

to l'art. 1 della l. reg. Calabria n. 14/2019 sollevata in via principale dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Poiché per la parte ricorrente la norma *de quo* contrasterebbe con gli artt. 3, e 97, c. 4, Cost., la pronuncia in commento risulta interessante per due aspetti intrinsecamente collegati tra loro e sottesi alla vicenda processuale che l'ha originata.

Da una parte, infatti, la Corte costituzionale ribadisce e sottolinea alcuni principi in tema di concorso pubblico e rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni; dall'altra, inoltre, la pronuncia si pone come una c.d. *cartina di tornasole* per enucleare la fisionomia e i caratteri precipi delle norme di c.d. *interpretazione autentica* (1).

(1) L'interpretazione autentica rappresenta una peculiare declinazione e manifestazione della funzione legislativa sancita dall'art. 70 Cost. Le leggi di interpretazione autentica sono state a lungo oggetto di un fecondo dibattito sia dottrinale che giurisprudenziale, il cui approdo finale è costituito dalla loro piena ammissibilità, ossia dalla piena compatibilità costituzionale circa il fatto che il legislatore chiarifichi successivamente – ma con efficacia retroattiva – il precipuo e specifico significato di una disposizione precedentemente emanata.

Per ricostruire i contributi più significativi della dottrina, v.: A. Amorth, *Leggi interpretative e leggi di sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1958, fasc. 1, 76; F. Cammeo, *L'interpretazione autentica*, in Giur. it., 1907, IV, 305; G. Castellano, *Interpretazione autentica della legge e politica del diritto*, in Pol. dir., 1971, 593; C. Lavagna, *L'interpretazione autentica delle leggi e degli altri atti giuridici*, in Id., *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, Giuffrè, 1984, 373; G.U. Rescigno, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in Giur. cost., 1964, 770; G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980, 241; R. Tarchi, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, Giuffrè, 1990, 375.

Per la ricostruzione giurisprudenziale, invece, si faccia riferimento in particolare a: G. Amoroso, *Leggi di interpretazione autentica e controllo di costituzionalità*, Roma, Aracne, 2018, 58; A. Gardino Carli, *La (in)coerenza delle motivazioni della Corte costituzionale in tema di leggi interpretative*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1994, 521; Id., *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica delle leggi*, Milano, Giuffrè, 1997, 42; Id., *Corte costituzionale e leggi interpretative tra un controverso passato ed un imprevedibile futuro*, in A. Anzon (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore* (Atti del Seminario, Roma, 5 ottobre 2000), Torino, Giappichelli, 2001, 21; G. Lavagna, *L'interpretazione autentica nella giurisprudenza costituzionale. Da persistente causa di contrasto a fonte di dialogo potenziale tra Corte costituzionale e Corte Edu*, in <www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 2020; M. Manetti, *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, in Giur. cost., 1990, 959; A. Puggiotto, *La labirintica giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium iuris*, 1997, I, 64; Id., *La legge interpretativa e i suoi giudici: strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, Giuffrè, 2003; Id., *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, in Giur. cost., 2008, 2754; I. Rivera, *La legge di interpretazione autentica tra Costituzione e Cedu*, in <www.cortecostituzionale.it>, maggio 2015, 16; F. Satta, voce

Il concorso pubblico quale paradigma normativo ai fini delle assunzioni presso la pubblica amministrazione

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *La fattispecie all'origine del giudizio di legittimità costituzionale* – 3. *Le questioni di diritto sottese alla fattispecie e la soluzione della Corte costituzionale*.

1. Premessa

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi relativamente alla questione di legittimità costituzionale avente ad ogget-

Infatti proprio in relazione a questo secondo aspetto si è appunto originata e ha preso le mosse la questione di legittimità costituzionale ed il relativo giudizio, dal momento che oggetto di quest'ultimo è l'art. 1 l. reg. Calabria 31 maggio 2019, n. 14, recante proprio l'“Interpretazione autentica del c. 1 dell'art. 10 della l. reg. 2 marzo 2005, n. 8”.

2. *La fattispecie all'origine del giudizio di legittimità costituzionale*

La norma oggetto del giudizio di legittimità costituzionale va ad innestarsi – ai fini della sua successiva chiarificazione – su altre e pregresse leggi regionali la cui portata occorre necessariamente specificare ai sensi di una corretta esegesi e ricostruzione del giudizio reso dalla Corte costituzionale.

La stratificazione normativa ha inizio con un'apposita legge regionale (n. 8/1996) con cui la Regione Calabria ha istituito una struttura speciale e specifica – diversa e differente rispetto agli uffici di diretta collaborazione con gli organismi politico-istituzionali del Consiglio regionale – denominata Ufficio stampa, che enucleava e comprendeva tutte le testate giornalistiche facenti capo ed editate dal consiglio regionale.

L'art. 11.1 di tale norma regionale precisava che tale Ufficio stampa potesse stipulare contratti di lavoro – fatti salvi i rapporti di lavoro già esistenti e in essere – con giornalisti professionisti regolarmente iscritti nel relativo albo professionale.

Successivamente con un altro provvedimento normativo, l'art. 1 della l. reg. Calabria 2 giugno 1999, n. 16, recante “Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli uffici del Consiglio regionale”, è stata estesa la possibilità di esser chiamati a contratto presso l'Ufficio stampa del consiglio regionale anche ai pubblicisti regolarmente iscritti al relativo albo professionale.

In pratica con le sopra citate norme regionali veniva introdotta nell'ordinamento regionale della Regione Calabria la possibilità di stipulare contratti con pubblicisti e giornalisti professionisti esterni alla p.a. senza alcuna procedura selettiva (fosse anche una procedura di tipo semplificato o più agile nei modi e nei tempi rispetto al paradigma rappresentato dal pubblico concorso).

Tali contratti c.d. *a chiamata diretta*, basati solo sul rapporto fiduciario tra consiglio regionale e professionista, erano caratterizzati da una durata pari a quella di una legislatura e, dunque, allo scadere di tale termine il nuovo Consiglio regionale – vista la natura fiduciaria quale elemento caratterizzante e precipuo di tale *munus* – poteva procedere al rinnovo o meno dei contratti stessi.

Successivamente e parallelamente anche la Giunta della Regione Calabria ex art. 9 della l. reg. 13 maggio 1996, n. 7 (“*Norme sull'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale*”) si dotava di un apposito Ufficio stampa avente le medesime caratteristiche e natura di quello di cui era già dotato il consiglio regionale. Anche tale struttura si caratterizzava per il fatto di far ricorso a professionisti esterni chiamati a contratto con scadenza quinquennale, ma rinnovabile alla scadenza per un'ulteriore legislatura.

Nel 2000 il quadro normativo si arricchisce e completa dell'intervento del legislatore nazionale che con la l. 7 giugno 2000, n. 150 (“*Disciplina dell'attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*”) definisce giuridicamente la nozione di “comunicazione pubblica” e ne disciplina anche i relativi uffici.

