



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale di Trani, Sezione Lavoro, nella persona del Giudice del Lavoro dott.ssa Floriana Dibenedetto, all'odierna udienza ha pronunciato, a seguito di discussione ex artt. 127 ter e 429 c.p.c., la seguente

SENTENZA NON DEFINITIVA

nella causa iscritta nel registro generale della Sezione Lavoro sotto il numero d'ordine dell'anno **2018**

TRA

....., nata, rappresentata e difesa dagli avv.ti Ettore Sbarra e Carlo Guarini, giusta procura a margine del ricorso introduttivo;

- *Ricorrente* -

CONTRO

COMUNE, in persona del proprio legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Luciano Garofalo, giusta procura a margine della memoria difensiva;

- *Resistente* -

NONCHE'

ISTITUTO NAZIONALE DI PREVIDENZA SOCIALE, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Tedone, giusta procura generale alle liti;

ISTITUTO NAZIONALE DI PREVIDENZA DEI GIORNALISTI ITALIANI «GIOVANNI AMENDOLA» (INPGI), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Elisabetta Angelini e Gianserafino Pinto, giusta procura in calce al ricorso;

- *Terzi chiamati* -

In data 02/02/2023 la causa viene decisa mediante deposito telematico della sentenza, all'esito della trattazione scritta, disciplinata dall'art. 127 ter c.p.c.

Si precisa che non viene redatto verbale d'udienza e che almeno una delle parti in causa ha depositato note di trattazione scritta.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con ricorso depositato in data 28 maggio 2018, la ricorrente adiva questo Giudice del Lavoro al fine di vedere accertata e dichiarata la natura subordinata del rapporto intrattenuto con il Comune, in forza di plurimi contratti di collaborazione esterna, dal 2003 al 2017, con conseguente diritto al riconoscimento della qualifica di redattore capo servizio di cui agli artt. 1 e 11 CCNL giornalisti o, in subordine, quella di collaboratore fisso ex art. 2 del medesimo CCNL, e delle differenze retributive tra quanto percepito e quanto spettante in base all'uno o all'altro inquadramento. La ricorrente domandava altresì che l'ente resistente fosse condannato alla regolarizzazione della posizione contributiva mediante versamenti omessi agli appositi enti contributivi; che, in estremo subordine, ove non fosse ritenuto sussistente l'inquadramento di cui sopra, che il rapporto fosse sussunto entro la categoria D del CCNL Enti Locali, con conseguente diritto alle differenze retributive; che fosse accertata e dichiarata l'illegittimità della reiterazione dei contratti di collaborazione, nonché l'inefficacia della risoluzione del vincolo; in quanto priva di giusta causa o giustificato motivo; che il Comune, fosse condannato al risarcimento del

danno nella misura di 12 mensilità dell'ultima retribuzione, da determinarsi in base al corretto inquadramento eventualmente riconosciuto;

In particolare, Lombardi ha deduceva di aver lavorato dal 2003 al 2007 durante il primo mandato dell'allora sindaco Lombardi, come coordinatrice dell'ufficio stampa comunale, composto oltre che da lei da altre due colleghe, nonché direttore responsabile del periodico "Informa" per tre giorni alla settimana. Rappresentava che le sue mansioni erano consistite nel supervisionare l'operato delle colleghe, curare l'editoriale a firma del sindaco, redigere articoli, elaborare i comunicati stampa per conto del Comune di Lombardi, il tutto a richiesta e sotto la direzione del sindaco e degli assessori, assistere ai cittadini, organizzare conferenze stampa per promuovere eventi, percependo un compenso mensile pari ad euro 700,00.

Inoltre, la ricorrente esponeva che durante il secondo mandato del sindaco Lombardi, dal 2007 al 2012, oltre a continuare a svolgere le mansioni di cui sopra, assicurando, però, la sua presenza per quattro turni settimanali, redigeva la rassegna stampa quotidiana e la trasmetteva al sindaco e all'amministrazione comunale e supportava l'ufficio stampa della Provincia Bat, dopo che il sindaco ne veniva eletto Presidente. A tutto ciò aggiungeva che nello stesso periodo le veniva imposta l'apertura di partita IVA, con aumento del compenso ad euro 2.050,00 lordi.

Lombardi rappresentava ancora che dal 2012 al 2017 proseguiva il rapporto di lavoro con il Comune di Lombardi sotto una diversa amministrazione, in base ad un nuovo contratto di collaborazione autonoma, a mente del quale la stessa avrebbe dovuto assicurare la propria presenza in sede un solo giorno alla settimana, restando a disposizione del sindaco e della giunta nei restanti giorni, percependo un compenso di euro 800,00 lordi.

Tuttavia, l'istante evidenziava che, contrariamente alle disposizioni contrattuali, dal 2012 al 2014 si recava in ufficio per tre giorni alla settimana. Rilevava altresì che, in tale periodo, oltre a svolgere le medesime mansioni, si occupava da sola l'attività dell'ufficio stampa comunale, a causa del venir meno delle altre due colleghe. Sicché da sola redigeva comunicati, organizzava conferenze e curava la rassegna stampa quotidiana, sino al settembre 2017, data in cui il rapporto di lavoro veniva interrotto da parte dell'Ente senza motivazione formale o preavviso.

