

N. 01076/2016REG.PROV.COLL.  
N. 06393/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6393 del 2015, proposto da:  
Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per  
l'Informazione e l'Editoria, Ministero dello Sviluppo Economico,  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, rappresentati e difesi  
per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, anche domiciliataria in  
Roma, Via dei Portoghesi 12;

*contro*

Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, rappresentato e  
difeso dagli avv. Giovanni Crisostomo Sciacca, Piero D'Amelio, con  
domicilio eletto presso Giovanni Crisostomo Sciacca in Roma, Via di  
Porta Pinciana, 6 – anche ricorrente incidentale;

*nei confronti di*

Federazione Italiana Editori Giornali – FIEG, rappresentata e difesa  
dall'avv. Marco Anecchino, con domicilio eletto presso Marco

Annechino in Roma, Via Cassiodoro 1/A – ricorrente incidentale;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. LAZIO – ROMA, SEZIONE I, n. 05054/2015, resa tra le parti, concernente deliberazione della commissione per la valutazione dell'equo compenso nel lavoro giornalistico istituita ai sensi dell'art. 2 della l. n. 233/2012;

Visti il ricorso in appello, i ricorsi incidentali ed i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio di Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e della FIEG;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2016 il Cons. Pierfrancesco Ungari e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Crisostomo Sciacca, Marco Annechino e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Viene contestata la deliberazione in data 19 giugno 2014, con cui la Commissione all'uopo istituita ai sensi dell'art. 2 della legge 233/2012, ha determinato l'equo compenso nel lavoro giornalistico, istituito dall'art. 1 della legge.

2. E' utile precisare fin d'ora che, ai sensi dell'art. 1, citato, *“per equo compenso si intende la corresponsione di una remunerazione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, tenendo conto della natura, del contenuto*

*e delle caratteristiche della prestazione nonché della coerenza con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato”.*

E che, ai sensi del successivo art. 2, comma 3, lettera a), alla Commissione è demandata la definizione de *“l’equo compenso dei giornalisti iscritti all’albo non titolari di rapporto di lavoro subordinato (...) avuto riguardo alla natura e alle caratteristiche della prestazione nonché in coerenza con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria a favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato”.*

3. Il Consiglio Nazionale dell’Ordine dei Giornalisti ha impugnato il suddetto provvedimento (approvato con il suo voto contrario) dinanzi al TAR del Lazio, che, con la sentenza appellata (I, n. 5054/2015), ha ritenuto fondati due profili, concernenti:

(a) – l’ingiustificata restrizione ai lavoratori a progetto (in applicazione analogica del d.lgs. 276/2003, come riformato dalla legge 92/2012) della platea dei destinatari, che deve invece comprendere obbligatoriamente sia il lavoro autonomo libero professionale che il lavoro autonomo coordinato e continuativo;

(b) – i parametri dell’equo compenso, in quanto non proporzionati alla quantità e qualità del lavoro svolto, e del tutto insufficienti a garantire un’esistenza libera e dignitosa al giornalista autonomo, dato che le tabelle approvate riconoscono e legittimano un sistema di lavoro “a pezzo” o “a chiamata” che vede aumentare la forza contrattuale degli editori, essendosi in realtà la Commissione limitata a fissare una sorta di “minimo garantito”, che non corrisponde all’equo

compenso individuato dalla legge in relazione all'art. 36 Cost..

Il TAR, d'altra parte, nel disattendere altri profili di censura ha affermato che l'equo compenso non può corrispondere alle tariffe dell'Ordine, e che i c.c.n.l. di settore costituiscono solo un criterio di larga massima, sindacabile "in negativo" in caso di aperto contrasto, ma non "in positivo" al fine di rivendicare una specifica "simmetria" fra situazioni che restano diverse e quindi giuridicamente non comparabili.

Ha poi escluso che dalla difformità tra l'allegato della delibera impugnata ("Parametri per la determinazione dell'equo compenso nel lavoro giornalistico") e quello precedentemente approvato nel corso di una riunione dello stesso 19 giugno 2014 derivi un vizio, dato che il secondo aveva valore istruttorio ed era passibile di revisione.

Infine, affermando che la delibera va rinnovata complessivamente, non è entrato nel merito delle altre censure concernenti le tabelle e gli scaglioni contenuti nel predetto allegato.