Più precisamente, relativamente agli uffici stampa, l'art. 9 della l. n. 150/2000 ne stabilisce finalità e composizione: per quanto riguarda il primo profilo, l'attività primaria risulta costituita dalla manifestazione e comunicazione all'esterno della volontà dell'amministrazione utilizzando gli strumenti e i mezzi di informazione di massa; per ciò che attiene all'organico e al personale, invece, quest'ultimo è formato da professionisti iscritti all'albo di riferimento, che possono però essere sia dipendenti delle amministrazioni pubbliche che esterni. In quest'ultimo caso, però, tale chiamata deve porsi nell'alveo del rispetto sia delle limitazioni relative alle risorse economiche disponibili nel bilancio di ciascuna amministrazione di riferimento che di quelle previste per il conferimento di incarichi esterni (2).

Nell'analisi della portata del sopracitato art. 9 della l. n. 150/2000 la giurisprudenza (3) ha precisato che nello scegliere tra personale interno e personale esterno l'amministrazione deve improntare la propria scelta al carattere dell'alternatività, non essendoci tra le due categorie di professionisti un ordine di priorità o di preferenza.

Tale evidenza pone così il personale degli uffici stampa nella qualità di esser destinatari di una deroga in quanto le regola generale prescritta ex art. 7 t.u. pubblico impiego, sancisce che la p.a. si avvale di personale esterno solo nel momento e nell'eventualità in cui non possa far ricorso ed avvalersi di risorse umane interne.

Su questo *background* normativo va ad inserirsi cronologicamente l'art. 10 della l. reg. Calabria n. 8/2005, che elimina l'ultimo periodo dell'art. 11.1 della legge istitutiva dell'Ufficio stampa del consiglio regionale (ossia della l. n. 8/1996).

Più precisamente il menzionato art. 10 della l. n. 8/2005 elide ed espunge totalmente la parte relativa

Irretroattività degli atti normativi, in *Enc. giur.*, vol. XVII; G. Verde, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, Giappichelli, 1997, 144.

(2) Ex art. 7.6 d.lgs. n. 29/1993 e ex art. 7 d.lgs. n. 165/2001.

(3) Cass., Sez. lav., ord. 11 settembre 2017, n. 21060.

alla durata dei contratti esterni (4), in quanto tramite esso è stata eliminata la durata fissa e predeterminata dell'incarico e, conseguentemente, anche la possibilità di rinnovo alla sua scadenza fisiologica.

Proprio sul contenuto di tale art. 10 interviene la norma oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale, dal momento che quest'ultima si pone in termini di norma di interpretazione autentica del citato art. 10 della l. reg. Calabria n. 8/2005.

Infatti l'art. 1 della l. reg. Calabria n. 14/2019, ponendosi e autoqualificandosi come "norma di interpretazione autentica", chiarisce che l'art. 10 della l. reg. Calabria n. 8/2005 debba esser interpretato come confermativo dei rapporti di lavoro esistenti e in essere alla data di entrata in vigore della l. n. 8/2005 (ossia in essere al 2 marzo 2005).

In pratica dal combinato disposto delle due norme – la norma interpretata (art. 10 l. Reg. Calabria n. 8/2005) e la norma interpretativa (art. 1 l. reg. Calabria n. 14/2019) si ha la produzione di un effetto di stabilizzazione dei rapporti di lavoro esterni (ossia quelli originati da contratti a chiamata diretta con durata pari ad una legislatura e rinnovabili alla loro scadenza) vigenti alla data del 2 marzo 2005.

Ecco dunque che dinanzi a questo esito normativo la Presidenza del Consiglio dei ministri ha proposto e sollevato la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto tale norma autodichiaratasi norma di interpretazione autentica per eccepirne il contrasto con gli art. 3 e 97 Cost.

Relativamente a quest'ultimo parametro, per la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'art. 1 della l. reg. Calabria n. 14/2019 – realizzando la stabilizzazione del personale precario alle dipendenze dell'Ufficio stampa del consiglio regionale – eluderebbe manifestamente la c.d. *regola del pubblico concorso* sancita dall'art. 97, c. 4, Cost.

Infatti per effetto della disposizione impugnata – che va a chiarire il significato e la portata dell'articolo 10 della l. reg. Calabria n. 8/2005 – i giornalisti e i pubblicisti professionisti contrattualizzati per c.d. *chiamata diretta* si vedrebbero stabilizzati con relativa trasformazione del proprio contratto di lavoro da contratto a tempo determinato a contratto a tempo indeterminato senza esser stati sottoposti ad alcuna procedura concorsuale o almeno selettiva.

Secondo il ricorrente, inoltre, nel caso di specie non si ravviserebbero neppure gli estremi della deroga prevista ex art. 97 Cost. da particolari e peculiari situazioni giustificatrici – non ricorrenti appunto nella fattispecie in esame – aventi la loro ragion d'essere nel garantire il buon andamento della p.a.

Relativamente, infine, al secondo profilo di illegittimità costituzionale consistente nella violazione da parte della norma impugnata dell'art. 3 Cost., la Presidenza del Consiglio dei ministri lamenta che la norma

(4) Viene espunto il seguente periodo "l'incarico è conferito per la durata della legislatura e può esser rinnovato".

de quo non possa esser qualificata come norma di interpretazione autentica poiché *in primis* in essa non si ravvisano gli elementi costitutivi di tale *species* di norma e, secondariamente, poiché essa ha un effetto retroattivo e non supera il vaglio relativo al sindacato di ragionevolezza, non essendo essa assistita da validi e rilevanti motivi di preminente interesse generale (5).

Da parte sua, invece, la Regione Calabria si oppone alle doglianze fatte valere dalla Presidenza del Consiglio dei ministri chiedendo alla Corte costituzionale *in primis* la declaratoria di inammissibilità del ricorso o, in subordine, di dichiararne l'infondatezza.

Alla base di tali richieste la Regione Calabria adduce le seguenti motivazioni tese a scardinare le eccezioni circa la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Più precisamente, relativamente all'elusione della regola del concorso pubblico, la Regione Calabria sottolinea come la genesi e la *ratio* sottese alla l. reg. n. 8/1996 fossero state quelle di dotare il consiglio regionale di una struttura *ad hoc* tesa a soddisfare le precise esigenze di comunicazione e divulgazione politica ed istituzionale del consiglio regionale e che l'assunzione di personale esterno si ponesse nell'alveo del pieno rispetto della legislazione generale sancita dal legislatore nazionale del 2000.

In tal senso la Regione Calabria ribadisce l'eliminazione della previsione della durata dai contratti dei professionisti esterni – avvenuta tramite l'art. 10 l. reg. n. 8/2005 – giustificandola anche e soprattutto in ragione della fiduciarietà sottesa a tali peculiari contratti di lavoro.

In sintesi, la difesa della Regione Calabria motiva questo punto sottolineando come l'eliminazione del termine dai contratti *de quo* fosse necessaria, in quanto essendo l'attività svolta dai professionisti una attività in cui rilevano massimamente le caratteristiche della continuità e dell'elemento fiduciario, l'apposizione di un termine finale fisso e predeterminato avrebbe ostato alla continuità di cui sopra e sarebbe stata anche superflua.

