

## **Resoconto tecnico-legale della Commissione Uffici Stampa Fnsi**

### **APPLICAZIONE DEL CONTRATTO GIORNALISTICO NELLA PA PUNTO PER PUNTO RISPONDE L'AVV. DEL VECCHIO**

Come noto, in molte Amministrazioni non viene applicato il CNLG, ma la contrattazione collettiva di comparto prevista per gli altri dipendenti.

Come noto, con l'intervento della legge 7 giugno 2000, n. 150, il legislatore apre all'autonomia sindacale prescrivendo 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».

Il processo di attuazione della legge n. 150/2000 ha preso avvio con il relativo Regolamento (d.p.r. 21 settembre 2001, n.422) ed è proceduto con la Direttiva del 7 febbraio 2002, predisposta dall'allora Ministro della Funzione Pubblica, On. Franco Frattini, nella quale, oltre a stabilire ulteriori adempimenti per l'attuazione della legge n. 150/00, si sollecitava il negoziato con le organizzazioni sindacali categoriali previsto dal citato art. 9 , comma 5, della legge n. 150/00.

Ciò nonostante, dopo l'intervento del Tribunale di Roma che con sentenza n. 951 del 26 ottobre 2005, dichiarava "il diritto della FNSI a partecipare alle trattative relative all'individuazione ed alla regolamentazione dei profili professionali negli uffici stampa presso le pubbliche amministrazioni...", non si è ancora addivenuti ad un'intesa in proposito. Pertanto l'attuale inquadramento dei giornalisti occupati negli Uffici Stampa delle Pubbliche Amministrazioni deve operarsi sia con riferimento alle regole poste dalla medesima legge n. 150 del 2000 che sulla base delle regole generali che debbono essere applicate dopo il processo di "contrattualizzazione" del pubblico impiego, avviato con il D.Lgs n. 29 nel 1993.

La vigente disciplina legislativa è la seguente:

a) gli uffici stampa della Pubblica Amministrazione sono costituiti da personale iscritto all'Albo nazionale dei giornalisti (senza alcuna distinzione tra Elenco dei giornalisti professionisti ed Elenco dei giornalisti pubblicisti. La conferma si è avuta anche in ambito giurisprudenziale, con una sentenza emessa il 27 giugno 2007 dal Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sentenza n. 1153/2007). Si legge nel predetto provvedimento: "... Fondatore vanno invece ritenute le ulteriori censure di violazione di legge e di eccesso di potere dedotte dalla parte ricorrente e preordinate a denunciare la illegittimità dell'impugnato bando di concorso nella parte in cui ha previsto quale ulteriore requisito per la partecipazione alla selezione, una pregressa iscrizione almeno quinquennale nelle'elenco dei giornalisti professionisti del relativo albo... Giova puntualizzare in proposito che le vigenti norme di legge e di stato giuridico dei dipendenti pubblici, applicabili anche al personale regionale, per quanto riguarda il personale addetto agli uffici stampa con compiti di informazione, si limitano a prevedere, oltre al possesso dei normali titoli di studio, anche l'iscrizione all'albo nazionale dei giornalisti... Ad identiche conclusioni di fondatezza conduce anche l'esame dell'ulteriore profilo di censura diretta a denunciare la illegittimità del bando di concorso impugnato, nella parte in cui ha escluso dalla partecipazione alla selezione i candidati iscritti nel solo elenco dei pubblicisti dell'albo nazionale dei giornalisti, in quanto, a detta del sindacato ricorrente, tale esclusione, peraltro illogica, risulta in contrasto con il vigente quadro normativo di riferimento...");

b) il personale può essere "interno" o "estraneo alla pubblica amministrazione";

c) il relativo regolamento (dpr n. 422 del 2001) specifica che il personale deve possedere "i titoli culturali previsti dai vigenti ordinamenti e disposizioni contrattuali in materia di accesso agli impieghi nelle

pubbliche amministrazioni” e il “...requisito della iscrizione negli elenchi dei professionisti e dei pubblicisti dell’albo nazionale dei giornalisti di cui all’art. 26 della legge 3 febbraio 1963, n. 69...”

In materia di contrattazione collettiva da applicare al rapporto di lavoro del giornalista occupato nell’Ufficio stampa della pubblica amministrazione, la legge, oltre a prevedere che 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, non pone altre condizioni e/o requisiti. Pertanto, in attesa di un accordo collettivo sottoscritto dalla Federazione Nazionale della Stampa Italiana e dall’ARAN, ai giornalisti occupati negli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni il rapporto di lavoro - secondo i principi del diritto privato, ora applicabili anche ai rapporti di pubblico impiego - è regolato dagli accordi delle parti, anche con riferimento al contratto collettivo che le medesime intendono applicare.

