

L'Ordine dei giornalisti

Oggetto di questo incontro è un breve esame delle caratteristiche generali dell'istituzione denominata Ordine dei Giornalisti, del suo ordinamento, delle sue principali regolamentazioni organizzative.

Ed è proprio l'esistenza di un Ordine che è alla base della vostra presenza in questa sede in quanto aspiranti all'iscrizione nell'elenco pubblico dei giornalisti professionisti, cui accederete previo superamento dell'esame di idoneità professionale.

Esame che l'ordinamento italiano richiede per tutte le attività intellettuali a carattere professionale cioè per quella attività di natura creativa che distingue il giornalista dal comune impiegato o altro operatore dell'informazione e ne fa appunto un professionista.

Il termine Ordine affonda la sua etimologia nella lingua e nella società latina e attesta l'appartenenza di alcuni ad una medesima classe sociale (gli equites romani piuttosto che i patrizi, i plebei, ecc.). Nel medioevo il termine Ordine si associa più direttamente allo svolgimento di una determinata professione dando origine storica alle corporazioni.

Presupposto di un Ordine è che esista un Albo¹ che raccolga i professionisti ad esso appartenenti.

Non è invece necessariamente vero il contrario e cioè che ad un Albo corrisponda un Ordine. Esistono, infatti, albi, ad esempio di insegnanti o di altre categorie (ad esempio di promotori finanziari) che non sono costituiti in Ordine, e la cui esistenza si giustifica con la funzione di garantire da parte degli iscritti il possesso di determinati requisiti, in alcuni casi stabiliti da provvedimenti legislativi.

Tornando agli Ordini, l'iscrizione all'albo che ad essi fa capo oltre ad assolvere alla funzione di certezza legale che gli iscritti hanno i requisiti per poter esercitare professioni di rilevanza pubblica, in alcuni casi riferiti diritti costituzionalmente garantiti (esempio il diritto alla difesa piuttosto che il diritto alla salute), sta ad indicare che gli stessi sono gli unici a legittimati a farlo.

Da qui discende anche un particolare obbligo che incombe ai consigli degli Ordini che è quello dell'aggiornamento dell'albo.

Sotto il profilo storico, la vicenda che ha accompagnato la costituzione di ordini professionali nell'ordinamento italiano affonda le radici nella primo quarto del secolo scorso allorché vennero costituiti gli ordini delle professioni legali, tecnico economiche e sanitarie e vennero poste le basi per la nascita di un Ordine dei giornalisti con due decreti legge del 15 luglio 1923 e del 10 luglio 1924 e con l'approvazione di una legge (n. 2307 del 1925 per la regolamentazione della materia) mentre con un successivo decreto del 1928, il n. 384, si fissarono norme per l'istituzione dell'albo professionale dei giornalisti.

Tuttavia, il sistema prefigurato si arenò con l'entrata a regime delle norme (l. n. 563 del 1926) sul sindacato unico di diritto pubblico, le c.d. corporazioni, anche per ogni categoria di professionisti, con la conseguenza che gli ordini la cui regolamentazione non aveva trovato ancora una propria organizzazione sostanziale finirono nel dimenticatoio. Nel periodo corporativo funzionarono albi regionali tenuti e compilati dal sindacato regionale, con conseguenze discriminatorie nei confronti di chi veniva considerato inadeguato dalla commissione nominata dal sindacato unico fascista.

Chi oggi ritiene di dover far derivare dal regime dittatoriale la matrice o l'idea di un albo o di un ordine dei giornalisti, dovrebbe tener ben presente questa sostanziale differenza: il controllo delle iscrizioni all'albo era affidata ad una commissione

¹ Il termine Albo deriva dalla parola latina Album che sta per tavoletta bianca su cui incidere avvisi

ministeriale nominata dal regime che finì altresì per controllare e determinare a quali giornalisti affidare i posti di comando.

Alla caduta del regime, venne ricostituita in primo luogo la federazione nazionale della stampa (esattamente il 26 luglio del 1943) e si costituì successivamente la Commissione unica, non di derivazione ministeriale, cui fu affidata la tenuta degli 11 albi regionali ed interregionali esistenti e la disciplina degli iscritti.