A sostegno di questa sua ricostruzione dogmatico-giuridica della norma impugnata, la Regione Calabria porta anche un precedente giurisprudenziale costituito

(5) Sul superamento del vaglio di ragionevolezza e sulla rilevanza dell'interesse pubblico generale, cfr. Corte cost. n. 132/2016 dove la Corte dopo aver ribadito che "va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un significato normativo" aggiunge che, superato questo primo profilo, in molte fattispecie la questione "non è tanto quella di verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo e sia perciò retroattiva ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, bensì di accertare se la retroattività della legge trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e sia, altresì, sostenuta da adeguati motivi di interesse generale".

dalla sentenza della Corte dei conti, Sez. giur. reg. app. Sicilia, n. 48/2012.

Secondo tale arresto l'apposizione di un termine predeterminato e fisso ai contratti dei professionisti dipendenti dall'ufficio stampa regionale è superfluo in quanto tali contratti soggiacciono alla normativa speciale costituita dal contratto collettivo nazionale dei giornalisti, che all'art. 27 prevede espressamente il recesso delle parti e la risoluzione in qualsiasi momento del rapporto di lavoro, tranne che per specifiche ipotesi derogatorie (che però nessuna analogia hanno con i casi *de quo* e che rilevano *ex art. 3* del sopracitato c.c.n.l.) in cui, invece, vi è la fissazione *ab origine* di un termine finale al contratto (6).

(6) La sentenza della Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti della Sicilia risulta particolarmente interessante per le numerose analogie riscontrabili con la fattispecie oggetto della presente nota, soprattutto circa gli aspetti inerenti la mancata selezione pubblica in entrata dei professionisti e il rinnovo tacito del loro contratto.

In particolare, la vicenda di responsabilità contabile all'esame del collegio siciliano era sorta in seguito a circostanziato esposto-denuncia pervenuto al procuratore regionale nel dicembre 2007, in cui si segnalava la presenza in servizio, presso l'Ufficio stampa e documentazione istituito presso la Presidenza della Regione Sicilia, di giornalisti – reclutati tra soggetti esterni all'organico del personale dell'amministrazione regionale – assunti senza pubblico concorso ai quali era stata attribuita una retribuzione economicamente di gran lunga superiore a quella prevista dal relativo contratto collettivo nazionale di lavoro. La procura regionale, dopo aver svolto l'istruttoria di sua competenza, contestava al Presidente della regione, on. Cuffaro, proprio l'aver arrecato un danno erariale per aver corrisposto a n. 20 giornalisti un trattamento economico non dovuto. La contestazione del danno riguardava il periodo decorrente dalla data di ciascun provvedimento di nomina dei giornalisti fino alla data del 6 giugno 2006 (scadenza del primo mandato dell'on. Cuffaro). Inoltre a quest'ultimo la procura contestava un'ulteriore voce di danno erariale prodotto dall'aver mantenuto in servizio *sine titolo* i suddetti 20 giornalisti esterni dall'inizio del suo secondo mandato (7 giugno 2006) fino alla sospensione dello stesso disposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (18 gennaio 2018). Il *quantum* contestato all'on. Cuffaro era di euro 3.633.952,62, mentre ulteriori euro 1.627.206,20 erano stati addebitati al successivo Presidente della Regione Sicilia (on. Lombardo) e al dirigente responsabile dell'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Sicilia (Dott. Castaldi), per aver mantenuto in servizio i n. 20 giornalisti già nominati nella precedente legislatura.

Chiamata a pronunciarsi dopo la sentenza di primo grado (Corte conti, Sez. giur. reg. siciliana, n. 1261/2011), che non aveva ravvisato alcuna responsabilità amministrativa e aveva rigettato la domanda del procuratore contabile, la Sezione d'appello, giudicando nel merito, ha dapprima rimarcato gli ampi margini di discrezionalità in capo alla Presidenza della Regione sottolineando che “la precitata legge regionale n. 17 del 2004, che, all'art. 127, c. 14, richiede, ai fini della nomina nell'Ufficio stampa e documentazione, in modo asettico il solo possesso dell'iscrizione all'albo dei giornalisti ha riservato, in effetti, margini molto ampi di discrezionalità al presidente della regione che rimane unico organo competente all'individuazione, in base a criteri e modalità di scelta da esso stabiliti, dei soggetti esterni da assegnare allo stesso Ufficio stampa, che è posto funzionalmente alle sue dirette dipendenze. Gli ampi margini di discrezionalità rilevati caratterizzano an-

Ovviamente, conclude la Regione Calabria, l'eliminazione del termine finale dai contratti dei professionisti dipendenti dall'Ufficio stampa del consiglio regionale avvenuta tramite il combinato disposto dell'art. 10 l. reg. Calabria, n. 8/2005 e della norma della cui legittimità costituzionale si discute (art. 1 l. reg. Calabria n. 14/2019) non produce ipso facto la stabilizzazione del personale precario, in quanto la finalità di tali provvedimenti normativi esula da intenti confermativi, bensì risulta esser quella di dotare la p.a. e i professionisti di uno strumento contrattuale più agile e più rispondente alla peculiarità dell'incarico e della prestazione lavorativa ad esso sottesi.

Conseguentemente se, dunque, non vi è stabilizzazione dei lavoratori precari – prosegue il ragionamento difensivo della Regione Calabria – non può esser stata né violato, né eluso il dettato normativo dell'articolo 97, c. 4, Cost.

Venendo, infine, alla violazione dell'art. 3 Cost. e alla censura circa la scorretta autodichiarazione della norma impugnata quale “norma di interpretazione autentica”, la Regione Calabria ribadisce che l'art. 1 della l. reg. n. 14/2019 sia una norma di interpretazione autentica poiché la sua finalità precipua si palesa nell'attribuire un preciso e univoco significato tra le varie possibilità di interpretazione attribuibili, sia sotto l'aspetto semantico-linguistico che sotto quello più squisitamente giuridico.

che la fase successiva all'instaurazione del rapporto di collaborazione coi giornalisti, mentre resta demandata alla disciplina del contratto collettivo della categoria dei giornalisti la fase di esecuzione vera e propria del rapporto”; poi, infine, ha confermato lo scrutinio operato dalla sentenza di primo grado concludendo che “per quanto riguarda il mantenimento in servizio *sine titolo* dei 20 giornalisti contestato dal pubblico ministero dapprima al Presidente Cuffaro dal 7 giugno 2006 e, indi, al Presidente Lombardo, il collegio ritiene parimenti che non siano riscontrabili le illegittimità riscontrabili nell'appello [...] e, quindi, le conseguenti rilevate illiceità nel comportamento dei convenuti”.