Ciò vuol dire che se non vi è, da parte della Pubblica Amministrazione, la volontà di applicare il CNLG di diritto privato FNSI – FIEG o non vi sono normative ad hoc che lo impongono (come ad esempio avviene in alcune Regioni in virtù di espressa Legge regionale), non sussiste un obbligo di applicazione della predetta contrattazione collettiva. Ciò è stato ribadito da una recente sentenza della Corte di Appello di Napoli, Sezione Lavoro, 14 giugno 2012, n. 1473 e da altrettanto recente sentenza del Tribunale di Roma, Sezione lavoro, 19 aprile 2012, n. 7354.

- Applicazione integrale o parziale del Contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico FNSI – FIEG.

Se, negli Uffici Stampa è prevista l’applicazione del CNLG, questa non può essere parziale. E’ stato infatti segnalato che alcune Pubbliche Amministrazioni, nell’applicare il CNLG FNSI – FIEG, decidono unilateralmente quali istituti applicare e quali, invece, non applicare, rendendo di fatto contestualmente operative, in rapporti di lavoro regolati dal CNLG, discipline previste da diversa contrattazione collettiva di comparto. Ma tale comportamento è illegittimo.

Il nostro ordinamento lavoristico non prevede la possibilità, per i datori di lavoro, di decidere unilateralmente, nell’ambito della contrattazione collettiva, quale determinato istituto applicare e quale no. Ciò lo si può direttamente evincere dalla stessa normativa dettata per il pubblico impiego laddove (articolo 48, comma 3, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165) è prevista la possibilità di “prorogare l’efficacia temporale del contratto ovvero di sospenderne l’esecuzione parziale o totale” solo “in caso di accertata esorbitanza dei limiti di spesa.” Per sospendere l’esecuzione parziale o totale di un contratto collettivo è pertanto necessario che l’Amministrazione sia a ciò obbligata in virtù di un procedimento ad hoc che accerti l’esorbitanza dei limiti di spesa. Fuori da questa particolare ipotesi, non è possibile eseguire parzialmente un contratto collettivo. (Peralto, si deve tenere presente che la legge parla di sospensione e quindi, al più, di un periodo limitato di non operatività).

Tale ipotesi (che rimane in ogni caso residuale) è diversa rispetto a quanto legislativamente previsto dal decreto legge n. 78 del 2010 (c.d. “Decreto Brunetta”) di cui si dirà più avanti.

Per quanto riguarda in particolar modo le Regioni, è di rilievo ricordare l'accordo del 16 aprile 2003, sottoscritto dalla Federazione Nazionale della Stampa Italiana (in uno all'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica Istituzionale) con La Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli Regionali e delle Province Autonome, finalizzato al recepimento ed alla piena attuazione dei principi contenuti nella citata legge n. 150 del 2000. In tale accordo - elaborato sul presupposto che, ormai, anche il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali "privatizzati" ai sensi delle leggi statali n. 421 del 1992 e n. 59 del 1997, è retto dalla disciplina generale dai rapporti di lavoro tra privati - è stato stabilito, tra l'altro, il seguente principio: "applicare (nelle Regioni) il contratto nazionale di lavoro dei giornalisti ai dipendenti dell'Ufficio Stampa, iscritti all'Ordine dei giornalisti, in modo da favorire una omogenea realtà professionale e retributiva all'interno di tutte le Regioni e le Province autonome, avviando una verifica delle condizioni contrattuali in atto applicate;"

La maggior parte delle regioni italiane, in virtù di tale intesa, ha applicato a tutti o a parte dei giornalisti addetti agli uffici stampa la contrattazione collettiva nazionale di lavoro del settore giornalistico.

- Corretto inquadramento dei giornalisti (ai quali non è applicato il CNLG) occupati negli Uffici Stampa delle Pubbliche Amministrazioni.

L'inquadramento dei giornalisti ai quali non è applicato il CNLG, deve essere garantito secondo le norme stabilite dalla contrattazione collettiva applicata nel comparto.

I titoli per ricoprire l'incarico di addetto stampa nella pubblica amministrazione sono:

a) quelli che la legge professionale prevede per l'iscrizione all'Albo dei Giornalisti, Elenco professionisti ed Elenco pubblicitari;

b) quelli che, secondo i vigenti ordinamenti del pubblico impiego, sono necessari per l'accesso nelle pubbliche amministrazioni.

Per quanto attiene al comparto Regioni ed Autonomie Locali, il corretto inquadramento è in categoria D della contrattazione collettiva.

