

STUDIO LEGALE DEL VECCHIO

BRUNO DEL VECCHIO

Avvocato

Patrocinante in Cassazione

ISABELLA PARISI

Avvocato

SILVIA ALTEA

Avvocato

Spett.le
Federazione Nazionale
della Stampa Italiana
Corso Vittorio Emanuele II, 349
00186 Roma

Roma, 4 maggio 2010

Rif.: Uffici Stampa delle Pubbliche Amministrazioni. Bozza di Bando.

E' stata richiesta una valutazione giuridica sulla "bozza di bando" di concorso per le posizioni di giornalista negli Uffici Stampa della Pubblica Amministrazione elaborata da alcuni organismi di codesto Sindacato.

Prima di verificare, in concreto le singole disposizioni contenute nel predetto bando, è necessario illustrare i principi di carattere generale dettati in materia di procedure per l'accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni.

La principale fonte normativa di riferimento è rappresentata dal Dpr 9 maggio 1994, n. 487 e da alcuni articoli del D.Lgs n. 165 del 2001.

Vi sono, poi, alcune integrazioni legislative e regolamentari intervenute nel corso del tempo, anche con riferimento a singole amministrazioni.

Il pubblico concorso costituisce un procedimento di reclutamento del personale secondo criteri prefissati (concorso per titoli) ovvero con prove selettive di carattere tecnico – pratico (concorso per esami), ovvero con entrambi i metodi (concorso per titoli ed esami). Tale procedimento deve pervenire ad una valutazione obiettiva del merito degli aspiranti.

Possono essere indetti concorsi unici (e cioè valevoli per tutta l'amministrazione di riferimento) e possono essere indetti concorsi circoscrizionali per i posti disponibili in singoli enti con delimitati confini territoriali. Possono, inoltre, essere indetti i c.d. concorsi interni, dove l'accesso è riservato a personale già dipendente della pubblica amministrazione.

La determinazione dell'amministrazione di indire un concorso è adottata secondo i criteri legali e regolamentari previsti dalla legge e dai regolamenti (ad esempio, delibera dell'organo di vertice) e si manifesta all'esterno con la pubblicazione del bando.

Il bando non si limita solo a rendere nota la volontà dell'amministrazione di procedere alla copertura dei posti, ma fissa le modalità che disciplinano il concorso stesso. Le prescrizioni contenute nel bando vincolano, quindi, non solo i candidati ma anche la stessa amministrazione che lo ha emesso. Il bando non può contenere norme contrarie alla legge o ai regolamenti e, in caso di contrasto, sono queste ultime che prevalgono.

Il bando, se sussistono concrete ragioni di pubblico interesse, può essere revocato e possono, sempre se sussistono tali ragioni, prorogati i termini per la presentazione delle domande o per svolgere altre attività (esami, valutazioni, ecc.).

In via generale, la procedura per l'ammissione dei candidati al concorso è gestita direttamente dall'amministrazione interessata, a meno che una disposizione legale o regolamentare non deleghi tale adempimento alla Commissione esaminatrice.

I criteri per la composizione della Commissione giudicatrice sono anch'essi fissati dalla legge o dai regolamenti. Essa deve operare costantemente al completo dei suoi componenti. In virtù del numero dei candidati, possono essere formate delle sotto – commissioni.

Per i concorsi a posti di natura tecnica, è necessario assicurare nel collegio la presenza di esperti nelle materie sulle quali vertono le prove di esame.

Durante tutta la procedura concorsuale la commissione non può essere modificata, salvo che per dimissioni o per incompatibilità sopravvenuta di qualche componente. In tali ipotesi si provvede alla sostituzione del componente. Il nuovo commissario deve comunque accettare espressamente quanto operato dalla commissione anteriormente al suo insediamento.

Delle operazioni svolte dalla commissione fanno fede, fino a querela di falso, i verbali firmati dai componenti e dal segretario, la cui presenza, durante la procedura concorsuale, è obbligatoria.

Spetta alla commissione, nell'ambito delle disposizioni di legge, predeterminare i criteri di massima da utilizzare per la valutazione dei candidati, tenendo conto della natura delle mansioni relative al posto messo a concorso. La determinazione dei criteri di massima deve precedere la valutazione dei titoli e degli elaborati delle prove, al fine di evitare che tale operazione possa essere influenzata dalla cognizione della posizione dei singoli candidati. I criteri di massima, una volta fissati, non possono essere più modificati, se non attraverso idonea motivazione e comunque sempre anteriormente all'esame dei titoli e degli elaborati.

I predetti criteri di massima debbono concernere:
- punteggio massimo attribuibile;

- suddivisione dei titoli in categorie, con il massimo punteggio attribuibile alla categoria;
- ripartizione, nei concorsi per titoli ed esami, del punteggio attribuibile ad ognuno dei due gruppi;
- graduazione del punteggio in relazione alla qualità del titolo presentato.

