



**FEDERAZIONE ITALIANA
EDITORI GIORNALI**

DOCUMENTO

Osservazioni sulla bozza di D.P.R. modificativo delle
condizioni di accesso alla professione giornalistica

Il nuovo testo del D.P.R. modificativo di quello n. 328/2001, nasce dalla nuova posizione espressa sull'argomento dal Ministero dell'Istruzione che ha superato le perplessità insorte dopo la riforma del Titolo V della Costituzione che sembrava precludere allo Stato l'esercizio di poteri regolamentari in materia di accesso alla professione.

Le disposizioni legislative di riferimento per la modifica del regolamento 328/2001 sono quelle contenute nel comma 18 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1999, n. 4, nel testo emendato dall'art. 6, comma 4, della legge 19 ottobre 1999, n. 370.

La disposizione emendata prevede che: "Con uno o più regolamenti adottati a norma dell'art. 17, comma 2, della legge 25 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, sentiti gli organi direttivi degli ordini professionali "con esclusivo riferimento alle attività professionali per il cui esercizio la normativa vigente già prevede l'obbligo di superamento di un esame di Stato, è modificata e integrata la disciplina del relativo ordinamento, dei connessi albi, ordini o collegi, nonché dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove, in conformità ai seguenti criteri direttivi:

- a) determinazione dell'ambito consentito di attività professionale ai titolari di diploma universitario e ai possessori dei titoli istituiti in applicazione dell'art. 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127 e successive modificazioni;
- b) eventuale istituzione di apposite sezioni degli albi, ordini o collegi in relazione agli ambiti di cui alla lettera a), indicando i necessari raccordi con la più generale organizzazione dei predetti albi, ordini o collegi;
- c) coerenza dei requisiti di ammissione e delle prove degli esami di Stato con quanto disposto ai sensi della lettera a)".

Con riferimento a tale disposizioni il D.P.R. in fase di elaborazione ha previsto al Titolo II, Disciplina dell'accesso ad alcune delle professioni non regolate dal D.P.R. 5 giugno 2001, n. 328, Capo II Professione giornalistica", la seguente nuova regolamentazione per l'accesso all'albo dei giornalisti:

Art. 1 – Esami di Stato per l'iscrizione nell'elenco dei giornalisti professionisti e relative prove

- 1. L'iscrizione nell'elenco dei giornalisti professionisti è subordinata al superamento di un apposito esame di Stato.
- 2. Per l'ammissione all'esame di Stato è richiesto il possesso dei seguenti requisiti:
 - a) laurea;

b) compimento della pratica giornalistica per due anni.

3 e 4 omissis

La previsione del possesso della laurea per l'ammissione all'esame di Stato e per la conseguente iscrizione all'Albo dei giornalisti professionisti costituisce un'innovazione fondamentale al sistema di regole previsto dalla legge 3 febbraio 1963, n. 69 titolata - "l'ordinamento della professione giornalistica". In base a tali regole, infatti, attualmente per l'iscrizione al registro dei praticanti e per l'ammissione alla prova d'idoneità professionale (art. 32) è sufficiente il possesso del titolo di studio non inferiore alla licenza di scuola media (art. 33). In caso di possesso di titolo di studio di grado inferiore il candidato all'iscrizione deve superare un esame di cultura generale diretto ad accertare l'attitudine all'esercizio della professione. In sostanza tutti gli interessati possono essere ammessi al praticantato, indipendentemente dal titolo di studio posseduto, purché superino l'esame di cultura generale e ciò in ossequio all'art. 21 della Costituzione - Comma 1 - *Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione* - Comma 2 - *La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.*

Il libero accesso alla professione giornalistica è tutelato altresì dall'art. 3 della Costituzione - *Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana...* - e

dall'art. 4: - *La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.*

L'art. 33 della Costituzione nel prescrivere “un esame di Stato... per l'abilitazione all'esercizio professionale” demanda alla legge ordinaria l'attuazione del principio, nel rispetto ovviamente di quanto previsto dagli articoli sopra richiamati.