Chiedeva, per tale ragione, l'accertamento della sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato ed il pagamento delle differenze retributive spettanti, nella consapevolezza di non poter chiedere la riammissione in servizio, essendo il datore di lavoro un ente pubblico. Chiedeva inoltre il risarcimento del danno per abusiva reinterazione dei contratti a tempo determinato.

Costituendosi in giudizio, il resistente, dapprima eccependo la carenza di interesse della ricorrente alla pronuncia, contestava nel merito la fondatezza della domanda, rilevando l'insussistenza degli elementi costitutivi del rapporto di lavoro subordinato, nonché la legittimità dei contratti di collaborazione stipulati con la ricorrente. Eccepiva, inoltre, la prescrizione dei crediti maturati nel periodo precedente all'ultimo triennio a partire dalla lettera di messa in mora della ricorrente del 29.11.2017, ai sensi dell'art. 2956 c.c. o, in subordine, la prescrizione quinquennale ai sensi dell'art. 2948 c.c.

Si costituiva in giudizio l'INPS, chiedendo nel merito che in caso di accertamento dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato, il datore di lavoro fosse condannato al pagamento della contribuzione entro i limiti prescrizionali ovvero che, in caso di accertamento negativo, il lavoratore fosse condannato a rifondere all'istituto le spese del giudizio.

Si costituiva, inoltre, l'INPGI rilevando che nel merito sussistevano i requisiti oggettivi e soggettivi in capo alla ricorrente, affinché venisse dichiarato il diritto dell'istituto alla contribuzione assistenziale e previdenziale. Domandava in via riconvenzionale che, in caso di accoglimento totale o parziale del ricorso, venisse accertato e dichiarato il diritto dell'istituto al versamento da parte del Comune di Lombardi dei contributi assicurativi dovuti per il rapporto di lavoro intrattenuto con la ricorrente, con conseguente condanna dell'Ente territoriale al pagamento; che, previo accertamento e declaratoria del diritto dell'INPGI, il Comune fosse condannato al pagamento delle sanzioni civili previste dalla legge.

Avverso la domanda riconvenzionale proposta dall'INPGI, il Comune di Lombardi depositava un memoria difensiva di replica, evidenziando la duplicazione della domanda

considerato che già la ricorrente aveva richiesto la condanna del datore di lavoro al versamento dei contributi ed insistendo per l'assolvimento da parte del Comune di ogni obbligo di legge in materia contributiva.

La causa veniva istruita oralmente.

In via preliminare appare opportuno esaminare l'istanza di interruzione del giudizio avanzata dal Comune d' [redacted].

Sostiene il Comune d' [redacted] che, poiché con effetto dal 1° luglio 2022, la funzione previdenziale svolta dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola» (INPGI) ai sensi dell'articolo 1 della legge 20 dicembre 1951, n. 1564, in regime sostitutivo delle corrispondenti forme di previdenza obbligatoria, è stata trasferita, limitatamente alla gestione sostitutiva, all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che succede nei relativi rapporti attivi e passivi...”(legge 30.12.2021 n. 234, comma 103), tale trasferimento determina effetti di natura processuale e sostanziale, in particolare determina un evento interruttivo ai sensi dell'art. 300 c.p.c..

Ritiene questo giudice che non sussistano i presupposti per interrompere il giudizio per i seguenti motivi: la legge n. 234/2021 non ha soppresso l'INPGI ma ha trasferito alcune funzioni previdenziali dall'INPGI all'INPS (vd. commi successivi al richiamato comma 103), pertanto alla fattispecie non è applicabile l'art. 300 c.p.c. ma l'art. 111 c.p.c., sempre che il rapporto di lavoro della ricorrente rientri fra i rapporti trasferiti all'INPS; la domanda riconvenzionale proposta dall'INPGI altro non è che l'effetto della domanda principale formulata dalla ricorrente in relazione alla condanna del datore di lavoro al pagamento dei contributi previdenziali; nel caso di specie non vi sarebbe comunque alcun pregiudizio per le parti perché anche l'INPS è parte processuale e dunque la presente pronuncia produce effetti anche nei suoi confronti.

Ciò premesso e passando ad esaminare il merito della controversia, la domanda è parzialmente fondata e deve essere accolta nei limiti di seguito precisati.

La ricorrente ha chiesto con il presente giudizio l'accertamento della sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato con il Comune [redacted] per il periodo 2003-2017, ad onta del rapporto di collaborazione risultante dalla documentazione sottoscritta dalle parti.

Partendo proprio dalla documentazione in atti, è documentale la circostanza che in data 14.5.2003, su Deliberazione della Giunta Comunale, il Sindaco di [redacted] ha decretato l'istituzione di un ufficio stampa comunale, ai sensi dell'art. 73 del regolamento generale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e della legge n. 150/2000, composto da tre giornaliste professioniste ([redacted]), coordinate dalla [redacted], prevedendo un compenso annuale lordo di € 6.500,00 per le prime due e di € 7.500,00 per la coordinatrice; è altresì documentale che, a seguito di ciò sono stati sottoscritti dei contratti di collaborazione professionale e, per quanto riguarda la ricorrente, i contratti hanno coperto l'intero periodo dal 14.5.2003 (vd. determina del Dirigente Settore Segreteria ed Affari Generali del Comune resistente del 13.6.2003) al 30.9.2017 (scadenza dell'ultimo contratto sottoscritto).

