



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI ROMA
Prima Sezione Lavoro



in persona del giudice, dott. Antonio Maria LUNA

all'udienza del **20 gennaio 2022**, svoltasi mediante deposito telematico di note di trattazione scritta ai sensi dell'art. 221, comma 4, d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020;

- viste le note di trattazione scritta depositate dalla opponente il 14 gennaio 2022, e dall'opposto il 13 gennaio 2022;

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

ex art. 429 c.p.c. nella causa civile iscritta al n. **16757** del Ruolo Generale Affari Contenziosi dell'anno **2021**, vertente

T R A

██████████ – in persona del Presidente della Giunta Regionale,
██████████ legale rappresentante *pro tempore* – elettivamente domiciliata in Roma, alla via Poli, n. 29, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, dagli avv.ti Fabrizio NICEFORO e Rosanna PANARIELLO giusta procura *ad lites* per notaio Stefano Boccieri del 14/03/2018, rep. n. 33646, racc. n. 15752

OPPONENTE

E

ISTITUTO NAZIONALE DI PREVIDENZA DEI GIORNALISTI
“GIOVANNI AMENDOLA” (I.N.P.G.I), in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, dott.ssa Marina Macelloni, elettivamente



domiciliato presso la sede legale dell'Istituto in Roma, alla via Nizza, n. 35, e rappresentato e difeso dall'avv. Cristiana GIORDANO giusta procura in calce alla memoria di costituzione

OPPOSTO

OGGETTO: opposizione a decreto ingiuntivo

CONCLUSIONI DELLE PARTI:

Gli avv.ti F. Niceforo e R. Panariello, per l'opponente: *“Voglia l'On.le Giudice adito, previa fissazione di udienza di discussione, in accoglimento del presente ricorso così provvedere: - revocare il decreto ingiuntivo n. 2454/2021 emesso dal Tribunale di Roma - Sez. Lavoro e rigettare le pretese di parte ricorrente stante l'inammissibilità ed infondatezza, in fatto ed in diritto, delle stesse; - denegarsi la provvisoria esecuzione, ove controparte ne faccia richiesta, difettando tutti i presupposti per la sua concessione; - con vittoria di spese ed onorari di giudizio”*.

L'avv. C. Giordano, per l'opposto: *“...rigettare integralmente il ricorso di parte avversa in quanto infondato in fatto ed in diritto per tutte le motivazioni rappresentate in narrativa, con conseguente conferma del decreto ingiuntivo n. 2454/21 emesso in data 21.04.21 dal Tribunale di Roma nella procedura RG. n. 9929/21 con condanna della società opponente al pagamento dell'importo con il medesimo intimato”*.

ESPOSIZIONE DEI FATTI

Con decreto ingiuntivo n. 2454/2021 del 21 aprile 2021 (n.r.g. 9929/2021), notificato l'11 maggio 2021, il Tribunale di Roma, Sez. Lavoro, ha ingiunto all'attuale opponente il pagamento della somma di euro 13.379,00, oltre agli interessi di legge dalla maturazione del diritto ed oltre alle spese legali liquidate in complessivi euro 533,00, in favore dell'Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani “Giovanni Amendola” (I.N.P.G.I.).