La nuova disposizione, limitando l'accesso alla professione giornalistica ai soli laureati e stravolgendo l'attuale sistema liberistico, si pone in contrasto con la Costituzione e determina conseguenze gravissime oltre che nei confronti degli interessati all'esercizio di tale professione anche nell'assetto organizzativo delle aziende editoriali che vedono compresso il proprio diritto alla libera assunzione dei propri dipendenti e ciò anche con riferimento all'art. 40 della Costituzione.

La memoria allegata illustra gli aspetti giuridici costituzionali che si oppongono all'attuazione dell'accesso unico alla professione giornalistica.

Il provvedimento emanando contiene peraltro, indipendentemente da questi aspetti fondamentali, vizi intrinseci che ne inficiano la legittimità.

In particolare:

- 1) L'emanando D.P.R., al capo II, artt. 1 e 2, nel prescrivere le condizioni per l'accesso alla professione giornalistica, non effettua alcun richiamo o rinvio all'esistente ordinamento giuridico della professione come risultante dalla Legge 3 febbraio 1963, n. 69 e dal Regolamento per l'esecuzione della stessa – D.P.R. 4 febbraio 1965, n. 115 – per cui sovrappone la sua disciplina a quella preesistente senza coordinare i contenuti diversi, mancando di indicare in particolare quali disposizioni della stessa debbano essere modificate, quali integrate od abrogate. Ciò determina sul piano giuridico una manifesta illegittimità delle nuove disposizioni considerando che l'indicata carenza di coordinamento tra la legislazione preesistente e la nuova renderà di fatto inapplicabile o quantomeno di difficile attuazione la disciplina modificata. Il D.P.R., infatti, dovrebbe esplicitamente abrogare le norme preesistenti della legge 63/69 incompatibili con la nuova regolamentazione ed in particolare: art. 29, iscrizione nell'elenco dei professionisti; art. 31, modalità di iscrizione nell'elenco dei professionisti; art. 32, prova di idoneità professionale; art. 33, registro dei praticanti, indicando nel contesto degli stessi articoli le modifiche introdotte e le norme di adattamento.

Dal combinato disposto dell'art. 17, 1° comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che consente "l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio" e dell'art. 6, 4° comma, della legge 19 ottobre 1999, n. 370, che modifica l'art. 1, comma 18, della legge 14 gennaio 1999, n. 4, prevedendo che "con uno o più regolamenti adottati a norma dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 "è

modificata e integrata la disciplina del relativo ordinamento” professionale, si ricava che l’abrogazione delle norme vigenti deve essere esplicita e inconfutabile. Infatti, il 2° comma del citato art 17 prevede esplicitamente che le leggi che autorizzano l’esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l’abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall’entrata in vigore delle norme regolamentari.

In contrasto con tale previsione, il richiamato art. 1, 18° comma, della legge 14 gennaio 1999, n. 4, nel testo emendato, non prevede l’abrogazione delle norme preesistenti – in specie quelle della legge n. 63/69 – e pertanto il D.P.R. emanando introduce arbitrariamente nuove norme che entrano in conflitto con quelle preesistente non eliminate e che mantengono la loro validità. L’emanando D.P.R. viola pertanto, per carenza della legge regolatrice n. 370/99, le disposizioni dell’art. 17, 2° comma, della legge n. 400/88 in virtù della quale può essere adottato. Concorrono alla violazione i tre difetti di violazione di legge, eccesso di potere e manifesta incongruità.

- 2) L’emanando D.P.R. doveva, nel modificare ed integrare la disciplina dell’ordinamento professionale dei giornalisti, attenersi al criterio direttivo indicato dalla lettera a) dell’art. 1, comma 18 della legge 14 gennaio 1999, n. 4, nel testo emanato dalla legge n. 370/99, che prevede “la determinazione dell’ambito consentito di attività professionale ai titolari del diploma universitario”.