Dal secondo dopoguerra si dipanò il dibattito, in sede di costituente prima e poi in sede parlamentare, sul destino dell'albo e sulla costituzione dell'Ordine dei giornalisti che alla fine vide la luce con l'approvazione della legge promulgata il 3 febbraio 1963 e recante il numero n. 69.

Per la piena operatività del nuovo sistema ordinistico fu necessario attendere la redazione del regolamento di esecuzione avvenuto con il DPR 4 febbraio 1965, n.115. Da allora, si può anche dire che sono iniziate, o meglio sono continuate, le discussioni, mai sopite, sulla legittimità di una disciplina legislativa della professione in presunto contrasto con la libertà d'espressione.

Il caso italiano di un Ordine a presidio della professione giornalistica è indubbiamente non consueto nel panorama europeo e non solo: ciò tuttavia non significa che non vi siano di regolamentazione che vanno dalla carta professionale annuale francese, alla carta d'identità dei giornalisti professionisti belgi rilasciata dal Consiglio della stampa, alle tessere professionali olandesi e danesi piuttosto che la tessera sindacale della Gran Bretagna. In ogni caso non si prescinde dalla congrua formazione professionale anche a livello di percorso di studi e la dimostrazione di conseguimento di un reddito economico adeguato derivante dall'esercizio della professione giornalistica.

In Italia il sistema c.d. pubblicistico dell'ordinamento professionale è stato spesso invocato come un limite ingiustificato al diritto di libera manifestazione del pensiero proclamato dall'art. 21² Cost. ed alla libertà di stampa.

Peraltro già il legislatore del 1963 aveva ritenuto essenziale il carattere di autogoverno della categoria quale espressione dell'impossibilità di prevedere sistemi di controllo esterno senza contravvenire ai fondamentali principi della libertà di stampa.

Queste valutazioni sono confortate dalle decisioni della Corte Costituzionale n. 11 e 98 del 1968 che hanno rimarcato che la legittimità dell'ordine in relazione all'art. 21 della Costituzione deriva dalla circostanza che la legge del 1963 disciplina l'esercizio dell'attività giornalistica professionale e non l'uso dei giornali come mezzi di libera manifestazione del pensiero.

I giudici della Suprema Carta, indicarono che la legge professionale non limita il diritto che l'art. 21 riconosce a chiunque di enunciare le proprie opinioni sui giornali che sarebbe violato solo qualora gli iscritti all'Albo fossero i soli autorizzati a scrivere, cosa che la legge assolutamente non prevede.

Di più, l'esistenza di un Ordine chiamato a controllare e vigilare sulla preparazione e correttezza dei giornalisti ad esso iscritti è garanzia di tutela nei confronti del potere economico dei datori di lavoro, contribuendo a garantire il rispetto della loro personalità e della loro libertà

²Art. 21 Cost.:

"Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili....."

Anche da tale circostanza discende per il cittadino la garanzia di ricevere un'informazione corretta ed ispirata a criteri di obiettività.

Tale elemento è stato considerato essere il risvolto passivo dall'art. 21 della Costituzione che proprio tramite la legge ordinistica salvaguarda il diritto all'informazione del cittadino, facendo così assumere all'ordinamento professionale la funzione di garanzia di un bene costituzionalmente protetto al pari, ad esempio, del diritto alla salute.

Oggi il richiamo all'art. 21 della Costituzione è alla base delle proposte di riforma dell'Ordine che si può dire ne hanno accompagnato la vita fin dalla sua costituzione.

Nel documento approvato dal Consiglio nazionale il 16 e 17 ottobre 2008 e contenente le linee guida del progetto riformistico si legge che occorre distinguere tra l'informazione e altre libere manifestazioni, come le opinioni e più in generale ogni tipo d'espressione. L'informazione, in regime democratico, non soltanto è un diritto, ma anche un dovere. Del diritto sono titolari sia i giornalisti (libertà di stampa) sia i cittadini tutti (diritto di essere informati); il dovere, invece, è in capo ai soli giornalisti, come esplicita la legge Gonella (la n.69/63 dal nome del suo padre costituente) all'art. 2³. Dire, dunque, che l'informazione la fanno i giornalisti, ed essi soltanto, lungi dal configurare una esclusione o una limitazione di diritti generali, rappresenta invece una garanzia democratica; e soprattutto non viola in alcun modo l'art. 21 della Carta Costituzionale, dove si riconosce a tutti il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione o esprimersi con altri mezzi che ad essi si possono assimilare.