Ciò che occorre dunque verificare è se la [redacted] abbia svolto tale attività in maniera autonoma nei confronti del Comune (come risulta dai contratti e come sostenuto dal Comune resistente) ovvero se essa abbia piuttosto svolto attività di lavoro subordinato, con diritto in tal caso ad ottenere il pagamento delle differenze retributive richieste.

Ebbene, il rapporto di lavoro subordinato è disciplinato dall'art. 2094 c.c. che definisce prestatore di lavoro subordinato “chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore”. Sulla scorta di tale norma, i requisiti che configurano detto vincolo sono la subordinazione e l'eterodirezione, che, rispettivamente consistono nell'inserimento nell'organizzazione del datore di lavoro con soggiezione al potere organizzativo e disciplinare del medesimo e nella sottoposizione alle direttive del superiore nell'esecuzione della prestazione.

Posto che l'art. 2094 c.c. non individua gli elementi identificativi del rapporto di lavoro subordinato, occorre richiamare gli indici rilevatori del vincolo in esame consolidatisi in

giurisprudenza, quali *“la retribuzione fissa mensile in relazione sinallagmatica con la prestazione lavorativa; l’orario di lavoro fisso e continuativo; la continuità della prestazione in funzione di collegamento tecnico organizzativo e produttivo con le esigenze aziendali; il vincolo di soggezione personale del lavoratore al potere organizzativo, direttivo e disciplinare del datore di lavoro, con conseguente limitazione della sua autonomia; l’inserimento nell’organizzazione aziendale”* (Cass. Ordinanza 23 gennaio 2020 n. 1555). L’accertamento circa la sussistenza di tali indici deve avere ad oggetto i dati fattuali emergenti dal concreto svolgimento della prestazione, onde discernere l’eventuale rapporto di lavoro autonomo dedotto in contratto da quello risultante dall’attuazione del medesimo.

Per quanto riguarda nello specifico la figura del giornalista, si richiama e si fa propria la giurisprudenza della Corte di Cassazione secondo cui *“In materia di attività giornalistica, la qualificazione del rapporto di lavoro intercorso tra le parti come autonomo o subordinato deve considerare che, in tale ambito, il carattere della subordinazione risulta attenuato per la creatività e la particolare autonomia qualificanti la prestazione lavorativa, nonché per la natura prettamente intellettuale dell’attività stessa, con la conseguenza che, ai fini dell’individuazione del vincolo, rileva specificamente l’inserimento continuativo ed organico delle prestazioni nell’organizzazione d’impresa”* (cfr. in termini Cass. n. 24078/2021, che nella specie, relativa alla posizione di un praticante giornalista assunto con contratto di collaborazione, ha ritenuto corretta la valutazione del giudice di merito, che non aveva dato eccessivo rilievo al non assoggettamento ad orario di lavoro fisso, ritenendo invece decisiva ai fini del ravvisato vincolo di subordinazione la sottoposizione del lavoratore al potere gerarchico dei suoi superiori, con riguardo sia alla presenza sul luogo di lavoro, sia alle modalità di esecuzione delle prestazioni, sottoposte alle direttive, ai controlli e alle correzioni dell’*“art director”* e del direttore).

Tornando al caso di specie, la ricorrente ha fornito la prova, attraverso la copiosa documentazione prodotta e l’istruttoria orale svolta, di aver svolto esattamente tutte le attività indicate in ricorso e innanzi richiamate; in particolare è emerso che la ricorrente, costituito l’ufficio stampa del Comune di [redatto] si occupava della redazione dei comunicati stampa del Comune, o comunque coordinava l’attività delle altre colleghe, si occupava della redazione del bollettino ufficiale del Comune *“[redatto] Informa”* con scadenza bimestrale, redigeva la rassegna stampa quotidiana che inviava agli indirizzi del Sindaco, Giunta, Consiglieri, Dirigenti e Dipendenti Comunali, curava i rapporti con le testate giornalistiche locali, seguiva i consigli comunali.

Nello specifico, il teste [redatto] - giornalista professionista dipendente di Telenorba dal 2000 e collaboratore di Repubblica dal 2003 - ha precisato di aver conosciuto la ricorrente proprio in qualità di addetta stampa e portavoce del Comune di [redatto]. Oltre a confermare il ruolo della ricorrente come Responsabile del bollettino ufficiale del Comune *“[redatto] Informa”*. Il testimone ha dato atto della trasmissione alla carta stampata di comunicati stampa da parte della ricorrente (*“i comunicati stampa venivano diramati dalla ricorrente”*), della pubblicazione di notizie sul sito web comunale (*“i comunicati mi arrivavano personalmente e comunque potevo leggerli sul sito”*), della partecipazione della ricorrente a consigli comunali ed altri eventi istituzionali (*“in alcune occasioni per sedute particolari TN ha seguito l’evento e ho visto che la ricorrente era presente...”*), degli inviti rivolti dalla ricorrente ai colleghi giornalisti per conferenze stampa (*“confermo la circostanza 12 in quanto anche io ho partecipato alle conferenze stampa”*). Inoltre ha chiarito che anche dopo il 2012, *“la dott. [redatto] è rimasta la nostra referente e l’interfaccia con la stampa (conferenze stampa, comunicati, periodico)”*. Lo stesso per il periodo 2016 e 2017 in cui, a quanto riferisce il teste, il suo rapporto con la ricorrente *“per ciò che riguardava il Comune [redatto] è rimasto uguale”*.

