

ALLEGATO

Corte Suprema di Cassazione Sezioni Unite Civili sentenza n. 21764 del 29 luglio 2021 (Presidente Giacomo Travaglino, relatore Caterina Marotta)

<http://www.italgiure.giustizia.it/xway/application/nif/clean/hc.dll?verbo=attach&db=snciv&id=./20210729/snciv@sU0@a2021@n21764@tS.clean.pdf>

SENTENZA

sul ricorso 12853-2015 proposto da: AZIENDA USL DI PESCARA, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA PASUBIO 15, presso lo studio dell'avvocato DARIO BUZZELLI, rappresentata e difesa dall'avvocato DANTE ANGIOLELLI; - ricorrente -

contro

INPGI - ISTITUTO NAZIONALE DI PREVIDENZA DEI GIORNALISTI ITALIANI «GIOVANMAMENDOLA», in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA GABRIELE CAMOZZI 9, presso lo studio dell'avvocato GAVINA MARIA SULAS, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato MARCO PETROCELLI; - controricorrente -

avverso la sentenza n. 6484/2014 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 19/11/2014.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 22/06/2021 dal Consigliere CATERINA MAROTTA;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale STEFANO VISONA', che ha concluso per il rigetto del ricorso;

uditi gli avvocati Paola Campilii per delega dell'avvocato Dante Angiolelli e Marco Gustavo Petrocelli.

FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'appello di Roma, con la sentenza n. 6484 del 2014, accoglieva l'impugnazione proposta dall'Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani Giovanni Amendola (INPGI) nei confronti dell'Azienda USL di Pescara avverso la pronuncia resa tra le parti dal Tribunale di Roma.

Il giudice di secondo grado, in riforma della sentenza appellata, rigettava il ricorso della Azienda USL avverso il verbale ispettivo con cui l'INPGI le aveva contestato il mancato pagamento dei contributi per il periodo 1° gennaio 2001 - 31 dicembre 2006 relativamente alla posizione dei dipendenti Renato Cytron Muni e Claudio Perolino, proposto innanzi al Tribunale di Roma il 27 marzo 2008 e, in accoglimento della domanda riconvenzionale proposta dall'INPGI, condannava l'Azienda a pagare in favore di quest'ultimo la somma di euro 138.838.00, a titolo di contributi, interessi e sanzioni, oltre interessi e sanzioni dal 15 marzo 2007 al saldo.

2. Il Tribunale aveva dichiarato l'insussistenza dell'obbligo di versamento dei contributi all'INPGI, assumendo che l'attività dei due lavoratori non fosse di tipo giornalistico.

3. La Corte d'appello, riteneva, al contrario, che si trattasse di attività giornalistica.

4. Richiamava l'art. 9 della l. n. 150 del 2000, che prevede, tra l'altro, che gli uffici stampa delle amministrazioni pubbliche sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti, la direttiva del Dipartimento della funzione pubblica del 7 febbraio 2002 che delinea l'attività degli uffici stampa degli enti pubblici, e il parere del Ministero del lavoro del 24 settembre 2003, secondo cui i dipendenti delle pubbliche amministrazioni ai quali è affidato incarico giornalistico, o che svolgono attività giornalistica, devono essere iscritti presso l'INPGI.

Ricordava che, mentre l'art. 17, comma 3, della l. n. 503 del 1992, aveva stabilito che i dipendenti giornalisti professionisti o praticanti giornalisti, i cui rapporti di lavoro sono regolati dal contratto nazionale giornalistico, sono obbligatoriamente iscritti presso l'INPGI, il successivo art. 76 della l. n. 388 del 2000, con effetto dal 1° gennaio 2001, aveva previsto in via generale che l'INPGI provvede alla gestione delle forme di previdenza obbligatorie anche in favore dei giornalisti pubblicisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato di natura giornalistica.

Assumeva che l'iscrizione all'INPGI fosse, altresì, obbligatoria per i giornalisti pubblicisti che svolgano in regime di subordinazione un'attività di tipo giornalistico, anche alle dipendenze di soggetti diversi dagli editori di testate, ed anche con contratto di lavoro non giornalistico.

Riteneva, comunque, che l'obbligo di iscrizione all'INPGI presupponesse l'effettivo svolgimento di attività giornalistica.

Evidenziava che, nello specifico, l'Azienda USL di Pescara con delibera del 7 marzo 2000 aveva istituito l'ufficio stampa aziendale, specificandone i compiti, ed aveva conferito l'incarico di dirigente dell'ufficio stampa aziendale al dott. Muni Cytron, dirigente sociologo, in possesso dell'iscrizione all'ordine dei giornalisti e della necessaria esperienza in campo giornalistico. Con successiva delibera dell'8 aprile 2003, preso atto dell'entrata in vigore della l. n. 150 del 2000, l'Azienda aveva confermato l'assegnazione definitiva dell'assistente amministrativo Claudio Perolino già addetto all'ufficio relazioni con il pubblico dal 4 settembre 1999 - come addetto stampa collaboratore, con specifico incarico di provvedere alla realizzazione dei media aziendali e di curare il corretto rapporto con la stampa, al quale sarebbe stato applicato il contratto giornalistico come consentito dalla l. n. 150 del 2000.

Rimarcava che entrambi i lavoratori fossero iscritti all'albo dei giornalisti pubblicisti (Cytron Muni dal 9 febbraio 1990, Perolino dal 1° marzo 1985).

Riteneva non rilevante per escludere la natura giornalistica dell'attività il rapporto di subordinazione gerarchica dei due dipendenti e rilevava che nell'attività svolta dai predetti vi fossero gli elementi per considerare sussistente quell'attività di mediazione tra il fatto e la diffusione della notizia che contraddistingue l'attività giornalistica.

Pertanto, per gli stessi andava ritenuta obbligatoria l'iscrizione all'INPGI, e non potevano ritenersi liberatori i pagamenti effettuati all'INPDAP, salva la facoltà di recupero dei contributi versati.