In data 18 giugno 2021 la [REDACTED] ha proposto opposizione a tale decreto esponendo **che**, con DPGRC n. 66 del 4 maggio 2018, il Presidente della Giunta Regionale ha nominato responsabile dell'informazione multimediale il dott. [REDACTED] rinviando ad un successivo provvedimento l'attribuzione e la determinazione del corrispondente trattamento economico; **che** con nota del 25 maggio 2018 è stata formulata richiesta di parere alla Corte dei Conti - Sez. Regionale di Controllo per la regione [REDACTED] in merito all'interpretazione dell'art. 9, commi 1-*quinquies* e ss. del D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito in L. n. 160/2016, alla luce del parere reso con deliberazione n. 103/2017/PAR della Corte dei Conti Sez. Reg. Controllo Abruzzo; **che** la Corte dei Conti, Sez. Reg. Controllo [REDACTED]a, ha affermato che la norma richiamata sancisce il divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo; **che** con nota del 9 luglio 2018 si è richiesto parere all'Avvocatura Regionale la quale ha evidenziato che il divieto enunciato dall'art. 9, comma 1-*quinquies* D.L. 24 giugno 2016, n. 113, non esclude la possibilità di sottoscrivere contratti di lavoro a titolo gratuito; **che** con nota prot. 113444 del 19 febbraio 2019 la DG Risorse Finanziarie ha comunicato la cessazione del divieto di assunzione posto dal cit. art. 9, comma 1-*quinquies*; **e che** con DPGRC n. 40 del 14 marzo 2019 è stato attribuito il relativo trattamento economico in favore del dott. [REDACTED].

Tutto ciò premesso, l'opponente ha dedotto che la prima retribuzione al dott. [REDACTED] è stata corrisposta con la mensilità di aprile 2019, comprendente anche i giorni di marzo 2019 a decorrere dal 14; che per il periodo dal 4 maggio 2018 al 13 marzo 2019, considerata la gratuità del rapporto intercorso con il dott. [REDACTED]i, non è stata corrisposta alcuna retribuzione; e che nulla è quindi dovuto all'INPGI per omessa contribuzione e connesse sanzioni.

L'opponente ha quindi rassegnato le conclusioni sopra trascritte.



Con memoria difensiva depositata il 21 ottobre 2021, l'INPGI, rilevando preliminarmente che il [REDACTED] ha lo status professionale di giornalista e svolge attività di natura giornalistica per la Regione [REDACTED], ha dedotto che l'opponente non ha contestato la natura giornalistica e subordinata del rapporto di lavoro con il [REDACTED], regolarizzato solo a far data da marzo 2019; che dalle dichiarazioni rese in sede ispettiva sono emersi gli elementi tipici di una attività giornalistica svolta dal [REDACTED] presso la [REDACTED] che il medesimo ha, invero, lavorato con cadenza quotidiana ed a tempo pieno presso l'ufficio a lui assegnato nella sede di [REDACTED] della Giunta Regionale, gestendo, per lo svolgimento delle suindicate attività, una redazione composta dai pluri-mi dipendenti tutti iscritti all'Albo dei giornalisti pubblicisti; che, inoltre, ha svolto attività di coordinamento delle attività di informazione e comunicazione istituzionale di natura multimediale a decorrere dal mese di maggio 2018; che dalla documentazione esibita e consegnata agli ispettori non risulta che al [REDACTED] sia stato mai attribuito un incarico a titolo gratuito; che le attività lavorative da lui poste in essere non sono assimilabili a quelle cui la legge riconnette la possibilità del lavoro a titolo gratuito; e che con il DPGRC n. 66/2018, l'opponente ha costituito il rapporto subordinato in capo al [REDACTED] ed ha riconosciuto allo stesso una retribuzione per l'attività prestata dal 4 maggio 2018, dettando precisi criteri di determinazione del trattamento economico spettante.

L'opposto ha quindi rassegnato le conclusioni sopra riportate.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. - Si rileva che la Regione [REDACTED] non ha sollevato – né con il ricorso introduttivo, né comunque all'udienza del 2 novembre 2021 (dopo aver conosciuto le più specifiche e dettagliate allegazioni di fatto sulle quali si fonda la pretesa dell'Istituto) – alcuna contestazione in merito alle circostanze ed agli



elementi contenuti nel verbale di accertamento ispettivo del 6 giugno 2019, n. 43.

Deve perciò ritenersi certo che il giornalista [REDACTED] abbia lavorato dal mese di maggio 2018 al 13 marzo 2019 (cioè prima che la sua posizione anche economica fosse stata definita con il Decreto presidenziale n. 40 del 14.3.2019) con le funzioni di responsabile dell'informazione multimediale, essendo pienamente inserito nella struttura amministrativa, con impegno quotidiano coordinando il lavoro di un gruppo di giornalisti costituente la redazione.