Secondo la predetta contrattazione, nella parte dedicata all'esemplificazione dei profili che rientrano nella categoria D, la declaratoria contrattuale fa espresso riferimento, tra gli altri, al profilo di giornalista pubblicitario. (Il fatto che la normativa faccia riferimento solo al pubblicitario e non al professionista è, probabilmente, dovuto alla circostanza che il primo CCNL che ne ha dato conto è del 31 marzo 1999, sottoscritto prima dell'emanazione della legge n. 150 del 2000 la quale ha previsto l'istituzione di Uffici stampa nelle pubbliche amministrazioni con giornalisti, indifferentemente, professionisti o pubblicitari).

Non c'è dubbio, quindi, che il giornalista pubblicista (e, a maggior ragione, professionista) rientra nella categoria D del CCNL "Regioni ed Autonomie Locali", in attesa della individuazione degli specifici profili professionali che verranno concordati in sede di contrattazione ARAN.

L'art. 3 del CCNL comparto Regioni ed Autonomie Locali del 31 marzo 1999 detta il sistema di classificazione del personale. Il comma 7 del predetto articolo dispone testualmente che "nell'allegato A sono altresì indicati, per le categorie B e D, i criteri per la individuazione e collocazione, nelle posizioni economiche interne delle stesse categorie, del trattamento tabellare iniziale di particolari profili professionali ai fini di cui all'art. 13." Il richiamato articolo 13 così, a sua volta, dispone (comma 1): "il trattamento tabellare iniziale del personale inserito nelle categorie A, B, C e D è indicato nella tabella allegato B. Esso corrisponde alla posizione economica iniziale di ogni categoria, salvo che per i profili delle categorie B e D di cui all'art. 3, comma 7, per i quali il trattamento tabellare iniziale corrisponde, rispettivamente, ai valori economici complessivi indicati nelle posizioni B3 e D3." Ed infine, l'allegato A del contratto nazionale, dopo l'esemplificazione dei profili rientranti nella categoria D, recita testualmente: "Ai sensi dell'art. 3, comma 7, per i profili professionali che, secondo la disciplina del D.P.R. 347/83 come integrato dal D.P.R. 333/90 potevano essere ascritti alla VIII qualifica funzionale (tra i quali, quello del giornalista), il trattamento tabellare iniziale è fissato nella posizione economica D3."

Si deve comunque tenere presente che per la categoria D del contratto collettivo delle Autonomie Locali è previsto il possesso della laurea.

- Distinzione delle figure di addetto stampa e portavoce.

La stessa legge n. 150 del 2000 distingue nettamente il giornalista occupato nell'ufficio stampa (art. 9) dal portavoce (art. 7).

E' portavoce chi coadiuva l'organo di vertice "con compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico istituzionale con gli organi dell'informazione." L'incarico del portavoce, quindi (per il quale non è previsto il requisito dell'iscrizione all'Albo del giornalisti, con i conseguenti diritti ed obblighi), può essere ricondotto ad un incarico di nomina politica ai sensi del comma 560 della finanziaria 2007 e dell'art. 90 del D.Lgs. n. 267 del 1990, ma non quello di addetto stampa. Strutturalmente diversa, invero, è la funzione di capo o componente dell'ufficio stampa di una pubblica amministrazione, così come prevista dall'art. 9 della legge n. 150 del 2000.

Ai sensi del comma 3 del richiamato articolo di legge, "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."

La funzione dell'ufficio stampa, quindi, non è quella di coadiuvare l'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e controllo, ma quello, ben diverso, di garantire, a tutti i cittadini, la "trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni".

Non è certamente casuale, infatti, che la legge abbia preteso, per la costituzione degli uffici stampa dalla pubblica amministrazione, la presenza di personale iscritto all'albo dei giornalisti, ai sensi della legge 3 febbraio 1963, n. 69

Il giornalista, infatti – e, quindi, anche il giornalista occupato nell'ufficio stampa della pubblica amministrazione –, ha dei diritti e dei doveri che derivano direttamente dalla richiamata legge n. 69 del 1963 (con particolare riferimento all'art. 2).

La libertà di informazione e di critica è un suo diritto insopprimibile, esclusivamente limitato dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui. E suo obbligo, inoltre, il rispetto della verità sostanziale dei fatti, la lealtà e la buona fede nella pubblicazione della notizia. Infine, oltre ad essere tenuto a rispettare il segreto professionale, è obbligato a promuovere lo spirito di collaborazione tra colleghi, la cooperazione fra giornalisti ed editori, la fiducia tra la stampa (intesa in senso lato) e i lettori. Diritti ed obblighi di tal genere, certamente impegnativi ed il cui rispetto è nell'interesse dell'intera collettività, se riguardano ogni giornalista e, quindi, anche il giornalista occupato nell'ufficio stampa della pubblica amministrazione, non sono previsti per chi collabora con gli organi politici allo scopo di promuoverne gli indirizzi ed i controlli politici e amministrativi.