Sotto il profilo della classificazione giuridica, l'Ordine appartiene alla categoria degli enti pubblici non economici. La natura pubblica dell'ente deriva dalla sua fonte istitutiva, la legge, mentre la sua inclusione negli enti pubblici non economici deriva dalla sua configurazione organizzativa che, ai sensi del d.lgs. n. 165 del 2001, concernente la disciplina del pubblico impiego, lo fa inserire in questo particolare comparto della pubblica amministrazione.

Rispetto a tutte le altre pubbliche amministrazioni, gli ordini si distinguono per essere dotati di una base associativa e quindi di un'assemblea con compiti deliberativi.

Inoltre, rispetto ad altre pubbliche amministrazioni appartenenti al medesimo comparto degli enti pubblici non economici, gli ordini sono dotati di autonomia finanziaria in quanto le risorse necessarie al loro funzionamento non provengono da trasferimenti pubblici ma sono poste a carico degli iscritti: anzi, l'equilibrio finanziario tra spesa ed entrate contributive degli iscritti è una condizione essenziale per la conservazione dell'autonomia organizzativa dell'ente e la sua esistenza stessa.

Volendo riassumere i tratti distintivi degli ordini, essi si possono racchiudere nelle c.d. tre A.

Autonomia: l'ordine, nell'ambito dei compiti affidatigli dalla legge istitutiva, è un organismo non soggetto a controlli esterni o istituzioni sovraordinate. La vigilanza cui,

³ 2. Diritti e doveri

E' diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà d'informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede.

Devono essere rettificata le notizie che risultino inesatte, e riparati gli eventuali errori.

Giornalisti e editori sono tenuti a rispettare il segreto professionale sulla fonte delle notizie, quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario di esse, e a promuovere lo spirito di collaborazione tra colleghi, la cooperazione fra giornalisti e editori, e la fiducia tra la stampa e i lettori.

al pari di tutte le altre professioni c.d. protette⁴ è sottoposto è di spettanza ministeriale ed è conferita al Ministero della Giustizia; Tale sorveglianza non concerne il merito delle attività svolte, ma il fatto che l'ente sia in grado di funzionare regolarmente e di svolgere i propri compiti e che sia regolarmente costituito.

Autarchia: l'ordine, a differenza di altre istituzioni pubbliche, ha il potere di decidere e disporre autonomamente le proprie entrate così come di effettuare le spese⁵. Ciò comporta anche un differente regime del controllo contabile della Corte dei Conti rispetto alle altre pubbliche amministrazioni che si sostanzia in una valutazione a posteriori delle procedure amministrative seguite con segnalazione di eventuali carenze agli amministratori ed agli organi istituzionali di controllo e revisione contabile.

Autodichia: il termine, che in senso stretto significa "giustizia domestica", indica il potere che ha l'ordine di decidere autonomamente le controversie relative allo *status* giuridico ed economico dei propri iscritti. Tale istituto ha come obiettivo principale di salvaguardare l'organo da qualsiasi ingerenza esterna e trova la sua massima espressione nel potere autoregolamentare ad esso attribuito. Questo aspetto attiene ad uno dei cardini fondamentali dell'istituzione ordinistica e concerne il controllo deontologico e la competenza all'esercizio del potere disciplinare nei confronti dei propri iscritti.

In quanto pubbliche amministrazioni, peraltro, gli ordini sono tenuti al rispetto delle norme riguardanti l'attività amministrativa e dei principi che ad essa sovrintendono, dalla trasparenza, all'assicurazione del diritto all'accesso ed alla partecipazione al procedimento, come previsto dalla l. n. 241/1990. Tuttavia, occorre sempre tener presente che le singole leggi istitutive degli ordini rientrano nella categoria delle leggi speciali (vedasi in tal senso gli artt. 2229 e 2230 u.c.⁶) e perciò prevalgono sulle norme di legge generali che regolino la materia. Un esempio tipico riferito alla legge ordinistica della professione giornalistica è costituito dalla circostanza che pur essendo i provvedimenti in materia di iscrizione o disciplinare formulati da un organo di natura amministrativa quali i consigli regionali o il consiglio nazionale, i controlli su

⁴Per professioni protette si intendono le professioni per le quali la legge impone la costituzione di un Ordine a tutela della pubblica fede; in questo senso il riferimento all'art. 21 della Costituzione quale portatore del diritto ad essere informato da parte del cittadino giustificherebbe la presenza dell'ordine dei giornalisti a tutela di tale bene giuridico dei terzi.