Da ultimo, considerava inapplicabile, al fine di escludere interessi e sanzioni, l'art. 1189 cod. civ. per essere insussistenti il presupposto dell'apparenza o il requisito della buona fede.

5. Per la cassazione della sentenza di appello ha proposto ricorso l'Azienda USL di Pescara, prospettando quattro motivi di ricorso.

6. L'INPGI ha resistito con controricorso.

7. Fissata l'adunanza pubblica innanzi alla sezione lavoro, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie, il Collegio ha emesso l'ordinanza interlocutoria n. 27173, depositata in data 27/11/2020, con cui ha disposto la trasmissione del ricorso al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite.

L'ordinanza interlocutoria, dopo una ampia ricostruzione del quadro normativo e della giurisprudenza costituzionale e di legittimità di riferimento, ha ritenuto sussistente, al fine di stabilire rispetto a quale soggetto previdenziale (INPGI oppure INPS) vada adempiuto l'obbligo contributivo del datore di lavoro pubblico, l'esigenza di una interpretazione sistemica della disciplina della professione giornalistica, che trova il suo fulcro nell'iscrizione all'albo professionale, a cui si collegano:

- l'applicazione del contratto collettivo giornalisti e il versamento della contribuzione previdenziale all'INPGI;

- l'insieme delle fonti legali, in particolare l'art. 9 della n. 150 del 2000, che ha istituito gli uffici stampa e ha rimesso l'individuazione e regolamentazione dei profili professionali degli addetti - dipendenti pubblici iscritti all'albo dei giornalisti - ad una specifica area di contrattazione da negoziare con l'intervento delle oo.ss. giornalisti;

- le fonti contrattuali (nella specie il c.c.n.l. Comparto sanità 2016-2018) che hanno previsto, ex art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, in sede diversa da tale negoziazione, profili professionali per le attività di comunicazione e informazione svolte dalle pubbliche amministrazioni.

Ha così ritenuto che, sollevando al riguardo il ricorso una questione di massima di particolare importanza quanto ai profili sistematici, nonché per le ricadute di forte impatto sociale ed economico che derivano dalla scelta di ritenere per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, iscritti all'albo dei giornalisti, addetti ad attività di informazione e comunicazione, anche costituite in ufficio stampa, l'INPGI oppure l'INPS come destinatario dei versamenti contributivi previdenziali da parte del datore di lavoro pubblico, questione che investe anche l'esame del rilievo, a tale specifico fine, della contrattualizzazione dei profili professionali relativi a informazione e comunicazione rispetto alle caratteristiche della professione del giornalista, come delineata dalla l. n. 63 del 1969, il ricorso dovesse essere trasmesso al Primo presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite.

8. Il Primo Presidente, in ragione della particolare importanza della questione di massima, ha assegnato la controversia a queste Sezioni unite.

9. Il Procuratore generale ha formulato le sue conclusioni motivate insistendo per il rigetto del ricorso (così modificando le conclusioni già rese per l'adunanza camerale del 29 settembre 2020).

10. In prossimità dell'udienza, l'Azienda USL di Pescara e l'INPGI hanno depositato memorie.

RAGIONI

DELLA

DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso è dedotta la violazione e/o falsa applicazione delle norme di diritto di riferimento, in particolare dell'art. 9 della l. n. 150 del 2000, in relazione all'art. 76 della l. n. 388 del 2000, e dell'art. 17 del d.lgs. n. 503 del 1992, nonché del c.c.n.l. Comparto sanità.

La ricorrente contesta che, come invece ritenuto dalla Corte d'appello, dal combinato disposto dell'art. 9 della l. n. 150 del 2000, e dell'art. 76 della l. n. 388 del 2000, discenda l'obbligo di contribuzione in favore dell'INPGI.

Ed infatti il citato art. 9 prevede che negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali siano affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti.

Di talché, ad avviso della ricorrente, il legislatore ha previsto una specifica area di contrattazione da applicare al personale interno all'amministrazione che è destinato all'ufficio stampa, con la conseguenza che i contributi previdenziali dovevano essere versati all'INPDAP, ora INPS.

Argomenti a sostegno si possono desumere dalla sentenza della Corte costituzionale n. 189 del 2007, secondo la quale i profili professionali e il trattamento economico degli addetti agli uffici stampa devono essere individuati e regolamentati dalla contrattazione collettiva di appartenenza.

Nella specie, l'attività dei suddetti lavoratori non era che una delle attività che l'Azienda offriva, per cui doveva farsi riferimento, per tutto il personale, al c.c.n.l. Comparto sanità, che accanto all'attività sanitaria prevedeva anche un profilo professionale tecnico e amministrativo.

Dunque, assume la ricorrente, l'obbligo di contribuzione all'INPGI sussiste solo per i giornalisti professionisti iscritti all'albo professionale, ai quali si applica il contratto nazionale di categoria dei giornalisti, mentre è facoltativo per i giornalisti pubblicisti.

Con riguardo all'ufficio stampa della USL, la facoltà di iscrizione all'INPGI può essere consentita solo per coloro a cui viene applicato il contratto nazionale giornalisti, e cioè a coloro che sono assunti come personale esterno alla pubblica amministrazione, per svolgere attività di informazione, comunicazione e promozione aziendale.

Diversa è la situazione dei due dipendenti della Azienda USL di Pescara, assunti con qualifica propria del pubblico impiego, e che fanno capo al Comparto sanità, ai quali non si applica il contratto di lavoro giornalistico, e la relativa contribuzione va versata all'INPS.

2. Con il secondo motivo di ricorso è prospettata la violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, delle norme di diritto di riferimento, in particolare dell'art. 17 del d.lgs. n. 503 del 1992, in relazione all'art. 76 della l. n. 388 del 2000, e all'art. 9 della l. n. 150 del 2000.

È contestata la statuizione che afferma l'obbligatorietà della contribuzione all'INPGI, in quanto l'attività espletata dai due dipendenti della Azienda USL di Pescara, aveva natura giornalistica.

