



FEDERAZIONE ITALIANA EDITORI GIORNALI

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE CULTURA

**Proposta di legge C. 3555 Moffa e altri, recante
“Norme per promuovere l’equità retributiva nel lavoro
giornalistico “**

Relazione

della Federazione Italiana Editori Giornali

Testo definitivo

Roma – 22 luglio 2011

1. I tratti essenziali della proposta di legge.

La proposta di legge recante “Norme per promuovere l’equità retributiva nel lavoro giornalistico” – espressamente richiamando a fondamento dell’intervento l’art. 36, primo comma, della Costituzione – si prefigge l’obiettivo di individuare “i requisiti minimi di equità retributiva” per i giornalisti titolari di un rapporto di lavoro non subordinato, “in coerenza con i corrispondenti trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato”.

L’individuazione dei requisiti in questione è affidata ad una specifica Commissione prevista dall’art. 2 della proposta di legge e composta da tre rappresentanti designati rispettivamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Consiglio Nazionale dell’Ordine dei giornalisti.

È individuato un unico criterio cui tale Commissione dovrà attenersi nello svolgimento del suo compito: la “coerenza” del requisito minimo con i corrispondenti trattamenti previsti dalla contrattazione nazionale in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato.

2. Inquadramento generale.

Va premesso – come esposto nel corso dell’audizione del 14 luglio 2011 – che il tema del lavoro autonomo giornalistico è ritenuto di grande rilievo sociale ed economico.

Ne è testimonianza il fatto che, nella recentissima rinnovazione economica biennale del Contratto collettivo di lavoro (accordo 13 luglio 2011), Fieg e Fnsi hanno convenuto sull’opportunità di costituire una specifica commissione per approfondire il fenomeno, la sua diffusione e le modalità applicative nel settore giornalistico.

Né va dimenticato che allo stato attuale non mancano i meccanismi di controllo del fenomeno: dal ricorso al giudice contro eventuali abusi, all’intervento dell’INPGI nella sua funzione ispettiva e punitiva della violazioni delle norme in materia, come ricordato nell’audizione del 22 febbraio 2011 presso la Commissione Lavoro del Senato della

Repubblica nel corso dell'indagine conoscitiva ivi avviata sul trattamento normativo ed economico nel settore dell'editoria.

3. La criticità di fondo.

Rilevante è il corretto inquadramento dell'intervento proposto. Va detto innanzitutto che esso è un *unicum* nel panorama giuslavoristico.

In tale panorama, e in particolare in tutto il settore del lavoro autonomo, non sussistono precedenti assimilabili a quelli che la proposta di legge si prefigge di raggiungere. Il legislatore, infatti, nell'ambito della costituzione e svolgimento della prestazione lavorativa autonoma, ha sempre riservato all'autonomia individuale la determinazione del compenso per l'attività svolta.

In particolare, anche quando si è ritenuto di intervenire per evitare abusi nei confronti di lavoratori in posizione particolarmente debole, come nella regolamentazione dei contratti di lavoro a progetto – la cui applicazione è comunque esclusa per i giornalisti iscritti all'albo professionale – per la determinazione dei compensi si è fatto un generico riferimento ai “compensi normalmente corrisposti per *analoghe prestazioni di lavoro autonomo* nel luogo di esecuzione del rapporto” (cfr. articolo 63 del d.lgs n. 276/2003).

Sul punto si ricorda che lo stesso Ministero del Lavoro (con la circolare n. 1 del 2004 esplicativa delle nuove norme sul lavoro a progetto) ha espressamente affermato che, ai fini della determinazione del compenso, “*stante la lettera della legge (art. 63) non potranno essere in alcun modo utilizzate le disposizioni in materia di retribuzione stabilite nella contrattazione collettiva per i lavoratori subordinati*”.

Il principio, dunque, è quello della libera determinazione delle parti del contratto individuale, alle quali spetta, entro i limiti generali dell'ordinamento, definire l'ammontare del corrispettivo della prestazione di lavoro autonomo, che trova la fonte della disciplina giuridica nell'art. 2222 del codice civile.

Concludendo su questo punto, va richiamata l'attenzione della Commissione sull'unicità di un intervento, quale quello proposto, che non ha precedenti in altre parti dell'ordinamento e per altri analoghi

rapporti in altri settori. Unicità che si tradurrebbe in più profili di anomalia: dall'effetto di sottrarre all'autonoma determinazione delle parti del contratto l'ammontare del compenso di una prestazione di lavoro autonomo, alla fissazione di "minimi tariffari", alla scelta di affidare la determinazione di detti minimi ad un organo amministrativo. Tanto più che si prevede detto intervento solo per talune forme tradizionali di informazione e non per la generalità di quelle che oggi sono praticate anche tramite la rete e in modo più innovativo.

L'opportunità di un intervento in materia necessita, quindi, di una approfondita riflessione alla luce dell'eventuale lesione del principio della libera determinazione delle parti del contratto individuale.