Sovente è il bando a fissare punteggi minimi e massimi da attribuire ai titoli ed agli elaborati, nonché, spesso, a fissare un punteggio predefinito per un determinato titolo (ad esempio, il possesso del diploma di laurea).

In ogni caso, nell'ambito dei criteri di massima individuati dalla commissione e nell'ambito dei parametri fissati nel bando, rientra nella discrezionalità della commissione l'attribuzione del punteggio, discrezionalità che non è censurabile se non sotto il profilo dell'eventuale illogicità e contraddittorietà.

*

Fatte queste sintetiche premesse di carattere generale (la disciplina amministrativa del pubblico concorso è molto articolata e complessa e, peraltro, ha delle rilevanti differenziazioni a seconda dell'amministrazione di riferimento), si può ora valutare la bozza elaborata da alcuni organismi del Sindacato dei giornalisti.

E' opportuno, preliminarmente, mettere in evidenza ciò che riguarda in maniera particolare i giornalisti occupati negli uffici stampa.

La bozza di bando, in proposito, è certamente corretta. In essa non sono previsti i "paletti" che, nel corso di questi anni, le Amministrazioni hanno inserito (come, ad esempio, la distinzione tra professionisti e pubblicitari e la laurea quale generale requisito di ammissione al concorso).

Con l'intervento della legge 7 giugno 2000, n. 150, dedicata alla "*disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*", il legislatore nel disporre all'art. 9, comma 1, che «*Le amministrazioni pubbliche ... possono dotarsi, anche in forma associata, di un ufficio stampa, la cui attività è in via prioritaria indirizzata ai mezzi di informazione di massa*», apre all'autonomia sindacale prescrivendo, al successivo comma 5, 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. Ancora ad oggi non è stata stipulata alcuna intesa e pertanto l'attuale inquadramento (e, conseguentemente, il relativo accesso) dei giornalisti occupati negli Uffici Stampa delle Pubbliche Amministrazioni deve operarsi con riferimento alle regole (generali) poste dalla legge n. 150 del 2000 e della altre norme legali e regolamentari in materia.

A tale ultimo proposito si ricorda che con l'art. 9 della predetta legge n. 150 è stato previsto che *“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”*.

La disciplina legislativa che si evince in virtù della predetta norma è quindi 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);

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...”*

Come visto, è pertanto la vigente normativa che specifica che l'iscrizione nell'Elenco dei giornalisti pubblicisti è requisito che consente l'accesso negli Uffici stampa della Pubblica Amministrazione.

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: *“... Fondare 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...”

Tale quadro non ha subito modificazioni in virtù delle recenti norme dettate dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con la legge n. 133 del 2008) e dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (norme che hanno parzialmente modificato il Decreto legislativo n. 165 del 2001 sul pubblico impiego).

Le recenti riforme sono in parte finalizzate a restringere le possibilità di lavoro “precario” nella pubblica amministrazione ma non incidono - per quanto interessa la presente questione - sui requisiti richiesti per il lavoro dei giornalisti negli Uffici stampa.

Anche il requisito della laurea non è, correttamente, previsto nella bozza di bando in oggetto.

E' ben vero che la Sentenza del TAR Marche, prima citata, aveva considerato legittimo il requisito della laurea inserito nel bando di selezione oggetto di quel giudizio. Ma è altrettanto vero che in quella fattispecie l'Amministrazione si era riproposta di assumere alle proprie dipendenze giornalisti con i quali costituire un rapporto la cui instaurazione risultava in ogni caso subordinata al possesso dei requisiti richiesti dalle specifiche norme di stato giuridico del personale che, per l'assunzione di figure professionali corrispondenti alla qualifica funzionale cui era ascrivibile la posizione lavorativa di giornalista addetto all'Ufficio stampa, richiedevano il possesso del diploma di laurea.

Se ad esempio, quindi, il concorso è bandito per la posizione di addetto stampa da inquadrare nella categoria D del contratto collettivo delle Autonomie Locali (categoria per la quale è prevista, da tale contratto, la laurea), il bando ben potrà ritenere necessario, quale requisito per l'ammissione, il possesso del diploma di laurea, ma solo perché previsto da questa data disciplina collettiva e non certo perché la vigente legislazione ne prevede la necessità.

Nella bozza di bando in oggetto si prevede la possibilità di mettere a concorso anche la posizione di giornalista collaboratore coordinato e continuativo.

Sul punto è necessaria la seguente specificazione.

L'attuale ordinamento professionale dei giornalisti, come noto, non prevede la necessità della laurea per l'iscrizione negli elenchi dei professionisti e dei pubblicisti ed il fatto che tale titolo non sia necessario per l'accesso del giornalista nella pubblica amministrazione, in qualità di addetto stampa, lo si rileva peraltro formalmente proprio in ipotesi di stipulazione di contratti di collaborazione autonoma. Per essi, infatti, *“si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbono essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento...”* (art. 7, comma 6, D.Lgs. n. 165 del 2001).