4. La Presidenza del Consiglio dei ministri (cui la Commissione organizzativamente fa capo, unitamente ai Ministeri del lavoro e dello sviluppo economico, i cui rappresentanti fanno parte della Commissione, insieme a quelli del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, delle organizzazioni sindacali dei giornalisti e dei datori di lavoro, e dell'I.N.P.G.I.) ha appellato la sentenza, deducendo che:

(a) – la Commissione non ha indebitamente ristretto la platea dei destinatari, ma ha individuato attraverso un'interpretazione evolutiva

del dato testuale della norma, alla luce del contesto di riferimento, le tipologie di rapporto di lavoro cui applicare l'equo compenso; nel *genus* del lavoro non subordinato, infatti, rientrano tipologie eterogenee, tra cui i rapporti di lavoro caratterizzati da una completa autonomia di svolgimento della prestazione e dalla committenza – che non possono rientrare nell'ambito di applicazione della legge 233/2012 e per i quali, ai sensi degli artt. 2222 ss., c.c., il compenso è rimesso alla libera contrattazione delle parti e non si presta ad essere assoggettato a tariffe minime vincolanti – e quelli che si collocano in un'area intermedia rispetto all'area del lavoro subordinato, essendo caratterizzati dalla sostanziale dipendenza economica dal committente anche se in formale assenza dei vincoli di dipendenza gerarchica e funzionale (c.d. lavoro parasubordinato o economicamente dipendente) – ai quali invece si applica l'equo compenso in questione;

(b) – il TAR si è limitato ad affermare apoditticamente la non conformità dei parametri stabiliti dalla Commissione ai principi costituzionali, ma non ha indicato i criteri per rideterminarli; in realtà, la previsione di trattamenti minimi inderogabili correlati a ciascuna tipologia di prodotto editoriale e distinti per comparti di riferimento, e di trattamenti variabili costituiti da maggiorazioni percentuali per la produzione di contributivi informativi superiori alle misure standard, costituisce coerente applicazione dell'art. 36 Cost.;

(c) – in ogni caso, la sentenza viola il principio di insindacabilità del merito amministrativo, posto che la decisione della Commissione comprende anche valutazioni di opportunità.

5. Il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti ha notificato una memoria con appello incidentale subordinato, riproponendo le censure non esaminate dal TAR e ribadendo quelle disattese.

6. Anche la Federazione Italiana Editori di Giornali –F.I.E.G., ha proposto appello incidentale, chiedendo l'integrale riforma della sentenza e sottolineando, in particolare, che:

(a) – la legge 233/2012 si applica ai soli rapporti che pur non rivestendo la forma del rapporto di lavoro dipendente ne abbiano la sostanza, posto che l'art. 36 Cost. si riferisce soltanto al lavoro subordinato;

(b) - ritenere applicabile l'equo compenso anche ai giornalisti che operano come liberi professionisti comporterebbe una reintroduzione dei minimi tariffari, viceversa espunti dal sistema (ad opera degli artt. 2 del d.l. 223/2006, conv. in legge 248/2006, e 9 del d.l. 1/2012, conv. in legge 27/2012);

(c) – la sentenza appellata ha una motivazione solo apparente, priva di corredo argomentativo, in quanto dalle premesse individuate dal TAR non discendono le conseguenze affermate; comunque, la proporzionalità rispetto alla quantità del lavoro svolto è stata garantita, quella rispetto alla qualità anche (seppure in via generale ed astratta, non essendo possibile costruire una casistica sterminata), mentre la sufficienza della retribuzione non è contemplata dalla legge 233/2012.

7. Va anzitutto disattesa l'eccezione di tardività del ricorso introduttivo di primo grado riproposta dalla F.I.E.G., sulla base del

rilievo che si sarebbe dovuta impugnare tempestivamente la delibera in data 29 gennaio 2014.

La lettura degli atti dimostra che, come affermato dal TAR, il 29 gennaio 2014 la Commissione ha deliberato in via interlocutoria, invitando le parti sociali a condividere i parametri, e riservandosi espressamente una approvazione successiva, che poi è formalmente avvenuta nella seduta del 19 giugno 2014; non può pertanto assumere rilievo la circostanza che nell'ultima seduta non siano state decise modifiche ai contenuti o addirittura non siano state espresse ulteriori motivate valutazioni a supporto della definitiva conferma di quelli riportati nella precedente delibera.

8. Passando al merito, il Collegio ritiene che la sentenza debba essere confermata, seppur con le precisazioni appresso indicate.

8.1. Le parti e la sentenza appellata concordano nel ritenere che la delibera abbia delimitato l'ambito dei destinatari dell'equo compenso ai soli collaboratori a progetto.