4. Il dichiarato fondamento della proposta di legge.

La proposta di legge si fonda, come si è detto, sull'articolo 36, primo comma, della Costituzione. In proposito deve, però, contestarsi detto fondamento, per le conseguenze che ne derivano nella disciplina concreta della proposta di legge e in particolare per il riferimento al contratto di lavoro subordinato, che invece è del tutto disomogeneo.

La previsione dell'art. 36, primo comma, della Costituzione, riferita al diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e "sufficiente", concerne il rapporto di lavoro subordinato e non il rapporto di lavoro autonomo.

Già nel 1986 la Corte di Cassazione (sent. n. 7497/1986) affermava che la norma del primo comma dell'art. 36 Cost. non è applicabile al rapporto di lavoro autonomo né al rapporto di lavoro parasubordinato che del lavoro autonomo costituisce una "specie". Tale orientamento è stato costantemente confermato (cfr. sentenze n. 1245/1989, n. 10168/2004, n. 16134/2007) dalla successiva giurisprudenza della Suprema Corte.

Diversamente, il corrispettivo della prestazione di lavoro autonomo è pagato dal committente a fronte di un'attività resa in regime di libera collaborazione professionale, senza vincoli di subordinazione né di orario, di regola senza vincolo di esclusività, e sulla base di un'obbligazione del collaboratore di risultato e non di mezzi.

5. La varietà delle forme atipiche di contratto di lavoro giornalistico autonomo.

Occorre, poi, evidenziare la peculiarità del lavoro autonomo giornalistico nel cui ambito, ai fini dei relativi compensi, si tiene conto di specifici elementi, che rendono atipica la figura e non riconducibile ad un'unica tipologia.

A tal proposito è utile ricordare che l'ammontare del compenso è definito anche in relazione alla sussistenza o meno del vincolo di esclusività o dello svolgimento da parte del collaboratore di altra attività di lavoro autonomo o subordinato, che può rappresentare specifica fonte per i contenuti della collaborazione autonoma.

In altri termini, è notevole la varietà e diversità dei rapporti di lavoro autonomo giornalistico, varietà e diversità che non sono suscettibili di uniformità di disciplina, ferma naturalmente, in ogni caso, la repressione degli abusi.

Del resto l'esperienza della contrattazione collettiva dimostra proprio l'estraneità a tale regolazione contrattuale dei contratti di lavoro giornalistico autonomo, con l'effetto di affidare la determinazione del compenso alle parti del singolo rapporto.

Basti ricordare, con riferimento ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, che FIEG e FNSI hanno individuato normative quadro limitatamente agli aspetti della costituzione e dello svolgimento del rapporto di collaborazione ed hanno, con specifico accordo, definito gli elementi essenziali ai fini probatori dei co.co.co., quali la data di inizio della collaborazione, la durata del rapporto, il tipo di prestazioni professionali richieste, il corrispettivo pattuito e i tempi e le modalità di pagamento. Ma anche in quel contesto si è espressamente previsto che la determinazione dei compensi sia rimessa alle pattuizioni delle parti del contratto singolo.

I corrispettivi, infatti, non possono che essere determinati in relazione alla quantità e qualità della collaborazione.

Passando ora alle specifiche previsioni della proposta di legge, si osserva quanto segue.

6. Requisiti minimi di equità contributiva e coerenza con i trattamenti del CNLG.

Il comma 2 dell'art. 1 e il comma 2 dell'art. 2 contengono il riferimento alla determinazione dei "requisiti minimi" di equità retributiva per i giornalisti titolari di lavoro autonomo in coerenza con i corrispondenti trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria per i giornalisti titolari di lavoro subordinato.

Del tutto improprio e generico risulta il riferimento alla "coerenza" con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale.

Difatti i trattamenti minimi previsti dal contratto nazionale di lavoro giornalistico riguardano esclusivamente i rapporti di lavoro subordinato e i relativi importi tengono conto degli elementi che caratterizzano tali rapporti (e quindi della sottoposizione al potere gerarchico, organizzativo e direzionale del datore di lavoro, nonché dell'osservanza di un orario di lavoro e dell'inserimento del giornalista in un contesto organizzativo aziendale).

Non sussistendo tali elementi per il collaboratore autonomo giornalistico, risulta incongruo per genericità eccessiva il richiamo alla coerenza previsto dai richiamati articoli della proposta di legge.

Tali considerazioni sono applicabili anche qualora il richiamo alla coerenza fosse riferito ai rapporti di collaborazione fissa e di corrispondenza (art. 2 e 12 del Cnlg) le cui modalità di svolgimento, pur risultando peculiari rispetto alle altre qualifiche contrattuali, configurano pur sempre rapporti di lavoro subordinato con l'osservanza di vincoli e assoggettamento ai poteri imprenditoriali.

L'assenza di un parametro adeguato di riferimento comporta il conferimento alla Commissione di un potere assolutamente discrezionale, che può divenire del tutto arbitrario.

Va quindi ribadito che le perplessità della FIEG sul merito della proposta di legge Moffa riguardano in particolare le maglie troppo larghe del riferimento agli istituti del lavoro subordinato.

