. Sempre la medesima disposizione regionale, consente di incrementare il predetto limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto

legislativo n. 75/2017, anche per le risorse stanziate nell'esercizio 2019 per le retribuzioni variabili di tale personale.

La norma regionale interviene sia in una materia disciplinata dalla contrattazione collettiva, recante le modalità di costituzione e di appostamento delle risorse finanziarie nel "Fondo risorse decentrate" di cui all'art 67 del CCNL Funzioni locali relativo al triennio 2016-20182 sia in materia di limiti al trattamento accessorio normativamente disciplinati dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, come peraltro anche espressamente richiamati dal comma 11, del articolo 67, del citato CCNL.

Tale disposizione determina anche effetti emulativi da parte di altre regioni, che dovranno applicare le modalità di attribuzione e di riassorbimento dell'assegno "ad personam" previsto dall'articolo 1, comma 160, della legge n. 160/2019 (legge di bilancio 2020).

Inoltre, dal punto di vista degli effetti finanziari, con la disposizione regionale in esame confluiscono nel "Fondo risorse decentrate" emolumenti retributivi in forma duplicata in quanto, nella quantificazione dell'assegno "ad personam" soggetto a graduale riassorbimento, risultano ricomprese anche le voci retributive di parte variabile del Contratto nazionale di lavoro giornalistico (CNLG) che, in tale ambito negoziale privatistico, assumono generalmente natura fissa e ricorrente, con ciò determinando una evidente duplicazione di oneri a carico della finanza pubblica.

Infine, la citata norma regionale risulta prevaricare anche le future determinazioni che saranno assunte in sede negoziale, all'esito dell'apposita sequenza contrattuale prevista dalla dichiarazione congiunta n. 8 allegata al CCNL Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018, sottoscritta tra l'Aran e le Organizzazioni Sindacali con l'intervento della FNSI, volta proprio a disciplinare in maniera omogenea le modalità di attribuzione e di riassorbimento del predetto dell'assegno "ad personam".

La disposizione regionale in esame contrasta con l'art. 117, secondo comma , lett I) della Costituzione, il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile, nonché con il comma 3 del medesimo articolo, in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

3) L'articolo 8 recante "Inquadramento del personale giornalistico. Sostituzione dell'articolo 5 della l.r. 9/2011" nel modificare l'articolo 5 della legge regionale n. 9 del 2011, interviene sull'inquadramento del personale giornalista appartenente al ruolo unico regionale in servizio a tempo indeterminato presso l'Ufficio stampa del Consiglio regionale. Su questo punto ci si riporta alle osservazioni formulate per l'articolo

1, richiamandosi ancora una volta la sentenza della Corte Costituzionale n. 213 del 2012, secondo cui anche la materia degli inquadramenti del personale, è riservata dalla legge alla contrattazione collettiva (art. 40, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001.n. 165).

Per i motivi esposti, si ritiene di proporre l'impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale degli articoli 1, comma 1, comma 2, comma 3 e conseguentemente il comma 5 che contiene la clausola di cedevolezza avente carattere di transitorietà della norma, dell'articolo 3 e dell'articolo 8 della legge della Regione Toscana n.69 del 2020 per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera I) e terzo comma, in materia di ordinamento civile e di coordinamento della finanza pubblica e del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.