In effetti, nelle premesse della delibera 29 gennaio 2014, richiamata dalla delibera 14 giugno 2014, dapprima si precisa che, per i rapporti qualificabili come autonomi, l'equo compenso deve intendersi riferito alle prestazioni che presentino, sul piano concreto, carattere economicamente dipendente e non sporadico, e che la legge 92/2012 (c.d. riforma Fornero) ha introdotto un generale riconoscimento dell'equo compenso per tutti i lavoratori economicamente dipendenti, sia per quelli che svolgono prestazioni "parasubordinate" in regime di lavoro autonomo sia per i collaboratori a progetto; ma poi, dopo aver

richiamato più volte l'art. 63 del d.lgs. 276/2003 (c.d. legge Biagi), come modificato dalla legge 92/2012, che disciplina appunto il compenso corrisposto ai collaboratori a progetto, si conclude nel senso che, "in mancanza di specifica disciplina contrattuale, ai fini della definizione dell'equo compenso giornalistico possono ritenersi applicabili, analogicamente, i principi e criteri generali di cui alla citata disciplina di riforma del mercato del lavoro (legge n. 92 del 2012)".

Una simile limitazione non trova riscontro nella normativa. Basti considerare che, come sottolinea il Consiglio dell'Ordine appellante principale (e sembrano riconoscere anche le controparti), la disciplina in materia di contratto a progetto non si applica direttamente al lavoro giornalistico, essendo escluse le professioni per le quali è necessaria l'iscrizione ad un albo professionale (cfr. art. 61, comma 3, d.lgs. 276/2003, non modificato dall'art. 1, comma 27, della legge 92/2012, e confermato anche dall'impostazione del c.d. jobs act - art. 2, comma 2, lettera b), d.lgs. 81/2015).

8.2. Ma il TAR, accogliendo la prospettazione del ricorrente, ha affermato non soltanto l'illegittimità di detta limitazione, ma anche che non vi deve essere limitazione nell'ambito del lavoro autonomo del settore.

Il Collegio osserva che la legge 233/2012, rubricata "*Equo compenso nel settore giornalistico*", nell'istituire l'equo compenso ha richiamato, sostanzialmente, quali parametri per la sua determinazione, i principi di proporzionalità sanciti dall'art. 36 Cost., aggiungendo il richiamo alla necessaria "coerenza" del compenso con la disciplina stabilita (per

le retribuzioni dei giornalisti dipendenti) dalla contrattazione collettiva.

In tal modo, ha evidenziato la *ratio* di apprestare una disciplina retributiva per tutte le forme di lavoro autonomo giornalistico, in quanto connotate da alcuni caratteri del lavoro subordinato e pertanto meritevoli di tutele assimilabili a quelle ad esso assicurate.

In altri termini, ciò che la normativa in esame intende garantire è una tendenziale equità retributiva tra chi è dipendente (ed è quindi retribuito sulla base dei criteri stabiliti attraverso la contrattazione collettiva) e chi non lo è, e quindi resta sottoposto alla forza contrattuale dell'editore, aspetto fondamentale che prescinde dall'organizzazione dello svolgimento della prestazione lavorativa.

Pertanto, non sembra possibile modificare il dato testuale, che si riferisce indistintamente a tutte le forme di lavoro non subordinato, attraverso il collegamento a qualificazioni e discipline che non riguardano il settore giornalistico.

8.3. Data questa premessa, e quindi definito il collegamento con una posizione lavorativa che non ha in sostanza i connotati libero-professionali, cade anche l'obiezione della F.I.E.G., secondo la quale ritenere generalmente applicabili gli importi fissati a titolo di equo compenso equivarrebbe a reintrodurre minimi tariffari; senza contare che l'eliminazione di detti minimi (ad opera dell'art. 2 del d.l. 223/2006, conv. in legge 248/2006, e 9 del d.l. 1/2012, conv. in legge 27/2012) è precedente alla legge 233/2012, e comunque è volta a stimolare la concorrenza in settori non liberalizzabili caratterizzati da

una committenza ampia e variegata, che non sussiste nel caso degli editori.

8.4. Quanto al contenuto dell'equo compenso, il Collegio osserva che il TAR ha semplicemente sindacato la struttura dell'equo compenso adottata dalla Commissione alla luce dei principi derivanti dall'art. 36 Cost. e sostanzialmente recepiti nella legge 233/2012 (il riferimento alla "sufficienza" della retribuzione non è esplicitato dagli artt. 1 e 2, sopra ricordati, ma può ritenersi recuperato dal riferimento alla "coerenza" che deve essere assicurata rispetto alla contrattazione collettiva), giungendo a ritenere i parametri non rispettosi di detti principi.

E' sufficiente considerare che, nel caso dei giornalisti dei quotidiani, a una maggior quantità si collega una pesante riduzione proporzionale del corrispettivo (a fronte del raddoppio, da 145 a 288, del numero di articoli, viene garantito un "trattamento economico variabile" che garantisce un incremento pari a soltanto il 60% del "trattamento economico minimo"), che la qualità del lavoro non risulta affatto espressamente considerata, e che nello stesso appello, tra i trattamenti economici minimi, viene portato ad esempio quello spettante al giornalista di quotidiani, al quale viene garantito un importo lordo annuo di 3.000 euro per un minimo di 144 articoli di almeno 1.600 battute (vale a dire, euro 20,33 ad articolo), senza che si dia minimamente conto della coerenza di esso (e degli altri parametri) con la disciplina della contrattazione di settore, per condividere la valutazione del TAR.

