

## **Sentenza: 6 luglio 2020, n. 133**

**Materia:** pubblico impiego – Norme di interpretazione autentica

**Parametri invocati:** articoli 3, e 97, quarto comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 1 della legge Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, (Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 “Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005”)

**Esito:** Illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, (Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 “Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005”)

**Estensore nota:** Paola Garro

### **Sintesi:**

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell' art. 1 della legge Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, (Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 “Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005”) il quale stabilisce che *“il comma 1 dell'art. 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005), di soppressione dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale), deve intendersi come confermativo, senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data della sua entrata in vigore”*.

Per l'Avvocatura erariale, la norma impugnata viola l'art. 97, quarto comma, Cost, che sancisce il principio generale dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso, in quanto la stessa avrebbe la finalità di stabilizzare i rapporti di lavoro di giornalisti professionisti e pubblicisti che facevano parte dell'Ufficio Stampa regionale, a seguito di stipula di un contratto individuale per “chiamata diretta”, alla data di entrata in vigore dell'art. 10, comma 1, della l.r. n. 8 del 2005. Per il ricorrente, inoltre, la norma impugnata si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché la stessa è priva dei caratteri delle leggi di interpretazione autentica, e ha invece la portata di una norma innovativa con efficacia retroattiva illegittima in quanto priva di adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non sostenuta da adeguati motivi di interesse generale.

Entrambe le questioni di legittimità costituzione sono per la Corte fondate.

La Corte premette una ricostruzione del quadro normativo a partire dalla legge regionale della Calabria n. 8 del 1996 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale) che ha previsto – distintamente dagli uffici di diretta collaborazione con gli organismi politico-istituzionali del Consiglio – l'istituzione all'art. 11, comma 1, di una struttura speciale denominata Ufficio Stampa. La disposizione precisava, nella formulazione originaria, che *“in detta struttura, fatti salvi i rapporti di lavoro in corso, possono essere chiamati a contratto giornalisti professionisti iscritti negli albi professionali. Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza è definito il contingente di personale. L'incarico è conferito per la durata della legislatura e può essere rinnovato”*. Con l'art. 1 della l. reg. Calabria 2 giugno 1999, n. 16 è stato successivamente estesa anche ai pubblicisti la possibilità di chiamata a contratto nell'Ufficio stampa del Consiglio regionale.

Tale disposizione normativa consentiva, pertanto, la possibilità di conferire con chiamata a contratto, senza alcun concorso o altra più agile forma di procedura selettiva, incarichi a giornalisti e pubblicitari “esterni” aventi una durata limitata, pari a quella della legislatura, caratterizzati dal rapporto fiduciario con il Consiglio regionale, ferma la facoltà del Consiglio successivo di rinnovare, o meno, il rapporto con la stipula di un nuovo contratto con i medesimi collaboratori.

Successivamente, il legislatore statale con la legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), ha introdotto nel nostro ordinamento la definizione giuridica di comunicazione pubblica e ha disciplinato alcuni uffici fondamentali per la realizzazione della stessa, tra i quali gli uffici stampa stabilendo, all’art. 9, che le amministrazioni pubbliche possono dotarsi di un ufficio stampa costituito da personale iscritto all’albo nazionale dei giornalisti; tale dotazione di personale è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche anche in posizione di comando o fuori ruolo, o da personale estraneo alla pubblica amministrazione iscritto all’albo dei giornalisti, nel rispetto rigoroso dei limiti attualmente posti al conferimento di incarichi esterni nel pubblico impiego dall’art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). A tal proposito, la Corte ricorda che per la giurisprudenza, la scelta tra personale interno e esterno all’amministrazione, che sia in possesso dei requisiti professionali previsti, ha carattere alternativo, non sussistendo un ordine di priorità tra le due categorie (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 11 settembre 2017, n. 21060). Sotto tale profilo, quindi, con il predetto art. 9 della legge 150/2000, è stata introdotta, per il personale degli uffici stampa, una deroga rispetto alla regola generale stabilita dall’art. 7 del t.u. pubblico impiego che, come noto, subordina la possibilità per le pubbliche amministrazioni di avvalersi di personale esterno all’accertamento, da parte dell’amministrazione medesima, dell’impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all’interno.