In sostanza, le sue modalità di lavoro possono qualificarsi tipiche di un lavoratore dipendente, rammentato il noto orientamento della S.C. circa l'individuazione dei criteri occorrenti per stabilire la natura subordinata di un rapporto di lavoro allorquando si tratti di prestazioni di natura intellettuale ed in particolare di carattere giornalistico (v., *ex multis*, Cass. civ., sez. lav., 07/09/2021, n. 24078: *"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"*).

2. - D'altro canto, la Regione opponente sostiene unicamente che, non essendo stata erogata alcuna retribuzione nel periodo dal 4 maggio 2018 al 13 marzo 2019, poiché il rapporto instaurato era gratuito, i contributi non siano dovuti.

Tuttavia, non vi è traccia di alcun contratto concluso tra la Regione ed il dott. [REDACTED] avente ad oggetto la prestazione di una qualche attività di na-



tura giornalistica a titolo del tutto gratuito, laddove, invece, un qualunque accordo negoziale tra un privato ed una pubblica amministrazione deve necessariamente essere stipulato per iscritto (v., *ex multis*, Corte appello Bari, sez. II, 20/08/2021, n. 1486; Tribunale Cosenza, sez. I, 26/11/2020, n. 2103; Tribunale Napoli, sez. IX, 13/05/2020, n. 3550).

Dunque, se è vero che nessuna remunerazione sia stata corrisposta nel periodo in questione, non può affermarsi che la stessa non fosse dovuta (quanto meno ex art. 2126 c.c.), mancando la necessaria manifestazione di accettazione in forma scritta da parte del giornalista della assunzione di un obbligo di prestazione lavorativa a tempo pieno in assenza di qualsivoglia obbligazione della controparte, sia pure a titolo di rimborso delle spese.

Rimane quindi che il giornalista ha lavorato di fatto.

Inoltre, dagli atti della Regione non risulta neppure che l'Ente stesso intendesse conferire un incarico gratuito, in deroga alla disciplina normativa che invece stabilisce che gli incarichi presso gli uffici di diretta collaborazione del Presidente della Giunta Regionale devono prevedere uno specifico compenso.

Invero, l'art. 37, comma 4, del Regolamento del 15.12.2011, n. 12 (*Ordinamento Amministrativo della Giunta Regionale della [redacted]*) – emanato in forza dell'art. 2 della legge regionale n. 8/2010, stabilisce quanto segue:

“Ai sensi degli articoli 4 e 14, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, con decreto del Presidente della Giunta regionale, nel limite del contingente indicato nei decreti di cui all'articolo 1, comma 12, della legge regionale n. 7 del 2010, negli uffici di diretta collaborazione possono essere chiamati dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, comando o fuori ruolo, collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato, nei limiti delle capacità assunzionali dell'Ente, nonché esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni nelle materie giuridiche/amministrative, nel limite massimo di tre, e, dirigenti, anche ai



sensi dell'articolo 19, commi 5 bis e 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, entro i limiti numerici fissati dalla legge. Al personale degli uffici di diretta collaborazione, fino a una specifica disciplina contrattuale, è corrisposta un'indennità onnicomprensiva sostitutiva di ogni emolumento aggiuntivo previsto dalla legislazione vigente. Agli esperti e consulenti di cui al presente comma è corrisposto un compenso non superiore ai 2/3 di quello previsto per i consulenti/esperti di cui all'articolo 25 della Legge Regionale n. 11/91. Presso la Segreteria del Presidente, per la cura dei rapporti con Enti e Istituzioni, possono essere nominati fino ad un massimo di cinque Responsabili, di cui uno con funzioni di coordinatore, nonché un Segretario Particolare”.