La formulazione della legge è chiara in quanto “determinazione dell’ambito consentito di attività professionale” significa individuazione del tipo, del contenuto e limiti di svolgimento dell’attività stessa in base al titolo universitario. Il criterio non consente quindi di determinare che il titolo universitario stesso sia l’unico ammesso per l’esercizio della professione, escludendo dall’accesso alla medesima i possessori di titoli di studio diversi.

L’eccesso di potere da parte dell’amministrazione è evidente in quanto la stessa ha sconfinato dai limiti della direttiva esercitando una facoltà non concessagli quale quella di abolire la validità degli altri titoli di studio ammessi dalla legislazione vigente.

- 3) L’amministrazione non ha neppure osservato il criterio direttivo previsto dalla lettera b) della richiamata norma che gli consentirebbe “l’eventuale istituzione di apposite sezioni degli albi, organi o collegi in relazione agli ambiti di cui alla lettera a).
L’istituzione di una sezione nell’albo dei giornalisti con riferimento all’elenco dei giornalisti professionisti avrebbe consentito di iscrivere nella stessa i giornalisti in possesso del diploma universitario, disciplinando per essi particolari condizioni di accesso alla professione quali, per esempio, la riduzione del periodo di pratica per i possessori di un qualsiasi diploma universitario ovvero l’eliminazione della pratica per i possessori di una laurea specifica in giornalismo. In altra sezione sarebbero stati iscritti i giornalisti in possesso di titolo di studio inferiore, mantenendo le condizioni di praticantato attualmente previste dalla legge 63/69. L’utilizzo di una sezione dell’albo, pur rimessa

alla discrezionalità dell'amministrazione in quanto eventuale, avrebbe comunque evitato l'illegittima applicazione del criterio direttivo a) armonizzando le nuove disposizioni con quelle della legge n. 63/69.

- 4) L'art. 1, 2° comma, lettera b) dell'emanando D.P.R. prevede quale requisito per l'ammissione all'esame di Stato il completamento della pratica giornalistica di due anni. L'attuale pratica è prevista in diciotto mesi dall'art. 34 della legge n. 63/69. A prescindere dal mancato richiamo di detto articolo e dell'articolo 33 relativo al registro dei praticanti da parte del D.P.R., si pone il problema se nel registro dei praticanti possano essere iscritti solo gli aspiranti giornalisti in possesso del diploma universitario ovvero se l'iscrizione è consentita a tutti, secondo la vigente disciplina, salvo per gli stessi la necessità di possedere il requisito del titolo universitario al momento della domanda di ammissione all'esame di Stato. Si tratta di un'altra carenza di coordinamento tra vecchie e nuove disposizioni che può produrre effetti negativi sugli interessati e nell'organizzazione delle aziende in quanto le stesse continuerebbero ad avere a carico, in caso di mancato conseguimento della laurea, praticanti non in possesso dei requisiti di legge. La pratica si prolungherebbe oltre il termine legale salvo l'opzione delle aziende per il licenziamento degli stessi, titolari di un rapporto di lavoro subordinato.
- 5) Un aspetto che non è stato valutato dall'amministrazione è quello relativo ai giornalisti pubblicisti che sono iscritti nell'apposito

elenco in quanto non esercenti “in modo esclusivo e continuativo la professionale giornalistica”.

L'evoluzione del contratto nazionale giornalistico di lavoro ha di recente comportato, su richiesta della FNSI, la completa assimilazione dei pubblicisti ai giornalisti professionisti, qualora i primi siano assunti a tempo pieno e svolgano quindi attività giornalistica quotidiana con carattere di continuità e con vincolo di dipendenza. Circa 1600 pubblicisti con queste caratteristiche sono attivi nel settore dell'informazione e per essi trovano applicazione lo stesso trattamento contrattuale, normativo ed economico, dei professionisti e quello previdenziale ed assistenziale del settore, essendo essi iscritti all'INPGI e alla Casagit.