Assume la ricorrente che condizione unica per il versamento dei contributi all'INPGI, è l'essere il rapporto di lavoro regolato dal c.c.n.l. dei giornalisti. Ciò, tenuto conto dell'art. 17 cit., che ancora il versamento dei contributi all'INPGI esclusivamente alla regolamentazione del rapporto di lavoro dei dipendenti mediante contratto di lavoro nazionale giornalistico, e non alla natura giornalistica dell'attività svolta.

3. Con il terzo motivo di ricorso è illustrata la violazione e/o falsa applicazione, sotto ulteriore profilo, delle norme di diritto di riferimento, in particolare dell'art. 9 della l. n. 150 del 2000. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2575, cod. civ., e della l. n. 633 del 1941.

Assume la ricorrente che l'attività svolta dai due dipendenti applicati all'ufficio stampa aziendale non integrava attività giornalistica, ma attività di marketing, informazione e promozione aziendale.

Nella attività espletata dagli stessi mancavano tutti gli elementi elaborati dalla giurisprudenza di legittimità al fine di definire l'attività giornalistica quale attività intellettuale che, utilizzando il mezzo di diffusione scritto, verbale o visivo, è diretta a comunicare, ad una massa indifferenziata di utenti, idee, convinzioni o nozioni, attinenti ai campi più diversi della vita spirituale, politica, economica, scientifica e culturale, ovvero notizie raccolte ed elaborate con obiettività, anche se non disgiunte da valutazione critica.

L'attività giornalistica, inoltre, è contraddistinta dalla creatività di colui che, con prestazione d'opera professionale, raccoglie ed elabora le notizie.

Nella specie, tali caratteristiche non erano ravvisabili e andava considerato che l'ufficio stampa era sotto la direzione dell'ufficio programmazione ed organizzazione dell'Azienda USL di Pescara, il quale, insieme all'URP, era sottoposto a supervisione e coordinamento.

Andava, inoltre, considerato che, da un lato, non costituisce attività giornalistica il semplice riferimento di notizie, e dall'altro, il vincolo della subordinazione è attenuato.

Come era risultato dall'istruttoria espletata: mancava l'autonomia tipica dell'attività giornalistica; non sussisteva l'attività di reperimento della notizia; mancava il requisito della creatività; mancava l'autonomia dell'informazione; la funzione dell'ufficio stampa era solo quella di presentare le iniziative dell'azienda, a scopo di promozione e comunicazione.

4. Con il quarto motivo di ricorso è dedotta la violazione e falsa applicazione dell'art. 1189 cod. civ..

La ricorrente si duole della statuizione che l'ha condannata al pagamento di interessi e sanzioni sui contributi in questione, atteso che avrebbe dovuto trovare ingresso il meccanismo liberatorio di cui all'art. 1189 cod. civ., non valendo ad escludere l'applicazione di tale norma né il riferimento alla nota del Ministero del lavoro del 24 settembre 2003, né quello ad un asserito contratto giornalistico, mai applicato al Cytron Muni e al Perolino.

I due lavoratori, quali dipendenti della Azienda USL, erano soggetti solo al c.c.n.l. di categoria del personale sanitario, e inseriti nell'ente previdenziale di appartenenza degli stessi.

Le sanzioni, quindi, non potevano trovare applicazione, atteso che l'adempimento vi era stato, seppure nei confronti di un altro ente. Dunque, al più avrebbe dovuto operare la compensazione legale tra gli importi richiesti dall'INPGI e quelli già versati all'INPDAP, senza il pagamento di interessi o sanzioni.

5. I suddetti motivi sono resistiti dall'INPGI, secondo cui, in particolare, ai fini del versamento della contribuzione in proprio favore, esattamente in ragione della disciplina richiamata dalla ricorrente, è sufficiente l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato avente ad oggetto attività giornalistica, essendo irrilevante la natura del datore di lavoro.

Ciò, sia per i giornalisti professionisti sia per i pubblicisti, sussistendo la natura giornalistica del rapporto di lavoro subordinato. Nella specie, peraltro, le risultanze testimoniali deponevano a favore dello svolgimento di attività giornalistica.

Quanto alla prospettata applicabilità dell'art. 1189 cod. civ., la stessa andava esclusa poiché mancava la prova della buona fede da parte della Azienda.

6. Il procuratore generale ha chiesto respingersi il ricorso evidenziando, sulla base di precedenti di legittimità - Cass. 20 luglio 2007, n. 16147; Cass. 26 giugno 2004, n. 11944 -, che ciò che rileva ai fini dell'iscrizione all'INPGI è lo svolgimento di attività giornalistica, a prescindere dalla natura del datore di lavoro e del c.c.n.l. applicato e che anche i dipendenti pubblici i quali, in possesso dei titoli necessari, svolgano per la pubblica amministrazione attività di tipo giornalistico devono essere iscritti all'INPGI a prescindere dal fatto che il loro rapporto sia soggetto ad un c.c.n.l. diverso dal contratto nazionale giornalistico.

7. Va innanzitutto rilevato che i motivi di ricorso superano il vaglio di ammissibilità in quanto evidenziano in modo specifico e circostanziato le doglianze relative all'interpretazione o all'applicazione delle norme di diritto appropriate alla fattispecie.

8. L'esame delle censure di cui ai primi tre motivi di ricorso, da trattare congiuntamente in quanto connesse, postula la ricognizione del complesso quadro normativo e contrattuale in materia, nonché della giurisprudenza della Corte costituzionale e di quella di legittimità, con riguardo anche ai recenti arresti di entrambe.

9. È innanzitutto opportuna una ricostruzione della evoluzione che, nel tempo, ha avuto l'INPGI e la funzione allo stesso attribuita.

9.1. Storicamente le prime forme di previdenza in favore dei giornalisti e, più in generale di coloro che prestavano attività di lavoro nel mondo dell'informazione, erano rappresentate dalle "Casse pie di assistenza", associazioni di natura volontaria sorte a fine ottocento con l'obiettivo di garantire ai soci ed alle relative famiglie determinate erogazioni, vitalizie o temporanee, nel caso di eventi lesivi della salute o del reddito di lavoro degli iscritti (malattie, infortuni, vecchiaia, disoccupazione) e finanziate oltre che dal contributo personale dei soci, dai residui attivi del "Fondo carta" e dai contributi sulla pubblicità.