In particolare, relativamente alla mancanza di un termine finale stabilito predeterminatamente nei contratti a chiamata dei giornalisti (tesi ripresa dalla Regione Calabria nella sua difesa dinanzi alla Corte costituzionale), la Sezione giurisdizionale d'appello della Regione Sicilia della Corte dei conti sottolinea e rammenta che: “il contratto collettivo di categoria dei giornalisti all'art. 27 prevede espressamente il recesso delle parti e la risoluzione in ogni tempo del rapporto tranne le specifiche ipotesi, indicate all'art. 3 dello stesso c.c.n.l., in cui è consentita l'apposizione di un termine che, certamente, non ricorrono nella presente vicenda. Non può, quindi, essere invocato nella fattispecie, come invece ritenuto dall'appellante procuratore regionale, l'imprescindibilità della fissazione di un termine di durata del rapporto instaurato coi giornalisti dell'Ufficio Stampa in questione, stante che l'art. 7, c. 6 d.lgs. 29/1993 e successive modifiche ed integrazioni, richiamato nell'art. 9, c. 2, della precitata l. n. 150/2000, è relativo soltanto alla nomina di consulenti esterni nelle pubbliche amministrazioni e riguarda la generalità delle competenze attribuite dall'ordinamento alle amministrazioni conferenti per esigenze transitorie relative ad obiettivi e progetti specifici e determinati”.

La norma impugnata, infatti, chiarisce e mette ordine ricognitivo tra le varie situazioni lavorative – che sottendono altrettante fattispecie giuridiche specifiche – presenti presso il personale dell’Ufficio stampa del consiglio regionale, in modo da fornire, sia alla p.a. che ai lavoratori, un quadro quanto più chiaro, semplificato e tutelante l’organico della struttura stessa.

3. *Le questioni di diritto sottese alla fattispecie e la soluzione della Corte costituzionale*

Nella parte in diritto della sentenza oggetto del presente commento, la Corte costituzionale esordisce evidenziando come, relativamente alle questioni preliminari di rito, la difesa della Regione Calabria non si sia profusa affatto sull’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale e si sia concentrata esclusivamente sulla loro infondatezza che è, invece, da rigettare essendo la questione di legittimità costituzionale fondata sia in riferimento al parametro rappresentato dall’articolo 3 Cost. che da quello costituito dall’art. 97, c. 4, Cost.

Partendo dall’analisi del contrasto della norma impugnata con l’art. 3 Cost., la Corte costituzionale lo riconosce stigmatizzando come l’art. 1 della l. reg. n. 14/2019 non possa esser qualificato come norma di interpretazione autentica, essendo, invece, da qualificarsi come disposizione novativa.

In pratica la norma impugnata non chiarisce una precedente disposizione normativa a cui causalmente va a legarsi per dar vita ad un unico costrutto normativo, bensì si dimostra essere una nuova e distinta norma con un portato ed un precipitato nuovo che va ad innovare – con effetti retroattivi – il sostrato giuridico e di realtà precedente su cui va ad agire.

Su quest’ultimo punto occorre fare delle ulteriori considerazioni in quanto se la retroattività è vietata costituzionalmente solo per quanto attiene alla materia penale ex art. 25, c. 2, Cost., essa è ammissibile per le altre materie – nonostante l’art. 11 delle disp. prel. c.c. sancisca che “*La legge non dispone che per l’avvenire: essa non ha effetto retroattivo*” – a patto che siano rispettati i canoni della ragionevolezza e del legittimo affidamento riposto dai consociati.

La retroattività è un esito connaturato alle norme di interpretazione autentica, ma non può essere tollerato dall’ordinamento (che deve perseguire anche la stabilità e la certezza dei rapporti giuridici) nel caso di norme nuove senza che rilevino – come non rilevano nel caso di specie costituito dalla norma impugnata – esigenze di rilevante interesse pubblico soddisfacenti sia il giudizio di ragionevolezza che tutelanti l’incolpevole affidamento dei consociati.

La Corte costituzionale nella sentenza commentata non riconosce all’art. 1 della l. reg. n. 14/2019 la nomenclatura tipica delle norme di interpretazione autentica (e quindi, conseguentemente, l’effetto retroattivo), in quanto la norma *de quo* è priva degli elementi costitutivi delle norme di interpretazione autentica. Affinché, infatti, una norma possa esser riconosciuta

come norma di interpretazione autentica occorrono i seguenti requisiti:

1) la qualificazione da parte del legislatore emanante;

2) una possibile pluralità di esiti interpretativi dovuti ad una possibile ambiguità e polisemia, sia giuridica che semantica, che la norma interpretativa va a dirimere;

3) “*una molteplicità di posizioni interpretative cui la norma interpretata da adito da parte di giudici e operatori del diritto e che, dunque solo il legislatore interprete può risolvere attraverso un atto di interpretazione d’imperio avente efficacia erga omnes*” (7).

Tali requisiti essenziali sono stati enunciati dalla Corte costituzionale nella celebre sentenza n. 187/1981, in cui il giudice delle leggi ha ribadito che alla legge di interpretazione autentica si debba far ricorso solo nel caso in cui “*la legge anteriore riveli gravi o insuperabili ambiguità o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale*” (8).

Se, infatti, non vi sia questo retroterra, “*la legge interpretativa in nulla potrebbe distinguersi da una comune legge abrogativa o modificativa, dotata di efficacia ex tunc*” (9).

Tali principi sono ripresi e ribaditi nella sentenza in commento, che al punto 5.1 ribadisce come “*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*”.

In pratica la Corte costituzionale ribadisce che – per esser tale – la norma di interpretazione autentica nella sua finalità di chiarimento interpretativo sceglie uno dei possibili significati previsti e connessi alla norma interpretata su cui si innesta.

(7) G. Lavagna, *L’interpretazione autentica nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 4.

(8) In particolare, sull’aspetto novativo quale elemento che far venir meno la qualificazione in termini di norma di interpretazione autentica, Corte cost. n. 187/1981 così precisa: «*In altre parole, quel particolare regime di tassazione costituisce una deroga, come verrà precisato nel seguito della presente motivazione, e la sua estensione oltre i casi tassativamente previsti costituisce un’applicazione nuova e diversa; nuova e diversa, sia rispetto alla lettera della legge regionale n. 8 del 1956, sia rispetto all’applicazione costantemente fattane in passato. Ma allora la legge impugnata, risolvendosi in sostanza nell’espansione dell’ambito di quella deroga, non già interpreta, ma dispone. Essa, insomma, non è interpretativa, bensì innovativa, e ne è prova documentale – si direbbe – il mutamento della formula “indennità mensile lorda”, coniata già nel 1947 e ribadita nel 1956, in “misura mensile netta”, introdotta con la sedicente interpretazione autentica, nell’intento di realizzare mediante un atto legislativo quel medesimo disegno che non era stato possibile realizzare con un atto amministrativo*».

(9) E. Libone, *La fisionomia delle leggi di interpretazione autentica*, in A. Anzon (a cura di), op. cit., 125.

Relativamente a quest'ultimo profilo la Corte costituzionale citando un suo precedente giurisprudenziale (10) chiarisce – quasi a voler esemplificare plasticamente il concetto per renderlo più efficace e ficcante – che tra la norma interpretata e quella di interpretazione autentica viene a crearsi un “rapporto duale”, tale che le due disposizioni si saldano fra loro poiché la norma interpretativa non elimina, né sostituisce quella interpretata, ma crea con essa un *unicum* normativo.