È da prevedere che l'accesso all'elenco dei giornalisti professionisti consentito ai soli laureati determinerà un notevole sviluppo di tale utilizzazione in quanto le aziende se riterranno di avvalersi dell'attività giornalistica di non laureati ricorreranno all'assunzione di pubblicisti, per i quali non è previsto il possesso di un particolare titolo di studio e che ottengono l'iscrizione all'elenco sulla base della semplice certificazione dei direttori delle pubblicazioni, che comprovino una attività giornalistica regolarmente retribuita – per gli articoli e i servizi elaborati – di almeno due anni.

Già oggi esistono, in applicazione del contratto nazionale, e si moltiplicheranno in futuro, situazioni di giornalisti che esercitano la professione senza aver effettuato il praticantato e superato l'esame di idoneità professionale ed ai quali non è richiesto il possesso di specifici titoli di studio.

Le finalità che l'emanando D.P.R. si propone di conseguire elevando il titolo di studio dei giornalisti al livello di laurea, nella opinabile convinzione di pervenire ad una maggiore qualificazione culturale e professionale dei giornalisti professionisti, appaiono così vanificate in partenza perché i due canali di accesso alla professione, con esame e senza esame, resteranno immutati.

- 6) Alcune osservazioni appaiono opportune per quanto concerne il contenuto dell'art. 2 del D.P.R. intitolato norme finali e transitorie. Le lettere a) e b) del 1° comma prevedono l'ammissione all'esame di Stato di coloro che hanno già svolto il periodo di praticantato e di quelli che sono iscritti nel registro dei praticanti al compimento del periodo di pratica.

La norma che appare diretta ad esaurire le posizioni di praticantato esistenti al momento della sua entrata in vigore è suscettibile di sollevare problemi applicativi se collegata a quanto previsto dal successivo comma 3 dell'articolo in questione che dispone l'ammissione alle prove di esame fino alle sessioni del 2013 di coloro che svolgono attività redazionale giornalistica da almeno due anni consecutivi - avendo seguito i previsti corsi di formazione di cui al non ben identificato art. 3, comma 4, lett. a) n.3 - ovvero da coloro che esercitano la professione giornalistica a tempo pieno ed in modo continuativo da almeno cinque anni con l'effettuazione degli stessi corsi formativi.

Infatti visto che il D.P.R. non prevede l'esclusione dell'iscrizione al registro dei praticanti dei non laureati si determinerà per coloro che saranno iscritti dopo l'entrata in vigore delle nuove norme la possibilità

di accedere all'esame, anche se privi di laurea, avendo svolto attività redazionale per il periodo previsto.

Sarebbe stato più semplice indicare che sino al 2013 è consentito il praticantato previsto dall'art. 34 della legge 63/69 purché integrato dai corsi di formazione e di aggiornamento di trecento ore.

Per quanto concerne l'ammissione all'esame di coloro che esercitano la professione giornalistica a tempo pieno ed in modo continuativo appare evidente il riferimento di pubblicisti redattori, sopra richiamati che essendo giornalisti a pieno titolo contrattuale saranno liberi di mantenere lo status conseguito ovvero di diventare professionisti sostenendo l'esame di stato.

Non si comprende perché per essi sia stato fissato un termine di cinque anni rispetto a quello di due anni previsto per chi svolge attività redazionale non qualificata dall'esistenza di un rapporto contrattuale stabile.

In relazione alle osservazioni indicate apparirebbe opportuno, qualora non si preferisca seguire la via del Disegno di Legge – per rispetto al Parlamento che nella precedente legislatura ha unanimemente rigettato il progetto Passigli per i motivi d'incostituzionalità richiamati – procedere allo stralcio dal D.P.R. in elaborazione delle disposizioni relative ai giornalisti per farne oggetto di un D.P.R. specifico che, nel riordinare l'intera materia dell'accesso alla professione dei giornalisti, con opportuno coordinamento tra vecchie e nuove disposizioni, tenga conto dei limiti che all'azione dell'amministrazione sono posti dai problemi di costituzionalità che non possono essere ignorati.

26.10.05