Con l'art. 23 del c.c.n.l. di lavoro stipulato il 1° ottobre 1925 tra Federazione nazionale della stampa e l'unione nazionale editori di giornali venne stabilito che: "è istituito presso la Federazione nazionale della stampa italiana un Fondo per le pensioni di invalidità e vecchiaia dei giornalisti, disciplinato da un regolamento speciale che sarà redatto a cura della Federazione stessa".

Così il sistema del Fondo assunse già una connotazione diversa passando da una forma di contribuzione volontaria ad una obbligatoria ancorché su base contrattuale (e, dunque, evidentemente vincolante solo per i soggetti cui il c.c.n.l. si applicava). Nel medesimo contratto collettivo si stabiliva che al Fondo dovevano concorrere in misura paritaria le amministrazioni dei giornali ed i giornalisti, le une e gli altri con versamenti obbligatori, sullo stipendio mensile globale.

La diversa forma di finanziamento consentì al Fondo di garantire quale principale prestazione la concessione di un trattamento di quiescenza al raggiungimento del 60° anno di età o al compimento del 35° anno di servizio professionale.

Un anno dopo, con il R.D. 25 marzo 1926, n. 838, il Fondo assunse la veste ufficiale di Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani, con la natura giuridica di ente morale e ordinamento di tipo federativo.

Successivamente, con la l. 31 dicembre 1928, n. 3316, vennero fuse nell'INPGI le varie Casse Pie ancora esistenti in alcune città italiane (come quelle di Roma, Milano, Torino, Genova, Bologna, Venezia e Udine). I redditi netti provenienti dai patrimoni degli enti stessi furono utilizzati ai fini generali della previdenza e dell'assistenza dei giornalisti italiani. Il sistema previdenziale così configurato si inseriva in un contesto in

cui per le assicurazioni per l'invalidità e per la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria sussistevano comunque determinate esclusioni.

Ad esempio, l'art. 38 del R.D.L. n. 1827 del 1935 fissava un limite retributivo stabilendo che non fossero soggetti a tali assicurazioni obbligatorie gli impiegati la cui retribuzione, ragguagliata a mese, superasse un determinato ammontare (poi elevato dall'art. 5 del R.D.L. n. 636 del 1939). Con l'art. 1 della l. 28 luglio 1950, n. 633 il suddetto limite di retribuzione fu soppresso con decorrenza 10 settembre 1950. Ciò comportò una generalizzazione dell'obbligo assicurativo e determinò anche per gli editori l'obbligo di versare all'INPS i contributi già dovuti all'INPGI a seguito degli accordi contrattuali.

La norma del 1950 generò il rischio di soppressione dell'Istituto in quanto le sue forme assicurative si andavano ad inserire automaticamente nel quadro istituzionale del regime generale obbligatorio. Si rese, così, necessario un intervento legislativo che fu, a ben guardare, non solo di 'salvataggio', ma anche di riassetto generale delle competenze dell'Istituto.

9.2. Venne, a tale fine, emanata la l. 20 dicembre 1951, n. 1564 (c.d. legge Rubinacci) che, non a caso, è comunemente definita la vera e propria legge istitutiva dell'Ente, con la quale si riconobbe all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola», con previsione di ambito generale, il carattere sostitutivo di tutte le forme di assistenza obbligatoria nei confronti dei giornalisti ad esso iscritti attribuendosi allo stesso la natura di ente di diritto pubblico.

Ed infatti detta legge, tuttora in vigore, denominata "Previdenza ed assistenza dei giornalisti", all'art. 1 ha previsto che: "La previdenza e l'assistenza attuate dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola» riconosciuto con regio decreto 25 marzo 1926, n. 838, nelle forme e nelle misure disposte dal suo statuto e dal regolamento a favore dei giornalisti iscritti all'Istituto stesso, sostituiscono a tutti gli effetti, nei confronti dei giornalisti ad esso iscritti, le corrispondenti forme di previdenza e di assistenza obbligatorie" ed all'art. 2 precisato che: "Le misure dei contributi dovuti all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola» dai datori di lavoro per i giornalisti da essi dipendenti e le prestazioni che l'Istituto è tenuto ad erogare a favore dei propri iscritti non possono essere inferiori a quelle stabilite per le corrispondenti forme di previdenza e di assistenza obbligatorie".

Tale legge ha determinato l'ingresso dell'ente nel sistema istituzionale della sicurezza sociale delineato dall'art. 38 della Cost.. Con la peculiarità che con essa l'INPGI è stato chiamato a gestire in Italia tutte le forme previdenziali ed assistenziali obbligatorie in favore degli iscritti e dei loro familiari così da sostituirsi ai vari enti deputati, singolarmente, alla gestione dell'invalidità, vecchiaia e superstiti, all'assicurazione contro la disoccupazione e contro la tubercolosi, alla gestione degli assegni familiari, all'assicurazione malattia o della copertura del rischio infortuni.

9.3. Il completamento dell'assetto ordinamentale si è avuto con la l. 9 novembre 1955, n. 1122 (c.d. legge Vigorelli) con la quale si è provveduto a definire i soggetti assicurati, la retribuzione imponibile, le sanzioni applicabili in caso di omesso o tardivo versamento dei contributi dovuti, i poteri ispettivi conferiti ai funzionari di vigilanza.