A questo punto è nuovamente intervenuto il legislatore regionale calabrese con l’art. 10 della l.r. n. 8 del 2005, che ha modificato l’art. 11, comma 1, della l. r. n. 8 del 1996, eliminando interamente il suo ultimo periodo che così disponeva: “[l]’incarico è conferito per la durata della legislatura e può essere rinnovato. Così operando, il legislatore regionale ha eliminato la durata fissa e predeterminata, pari a quella della legislatura, dell’incarico conferito e la possibilità di rinnovo dell’incarico a contratto. Su tale norma abrogativa è infine intervenuta la disposizione impugnata che, auto-qualificandosi quale norma di interpretazione autentica, stabilisce che il *comma 1 dell’art. 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2005), di soppressione dell’ultimo periodo del comma 1 dell’articolo 11 della legge regionale 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull’ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale), deve intendersi come confermativo, senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data della sua entrata in vigore.*

Per la Corte, la disposizione impugnata è priva dei caratteri di legge di interpretazione autentica e ha invece la portata di una norma innovativa con efficacia retroattiva. Invero, *la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell’interpretazione della legge. Si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l’una e l’altra si saldano dando luogo ad un precetto normativo unitario* (Considerato in diritto 5.1). La norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto e quel significato fin dall’origine e in questo senso può dirsi retroattiva. La Corte richiama il principio, più volte ribadito nella propria giurisprudenza, secondo cui *“il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni (...) purché la scelta imposta dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario”*. Alla luce di tal principio per i giudici la disposizione impugnata non può ritenersi autenticamente interpretativa dell’art. 10, comma 1, della l.r. n. 8/2005 che modificando l’art. 11, comma 1, della l.r. n. 8/1996, si è limitata ad eliminarne

l'ultimo periodo senza che a tale soppressione possa essere attribuito, come invece tenta di fare la norma interpretativa, il significato di conferma senza soluzione di continuità dei rapporti di lavoro in essere alla data di entrata in vigore della legge. La Corte sottolinea come sia diverso l'ambito soggettivo di applicazione in quanto la disposizione interpretativa (art. 1, della l.r. n. 14 del 2019) si riferisce ai "rapporti di lavoro" in essere alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata (art. 10, comma 1, della l.r. 8 del 2 marzo 2005) mentre quest'ultima, in ragione del generale principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire e, di norma, non ha effetto retroattivo (art. 11, primo comma, disp. prel. cod. civ.), riguarda i nuovi incarichi a contratto conferiti successivamente al mese di marzo 2005, per i quali quindi non è più prescritta la durata pari a quella della legislatura, né la possibilità di rinnovo. Per i giudici, nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non può rientrare il significato alla medesima attribuito dalla disposizione interpretativa denunciata, ossia quello di unificare i rapporti già in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 8 del 2005 tra i giornalisti e i pubblicisti esterni facenti parte dell'Ufficio stampa presso il Consiglio regionale e di confermarli quali "rapporti di lavoro" alle dipendenze del Consiglio stesso. Lo scopo della norma, auto qualificatasi come interpretativa, in realtà è quello di stabilizzare, senza concorso pubblico, i rapporti di lavoro di giornalisti e pubblicisti esterni all'amministrazione regionale che già collaboravano, con incarichi a contratto, con l'Ufficio stampa del Consiglio regionale alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata (marzo 2005). La norma censurata ha pertanto un contenuto innovativo che si pone in aperta violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost. in quanto, come ripetutamente ribadito dalla Consulta in molteplici pronunce, il concorso pubblico costituisce il metodo generale e ordinario di reclutamento per il pubblico impiego in condizioni di imparzialità. Il legislatore può prevedere deroghe rispetto alla regola generale del pubblico concorso entro i limiti della ragionevolezza e sempre nel rispetto dell'esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione; ma tali deroghe non possono trovare fondamento nell'esigenza di stabilizzare personale precario dell'amministrazione neanche a fronte della finalità di tutela dell'affidamento dei lavoratori sulla continuità del rapporto poiché tale finalità non è di per sé funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione e non sottende straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificare le deroghe. Tali principi valgono anche con riferimento all'accesso ai pubblici impieghi presso le Regioni. L'illegittimità della disposizione censurata sarebbe dichiarata anche qualora l'Ufficio stampa del Consiglio regionale calabrese potesse ricondursi, come in altre amministrazioni, nell'ambito di quelli di diretta collaborazione delle autorità politiche poiché, come più volte ribadito dalla Corte, la stabilizzazione dei relativi addetti violerebbe comunque la regola del pubblico concorso di cui al comma 4 dell'art. 97 Cost.