Tale *unicum* normativo, risultante dalla saldatura delle due norme, ha un'efficacia retroattiva, poiché gli effetti chiariti dalla norma di interpretazione autentica si producono *ex tunc*, ossia dall'entrata in vigore della norma interpretata che è il *substratum* su cui va ad agire quella di interpretazione autentica.

Dopo aver enunciato gli elementi caratterizzanti e costitutivi di una norma di interpretazione autentica, la Corte costituzionale passa, dunque, a ravvisare la loro assenza nell'art. 1 della l. reg. n. 14/2019 per poterne così conseguentemente dichiararne l'illegittimità costituzionale ex art. 3 Cost.

Se nella norma impugnata si può ravvisare la presenza del primo requisito fra quelli sopra enumerati, ossia l'autoqualificazione da parte del legislatore, non vi è traccia degli altri due elementi enucleati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

(10) La Corte costituzionale, nella sent. n. 397/94 – avente ad oggetto la natura interpretativa della l. reg. Toscana n. 67/1990 – specifica che il carattere interpretativo di una norma “*deve peraltro desumersi non già dalla qualificazione che tali leggi danno di se stesse, quanto invece dalla struttura della loro fattispecie normativa, in relazione cioè ad un rapporto tra norme – e non fra disposizioni – tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo ad un precepto unitario*”.

Proseguendo circa i rapporti tra le due norme la sentenza rimarca che “*nella specie, la legge della Regione Toscana n. 67 del 1990, limitandosi a chiarire la volontà della legge n. 22 del 1984, si inquadra nella normale ipotesi di interpretazione autentica, facendo sistema con la disposizione interpretata ed imponendosi come tale al giudice in forza del principio di cui all'art. 101, secondo comma, della Costituzione*”.

La pronuncia, dopo aver sottolineato la struttura tra norma interpretata e interpretativa, prosegue sottolineando che “*la natura effettivamente interpretativa di una legge non è sufficiente ad escluderne il contrasto con i principi costituzionali. La sovrana volontà del legislatore nell'emanare dette leggi – sia che queste abbiano effetti meramente retrospettivi sia che di vera e propria retroattività si tratti – incontra una serie di limiti che la Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario*”.

La norma impugnata, infatti, non va ad inserirsi nell'ambito di una molteplicità di significati o di possibili interpretazioni da parte dell'interprete in quanto il suo precipitato novativo è subito evidente, così come la norma interpretata non presenta particolari criticità o anomalie interpretative da dissipare o dirimere.

A questo proposito seppure vi potessero essere dubbi sulla durata del contratto dopo l'elisione del termine pari ad una legislatura si sarebbe comunque dovuta applicare la norma statale (l. n. 150/2000 sulla comunicazione istituzionale) che prevale e si applica in base al principio di specialità e in base alla gerarchia delle fonti e che prevede necessariamente un termine specifico di durata.

Su tale punto però la norma impugnata non chiarisce, mentre ritiene di dover chiarire laddove specifica l'unificazione dei rapporti di lavoro a termine in essere e vigenti alla data di entrata in vigore della l. reg. n. 8/2005.

Ma ad un attento esame tale assunto non è affatto compreso fra i possibili significati ed esiti della norma interpretata, ma si pone come un esito nuovo ed aggiunto prodotto dalla norma impugnata. Quest'ultima infatti non chiarisce, ma aggiunge un significato ulteriore e nuovo alla norma interpretata, qualificandosi così non come una disposizione interpretativa, ma come una norma con finalità novativa.

A conferma del fatto che la norma impugnata non abbia vocazione e caratteri di norma interpretativa – prosegue la Corte costituzionale – il fatto che essa si limiti ad espungere l'ultimo periodo della norma interpretata, avendo così al massimo un effetto ed un esito abrogativi, ma non certo di chiarificazione tra più possibilità interpretative.

Infine, in relazione alla saldatura tra norma interpretativa e norma interpretata, questa non è ravvisabile tra l'art. 1 della l. reg. n. 14/2019 e l'art. 10 della l. reg. n. 8/2005 poiché esse hanno un ambito soggettivo di applicazione diverso che sottolinea, ancora una volta, il carattere non interpretativo, ma novativo della norma impugnata. Infatti mentre la norma impugnata ha ad oggetto i rapporti di lavoro in corso alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata (ossia al 2 marzo 2005), quest'ultima in base al principio sancito ex art. 11, c. 1, disp. prel., c.c. (secondo cui “*la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*”) ha ad oggetto i contratti di lavoro in essere dal 2 marzo 2005 in poi.

Ecco dunque che, non avendo il medesimo ambito di applicazione, ma rivolgendosi a due platee di contratti e soggetti differenti, le due norme non possono porsi in quel rapporto di chiarificazione e saldatura tipico e caratteristico su cui si staglia necessariamente la norma di interpretazione autentica.

Appurata la scorretta autoqualificazione della norma impugnata che non ha i connotati tipici della norma interpretativa, la Corte costituzionale conclude lo scrutinio relativo al contrasto con l'art. 3 Cost. soffermandosi sul fatto che l'erroneità di tale autoqualifi-

cazione possa costituire un carattere sintomatico della irragionevolezza della norma impugnata.

Infatti se quest'ultima nasconde sotto le vesti della finalità interpretativa un portato *novum* che viene fatto retroagire *ex tunc*, tale esito pone in essere situazioni di disuguaglianza non ragionevoli e giustificabili (11) in netto contrasto con il principio di eguaglianza sancito *ex art. 3 Cost.*

Nello specifico, la retroattività prodotta dalla norma impugnata (autoqualificatasi illegittimamente come norma di interpretazione autentica) produce l'irragionevole stabilizzazione *ex tunc* dei professionisti dipendenti dall'Ufficio stampa del consiglio regionale dotati di un contratto a tempo determinato.

L'effetto della stabilizzazione, oltre che essere irragionevole *ex art. 3 Cost.*, risulta esserlo anche *ex art. 97, c. 4, Cost.* che è il secondo ed ultimo difetto di costituzionalità sottoposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri alla Corte costituzionale.

Quest'ultima, nella sentenza in commento e sulla scorta della sua tradizione giurisprudenziale (12), ribadisce come il pubblico concorso costituisca per la p.a. la forma di selezione *par excellence* e quella a cui far riferimento ordinariamente e generalmente ai fini del reclutamento del pubblico impiego.

Soltanto il concorso pubblico (13), infatti, si pone quale strumento capace di garantire una selezione che

(11) Corte cost. n. 108/2019; n. 73/2017.

(12) Corte cost. n. 1/1999; n. 40/2018; n. 34/2004; n. 190/2005.

(13) Con il termine "concorso" il diritto del lavoro è solito indicare una procedura la cui precipua finalità risulta essere quella di scegliere, tra una moltitudine di candidati, quelli più idonei a ricoprire una specifica posizione lavorativa. Generalmente le caratteristiche di quest'ultima e i requisiti necessari a partecipare alla selezione stessa sono indicati preliminarmente in un apposito documento, detto "bando" o "avviso pubblico" a seconda del contesto, in cui sono evidenziati anche e soprattutto i criteri che presiederanno alla procedura di selezione stessa.