⁵Sulla base del Sec95, il sistema europeo dei conti, gli ordini non rientrano nelle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S13), i cui conti concorrono alla costruzione del Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche.

⁶“Art. 2229 Esercizio delle professioni intellettuali

La legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi.

L'accertamento dei requisiti per l'iscrizione negli albi o negli elenchi, la tenuta dei medesimi e il potere disciplinare sugli iscritti sono demandati alle associazioni professionali sotto la vigilanza dello Stato, salvo che la legge disponga diversamente.

Contro il rifiuto dell'iscrizione o la cancellazione dagli albi o elenchi, e contro i provvedimenti disciplinari che importano la perdita o la sospensione del diritto all'esercizio della professione e ammesso ricorso in via giurisdizionale nei modi e nei termini stabiliti dalle leggi speciali.

Art. 2230 Prestazione d'opera intellettuale

Il contratto che ha per oggetto una prestazione di opera intellettuale è regolato dalle norme seguenti (att. 202) e, in quanto compatibili con queste e con la natura del rapporto, dalle disposizioni del Capo precedente.

Sono salve le disposizioni delle leggi speciali.

essi ed i ricorsi avverso sono sottratti alla competenza del giudice amministrativo (Tar, Consiglio di stato) ed affidati alla giurisdizione civile.

La natura pubblicistica dell'ordine fa inoltre sì che trovino piena applicazione gli artt. 97 e 98 della Costituzione con la qualifica di pubblico impiegato dei propri dipendenti ed il loro accesso mediante concorso. Sotto il profilo organizzativo ciò comporta la separazione nell'attività dei consigli tra attività di indirizzo e controllo riservata agli organi rappresentativi (presidenza, consiglio, ecc.) ed attività di attuazione e gestione riservata alla struttura amministrativa. Tale situazione costituisce un elemento di garanzia della obiettività dell'azione dell'ente anche a tutela degli iscritti, attesa la soggezione dei dipendenti dell'ordine alla legge e non al mero esercizio di un potere datoriale privatistico.

Lo schema della Legge istitutiva dell'Ordine

La legge n. 69/1963 si compone di 75 articoli suddivisi in 5 titoli. I primi due titoli sono a loro volta suddivisi in tre capi

Il titolo primo concerne la struttura dell'ordine: il capo I tratta dagli artt. 1 al 15 dei consigli regionali, il capo II , dagli artt. 12 al 22 del Consiglio nazionale, il capo III (artt. 23-25) contiene invece disposizioni comuni ai consigli.

Il titolo secondo riguarda l'albo professionale: il capo I disciplina l'iscrizione agli elenchi (artt. 26-36), il capo II i trasferimenti e la cancellazione dall'albo (artt. 37-44), il capo III l'esercizio della professione di giornalista (artt. 45-47).

Il titolo terzo tratta della disciplina degli iscritti (artt. 48-59).

Il titolo quarto riguarda i reclami contro le deliberazioni degli organi professionali (artt. 60-65) mentre il titolo quinto contiene disposizioni transitorie e finali che ormai non hanno più alcuna attualità.

A completamento del sistema ordinistico delineato dalla legge vi sono le disposizione attuative del regolamento di esecuzione di cui al DPR n. 115 del 1965 mentre, per alcuni aspetti, non solo formali, si deve citare il decreto dirigenziale del ministero della Giustizia del 18 luglio 2003 concernente le regole ed i ricorsi di competenza del Consiglio nazionale.