Il testimone [redatto] - titolare della tipografia [redatto] che stampava il periodico *“[redatto] Informa”* - ha confermato che la ricorrente era l’addetta stampa del Comune di [redatto] e Direttore Responsabile del periodico ridotto. Ha quindi descritto in dettaglio la sua attività. *“Era lei che mi forniva gli articoli e le foto; collaborava con me all’impaginazione; io predisponevo il menabò e la ricorrente adattava gli articoli agli spazi prefissati. Si trattava di un format creato all’inizio con la ricorrente che poi veniva adattato sulla base del numero di articoli e delle foto”*. La frequenza della pubblicazione era di un numero ogni due mesi, ma poteva capitare che venisse

pubblicato “un numero doppio”. Il teste ha precisato che incontrava la ricorrente (almeno sei/sette volte al mese) presso il Comune e che lei “aveva una scrivania nella stanza sita al primo piano, vicino alla segreteria generale ed alla stanza del sindaco”. Ha ribadito che “se la cercavo lei era sempre lì”. Sulla composizione dell’ufficio stampa del Comune ha riferito che solo inizialmente vi erano le giornaliste [redatto] e [redatto], mentre negli ultimi tempi, al posto delle predette giornaliste, vi era il sig. [redatto] che non era giornalista ma impiegato. Tornando all’attività della ricorrente ha riferito, per quel che più rileva, che “nel periodo 2003-2012 il lavoro per il periodico era molto intenso, soprattutto in occasione della uscita dei vari numeri, con attività anche fino alle 3 di notte, sabato e domenica”.

Anche la testimone [redatto] - direttore del giornale locale d [redatto] denominato “La [redatto] [redatto]” - ha confermato l’attività della ricorrente, alla luce dei rapporti e scambi professionali avuti. “...Io ero chiamata dalla ricorrente, il cui ruolo era di addetta stampa, per le diverse iniziative poste in essere dal Comune d [redatto] a (“venivo convocata per i Consigli Comunali, eventi istituzionali e simili”). Ha altresì confermato la composizione dell’ufficio stampa ed il ruolo di coordinamento della ricorrente, come descritti in ricorso. Così come ha confermato che l’ufficio stampa era allestito (a parte un primo momento in cui si trovava al piano terra) al primo piano in una stanza contigua a quella del sindaco. Ha quindi riferito che si recava “presso l’ufficio 2/3 volte a settimana all’incirca ed incontravo sempre la [redatto]”. Ha confermato inoltre il ruolo e le attività della ricorrente come Responsabile del periodico [redatto] “Informa”. Per di più, visto la sua precipua attività lavorativa, il testimone ha potuto chiarire che era la ricorrente a redigere gli articoli “su input del Sindaco e degli Assessori e, prima della pubblicazione, venivano dagli stessi verificati ed approvati e, quindi, trasmessi agli Organi di Informazione, e quindi anche a lei. Tanto le constava perché cercava di anticipare la notizia e pertanto la constatava personalmente”. Sempre in ragione del suo ruolo, oltre a confermare la trasmissione a cura della ricorrente dei comunicati stampa e la convocazione alle conferenze stampa ed agli eventi organizzati, la testimone ha riferito che la [redatto] “acquisiva foto, registrava e prendeva appunti durante il Consiglio”, e tanto per averla vista direttamente in quanto “era seduta accanto a me nello spazio riservato ai giornalisti”. Sulla composizione dell’ufficio stampa ha confermato la presenza, insieme alla ricorrente, per un periodo iniziale, di due colleghe giornaliste ([redatto] e [redatto]); in seguito al trasferimento della [redatto] [redatto], l’ufficio era composto dalla ricorrente e dalla collega [redatto]. Dopo di che, con la rinuncia della [redatto] la ricorrente “restava sola” a far fronte alla medesima mole di lavoro. Anche dopo il 2012, la [redatto] aveva infatti “continuato a svolgere l’attività di rassegna stampa, conferenze e comunicati stampa, seguendo l’attività del Consiglio e degli Assessori”.

Il testimone [redatto] - componente della redazione di “[redatto] Web” dal 2009 - ha dichiarato che “provenivano alla redazione quasi quotidianamente i comunicati stampa a firma della ricorrente, che noi pubblicavamo riportando la firma stessa”. E per il periodo precedente egli ha potuto constatare la presenza di comunicati a firma della ricorrente. Per di più, “posso riferire che la ricorrente si è occupata dei servizi fotografici che accompagnavano i comunicati stampa e dell’organizzazione delle conferenze stampa e dell’accreditamento dei giornalisti”. Inoltre “ella era referente del bollettino ufficiale del Comune “ [redatto] Informa”.

Anche questo testimone ha chiarito che la ricorrente “si interfacciava con Sindaco ed Assessori per la predisposizione dei comunicati”; di averla vista “presenziare ai Consigli comunali” che si svolgevano “anche nel tardo pomeriggio ed in serata”; di aver ricevuto da parte della [redatto] “i comunicati anche in orario inconsueti ed a breve distanza l’uno dall’altro per integrazioni e modifiche”. Ha inoltre aggiunto che “la ricorrente si occupava di seguire gli eventi e gli appuntamenti al di fuori dell’Ufficio” e “si occupava anche di controllare il lavoro della signora [redatto]”. Infine ha confermato che la ricorrente aveva continuato a disimpegnare i medesimi compiti dopo il 2012 e sino alla interruzione della prestazione lavorativa.