Quando la selezione è finalizzata ad un'assunzione presso una pubblica amministrazione rileva la nozione di "concorso pubblico" ed il grado di formalizzazione e proceduralizzazione è massimo, dal momento che il principio concorsuale come accesso alla p.a. è costituzionalizzato *ex art. 97 Cost.* e i principi ispiratori delle procedure concorsuali, così come le modalità di esecuzione degli stessi, sono regolate dalla legge.

Viceversa, invece, quando il datore di lavoro è un privato la regola del concorso pubblico non trova ragion d'essere e non rileva la sua applicazione dal momento che *ex art. 41 Cost.* l'iniziativa economica è libera e non esistono norme di legge che impongano ai privati di selezionare gli eventuali aspiranti ad una posizione lavorativa in base a rigide procedure. In alcuni casi, però, specialmente nell'ambito di organizzazioni imprenditoriali complesse, anche i privati possono avere interesse, soprattutto per incarichi particolarmente rilevanti, a selezionare i soggetti più idonei in base a particolari procedure selettive: si parla, allora, di c.d. concorsi privati.

Sul punto, v.: M. Amendola, voce *Concorso a pubblico impiego*, in *Enc. dir.*, vol. VIII; P. Bellocchi, voce *Concorso (dir. lav.)*, in *Enc. giur.*, 1997; D. Mezzocapo, voce *Concorso (dir. lav.)*, *ivi*, 2017; M. Rossi, *Il reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni*, in G. Santoro-Passarelli (a cura di),

al contempo concili e contempli due distinti, ma egualmente importanti e rilevanti, interessi: da un lato, l'imparzialità e la neutralità della p.a. nei confronti dei candidati provvisti dei requisiti indispensabili per partecipare alla selezione pubblica e indicati preventivamente da bando *ad hoc*; dall'altro, invece, la scelta motivata dei candidati più preparati da un punto di vista tecnico e/o scientifico e finalizzata alla selezione del candidato migliore a ricoprire il pubblico ufficio.

La Corte costituzionale ha ripetutamente sottolineato la relazione intercorrente tra l'*art. 97 Cost.* e gli *artt. 51 e 98 Cost.* stigmatizzando come, in un ordinamento democratico – quale il nostro – caratterizzato nettamente dalla distinzione e dalle separazioni tra politica e amministrazione, il concorso pubblico si dimostri essere il migliore strumento vocato alla selezione tecnica ma neutrale dei candidati più capaci, che proprio perciò sono chiamati a ricoprire incarichi di lavoro presso organi che devono esercitare le proprie funzioni in un contesto di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione (14).

Ecco dunque che anche in questo ultimissimo arresto giurisprudenziale il concorso pubblico viene ad essere riconfermato in termini di paradigma, ossia di meccanismo di imprescindibile riferimento normativo cui la p.a. deve ricorrere per scegliere e selezionare i

Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico, Torino, Utet, 2017, 2739; G. Santoro-Passarelli, *I concorsi privati: una fattispecie in via di assestamento*, in *Mass. giur. lav.*, 1989, 298; O. Mazzotta, F.P. Luiso, M. Clarich, *Concorsi privati e tecniche di tutela*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1991, 737; C. Zoli, *La giurisprudenza sui concorsi privati tra logiche pubblicistiche e strumenti civilistici: oscillazioni e assestamenti*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1992, fasc. 1, 11.

(14) A tale importante funzione il concorso pubblico assolve attraverso le sue seguenti caratteristiche:

- adeguata pubblicità della selezione che, secondo quanto prescritto ormai in maniera granitica dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. V, n. 227/2016), non può prescindere dalla pubblicazione di apposito bando sulla Gazzetta Ufficiale;

- adeguato accesso all'esterno, ossia apertura della selezione a candidati non appartenenti esclusivamente alla amministrazione che bandisce la procedura concorsuale (sul punto si rimanda alla nota n. 25 e alla sentenza in essa citata);

- previsione di modalità selettive che garantiscano l'anonimato finalizzato a sua volta ad assicurare l'imparzialità della p.a. verso i concorrenti;

- adozione di meccanismi di selezione oggettivi e trasparenti che garantiscano la verifica del possesso dei requisiti attitudinali e professionali relativi alla posizione lavorativa oggetto del bando di concorso;

- commissioni di concorso composte esclusivamente da soggetti di comprovata esperienza relativamente alle materie oggetto delle prove di concorso e da soggetti che non rivestano cariche politiche o sindacali che ne possano inficiare l'imparzialità.

Sul concorso pubblico e i relativi rapporti rispetto ai contratti di collaborazione, invece, v. G. Natali, *Regola del concorso pubblico, validità temporale delle graduatorie, condizioni per il ricorso ai contratti di collaborazione: i punti fermi della Corte costituzionale*, in questa Rivista, 2020, fasc. 1, 252.

suoi futuri dipendenti e da cui deve discostarsi solo e soltanto in determinati casi dettagliatamente previsti *ex lege*.

In pratica se la regola generale è costituita dal pubblico concorso, preceduto da apposito bando, le eccezioni a tale paradigma – le c.d. deroghe (15) – devono essere piuttosto stringenti, così come la loro previsione deve esser sottoposta a determinati limiti.

Più precisamente è possibile prevedere selezioni di personale presso le pubbliche amministrazioni derogando alla regola generale del pubblico concorso, ma ciò non può avvenire *ad libitum*, ma deve realizzarsi in presenza di rigorosi limiti così sintetizzabili:

- 1) il rispetto dell'esigenza di garantire comunque il buon andamento della pubblica amministrazione (16);
- 2) il superamento dello scrutinio di ragionevolezza, affinché sia integrato e rispettato l'art. 3 Cost. (17);
- 3) il preminente interesse pubblico (18);

(15) In particolare, quali deroghe alla regola del concorso pubblico, si possono elencare a titolo esemplificativo:

1) l'art. 16 della l. 28 febbraio 1987, n. 56, che consente l'assunzione di lavoratori da adibire a mansioni per le quali non sia previsto titolo professionale da inquadrare nei livelli per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, sulla base di selezioni effettuate tra gli iscritti delle liste di collocamento e in quelle di mobilità a condizione che abbiano i requisiti richiesti;

2) la l. 12 marzo 1999, n. 68, che consente l'assunzione dei disabili.

Per una ricognizione generale sull'istituto della deroga alla regola del concorso pubblico, v. F.S. Marini, *La costituzionalità delle deroghe alle procedure concorsuali per l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione e la sentenza n. 36 del 2020 della Corte costituzionale*, in questa Rivista, 2020, fasc. 1, 260.

(16) Corte cost. n. 141/1999; n. 477/1995; n. 517/2002; n. 190/2005; n. 427/2007; n. 34 e n. 205/2004; n. 191/2007; n. 9/2010.