Tanto premesso, non è certamente opportuno (se non illegittimo, per le ragioni ora dette) che in una medesima Amministrazione gli incarichi di addetto stampa e di portavoce siano assunti dalla medesima persona.

- Applicazione, nei confronti dei giornalisti dipendenti delle pubbliche amministrazioni, del c.d. "decreto Brunetta"

Con il decreto legge n. 78 del 2010, il Governo ha emanato una serie di norme che hanno inciso profondamente sull'assetto economico – finanziario dello Stato. Alcune di queste norme introducono dei meccanismi di "blocco" della retribuzione – generalmente applicabili a tutti i dipendenti pubblici – in virtù dei quali, negli anni 2011, 2012 e 2013, non può essere previsto un trattamento economico superiore al trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010; sempre salva, in ogni caso, l'indennità di vacanza contrattuale.

Ai giornalisti (professionisti e pubblicisti) che svolgono attività giornalistica nella pubblica amministrazione (e ciò avviene principalmente negli Uffici stampa) è applicato, in certi casi, il contratto collettivo nazionale di lavoro FNSI – FIEG mentre in altri casi è applicato il contratto collettivo del comparto pubblico di appartenenza (autonomie locali, ministeri, ecc.).

La normativa introdotta dal decreto legge n. 78 del 2010 non pone alcuna distinzione relativamente all'ambito contrattuale. Ciò vuol dire che la medesima normativa si applica in ogni caso, a prescindere dal contratto applicato. Anche per tutti i giornalisti pubblici dipendenti, quindi, vige il principio secondo il quale nel triennio 2011 – 2013 la retribuzione complessiva non può superare quella percepita nell'anno 2010.

Per un'approfondita analisi della normativa – di interesse della Federazione Nazionale – introdotta dal decreto legge n. 78 del 2010, si possono consultare i pareri, redatti dallo Studio legale Del Vecchio, in data 28 giugno 2010, 13 luglio 2010, 18 ottobre 2010 e, da ultimo, in data 2 novembre 2012.

- Sostanziale conferma di tale applicazione anche dopo la Sentenza della Corte Costituzionale 11 ottobre 2012, n. 223.

La Sentenza della Corte Costituzionale n. 223 del 2012 non modifica i principi che sono stati ora sinteticamente richiamati. Essa incide su altre questioni, particolari, che riguardano, anzitutto, il personale dipendente di cui alla legge n. 27 del 1981 (personale della magistratura ordinaria, dei magistrati del consiglio di stato, della corte dei conti, della giustizia militare, dei tribunali amministrativi regionali e degli avvocati e procuratori dello stato, per il quale è dettata una particolare disciplina e non è prevista la "contrattualizzazione" introdotta nel 1993 per la quasi totalità dei dipendenti pubblici).

Nei numerosi giudizi promossi dal predetto personale (poi rimessi alla Consulta per i sollevati dubbi di costituzionalità) è stato affermato che alcune norme del "decreto Brunetta" incidono negativamente sui meccanismi di adeguamento delle retribuzioni di detto personale; meccanismi già considerati oggetto di tutela costituzionale, come stabilito dalla stessa Consulta con sentenze precedenti a quella dell'ottobre 2012.

Alla luce di quanto affermato dalla Corte Costituzionale - e che è stato illustrato nel parere, redatto dallo Studio legale Del Vecchio del 2 novembre 2012 - i profili di illegittimità costituzionale riguardano, in maniera specifica, esclusivamente il personale di cui alla legge n. 27 del 1981, prima indicato. Un'applicazione "estensiva" dei principi affermati dalla Consulta con riguardo ai giornalisti dipendenti delle Pubbliche amministrazioni non si vede possibile.

Per altro e diverso profilo è prevista l'applicazione di quanto disposto dalla Consulta, con la citata Sentenza n. 223 del 2012, anche ai dipendenti pubblici diversi dal personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (e quindi anche ai giornalisti). E' stata infatti censurata (e dichiarata incostituzionale) la disposizione contenuta nell'art. 9, comma 2, del decreto legge n. 78 del 2010 che prevede che "a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro". Ma l'interesse a tale applicazione è ridotto a coloro che attualmente percepiscono una retribuzione molto elevata.

Ultima norma dichiarata incostituzionale dalla Consulta è quella inserita nell'art. 9, comma 10, del decreto legge n. 78 del 2010. Attraverso tale norma era stato inserito, con decorrenza 1° gennaio 2011, un nuovo regime – peggiorativo – per la determinazione dell'accantonamento sul trattamento di fine servizio per i dipendenti pubblici. La Corte Costituzionale ha rilevato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, anch'essa applicabile a tutti i dipendenti pubblici e, quindi, anche ai giornalisti. 3 dicembre 2012