Alla luce delle suddette dichiarazioni e della documentazione può senz’altro affermarsi che la rapporto di lavoro tra le parti non si è affatto atteggiato quale un rapporto di collaborazione esterna, con ampi margini di autonomia della ricorrente, da intendersi quale autonomia organizzativa piena ed assenza di vincolo di soggezione nei confronti del Sindaco e del suo entourage, essendo piuttosto accaduto il contrario, e cioè la ricorrente era colei che per ben quattordici anni (dal 2003 al 2017) si è

occupata senza soluzione di continuità di gestire tutto l'aspetto relativo alle comunicazioni con l'esterno del Comune di C _____, attraverso un'attività quotidiana e costante, per alcuni giorni svolta all'interno dei locali comunali, in una stanza adiacente a quella del Sindaco, e per la restante parte del tempo all'esterno (o in regime di smartworking/ telelavoro). La ricorrente, lungi dall'essere una collaboratrice esterna, era stabilmente inserita nella compagine comunale, era il ponte comunicativo tra l'Amministrazione Comunale e l'esterno.

E tale necessità (cioè di comporre l'ufficio stampa comunale con personale interno all'amministrazione anziché esterno), si ricava implicitamente anche dalla volontà del Sindaco _____ (eletto nel 2017 ed ascoltato in sede di interrogatorio formale) di non rinnovare la collaborazione con la ricorrente, ma di bandire un pubblico concorso per l'assunzione di addetti all'ufficio stampa del Comune assunti con contratto di lavoro subordinato (necessitandosi la procedura ad evidenza pubblica). Questo a dimostrazione del fatto che la gestione dell'ufficio-stampa del Comune non poteva essere gestito da personale esterno, ma necessitava di personale interno all'amministrazione, da contrattualizzare con un contratto di lavoro subordinato.

Alla luce di ciò, sussistono tutti gli elementi per ritenere che tra la ricorrente ed il Comune di _____ sia intercorso un rapporto di lavoro subordinato full-time sin dal 14.5.2003 e fino al 30.9.2017.

Per quanto riguarda l'inquadramento professionale, necessario al fine di quantificare le differenze retributive ed i contributi rivendicati, va detto che la ricorrente ha chiesto in via principale il riconoscimento della qualifica di redattore capo servizio di cui agli artt. 1 e 11 CCNL giornalisti o, in subordine, quella di collaboratore fisso ex art. 2 del medesimo CCNL, o in estremo subordine l'inserimento nella categoria D del CCNL Enti Locali.

Gli artt. 1 e 11 del CCNL giornalisti si applicano ai giornalisti che prestano attività quotidiana in favore di editori di quotidiani, periodici, agenzie di informazione quotidiana per la stampa, anche elettronici, l'emittenza radiotelevisiva privata di ambito nazionale e gli uffici stampa comunque collegati ad aziende editoriali e prevedono una graduazione di figure che vanno dal redattore con meno di 30 mesi di anzianità al redattore capo; l'art. 2 del medesimo CCNL si applica ai collaboratori fissi che non prestino opera giornalistica quotidiana.

Va detto, tuttavia, che trattandosi di lavoro eseguito all'interno di una pubblica amministrazione, non appare utilizzabile il CCNL giornalisti, ben potendo essere la figura della ricorrente inquadrata secondo il CCNL degli Enti Locali, applicabile appunto ai rapporti di lavoro posti in essere con il Comune di _____.

L'art. 9 della L. n. 150/2000, che ha introdotto la presenza di uffici stampa all'interno delle pubbliche amministrazioni, prevede al comma cinque che 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.

La figura dei giornalisti addetti agli uffici stampa dei comuni è stata espressamente introdotta nella contrattazione collettiva degli Enti Locali solo nel CCNL valido nel triennio 2016-2018, ma tale contrattazione collettiva può essere utilizzata nel presente giudizio anche per ricostruire il precedente periodo lavorativo della ricorrente, inquadrando la ricorrente nella categoria D, a cui appartengono "i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da:

- Elevate conoscenze pluri-specialistiche (acquisite con la laurea breve o il diploma di laurea) ed un grado di esperienza pluriennale, con frequente necessità di aggiornamento;
- Contenuto di tipo tecnico, gestionale o direttivo con responsabilità di risultati relativi ad importanti e diversi processi produttivi/amministrativi;
- Elevata complessità dei problemi da affrontare basata su modelli teorici non immediatamente utilizzabili ed elevata ampiezza delle soluzioni possibili;
- Relazioni organizzative interne di natura negoziale e complessa, gestite anche tra unità organizzative diverse da quella di appartenenza, relazioni esterne (con altre Istituzioni) di tipo diretto anche con rappresentanza istituzionale. Relazioni con gli utenti di natura diretta, anche complesse e negoziale".

E' infatti emerso dall'istruttoria svolta che la ricorrente non solo componesse l'ufficio-stampa istituito nel 2003, ma ne fosse anche la coordinatrice, coordinando appunto l'attività di due colleghe ed essendone la responsabile nei confronti del Sindaco e del Comune.

Pertanto la [redacted] ha diritto a percepire le differenze retributive (compreso il TFR) corrispondenti alla differenza tra quanto avrebbe percepito qualora fosse stata inquadrata nella categoria D del CCNL Enti Locali e quanto invece realmente percepito.

In ordine all'ammontare delle differenze retributive, il ([redacted]) ha sollevato un'eccezione di prescrizione triennale e, in subordine, quinquennale dei crediti.