9.4. Successivamente, nell'ambito del più generale disegno di riordino del sistema degli enti pubblici di previdenza ed assistenza delineato dal comma 32 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 1993, n. 537 ed in virtù della delega esercitata con il d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, a decorrere dal 1° gennaio 1995, l'INPGI è stato trasformato da ente pubblico previdenziale in una fondazione, avente natura giuridica privata, permanendo lo svolgimento da parte dello stesso delle pubbliche funzioni con autonomia gestionale, organizzativa e

contabile (l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 509 del 1994 così prevede: "Gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in atto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituiti, ferma restando la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione. Agli enti stessi non sono consentiti finanziamenti pubblici diretti o indiretti, con esclusione di quelli connessi con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali"; l'art. 2 aggiunge: "Le associazioni o le fondazioni hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile nel rispetto dei principi stabiliti dal presente articolo nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta").

9.5. Attualmente, dunque, l'INPGI, mutata l'originaria natura di derivazione contrattuale, gestisce, in virtù del ruolo attribuitogli dalla l. n. 1564 del 1951, in regime sostitutivo e con regolamentazione autonoma, tutte le forme assicurative obbligatorie di previdenza ed assistenza a favore dei giornalisti professionisti.

9.6. Con la successiva l. 25 febbraio 1987, n. 67 (artt. 26 e 27) l'iscrizione all'Istituto è stata estesa anche ai praticanti e ai tele-cineoperatori di testate giornalistiche televisive iscritti all'albo dei giornalisti professionisti.

9.7. Con il d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103 è stata, poi, istituita la gestione separata, finalizzata alla previdenza obbligatoria di tutti i giornalisti liberi professionisti, estendendosi la tutela previdenziale obbligatoria anche ai soggetti che "svolgono attività autonoma di libera professione senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in appositi albi o elenchi".

Si sono così delineate due distinte sezioni: gestione lavoratori dipendenti, cd. 'gestione principale', per i giornalisti titolari di rapporto di lavoro dipendente e 'gestione separata', per i giornalisti lavoratori autonomi, con o senza partita Iva, e i giornalisti titolari di contratti di collaborazione (co.co.co.).

9.8. Come sopra evidenziato, dunque, ai sensi dell'art. 1 della l. n. 1564 del 1951, l'INPGI gestisce in regime di sostitutività le forme di previdenza obbligatoria (AGO) nei confronti dei giornalisti lavoratori dipendenti (in tale regime l'INPGI gestisce anche l'assicurazione contro gli infortuni, che fu istituita e disciplinata per la prima volta dal contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico del 1955, e confermata nei contratti successivi, con progressiva elevazione dei massimali degli indennizzi).

Ciò vale a distinguere l'INPGI da altri enti previdenziali privatizzati (v. Cass. 16 gennaio 2012, n. 1098). Una differenziazione rispetto agli altri enti previdenziali (ed in particolare alle Casse) si ricava anche dal fatto che il regime INPGI ricalca quello INPS per quanto attiene all'imposizione, riscossione e recupero dei contributi obbligatori.

Tale impostazione non si pone in contrasto con il d.lgs. n. 509 del 1994 che, come sopra evidenziato, ha disposto la privatizzazione degli enti di previdenza gestori di forme di previdenza obbligatoria, lasciando tuttavia intatta la natura dell'attività previdenziale da loro svolta.

Rispetto al sistema INPS quello sostitutivo dell'INPGI, almeno fino alla riforma varata dal Consiglio di Amministrazione dell'INPGI, con delibera del 28 settembre 2016, approvata dal Ministero del Lavoro e dal Ministero dell'Economia, contenente nuove regole che entrano in vigore da subito, per chi matura i requisiti a partire dal 1° gennaio 2017, ha conservato tutte le caratteristiche del metodo di calcolo retributivo (che continua ad essere applicato per le anzianità maturate fino al 31.12.2016 ed in base al quale la redditività delle pensioni INPGI risulta, così, alquanto superiore ai regimi che già adottavano diffusamente il calcolo contributivo o misto), il che rende evidentemente rilevante, per i soggetti interessati, l'una ovvero l'altra soluzione contributiva.

9.9. L'ampiezza della sopra indicata previsione legislativa (art. 2 della l. n. 1564 del 1951) ed il riferimento all'obbligo contributivo previsto a carico dei "datori di lavoro per i giornalisti da essi dipendenti" è tale da far ritenere che la disposizione si applichi a tutti i datori di lavoro a prescindere dalla natura privata o pubblica.

Ai sensi di tale disciplina generale, dunque, qualunque datore di lavoro che abbia alle proprie dipendenze giornalisti è tenuto all'iscrizione all'INPGI.

9.10. Ciò è confermato anche dall'art. 6 della sopra citata l. n. 1122 del 1955 che, senza alcuna distinzione, dispone che: "Il datore di lavoro ha l'obbligo di denunciare all'Istituto i giornalisti professionisti ad esso occupati, indicando la retribuzione corrisposta e tutte le altre notizie che gli sono richieste dall'Istituto stesso per l'iscrizione del giornalista professionista e per l'accertamento dei contributi dovuti".

9.11. L'art. 38 della l. 5 agosto 1981, n. 416 ("Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editori") ha, poi, previsto, nella versione originaria, che:

"1. L'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola" (INPGI), che, a norma della legge 30 dicembre 1931, n. 1364, gestisce in regime di sostitutività le forme di previdenza obbligatorie nei confronti dei giornalisti professionisti, provvede a corrispondere ai propri iscritti:

a) il trattamento straordinario di integrazione salariale previsto dall'art. 33;

b) la pensione anticipata di vecchiaia prevista dall'art. 37.

2. Gli oneri derivanti dalle suddette prestazioni sono a totale carico dell'Istituto.

3. Resta confermato all'INPGI il compito di provvedere alla corresponsione ai giornalisti professionisti del trattamento speciale di disoccupazione di cui all'art. 8 della legge 3 novembre 1968, n. 1113, e successive modificazioni e integrazioni, con finanziamento a totale carico del Fondo di garanzia per l'assicurazione contro la disoccupazione costituito presso l'Istituto medesimo a norma dei decreti ministeriali 24 novembre 1963 e 3 maggio 1977. 4. Le forme previdenziali gestite dall'INPGI devono essere coordinate con le norme che regolano il regime delle prestazioni e dei contributi delle forme di previdenza sociale obbligatoria, sia generali che sostitutive".