Al personale degli uffici di diretta collaborazione è dunque dovuta certamente una remunerazione e quindi sussiste il diritto di costoro di esigerla in quanto trova fondamento nell'ordinamento dell'ente.

In ossequio alla disciplina regolamentare ed in conformità con quanto previsto specificamente dall'art. 37, comma 1, del cit. Regolamento, è stato emanato il Decreto del Presidente della Giunta Regionale 4 febbraio 2013, n. 37 (*Attuazione dell'articolo 37, commi da 1 a 4, 8 e 9 del Regolamento 15 dicembre 2011, n. 12*).

L'art. 8, comma 3, del detto Decreto n. 37/2013 stabilisce quali siano i compiti affidati al Responsabile della informazione multimediale.

Il successivo art. 11 disciplina in generale il personale degli uffici di diretta collaborazione, cui possono essere assegnati o dipendenti della stessa Regione o di altre pubbliche amministrazioni in posizione di aspettativa, fuori ruolo, comando o altre analoghe posizioni previste dai rispettivi ordinamenti (comma 1) oppure *“unità assunte con contratti di lavoro a tempo determinato, nei limiti delle capacità assunzionali dell'Ente, nonché esperti e consulenti di particolare professionalità o specializzazione nelle materie giuridiche/amministrative, nel limite massimo di tre, anche estranei alla pubblica*



amministrazione, in misura non superiore al venti per cento del contingente complessivo di cui all'articolo 15, comma 2", oppure ancora "dirigenti, anche ai sensi dell'articolo 19, commi 5-bis e 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, per lo svolgimento di funzioni attinenti ai compiti di diretta collaborazione".

L'art. 12 disciplina poi il trattamento economico del detto personale.

Il comma 1 dispone, in generale, che, *"Fino alla rideterminazione dei trattamenti economici, anche in applicazione dell'articolo 10 della L.R. 38/2012, ai responsabili degli Uffici di diretta collaborazione spetta un trattamento economico omnicomprensivo, non superiore a quello stabilito, per ciascun incarico di cui all'articolo 10, sulla base delle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto".*

Il successivo comma 5 prende in considerazione specificamente il trattamento spettante al capo dell'Ufficio stampa ed al responsabile dell'informazione multimediale:

"Al Capo dell'Ufficio stampa e al responsabile dell'informazione multimediale spetta un trattamento economico articolato in una voce retributiva di importo pari al trattamento economico fondamentale della dirigenza e un emolumento accessorio in misura non superiore alla misura massima del trattamento accessorio spettante al dirigente di cui all'articolo 6, comma 1, lett. d) del Regolamento n. 12 del 2011. Spetta altresì un'indennità sostitutiva della retribuzione di risultato equivalente a quella prevista ai predetti dirigenti".

Dunque, nel disegno normativo, i responsabili degli uffici di diretta collaborazione ricevono una remunerazione che, a regime, per rapporti di lavoro dipendente o autonomo, non può essere superiore a quella spettante al primo presidente della Corte di cassazione (art. 10, comma 1, Legge Regione [REDACTED] n. 38/2012) e che, in via transitoria, non può essere diversa da quella in



atto al momento dell'entrata in vigore del Decreto del Presidente della Giunta n. 37/2013.

I responsabili, invece, dell'Ufficio stampa e della informazione multimediale hanno diritto ad una remunerazione equiparata a quella dei dirigenti, composta da un trattamento economico fondamentale, da un emolumento accessorio non superiore a quello del dirigente responsabile di una struttura di staff, nonché un'indennità sostitutiva della retribuzione di risultato.

Colui il quale è nominato responsabile dei detti uffici pertanto ha diritto di ricevere il trattamento specificamente previsto dal Decreto presidenziale del quale non può essere privato per determinazione unilaterale dell'amministrazione che, per prima, è vincolata agli atti normativi che essa stessa emana.

Nella specie, del resto, il provvedimento con cui il [REDACTED] è stato nominato responsabile della informazione multimediale, cui sarebbe dovuto seguire un formale contratto indispensabile per la validità delle obbligazioni che venivano assunte, non indica che l'incarico sia a titolo gratuito.