Ebbene, sul punto si richiama la recente giurisprudenza di legittimità, che, affrontando espressamente l'argomento della prescrizione dei crediti retributivi nel caso in cui sia giudizialmente accertata la natura subordinata di un rapporto di lavoro formalmente autonomo intrattenuto con un ente pubblico, ha precisato che *"In tema di pubblico impiego contrattualizzato, nell'ipotesi di contratto di lavoro formalmente autonomo, del quale sia successivamente accertata la natura subordinata, la prescrizione dei crediti retributivi decorre in costanza di rapporto, attesa la mancanza di ogni aspettativa del lavoratore alla stabilità dell'impiego e la conseguente inconfigurabilità di un "metus" in ordine alla mancata continuazione del rapporto suscettibile di tutela"* (cfr. Corte di Cassazione n. 35676/2021).

Appare opportuno riportare la parte motivazionale della sentenza appena richiamata proprio in relazione alla prescrizione:

"La norma regolatrice della fattispecie di causa è l'articolo 2126 cod.civ., che trova applicazione anche nella ipotesi di nullità del rapporto di lavoro in quanto costituito in violazione delle disposizioni che regolano le assunzioni alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni (per tutte: Cassazione civile sez. lav., 05/02/2019, n.3314 e giurisprudenza ivi citata). 35. Deve preliminarmente darsi atto della giurisprudenza di questa Corte secondo cui per il rapporto di lavoro subordinato assoggettato alla normativa di cui all'art. 2126 cod.civ. la prescrizione non decorre in costanza del rapporto, ai sensi dell'art. 2948 cod.civ. n. 4 —nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 1966— siccome la situazione di stabilità è radicalmente esclusa dalla possibilità di determinare, in qualsiasi momento e senza manifestazioni negoziali, la cessazione dell'esecuzione (Cassazione civile 12/11/2007, n.23472; Cass. S.U. 3098/1985). Si è osservato che sarebbe formalistica e non conforme all'art. 36 Cost. un'interpretazione che differenziasse la situazione di metus del lavoratore di fronte al potere di recesso rispetto a quella derivante dalla prestazione di fatto con violazione di legge, incompatibile sì con il licenziamento, ma comportante la più assoluta libertà del datore di lavoro di rifiutare la prestazione. 36. Il medesimo principio è stato enunciato in riferimento al rapporto di lavoro qualificato formalmente come lavoro autonomo, di cui sia stata riconosciuta successivamente la natura subordinata con garanzia di stabilità reale, trattandosi di rapporto non immediatamente garantito, in quanto occorre il previo (eventuale) riconoscimento della sua natura subordinata (Cass. sez. lav. 22 settembre 2017, n.22172; 23 gennaio 2009 nr. 1717). 37. Detti principi sono stati tuttavia espressi per i rapporti di lavoro interamente regolati del diritto privato (anche se intercorrenti, come nel caso esaminato da Cass. SU nr. 3098/1985, con un soggetto pubblico). 38. Diverse indicazioni sono state fornite dalla Corte Costituzionale per l'impiego pubblico, come risulta dalla sentenza del 20/11/1969, n.143, resa sulla disciplina della prescrizione delle retribuzioni fissata dall' articolo 2, primo comma, del decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295, che stabiliva la prescrizione biennale del diritto agli stipendi ed assegni degli impiegati dello Stato. 39. Nella citata sentenza il giudice delle leggi ha evidenziato che la particolare forza di resistenza che caratterizza il rapporto di pubblico impiego esclude che il timore del licenziamento possa indurre l'impiegato a rinunciare ai propri diritti, aggiungendo che anche nei rapporti di lavoro temporaneo l'impiegato è assistito dalle garanzie dei rimedi giurisdizionali contro l'arbitraria risoluzione anticipata del rapporto. 40. Per quanto in questa sede rileva, la Corte costituzionale ha affermato che, secondo l'ordinamento del pubblico impiego, le assunzioni temporanee (che, in linea di principio, sono escluse) hanno carattere precario e la rinnovazione del relativo rapporto non presenta carattere di normalità; la non-rinnovazione costituisce, invece, un evento inerente alla natura del rapporto stesso. La previsione di essa non pone, pertanto, il lavoratore in una situazione