9.12. La norma è stata oggetto di interventi legislativi di modifica fino al testo sostituito dall'art. 76 della l. n. 388 del 23 dicembre 2000:

"1. L'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola" (INPGI) ai sensi delle leggi 20 dicembre 1951, n. 1564, 9 novembre 1955, n. 1122, e 25 febbraio 1987, n. 67, gestisce in regime di sostitutività le forme di previdenza obbligatoria nei confronti dei giornalisti professionisti e praticanti e provvede, altresì, ad analoga gestione anche in favore dei giornalisti pubblicisti di cui all'articolo 1, commi secondo e quarto, della legge 3 febbraio 1963, n. 69, titolari di un rapporto di lavoro subordinato di natura giornalistica. I giornalisti pubblicisti possono optare per il mantenimento dell'iscrizione presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale. Resta confermata per il personale pubblicista l'applicazione delle vigenti disposizioni in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi contributivi".

2. L'INPGI provvede a corrispondere ai propri iscritti:

a) il trattamento straordinario di integrazione salariale previsto dall'articolo 35;

b) la pensione anticipata di vecchiaia prevista dall'articolo 37 (lettera poi abrogata dall'articolo 19, comma 18-ter, lettera b), del d.l. 29 novembre 2008 n. 185, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2).

3. Gli oneri derivanti dalle prestazioni di cui al comma 2 sono a totale carico dell'INPGI.

4. Le forme previdenziali gestite dall'INPGI devono essere coordinate con le norme che regolano il regime delle prestazioni e dei contributi delle forme di previdenza sociale obbligatoria, sia generali che sostitutive".

È stato, così, innanzitutto mantenuto il regime sostitutivo; né rileva in senso contrario il fatto che, come sopra ricordato, l'INPGI sia stato privatizzato in epoca anteriore al citato art. 76, 1. n. 388 del 2000. La forma giuridica di un ente e la sua funzione pubblicistica o privatistica non necessariamente coincidono, cosicché è improprio sia far discendere dalla natura pubblicistica di un ente la sua assoggettabilità integrale alle norme sui pubblici servizi, sia viceversa escludere che un soggetto privato possa, sol per la sua forma giuridica, assolvere a funzioni pubblicistiche o essere destinatario di norme ispirate da finalità pubblicistiche.

9.13. La legge del 1981, in cui è inserito il sopra citato art. 38, è, invero, relativa alla "Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria".

La successiva previsione di cui alla l. n. 388 del 2000 ha, come detto, modificato l'art. 38.

Pur in un contesto di disciplina chiaramente relativo alle imprese editrici ed alle provvidenze per l'editoria, deve ritenersi che la disposizione di cui all'art. 38 (sia nel testo originario sia in quello modificato), specificamente rubricata "INPGI" abbia portata generale, ora anche per quanto attiene alla gestione in regime di sostitutività delle forme di previdenza obbligatoria in favore dei giornalisti pubblicisti di cui all'art. 1, commi 2 e 4, della l. 3 febbraio 1963, n. 69.

Ciò emerge innanzitutto dal chiaro richiamo alla l. n. 1564 del 1951 operato dall'art. 38.

Non può in contrario valorizzarsi il riferimento, con riguardo alla possibilità di opzione, al solo INPS, che, all'epoca, non ricomprendeva anche la gestione INPDAP: si ricorda, al riguardo, che l'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, nato come ente pubblico nel 1994 è stato accorpato all'INPS con il c.d. decreto "salva Italia", (art. 21 del d.l. n. 201 del 6 dicembre 2011 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", poi convertito con modifiche nella l. n. 214 del 27 dicembre 2011).

Essendo, infatti, nel 2000 già vigente il sistema del pubblico impiego privatizzato con il conseguente obbligo per il datore di lavoro pubblico di attenersi alla disciplina della contrattazione del comparto (v. infra) nessuna possibilità di scelta poteva essere prevista in favore del giornalista pubblicista pubblico dipendente.

Si è, evidentemente, trattato di una disposizione, che, quanto alla possibilità di opzione, che come detto riguardava la sola gestione INPS, è stata meramente intesa ad una conservazione della situazione in atto (scopo di detta previsione normativa non è stato rendere facoltativa l'iscrizione all'INPGI dei giornalisti pubblicisti ma consentire a quei giornalisti pubblicisti già in forza alla data in vigore della legge ed iscritti all'INPS di optare per il mantenimento dell'iscrizione a questo ente: v. Cass. 4 giugno 2019, n. 15162).

9.14. D'altra parte, è stato ritenuto da questa Corte di legittimità (Cass. 20 luglio 2007, n. 16147, pronuncia richiamata anche da Corte cost. n. 112 del 2020) che "perché sorga l'obbligo di iscrizione all'INPGI è sufficiente la instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato avente ad oggetto attività giornalistica con un soggetto che sia giornalista professionista o praticante giornalista. La natura del datore di lavoro è indifferente, sicché questo può essere un ente pubblico territoriale (e il giornalista dipendente un impiegato comunale: Cass. 26 giugno 2004, n. 11944) o un imprenditore che, pur operando in settori diversi dall'editoria, assume alle sue dipendenze un giornalista professionista o praticante assegnandogli mansioni di carattere giornalistico".

Tale portata generale è stata ribadita da questa Corte nelle decisioni 12 gennaio 2016, n. 11407 e n. 15162/2019 cit. rese proprio con riferimento a pubblicitari addetti a uffici stampa istituiti presso pubbliche amministrazioni.

Il principio è stato applicato anche per affermare l'obbligo contributivo nei confronti dell'INPGI in presenza di un accertamento di attività giornalistica da parte di società (Matrix S.p.A.) che applicava il c.c.n.l. Grafici (v. Cass. 22 giugno 2016, n. 12897). Nel medesimo alveo si colloca Cass. 25 giugno 2018, n. 16691 che egualmente ha attribuito centralità all'attività giornalistica espletata che costituisce il presupposto di riferimento per ritenere l'obbligo di iscrizione all'INPGI.