Il richiamo alla coerenza con "i corrispondenti trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato" compara

situazione incomparabili e omogeneizza le prestazioni dei contratti di lavoro autonomo, invece di natura molto diversa, come già detto.

In altri termini, il parametro offerto non è idoneo a consentire le oggettive differenziazioni che sussistono tra le molteplici forme del rapporto autonomo e costituirebbe un “unicum” nell’ordinamento giuslavoristico, tale da generare dubbi di costituzionalità per il presupposto di trattare allo stesso modo rapporti di lavoro molto differenziati, tra loro e con il lavoro subordinato.

7. La “valutazione delle politiche retributive”.

Le perplessità si accentuano con riferimento al comma 3 dell’art. 2, che rimette alla Commissione di cui si dirà la valutazione delle politiche retributive delle aziende ivi previste, al fine di redigere un elenco dei datori di lavoro che garantiscano il rispetto dei requisiti minimi stabiliti dalla Commissione medesima.

Non sfuggirà certo la genericità del riferimento alle “politiche retributive” e, anche qui, l’alta dose di arbitrio riservata alla Commissione ministeriale, che le deve valutare al fine di redigere l’elenco dei datori di lavoro giornalistico (non tutti, ma solo – come si è detto – quelli tradizionali che rientrano nell’ambito della proposta di legge) che garantiscono il rispetto dei requisiti minimi, individuati dalla Commissione con l’alto grado di arbitrarietà sopra richiamato.

La genericità del criterio della valutazione delle politiche retributive si aggrava per il potenziale conflitto tra questo sindacato esterno e la libera iniziativa economica privata, garantita dall’art. 41 della Costituzione.

8. Composizione della Commissione

Riserve devono essere manifestate anche con riferimento alla composizione della Commissione, di cui all’art. 2 della proposta di legge.

Non si fa tanto riferimento alla mancanza delle parti sociali nella Commissione. Si avanza anzi la considerazione che sia più opportuno escluderne la presenza come componenti, per evitare che si profili nell’ambito della Commissione stessa un’inedita contrattazione

collettiva in materia di lavoro autonomo, rispetto alla quale la libertà delle organizzazioni rappresentative non può essere conculcata per il tramite della partecipazione ad una commissione pubblica.

Certo, sarebbe invece necessaria la previsione della loro audizione da parte della Commissione prima che questa provveda.

Ma non può neppure tralasciarsi qualche considerazione sulle componenti attualmente previste.

Dalla composizione della Commissione risulta esclusa la Presidenza del consiglio dei ministri – che si limiterebbe ad ospitare i lavori. Il che è francamente inspiegabile, attesa la competenza della Presidenza del consiglio dei ministri in materia di editoria nonché la previsione dell'adozione degli atti della Commissione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Risulta, invece, compreso un componente designato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti, che non ha competenze in materia a norma della legge istitutiva, come pure sarebbe necessario considerato che si tratta di ente pubblico.

Queste anomalie nella composizione della Commissione si tradurrebbero in altrettanti vizi degli atti adottati.

9. L'elenco dei datori di lavoro e l'accesso ai contributi pubblici

Un'ultima osservazione riguarda l'articolo 3 della proposta di legge. Secondo tale disposizione, l'iscrizione nell'elenco dei datori di lavoro giornalistico che garantiscono i requisiti minimi è requisito necessario, a decorrere dal 1° gennaio 2012, per l'accesso a qualsiasi contributo pubblico in favore dell'editoria.

Non si vuole qui criticare la *ratio* posta alla base della previsione. Condizionare l'erogazione di risorse pubbliche, sempre più scarse, alla circostanza che il datore di lavoro che le percepisce assuma contestualmente determinati oneri di carattere sociale, non appare di per sé scelta criticabile.

Resta però ferma la considerazione che valgono anche a questo riguardo tutte le perplessità già esposte.

E tali perplessità, specie per la genericità dei parametri di riferimento della Commissione, portano alla facile previsione di una forte

incidenza del contenzioso avverso le determinazioni della Commissione stessa, che renderebbe ancora più problematico l'accesso ai contributi.

A ciò si aggiunga, sotto un profilo di ordine delle fonti, che non più di qualche mese fa, con il DPR n. 223 del 25 novembre 2010, si è provveduto all'emanazione del regolamento di semplificazione e riordino dell'erogazione dei contributi all'editoria che ha sistematizzato l'intera materia.

Ai dubbi circa l'opportunità di inserire ulteriori requisiti per l'accesso ai contributi dopo così breve tempo, si aggiungono le perplessità di un intervento legislativo in una materia che – l'articolo 44 del dl n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008 – ha provveduto a delegificare.

10. Conclusioni

Per le considerazioni che precedono la Federazione Italiana Editori Giornali esprime parere negativo sui contenuti della proposta di legge, la cui approvazione costituirebbe un “unicum” nell'ordinamento giuslavoristico, sganciato dalla valutazione delle singole situazioni di fatto e fonte di scelte arbitrarie, che estrapolano istituti dalla disciplina del rapporto subordinato per estenderla a rapporti di natura ed entità quanto mai varia e diversa.