Sino al 2011 si poteva, in linea di principio, affermare che il quadro normativo delineato negli anni sessanta non aveva subito cambiamenti sostanziali; si poteva fondatamente dire che più che il legislatore era stata la Corte Costituzionale a determinare le principali innovazioni con l'eliminazione della limitazione, ad esempio, per i pubblicisti di assumere la carica di direttore responsabile (sentenza n. 98/1968) o, più recentemente, la direttiva CE 123/2006 che ha introdotto adeguamenti al regime dell'iscrizione all'Albo ai principi comunitari⁷.

⁷ L'art. 54 della legge attuativa della direttiva 2006/123 CE ha introdotto le seguenti modifiche alla L. n.69/1963: 1. All'articolo 26, primo comma, della legge 3 febbraio 1963, n. 69 e successive modificazioni, dopo le parole: " la loro residenza" sono inserite le seguenti: "o il loro domicilio professionale.". 2. All'articolo 27, primo comma, della legge 3 febbraio 1963, n. 69 e successive modificazioni, dopo le parole: "la residenza" sono inserite le seguenti: "o il domicilio professionale". 3. All'articolo 29, della legge 3 febbraio 1963, n. 69, e successive modificazioni sono apportate le seguenti modifiche: a) dopo il primo comma e' inserito il seguente: "Il decreto di riconoscimento della qualifica professionale ai sensi del Titolo III,del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, costituisce titolo per l'iscrizione nell'albo."; b) al secondo comma, le parole da: "entro" a: "iscrizione" sono sostituite dalle seguenti: "Al procedimento per l'iscrizione all'albo si applica l'articolo 45 del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2006/123/CE.";4. Dopo l'articolo 31 della legge 3 febbraio 1963, n. 69 e successive modificazioni, e' inserito il seguente:"Art. 31-bis (Iscrizione dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea nel registro dei praticanti e nell'elenco dei pubblicisti)1. I cittadini degli Stati membri dell'Unione europea sono equiparati ai cittadini italiani ai fini dell'iscrizione nel registro dei praticanti e nell'elenco dei pubblicisti di cui,

Con il D.L. 138/2011, convertito nella legge n.148/2011, cui è stata data attuazione con il regolamento approvato con il DPR 137/2012, entrato in vigore il 15 luglio 2012, è stato affermato il principio della separazione tra funzioni amministrative e funzioni disciplinari che non potranno essere più esercitate dai consigli regionali e nazionali ma da collegi ad hoc, come si illustrerà nella parte finale del presente lavoro.

Il parlamento, invece, come detto, si è rivelato sinora sordo alle continue istanze di riforma che la categoria costantemente rinnova.

La funzione ed i soggetti dell'Ordine

La funzione tipica di un ordine si esprime nei seguenti adempimenti.

- La partecipazione alle modalità di accesso alla professione che in generale consiste nella presenza nelle Commissioni di esame di stato per la abilitazione di un aspirante all'iscrizione e che nel caso specifico dei giornalisti si concreta nella costituzione di commissioni di soli giornalisti, affiancati da due magistrati con finalità di garanzia, per la prova di idoneità professionale di cui il Consiglio di stato ha riconosciuto il carattere di esame di stato (sentenza 448/2001)
- Nel governo deontologico della professione e, finché non entreranno tutti in funzioni i nuovi consigli di disciplina, con il conseguente esercizio del potere disciplinare
- Nella tutela delle funzioni proprie della professione attraverso la segnalazione alla magistratura di eventuali abusi, sanzionabili ai sensi degli artt. 348 e 498 del codice penale⁸
- Nella tenuta e aggiornamento dell'Albo degli iscritti
- Nella formulazione di pareri su materie concernenti la categorie nei confronti di enti ed istituzioni pubbliche
- In atti di profilo amministrativo

I soggetti dell'ordinamento professionale sono gli iscritti che, nel nostro caso sono i giornalisti, vale a dire coloro che esercitano l'attività di informare in forma professionale.

I giornalisti sono suddivisi in due categorie⁹:

rispettivamente, agli articoli 33.35. 5 All'articolo 37 della legge 3 febbraio 1963, n. 69 e successive modificazioni, dopo la parola: "residenza", ovunque ricorra, sono inserite le seguenti: "o domicilio professionale". 6. L'espressione: "Ministro di grazia e giustizia", ovunque ricorra, e' sostituita dalla seguente: "Ministro della giustizia"; l'espressione: "Ministero di grazia e giustizia", ovunque ricorra, e' sostituita dalla seguente: "Ministero della giustizia".