di timore di un evento incerto, al quale egli sia esposto durante il rapporto, qual è il licenziamento nel rapporto di lavoro di diritto privato. 41. Si è dunque definitivamente chiarito, nel respingere la censura sollevata sotto il profilo dell'articolo 3 Cost., che «la dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dei menzionati articoli del Codice civile, contenuta nella sentenza n. 69 del 1966 di questa Corte, riguarda i rapporti di lavoro regolati dal diritto privato e non si estende ai rapporti di pubblico impiego, sia che si tratti di rapporti con lo Stato, sia che si tratti di rapporti con altri enti pubblici» (sent. Corte Cost. nr. 143/1969, punto 3 del Considerato in diritto). 42. La privatizzazione non ha comportato una totale identificazione tra lavoro pubblico privatizzato e lavoro privato. In particolare, permangono nel lavoro pubblico privatizzato quelle peculiarità individuate dalla Corte Costituzionale, in relazione al previgente regime dell'impiego pubblico, come giustificative di un differente regime della prescrizione: sia in punto di stabilità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato (articolo 51, comma 2, D.Lgs nr. 165/2001 ed, alla attualità, articolo 63, comma 2 D.Lgs nr. 165/2001), che in punto di eccezionalità del lavoro a termine (secondo la disciplina speciale dell'articolo 36 D.Lgs nr. 165/2001). 43. In definitiva: — da un canto, non può essere invocato il regime derivante dalla sentenza della Corte Costituzionale nr. 63/1966, che — come chiarito nella sentenza nr. 143/1969 — riguarda i rapporti di lavoro regolati (interamente) dal diritto privato; — dall'altro non si ravvisano ragioni per sottoporre nuovamente la questione alla Corte Costituzionale a seguito della privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico. 44. La inapplicabilità del regime di sospensione della prescrizione risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale nr. 63/1966 nei rapporti di lavoro pubblico privatizzato è stata già affermata da questa Corte, nelle sentenze nn.rr. 10219 e 10220/2020, 11379/2020, 12443/2020, 12503/2020 e 15352/2020, con riguardo all'ipotesi di contratti di lavoro subordinato a termine affetti da nullità. Si è ivi osservato che, essendo impedita per legge la conversione del rapporto a termine in rapporto a tempo indeterminato, non è riscontrabile la condizione, valorizzata dalla Corte Costituzionale ai fini della parziale dichiarazione di incostituzionalità, del timore del licenziamento, che spinge o può spingere il lavoratore sulla via della rinuncia ad una parte dei propri diritti. 45. In questa sede il principio del decorso della prescrizione in costanza del rapporto di lavoro va ulteriormente esteso all'ipotesi, qui ricorrente, di contratto di lavoro stipulato con la pubblica amministrazione con la veste formale di lavoro autonomo, di cui sia in seguito accertata la reale natura subordinata, ricorrendo le medesime ragioni in generale evidenziate per il settore del lavoro pubblico privatizzato a termine, concernenti la mancanza di ogni aspettativa del lavoratore alla stabilità dell'impiego e la conseguente inconfigurabilità di un metus in ordine alla mancata continuazione del rapporto suscettibile di tutela. 46. La sentenza impugnata, che ha ritenuto operante la sospensione della prescrizione durante l'intero periodo di svolgimento del rapporto di lavoro, ha applicato il regime risultante dalla pronuncia di incostituzionalità nr. 63/1966 al di fuori dell'ambito suo proprio, che è quello del lavoro privato”.

Pertanto, alla luce di tale recente orientamento, che si fa proprio, l'eccezione di prescrizione quinquennale sollevata dal Comune è fondata e devono dunque considerarsi

prescritti tutti i crediti contributivi maturati anteriormente al quinquennio precedente la prima lettera di messa in mora, del 30.11.2017 (vd. pec allegata al doc. n. 6 del fascicolo di parte ricorrente).

Dunque devono considerarsi prescritti tutti i crediti maturati fino al 30.11.2012. Si precisa che, poiché il TFR è esigibile solo al momento della cessazione del rapporto di lavoro, e dunque solo da tale momento decorre il termine di prescrizione, alla ricorrente spetta tale trattamento in relazione all'intero periodo di lavoro subordinato accertato.

Dunque la domanda della ricorrente deve essere accolta e, accertata la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze del Comune per il periodo dal 14.5.2003 al 30.9.2017 con mansioni rientranti nella categoria D del CCNL Enti Locali, il Comune resistente deve essere condannato al pagamento in favore della delle differenze retributive maturate per il periodo non prescritto (dal 30.11.2012 al 30.9.2017) ed il TFR, per la cui quantificazione la causa deve essere rimessa sul ruolo, essendo necessario espletare sul punto una CTU contabile – in assenza di conteggi di parte ricorrente ed essendo stata richiesta una condanna specifica al pagamento delle differenze retributive spettanti.

Parimenti il Comune di C _____, essendo stato integrato il contraddittorio nei confronti dell'INPGI e dell'INPS, deve essere condannato a regolarizzare la posizione contributiva e previdenziale della ricorrente, sulla base di quanto accertato con la presente sentenza, nei limiti della prescrizione quinquennale di legge.

La ricorrente ha inoltre richiesto accertarsi l'abusività della reiterazione dei contratti di collaborazione sottoscritti con il Comune di _____ e dunque, sostanzialmente, ha chiesto condannarsi il Comune al risarcimento del danno cd. comunitario ex art. 32 della L. n. 183/2010.

Anche tale domanda è fondata e merita di essere accolto per le ragioni che di seguito si precisano.

In particolare, l'art. 7 co. 6 dispone che, fermo restano il divieto imposto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione consistenti in prestazioni di carattere prevalentemente personale, continuative e soggette alla direzione e all'organizzazione del committente, con conseguente nullità del contratto, le stesse hanno la facoltà di stipulare contratti di lavoro autonomo con esperti aventi particolare e comprovata specializzazione, per far fronte ad esigenze temporanee non risolvibili con il personale in servizio. La stessa norma, ai fini della legittimità di detti incarichi, postula che: l'oggetto della prestazione sia conforme alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione; quest'ultima abbia accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane già in servizio; la prestazione abbia natura temporanea ed altamente qualificata e sia consentito il rinnovo solo nell'ipotesi in cui occorra completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore; siano preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione.

L'art. 36 co. 2, invece, disciplina la facoltà della pubblica amministrazione di stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché forme contrattuali flessibili, limitandone l'esercizio al soddisfacimento di esigenze temporanee o eccezionali, nel rispetto delle procedure previste dall'art. 35 del medesimo testo normativo.