Invero, nelle premesse del Decreto presidenziale n. 66 del 4 maggio 2018 si richiama espressamente il citato art. 12, comma 5, del Decreto n. 37/2013 relativo alla individuazione del trattamento economico spettante e si rinvia (senza indicazione di tempo) *“a successivo provvedimento l'attribuzione e la determinazione del compenso, nel rispetto della normativa in tema di misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio e in ogni caso senza maggiori oneri per l'Amministrazione regionale”*.

Infatti, con il decreto presidenziale n. 40 del 14 marzo 2019, preso atto del fatto che era cessato il divieto sancito dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016, convertito dalla legge 7.8.2016, n. 160, è stato quantificato il trattamento economico dovuto al dott. [REDACTED] ai sensi dell'art. 12, comma 5, del D.P.G.R. n. 37/2013, nell'importo complessivo annuo di €118.361,06,



conseguente alla sommatoria delle “voci” commisurate al trattamento economico dei dirigenti regionali.

Il citato art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016, prevede la “sanzione” del divieto di assunzione di personale, a qualsiasi titolo, per gli enti locali che non rispettino *“i termini previsti per l’approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l’approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196”*.

Il successivo comma 1-*sexies*, estende tale divieto alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano, *“in caso di ritardo oltre il 30 aprile nell’approvazione preventiva del rendiconto da parte della Giunta, per consentire la parifica da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai sensi dell’articolo 18, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; essa [misura prevista dal comma precedente] non si applica in caso di ritardo nell’approvazione definitiva del rendiconto da parte del Consiglio”*.

Dunque, allorquando la Regione ha adempiuto all’obbligo di legge, ha potuto formalmente stabilire la misura del trattamento economico dovuto al responsabile dell’informazione multimediale.

In definitiva, quindi, in difetto di valida pattuizione circa lo svolgimento di attività di lavoro a titolo gratuito, essendosi di fatto svolto un rapporto di lavoro giornalistico subordinato anche nel periodo dal 4 maggio 2018 al 13 marzo 2019, sono dovuti i contributi previdenziali obbligatori.

3. - Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

Si precisa che, in applicazione del principio stabilito dall’art. 91 c.p.c., le stesse sono liquidate come in dispositivo, tenuto conto 1) delle caratteristiche,



dell'urgenza e del pregio dell'attività prestata, 2) dell'importanza, della natura, delle difficoltà e del valore dell'affare, 3) delle condizioni soggettive del cliente, 4) dei risultati conseguiti, 5) del numero e della complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate, nonché delle previsioni delle tabelle allegate al decreto del Ministro della Giustizia n. 55 del 10.3.2014 nel loro valore minimo (cause di valore compreso tra €5.200,00 ed €26.000,00), in considerazione della mancanza di complesse questioni di fatto e della trattazione di un'unica questione di diritto.

Ai compensi di aggiunge il rimborso forfetario delle spese generali al 15% (reintrodotto dall'art. 2 del D.M.), I.V.A. e C.P.A. come per legge.

P . Q . M .

Il Tribunale, definitivamente pronunciando sull'opposizione proposta dalla Regione [REDACTED] con ricorso depositato il 18 giugno 2021 avverso il decreto ingiuntivo n. 2454/2021 del 21 aprile 2021, così provvede:

1. - rigetta l'opposizione e dichiara esecutorio il decreto ingiuntivo opposto;
2. - condanna la Regione [REDACTED] al pagamento, in favore dell'INPGI, delle spese di lite che liquida in complessivi €2.041,00#, di cui €266,00# per spese generali ed €1.775,00# per compensi, oltre IVA e CPA;
3. - manda alla Cancelleria di dare comunicazione ai procuratori costituiti.

Roma, 20 gennaio 2022

Il Giudice
dott. Antonio M. Luna