In particolare, Corte cost. n. 149/2010 sottolinea come la Corte costituzionale abbia più volte affermato che “*solo esigenze obiettive, quali la necessità di valorizzare le esperienze lavorative maturate all'interno dell'amministrazione, possono giustificare la validità di procedure di selezione diverse dal concorso pubblico, e solo a condizione che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sia assicurato in via alternativa con adeguati criteri selettivi idonei a garantire la professionalità dei soggetti prescelti*”.

(17) Corte cost. n. 34/2004.

(18) Cfr. S. De Gotzen, *Il principio del pubblico concorso ed eccezioni alla regola per motivi di pubblico interesse. Concorsi riservati ed utilizzo di graduatorie esistenti* (Nota a Corte cost. n. 28/2013), in <www.forumcostituzionale.it>, 2013.

Altre decisioni della Corte specificano in cosa consista la natura “delle peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico”: ad esempio Corte cost. 195/2010, riferendosi a precedenti arresti giurisprudenziali in materia sembra sintetizzare che *in primis* esse debbano essere «*ricollegabili alla peculiarità delle “unzioni” che il personale da reclutare è chiamato a svolgere* (Corte cost. n. 293/2009)»; che «*devono riferirsi a specifiche necessità “funzionali” dell'amministrazione* (Corte cost. n. 363/2006 e Corte cost. n. 251/2009)»; che «*devono esser desumibili dalle “funzioni” svolte dal personale reclutato* (Corte cost. n. 81/2006)» e che «*la finalità di perequare trat-*

4) L'eccezionalità della fattispecie che giustifica la deroga (19).

Presupposto ciò, la Corte costituzionale specifica chiaramente come le deroghe al paradigma del pubblico concorso predisposto dall'art. 97, c. 4, Cost. non possono, invece, esser affatto rappresentate soltanto e unicamente dalla valorizzazione e dalla salvaguardia del sicuramente legittimo affidamento (20) dei lavoratori circa la continuità e perpetuabilità del loro rapporto di lavoro (21), in quanto questo non corrisponde e non rientra nell'alveo della realizzazione del buon andamento, né della tutela delle straordinarie esigenze di interesse pubblico che, come indicato nella enumerazione precedente, possono costituire, invece, lo scenario per una possibile e legittima deroga (22).

È evidente che dalla sopraenunciata schematizzazione circa le deroghe alla regola paradigmatica del concorso pubblico derivi che tutte le procedure che non vi rientrino – come quella posta in essere dalla Regione Calabria tramite la norma impugnata – siano violative ed elusive dell'art. 97, c. 4, Cost.

Infatti la regola della selezione tramite pubblico concorso vincola e deve essere osservata anche dalle regioni, nonostante le modalità di instaurazione del rapporto di lavoro rientrino nella materia dell'organizzazione amministrativa che è di competenza residuale delle regioni in base al dettato normativo dell'art. 117, c. 4, Cost.

La Corte costituzionale, infatti, è netta nel sottolineare come, anche nell'esercizio di tale competenza, le regioni debbano obbligatoriamente prevedere pubblici concorsi per l'accesso agli impieghi (23) e, pas-

tamenti normativi e retributivi dei dipendenti in servizio risponde ad un interesse strumentale dell'amministrazione e prescinde dalla natura delle funzioni attribuite a tali dipendenti».

(19) Corte cost. n. 7/2015.

(20) Sul tema del “legittimo affidamento” dei consociati, v.: P. Carnevale, *Legge di interpretazione autentica, tutela dell'affidamento e vincolo rispetto alla giurisdizione, ovvero del “tributo” pagato dal legislatore interprete in materia tributaria al principio di salvaguardia dell'interpretazione “plausibile”*, in *Giur. it.*, 2001, 2415; P. Carnevale, G. Pistorio, *Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino dinanzi alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale*, in <www.costituzionalismo.it>, 7 maggio 2014; E. Della Valle, *Affidamento e certezza del diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2001, 91; F. Merusi, *L'affidamento del cittadino*, Milano, Giuffrè, 1970; F. Pagano, *Il principio di affidamento nella giurisprudenza nazionale e sovranazionale*, in <www.gruppodipisa.it>, 18 settembre 2014; F. Pani, *Prime note per uno studio sul principio del legittimo affidamento nel diritto pubblico: una nuova frontiera per l'ipotesi di mutamenti giurisprudenziali imprevedibili?*, in <www.rivistaaic.it>, 30 luglio 2018.

(21) Corte cost. nn. 205 e 81/2006.

(22) Corte cost. n. 110/2017.

(23) Corte cost. nn. 202 e 251/2006; n. 110/2017.

Ormai risulta acclarata l'obbligatorietà trasversale della regola del pubblico concorso anche in riferimento al personale delle società pubbliche partecipate sia dallo Stato che dagli enti locali (Cass. n. 3621/2018, infatti, ha sottolineato che “*l'art. 18*

sando poi al merito dello scrutinio sulla fondatezza del ricorso circa la norma impugnata, ne sottolinea – ai fini dell’incostituzionalità – proprio la finalità innovativa e non certo interpretativa.

L’art. 1 della l. reg. n. 14/2019, come già precisato sopra, non interviene a chiarire un sostrato normativo precedente di oscuro e/o dubbio significato e/o interpretazione pratica, bensì va ad eludere le regole del pubblico concorso per stabilizzare il personale assunto con contratto a tempo determinato presso l’Ufficio stampa del consiglio regionale.

La Corte costituzionale con la presente sentenza enuncia, dunque, che la stabilizzazione – intesa come portato e prodotto giuridico della norma impugnata – avviene attraverso l’uso di uno specifico sintagma linguistico utilizzato dalla norma impugnata stessa (“*senza soluzione di continuità*”) riferito ai contratti in corso alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata) e attraverso la qualificazione *ex lege* di tali contratti in “*rapporti di lavoro*” (non più dunque in contratti di collaborazione).

In tal modo la Corte costituzionale rileva come, oltre ad aver eluso e violato il principio costituzionale che prescrive il pubblico concorso come modalità selettiva nell’organico della p.a., la norma impugnata ponga in essere un’altra ed ulteriore violazione non messa in luce dal ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Secondo la Corte costituzionale tale ulteriore violazione creata dalla norma impugnata sarebbe ravvisabile nella creazione di una disparità di trattamento e regime giuridico tra i dipendenti dell’Ufficio stampa del consiglio regionale e quelli dipendenti dalle altre e diverse “strutture speciali” della Regione Calabria ai quali nessuna norma avrebbe, invece, trasformato i relativi contratti da contratti a tempo determinato a contratti a tempo indeterminato.

In pratica ci sarebbe stata, tramite la norma impugnata, una stabilizzazione finanche selettiva che nel violare l’art. 97, c. 4, Cost. avrebbe preferito e privilegiato alcuni lavoratori (quelli dell’Ufficio stampa) rispetto agli altri (quelli in servizio con contratto di di-

del d.l. n. 112/2008, convertito in legge n. 113/2008, nel testo applicabile *rationis temporis*, ha esteso alle predette società, ai fini del reclutamento in questione, le procedure concorsuali e selettive delle amministrazioni pubbliche, la cui omissione determina e nullità del contratto di lavoro, ai sensi dell’art. 1418, 1, c.c.”).