Ancora più di recente è stato ribadito (Cass. 25 maggio 2021, n. 14391), richiamando i requisiti di iscrizione di cui al regolamento INPGI, che l'obbligo assicurativo presso l'INPGI ricorre nei casi in cui, a prescindere dal c.c.n.l. applicato e dell'inquadramento aziendale, concorrano le seguenti condizioni:

a) iscrizione all'Albo dei giornalisti (elenco professionisti, elenco pubblicitari e/o registro praticanti);

b) svolgimento di attività lavorativa riconducibile a quella professionale giornalistica. Si tratta di condizioni che devono essere tra loro concorrenti e non alternative. Ai sensi della vigente normativa (l. n. 1564 del 1951, l. n. 1122 del 1955, art. 38 della l. n. 416 del 1981 - come sostituito dall'art. 76 della l. n. 388 del 2000 -, Statuto e Regolamento dell'INPGI), dunque, il giornalista (professionista, pubblicitario e/o praticante) che svolga attività di lavoro subordinato riconducibile a quella della professione giornalistica, ai fini della tutela previdenziale, è obbligatoriamente iscritto all'INPGI. Si tratta di principio che è stato nuovamente ribadito - per i dipendenti da aziende private - dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con nota n. 14072 del 27 dicembre 2005.

Ai sensi di tale più recente pronuncia, l'accertamento che l'attività svolta sia giornalistica è perciò un requisito indispensabile che concorre, con l'iscrizione anche d'ufficio e retroattiva all'albo dei praticanti, nel radicare il diritto del lavoratore e dell'Istituto a pretendere che si provveda all'iscrizione e che siano versati i dovuti contributi.

9.15. In verità, prima delle modifiche di cui alla l.n. 388 del 2000 è intervenuto il d.lgs. n. 503 del 30 dicembre 1992 ("Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421") con il quale, all'art. 17, comma 3, è stato stabilito che: "I dipendenti giornalisti professionisti iscritti nell'apposito albo di categoria e i dipendenti praticanti giornalisti iscritti nell'apposito registro di categoria, i cui rapporti di lavoro siano regolati dal contratto nazionale giornalistico, sono obbligatoriamente iscritti presso l'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola» (comma modificato dall'art. 11 della l. 24 dicembre 1993, n. 537).

Come la legge del 1951, anche quella del 1992 è di generale applicazione (ma tiene fuori i pubblicitari poi inseriti dal legislatore del 2000: si vedano, a confronto, il testo normativo dell'art. 38 della l. n. 416 del

1981 nella versione originaria e quello sostituito dall'art. 76 della l. n. 388 del 2000 sopra riportati) ed integra la prima con la previsione dell'obbligo di iscrizione obbligatoria all'INPGI per i dipendenti il cui rapporto sia regolato dal c.c.n.l. giornalistico.

Al riguardo va ritenuto che il legislatore del 1992, che è intervenuto quando la riforma del pubblico impiego che era già in itinere, abbia voluto dare una chiara indicazione stabilendo in termini generali l'iscrizione all'INPGI per tutti i giornalisti dipendenti con rapporto regolato dal c.c.n.l. giornalistico.

La norma non afferma che l'obbligo sussista 'solo' per i dipendenti cui si applica il c.c.n.l. giornalistico ma afferma che di certo quando si applichi tale c.c.n.l. c'è l'obbligo di contribuzione in favore dell'INPGI.

Una interpretazione diversa (basata sul discrimine esclusivo costituito dall'applicazione del c.c.n.l. giornalistico e che porterebbe ad accogliere la tesi dell'Azienda sanitaria) si scontra con tutta la giurisprudenza di questa Corte di legittimità sopra ricordata in materia di obbligo di iscrizione all'INPGI, anche nell'impiego pubblico, che afferma la sussistenza di tale obbligo a prescindere dalla natura del datore di lavoro (e quindi del c.c.n.l. applicato).

Pertanto, andrebbe considerato, per escludere la suddetta interpretazione diversa, che nell'impiego privato, per il quale la applicazione del c.c.n.l. non è obbligatoria ma rimessa ad un atto di volontà (ciò, ovviamente, per l'impiego privato diverso da quello facente capo agli editori di quotidiani e di periodici, alle agenzie di informazioni quotidiane per la stampa, all'emittenza radiotelevisiva privata di ambito nazionale, agli uffici stampa comunque collegati ad aziende editoriali cui si applica obbligatoriamente il c.c.n.l. giornalistico: per una ricostruzione si rimanda a Cass., Sez. Un., 28 gennaio 2020, n. 1867 evidenziandosi che il primo contratto nazionale di lavoro giornalistico del 10/1/1959 è stato reso efficace erga omnes con d.P.R. 16 gennaio 1961, n. 153, e ha pertanto valore di legge; lo stesso è stato seguito dai contratti collettivi sottoscritti in data 1/10/1995, 30/9/1999, 1/3/2001, 28/2/2005, 1/4/2009, 31/2/2013), basterebbe applicare un contratto di diverso da quello giornalistico per sfuggire all'iscrizione all'INPGI, nonostante lo svolgimento di attività giornalistica, il che non è sostenibile.

9.16. Si aggiunga che vi è stata una significativa conformazione, per consolidata e pluriennale prassi amministrativa, ad una interpretazione nel senso sopra illustrato da parte non solo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ma dello stesso INPDAP.

Ed infatti, come evidenziato anche nella sentenza impugnata, già con parere n. 80907 del 24 settembre 2003, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, preso atto della disposizione di cui all'art. 76 della l. n. 388 del 2000, ha affermato l'iscrizione previdenziale dei giornalisti all'INPGI indipendentemente dalla contrattazione collettiva ad essi applicabile. In sede di tale parere si è evidenziato che l'unico requisito richiesto è dato dalla natura dell'attività espletata che deve essere 'giornalistica' e si è posto in rilievo che, a decorrere dal 1° gennaio 2001, i giornalisti assunti alle dipendenze della pubblica amministrazione, a tempo determinato o a tempo indeterminato, pubblicisti e professionisti, in presenza del duplice requisito di affidamento di incarico di natura giornalistica, ovvero svolgimento di attività riconducibile alla professione giornalistica e di iscrizione all'albo di categoria, devono essere obbligatoriamente iscritti, ai fini pensionistici, presso l'INPGI.