Per escludere che ciò comporti una inammissibile valutazione di merito, può ribadirsi che le previsioni della contrattazione collettiva di settore, se, come correttamente affermato dal TAR, non possono ritenersi vincolanti in positivo, costituiscono pur sempre un termine di raffronto che permette di sindacare un “aperto contrasto”; e che, quindi, per giustificare la valutazione di illegittimità dei parametri, è sufficiente sottolineare che, della loro “coerenza” con le previsioni che disciplinano il lavoro subordinato, la delibera impugnata non ha dato adeguatamente conto.

Il Collegio ritiene di aggiungere che l’ulteriore affermazione del TAR, specificamente critica del sistema di determinazione “a pezzo” o “a chiamata” e delle sue ricadute sulla forza contrattuale delle parti, non aggiunge nulla al rilievo della non dimostrata coerenza dei parametri rispetto ai principi normativi, sopra evidenziata. E, peraltro, non è condivisibile, in quanto un computo dell’equo compenso basato sul numero degli articoli (o pezzi o prestazioni, a seconda della tipologia di prodotto editoriale) non sembra di per sé comportare una sorta di “cottimo”, come lamentato dal Consiglio Nazionale, né risulta contrario ai predetti principi, in quanto si tratta di un modo presuntivo di commisurare una quantità di prestazione media mensile/annuale al correlato corrispettivo minimo garantito (anche quest’ultimo, sembra al Collegio di poterlo precisare, ritenuto illegittimo dal TAR non in sé, ma in quanto non rispondente ai principi costituzionali recepiti dalla legge).

8.5. Le considerazioni esposte valgono a rigettare gli appelli delle

Amministrazioni statali e della F.I.E.G..

Ciò non comporta che debba ritenersi fondata la censura riproposta in appello dal Consiglio dell'Ordine, volta ad ottenere una pronuncia che affermi anche, direttamente, l'illegittimità dei trattamenti in quanto palesemente contrastanti con quelli previsti per i giornalisti dipendenti, essendosi l'appellante limitato a postulare che trattamenti come quelli stabiliti dalla Commissione non si avvicinano nemmeno a quelli garantiti, ad es., ai giornalisti neo assunti o ai c.d. collaboratori fissi, ma senza precisare l'entità dei compensi e senza comunque dimostrare l'equivalenza funzionale delle prestazioni lavorative messe a confronto.

8.6. Restano da esaminare le censure riproposte dal Consiglio dell'Ordine – quella rivolta alla omessa determinazione, relativamente ai periodici editi dalle imprese firmatarie del contratto dell'Unione Stampa Periodica Italiana –U.S.P.I., del maggior compenso spettante per prestazioni superiori al livello quantitativo minimo ivi previsto, viceversa lasciato dalla delibera alla libera contrattazione delle parti; e quella incentrata sulla accennata discordanza tra gli allegati approvati (soprattutto, quanto alla sopravvenuta cancellazione del terzo scaglione, quello superiore a 288 articoli annui su quotidiano, lasciato alla libera contrattazione).

Il Collegio osserva che dall'annullamento della delibera per i motivi ritenuti fondati dal TAR e sopra confermati, tenuto conto della stretta interdipendenza che la determinazione dell'equo compenso tra i diversi scaglioni e rispetto alle diverse tipologie di prodotto editoriale

è destinata ad assumere, discende come effetto conformativo una rinnovazione delle valutazioni che investirà necessariamente ogni parte della delibera, comprendendo quindi anche la valutazione sulla necessità e/o opportunità di comprendere o meno nell'equo compenso anche il c.d. terzo scaglione, ed, eventualmente, sull'entità dei relativi compensi, nonché di disciplinare le prestazioni superiori al livello minimo nei periodici delle imprese firmatarie dei contratti U.S.P.I..

Pertanto, ritiene di potersi esimere dall'approfondire dette censure (la prima delle quali implica di risolvere la questione se U.S.P.I. debba ritenersi controinteressata al ricorso, e la seconda presuppone una lacuna documentale e la discordanza tra il contenuto esternato nella delibera e quello effettivamente deliberato), il cui esame richiederebbe approfondimenti istruttori.

9. In conclusione, gli appelli principale ed incidentali devono essere respinti.

L'esito del giudizio e la complessità delle questioni affrontate giustificano la integrale compensazione tra le parti delle spese del grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, li respinge e conferma, con motivazione parzialmente diversa, la sentenza appellata..

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Carlo Deodato, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Pierfrancesco Ungari, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/03/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)