Sia detto per inciso – e per evitare possibili equivoci in proposito – che il termine *professionisti* utilizzato in tale disposizione non si riferisce al *giornalista professionista* distinto dal *giornalista pubblicista*, ma si riferisce al “professionista” in senso lato, a colui, cioè, che svolge una determinata attività per la quale è necessaria l'iscrizione in un albo o in un ordine professionali (la norma, infatti, fa riferimento a tutti gli albi e gli ordini nazionali) o per il quale non vi è neppure un albo od un ordine di riferimento (come per coloro che lavorano nel campo dell'arte e dello spettacolo). Peraltro, non sono in alcun abrogate le disposizioni contenute nella legge n. 150 del 2000 e nel Dpr n. 422 del 2001, prima richiamate.

Si deve in ogni caso tenere presente che l'iscrizione nell'Elenco dei giornalisti professionisti o il possesso del diploma di laurea, se non possono, nei termini anzidetti, essere formalizzati quali requisiti per l'accesso al concorso, possono altresì essere considerati elementi di valutazione *curriculare* e, cioè, elementi che possono essere valutati con punteggio maggiore durante la procedura.

Gli altri requisiti di ammissioni posti nella bozza di bando, nonché la disciplina del possesso dei medesimi e l'applicazione della “riserva” sono coerenti con la vigente disciplina in materia.

L'art. 5 della “bozza” (tassa di concorso) ed il successivo articolo 9 (irregolarità sanabile) sono corretti. L'art. 6 (compilazione della domanda) è anch'esso corretto e conforme all'art. 39 del Dpr n. 445 del 2000 secondo il quale *“la sottoscrizione delle domande per la partecipazione a selezioni per l'assunzione, a qualsiasi titolo, in tutte le pubbliche amministrazioni, nonché ad esami per il conseguimento di abilitazioni, diplomi o titoli culturali non è soggetta ad autenticazione.”*

L'art. 7 della “bozza” (documentazione a corredo della domanda) è corretto, come è corretto il successivo articolo 8 (presentazione della domanda).

L'esclusione dal concorso è regolata dall'art. 10 della bozza di bando in oggetto. Non vi sono anche qui, in proposito, osservazioni da fare, stante la sua correttezza.

Il successivo articolo 11 disciplina la nomina della Commissione. Si rinvia, a questo proposito, in merito a quanto in precedenza argomentato sulla generale normativa relativa alla nomina ed alla disciplina della Commissione giudicatrice. E' quindi certamente conforme alla vigente legislazione prevedere nella commissione la partecipazione di "tecnici" giornalisti.

Sono altresì corretti gli articoli 12 e 13 (comunicazione del diario delle prove e "trasparenza amministrativa").

L'articolo 14 prevede il programma d'esame e, cioè, il contenuto scientifico delle prove scritte ed orali.

Si deve in proposito rilevare che quelle inserite nella "bozza" in oggetto debbono intendersi, ovviamente, una *proposta*. Infatti, l'Amministrazione, secondo le sue valutazioni, è libera di prevedere le prove di esame che ritiene più opportune, in relazione al profilo professionale messo a concorso.

Gli articoli 15 (espletamento delle prove scritte), 16 (espletamento delle prove orali) e 17 (punteggi delle prove e valutazione dei titoli) sono corretti. In relazione i punteggi in essi indicati, però, anch'essi debbono intendersi quale *proposta* o esempio. Anche in questo caso l'Amministrazione ha una sua libertà di azione, nei limiti della disciplina generale prima messi in evidenza.

Gli articoli 18 (graduatoria) e 19 (validità della graduatoria) sono anch'essi conformi alla vigente disciplina.

L'articolo 20 (assunzione/chiamata in servizio e relativa documentazione) è anch'esso corretto e mette in evidenza il fatto, ormai necessario dopo la riforma del pubblico impiego del 1993, che a seguito di una procedura concorsuale l'assunzione deve avvenire attraverso la stipulazione di un contratto individuale di lavoro.

Infine, anche gli articoli 21 (trattamento dei dati personali), 22 (rinvio) e 23 (noma finale) sono da considerarsi corretti.

Per quanto riguarda l'ultima disposizione, si deve tenere presente che l'Amministrazione, come già illustrato nella precedente parte generale, ha sempre la possibilità, se sussistono concrete ragioni di pubblico interesse, di revocare il bando e può, sempre se sussistono tali ragioni, prorogare i termini per la presentazione delle domande o per svolgere altre attività (esami, valutazioni, ecc.).

Rimango a disposizione per ogni eventuale chiarimento e, nel contempo,
invio cordiali saluti.

avv. Bruno Del Vecchio