Ciò ha comportato che da allora le amministrazioni si sono adeguate e (fatte salve, a quanto risulta dai contenziosi, le eccezioni per lo più costituite da Enti locali e da ASL), i contributi sono stati versati all'INPGI.

Sulla scorta di dette indicazioni Ministeriali sono state anche diramate circolari congiunte INPGI e INPDAP (così la n. 9 del 9 febbraio 2004) con cui si poneva a carico delle amministrazioni pubbliche aventi alle

proprie dipendenze personale soggetto all'obbligo contributivo presso l'INPGI di provvedere alla costituzione delle posizioni assicurative presso tale Istituto (si vedano gli ampi riferimenti contenuti nel controricorso dell'INPGI; si veda anche la nota operativa INPDAP n. 12 del 16 febbraio 2007 con la quale si è chiarito che: "In applicazione del citato disposto legislativo, i giornalisti dipendenti da pubbliche amministrazioni, iscritti all'INPDAP fino al 31 dicembre 2000, sono stati iscritti ope legis all'INPGI dal 1° gennaio 2001 senza alcuna modifica degli elementi costitutivi e fondamentali del rapporto di lavoro che, pertanto, è proseguito senza alcuna modifica soggettiva o oggettiva dello stesso senza soluzione di continuità").

10. In questo quadro si inserisce l'art. 9 della l. 7 giugno 2000, n. 150 ("Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni") che ha così disposto:

"1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, possono dotarsi, anche in forma associata, di un ufficio stampa, la cui attività è in via prioritaria indirizzata ai mezzi di informazione di massa. 2. Gli uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti. Tale dotazione di personale è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche anche in posizione di comando o fuori ruolo, o da personale estraneo alla pubblica amministrazione in possesso dei titoli individuati dal regolamento di cui all'art. 5, utilizzato con le modalità di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, nei limiti delle risorse disponibili nei bilanci di ciascuna amministrazione per le medesime finalità.

3. L'ufficio stampa è diretto da un coordinatore, che assume la qualifica di capo ufficio stampa, il quale, sulla base delle direttive impartite dall'organo di vertice dell'amministrazione, cura i collegamenti con gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell'amministrazione.

4. I coordinatori e i componenti dell'ufficio stampa non possono esercitare, per tutta la durata dei relativi incarichi, attività professionali nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche. Eventuali deroghe possono essere previste dalla contrattazione collettiva di cui al comma 5.

5. 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. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ai giornalisti in servizio presso gli uffici stampa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in via transitoria, sino alla definizione di una specifica disciplina da parte di tali enti in sede di contrattazione collettiva e comunque non oltre il 31 ottobre 2019, continua ad applicarsi la disciplina riconosciuta dai singoli ordinamenti (comma modificato dall'articolo 25-bis, comma 1, del D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla Legge 28 marzo 2019, n. 26).

5- bis. Ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni di cui al comma 1 ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, risulta applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico per effetto di contratti individuali sottoscritti sulla base di quanto previsto dagli specifici ordinamenti dell'amministrazione di appartenenza, può essere riconosciuto il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai predetti contratti collettivi nazionali di lavoro, mediante riconoscimento, per la differenza, di un assegno ad personam riassorbibile, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con le modalità e nelle misure

previste dai futuri contratti collettivi nazionali di lavoro (comma, quest'ultimo, inserito dall'art. 1, comma 160, della l. 27 dicembre 2019, n. 160)".

Sono, quindi, intervenuti il Regolamento di attuazione di cui al d.P.R. 21 settembre 2001, n. 422, (in G.U. n. 282 del 4 dicembre 2001) recante "Norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e la disciplina degli interventi formativi" e la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica del 7 febbraio 2002 (in G.U. n. 74 del 28 marzo 2002).

10.1. In realtà, già sulla scia delle proclamazioni di taluni statuti regionali che, a partire dagli anni 70, avevano tradotto in specifiche previsioni di quella particolare fonte del diritto che, in virtù del principio di autonomia, disciplina l'organizzazione interna delle Regioni, la necessità di un rapporto bidirezionale tra pubblici poteri e comunità (inserendo disposizioni intese, ad esempio, a promuovere l'informazione sui programmi, sulle decisioni e sugli atti di rilevanza regionale), la Corte costituzionale, con la sentenza n. 348 del 1990, ha per prima riconosciuto che ogni articolazione dei pubblici poteri, e, in particolare, ogni soggetto di autonomia non può non avere, tra i suoi compiti, anche quello di realizzare un corretto circuito informativo con la comunità di riferimento.

In sede di tale pronuncia si è significativamente evidenziato che: "L'informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi (libertà di informare e diritto ad essere informati), esprime (...) una condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico. Nell'ambito di tale forma, qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può, di conseguenza, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa".

10.2. È in questo contesto culturale che si colloca la l. n. 150 del 2000 che è, indubbiamente, figlia di questa idea, dell'idea cioè che l'attivazione di circuiti di informazione e comunicazione tra amministrazioni e cittadini è un aspetto irrinunciabile della democratizzazione dell'informazione.

10.3. L'art. 1 di tale legge fissa le finalità e l'ambito di applicazione della stessa stabilendo che: "1. Le disposizioni della presente legge, in attuazione dei principi che regolano la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa, disciplinano le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni".

La medesima norma introduce, poi, una distinzione tra "comunicazione" e "informazione": dove per "informazione" si intende (art. 1, comma 4, lett. a) l'attività rivolta "ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici", mentre la comunicazione (quella "esterna", cui si affianca quella "interna" tra vari uffici di ciascun ente), è intesa come l'attività "rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa" (art. 1, comma 4, lett. b e c).

...