Tanto premesso, nel caso di specie, sussistono sufficienti elementi per ritenere l'abusività della reiterazione dei contratti di collaborazione professionale sottoscritti dal Comune di C _____ a con la ricorrente (il cui rapporto di lavoro – come innanzi detto – è da considerarsi subordinato).

Infatti è risultato che la prestazione eseguita dalla _____ non era preordinata a soddisfare esigenze temporanee o eccezionali, ma permanenti, essendo ella stata utilizzata dalla p.a. resistente per ben quattordici anni per coordinare l'ufficio-stampa del Comune.

Pertanto la sottoscrizione dei molteplici contratti sottoscritti per tutto l'arco temporale dal 2003 al 2017 è stata illegittima sotto un duplice aspetto: sia perché celava rapporti di lavoro subordinato sia perché tali rapporti si sono reiterati nel corso degli anni senza che fossero giustificati dalla sussistenza di esigenze temporanee ed eccezionali; tale illegittimità, che non può essere sanzionata con la conversione del contratto ai sensi dell'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001 (misura correttamente non richiesta dalla ricorrente), giustifica tuttavia la tutela risarcitoria richiesta, anche alla luce della durata complessiva del rapporto di lavoro (vd. sul punto la giurisprudenza inaugurata da Cass. n. 5072/2016 e successivamente confermata; vd., da ultimo, Cass. n. 2175/2021, secondo cui *“Nel lavoro pubblico contrattualizzato, in caso di abuso del contratto a tempo determinato da parte di una P.A., il dipendente, che abbia subito l'illegittima precarizzazione del rapporto di impiego, ha diritto, fermo restando il divieto di trasformazione in rapporto a tempo indeterminato di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, al risarcimento del danno previsto dalla medesima disposizione, con onere dall'onere probatorio, nella misura e nei limiti dell'indennità di cui all'art. 32, comma 5, della l. n. 183 del 2010; poiché il danno presunto, qualificabile come "danno comunitario", non ha ad oggetto la nullità del termine dei singoli contratti bensì la loro abusiva reiterazione, in conformità al canone di effettività della tutela affermato dalla Corte di Giustizia UE, sentenza 7 maggio 2018, in C-494/16, tale indennità va liquidata una sola volta e non in riferimento ad ogni contratto di cui venga accertata l'illegittimità”*).

Per quanto riguarda la quantificazione del risarcimento richiesto, tenuto conto dei criteri enunciati nella sentenza n. 5072/2016 della Corte di Cassazione innanzi richiamata, si ritiene congruo (considerato l'arco temporale complessivo dei contratti sottoscritti) un risarcimento quantificato in

dodici mensilità da calcolarsi su una paga lorda mensile in relazione all'ultima retribuzione che avrebbe avuto diritto a percepire, per la cui quantificazione si formulerà con separata ordinanza apposito quesito al CTU.

Si sottolinea che *“l'indennità di cui all'art. 32, comma 5, della l. n. 183 del 2010, dovuta al lavoratore a titolo di risarcimento del danno per l'illegittima apposizione del termine al rapporto di lavoro, non ha natura retributiva e su di essa non spettano la rivalutazione monetaria e gli interessi legali se non dalla data della pronuncia giudiziaria dichiarativa della illegittimità della clausola appositiva del termine al contratto di lavoro subordinato”* (cfr., in termini, Cass. n. 3062/2016).

In definitiva anche tale domanda deve essere accolta e, per l'effetto, il _____ a deve essere condannato al pagamento in favore della ricorrente di un'indennità risarcitoria pari a dodici mensilità da calcolarsi sulla base dell'ultima retribuzione globale di fatto.

Trattandosi di pronuncia non definitiva, le spese processuali verranno regolamentate all'esito del giudizio.

P.Q.M.

il Tribunale di Trani, Sezione Lavoro, nella persona del Giudice del Lavoro dott.ssa Floriana Dibenedetto, NON definitivamente pronunciando sulla domanda proposta con ricorso depositato in data 28.5.2018 da _____ nei confronti del Comune _____, nonché nei confronti dell'INPGI e dell'INPS, rigettata ogni diversa istanza, così provvede:

- 1) accoglie per quanto di ragione la domanda e, accertata la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato tra _____ ed il Comune di _____ per il periodo dal 14.5.2003 al 30.9.2017 con mansioni rientranti nella categoria D del CCNL Enti Locali, condanna il Comune resistente al pagamento in favore della ricorrente delle differenze retributive maturate per il periodo non prescritto (cioè dal 30.11.2012 al 30.9.2017), nonché del TFR, disponendo con separata ordinanza la nomina di un CTU per la quantificazione;
- 2) condanna il Comune di _____ a regolarizzare la posizione contributiva e previdenziale della ricorrente, sulla base di quanto accertato con la presente sentenza, nei limiti della prescrizione quinquennale;
- 3) condanna altresì il Comune di _____ al pagamento in favore della ricorrente di un'indennità risarcitoria pari a dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, da calcolarsi a mezzo CTU;
- 4) riserva di regolamentare le spese processuali fra le parti all'esito del giudizio;
- 5) dispone con separata ordinanza per la prosecuzione del giudizio.

Così deciso in Trani in data 2 febbraio 2023.

Il Giudice
Dott.ssa Floriana Dibenedetto