In tale senso, v.: E. Gramano, *Il reclutamento e la gestione del personale alle dipendenze delle società a partecipazione pubblica*, in <www.csdle.lex.unict.it>, 10 luglio 2017; M.G. Greco, *Il reclutamento del personale nelle società a partecipazione pubblica*, in <www.dirittolavorovariazioni.com>, 2019; A. Lalli, M. Meschino (a cura di), *Le società partecipate dopo la Riforma Madia*, Roma, Dike, 2016; D. Mezzacapo, *Prime osservazioni sul rapporto di lavoro nelle società a controllo pubblico dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016*, in *Lav. prev. oggi*, 2016, 618; A. Saporito, *Società pubbliche e reclutamento del personale. Profili problematici*, in <www.giustamm.it>, 2015.

ritto privato presso le “strutture speciali” della Regione Calabria) violando nuovamente l’art. 3 Cost.

E proprio sulla c.d. *natura giuridica* (se sia “struttura speciale” o “struttura di diretta collaborazione delle autorità politiche”) dell’Ufficio stampa del Consiglio regionale della Calabria si soffermano le considerazioni conclusive della Corte costituzionale che ravvisa come il sopracitato Ufficio stampa non possa esser ricompreso nel novero degli uffici di diretta collaborazione dalle autorità politiche, poiché esso non viene citato nell’art. 9 della l. reg. Calabria n. 8/1996, né fra quelli annoverati dall’art. 22 del Regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi dello stesso consiglio. Proprio quest’ultima fonte normativa, invece, all’art. 21 riconduce e ricomprensce l’Ufficio stampa fra le c.d. *figure professionali speciali*.

Nonostante l’importante precisazione circa la natura di quest’ultimo, la Corte costituzionale però conclude soffermandosi e rimarcando il fatto che la regola e il precetto costituzionale circa l’obbligatorietà della selezione in entrata ai pubblici impieghi (non per gli incarichi di consulenza o collaborazione) tramite concorso pubblico sovrastino a livello generale e si impongano a prescindere, tanto che sarebbero vincolanti anche se all’Ufficio stampa del Consiglio regionale calabrese si potessero riconoscere le caratteristiche degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche (24).

(24) Corte cost. n. 85/2016.

La pronuncia è interessante in quanto strettamente attinente alla fattispecie trattata nella sentenza oggetto della presente nota (personale degli uffici stampa reclutato senza concorso) e in quanto avente ad oggetto (seppur relativamente ad un altro ambito di responsabilità e non a quello circa la responsabilità erariale scrutinato dalla Sezione giurisdizionale d’appello della Regione Sicilia della Corte dei conti di cui si è dato conto alla nota n. 6) ancora l’Ufficio stampa e documentazione presso la Presidenza della Regione Sicilia.

In particolare, con ordinanza emessa il 4 maggio 2015, la Corte d’appello di Palermo, Sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 11, c. 3, della l. reg. Sicilia n. 79/1976 (“*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 remittente, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97, c. 4, Cost., in quanto conterrebbe la previsione dell’instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze della regione, prescindendo da qualsiasi procedura concorsuale e non garantendo in alcun modo il principio del buon andamento dell’azione amministrativa poiché, eludendo la procedura concorsuale, non si assicurerebbe la scelta dei candidati più preparati e competenti.

La Corte costituzionale, però, in questo caso (richiamando anche le sentenze della Corte dei conti riportate in nota n. 6) dichiara la questione di legittimità costituzionale inammissibile in quanto “*va rilevato che il giudice a quo, dopo aver 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 rap-*

Sul punto, infatti, la giurisprudenza costituzionale (che valorizza anche il riferimento e il collegamento con l'art. 51 Cost.) è granitica nel riconoscere e stabilire che una successiva stabilizzazione del personale alle dipendenze anche di questi diversi uffici si pone comunque e sempre in contrasto con l'art. 97, c. 4, Cost. (25).

porto 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 pubblico impiego. 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. Seconda questa interpretazione, la disciplina in esame qualifica il rapporto tra l'amministrazione regionale siciliana e i giornalisti del suo ufficio stampa in termini di collaborazione autonoma, sulla base di determinati elementi di fiduciarità, trattandosi di incarichi inerenti all'organizzazione e al funzionamento di un ufficio posto alle dirette dipendenze della Presidenza della regione”.

Ecco dunque che il diverso esito del giudizio costituzionale, pur vertendo quest'ultimo su fattispecie analoghe (Ufficio stampa del Consiglio regionale Calabria e Ufficio stampa presso la Presidenza della Regione Sicilia), risulta prodotto dalla diversità delle leggi regionali di riferimento.

(25) Corte cost. n. 7/2011.

La sentenza ha ad oggetto la costituzionalità di numerosi articoli della l. reg. Liguria n. 63/2009.

In particolare, ai fini che qui interessano, ossia quelli inerenti l'obbligatorietà del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, rilevano gli artt. 5 e 6 della suddetta legge regionale.

In riferimento all'art. 5 la Corte precisa che «La questione [...] nel merito è fondata con riguardo alla denunciata lesione del principio dell'accesso agli uffici pubblici mediante pubblico concorso. Questa Corte ha più volte avuto occasione di ribadire il principio in base al quale la natura comparativa e aperta della procedura è elemento essenziale del concorso pubblico, sicché procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il carattere pubblico del concorso. Ne consegue che quando, come nell'ipotesi in esame, sia riscontrabile una riserva di posti integrale al personale interno, deve ritenersi violata quella natura “aperta” della procedura, che costituisce elemento essenziale del concorso pubblico (Corte cost. n. 100/2010). La questione va, pertanto, accolta con riferimento al principio del necessario carattere aperto delle procedure selettive concorsuali per l'accesso ai pubblici uffici; principio, peraltro, consacrato non soltanto nell'art. 97 Cost., indicato dal ricorrente, ma anche nell'art. 51 Cost.»

In riferimento all'art. 6, invece, la Corte prosegue dichiarando fondata la questione con riferimento ai principi espressi

Si può dunque concludere che ad esser rilevante non sia tanto la natura dell'ufficio (inteso qui comunque – a prescindere dalla nomenclatura o dalla qualificazione – come articolazione specifica o diramazione della p.a.), quanto il fatto che questo ponga in essere procedure elusive della regola del c.d. *pubblico concorso* che, invece, la Costituzione – in qualità di nostra *Grundnorm* – ha posto come un principio cardine per assicurare e garantire il buon andamento, l'efficienza e l'efficacia delle pubbliche amministrazioni e della loro azione amministrativa.

In virtù dunque anche di questo secondo elemento – elusione dell'art. 97, c. 4, Cost. tesa alla stabilizzazione del personale precario – e della violazione dell'art. 3 Cost. (relativamente al profilo dell'irragionevolezza, a quello relativo al trattamento di fattispecie uguali in termini differenti e, infine, per la mancanza degli elementi costitutivi di una norma di interpretazione autentica), l'art. 1 della l. reg. Calabria n. 14/2019 viene dichiarato incostituzionale.

IVANA ROSSI