⁸ Art. 348 CP *Abusivo esercizio di una professione*: "Chiunque abusivamente esercita una professione, per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato, è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da euro 103 ad euro 516"

Art. 498 CP *Usurpazione di titoli o di onori*: "Chiunque, fuori dei casi previsti dall'articolo 497-ter, abusivamente porta in pubblico la divisa o i segni distintivi di un ufficio o impiego pubblico, o di un corpo politico, amministrativo o giudiziario, ovvero di una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato, ovvero indossa abusivamente in pubblico l'abito ecclesiastico, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 154 ad euro 929.

Alla stessa sanzione soggiace chi si arroga dignità o gradi accademici, titoli, decorazioni o altre pubbliche insegne onorifiche, ovvero qualità inerenti ad alcuno degli uffici, impieghi o professioni, indicati nella disposizione precedente.

Per le violazioni di cui al presente articolo si applica la sanzione amministrativa accessoria della pubblicazione del provvedimento che accerta la violazione con le modalità stabilite dall'articolo 36 e non è ammesso il pagamento in misura ridotta previsto dall'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689."

⁹ L'individuazione di categorie differenziate è connaturale alla storia del giornalismo italiano sin dalle sue prime forme di aggregazione. Già nel 1877, con la nascita dell'Associazione della Stampa Periodica

- i professionisti, coloro che esercitano in modo esclusivo e continuativo la professione giornalistica ed il cui accesso alla professione è condizionato dal superamento di una prova di idoneità professionale

- i pubblicisti, coloro che svolgono attività giornalistica non occasionale e retribuita anche se esercitano altre professioni od impieghi

Entrambe le categorie, sia pur suddivise in due distinti elenchi, costituiscono l'Albo dei giornalisti

La legge professionale, oltre alle categorie dei professionisti e dei pubblicisti, in relazione a particolari modalità di esercizio della professione o in relazione alle connotazioni degli interessati, distingue altri soggetti:

- i praticanti, iscritti in apposito registro che sono coloro che per un determinato periodo di tempo (tre anni) svolgono pratica giornalistica necessaria ai fini dell'ammissione alla prova di idoneità professionale per l'accesso all'elenco dei professionisti

- i giornalisti di nazionalità straniera, i direttori di riviste a carattere tecnico, professionale o scientifico, scientifico (esclusi i settori sportivi e cinematografici) che sono iscritti in elenchi speciali

- i direttori di pubblicazioni organo di partiti, movimenti politici, organizzazioni sindacali

Con il regolamento in materia di misure compensative per l'esercizio della professione di giornalista professionista in Italia da parte di chi ha conseguito il titolo all'estero, adottato dal ministero della Giustizia con il decreto 17 novembre 2006 n. 304, è stato istituito presso il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti il registro dei tirocinanti nel quale devono essere iscritti coloro che, muniti di decreto ministeriale di riconoscimento di titolo conseguito all'estero, intendono svolgere il tirocinio di adattamento presso uno o più organi di informazione regolarmente registrati

Al di fuori di queste ipotesi non è ammesso l'esercizio della professione giornalistica in Italia.

Come detto l'albo dei giornalisti è costituito da due distinte categorie, i pubblicisti ed i professionisti, Mentre per questi ultimi l'accesso avviene con il superamento della prova di idoneità professionale, per i primi è necessaria la documentazione di un'attività giornalistica continuativa e regolarmente retribuita. La valutazione sulla sussistenza di tali requisiti spetta agli ordini regionali territorialmente competenti in base al requisito della residenza (anagrafica o professionale).

Con decisione del 17 luglio 2009, il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, sulla scia anche di esperienze già maturate da alcuni Consigli regionali, ha approvato un documento di indirizzo che fissa i principi ed i contenuti di massima di un iter formativo che precede l'accesso all'albo da parte di aspiranti pubblicisti.

In coerenza con l'ultimo comma dell'art. 34 del regolamento di attuazione della legge ordinistica che abilita i consigli a richiedere agli interessati all'iscrizione ulteriori elementi in ordine all'esercizio dell'attività giornalistica, è stato poi previsto un colloquio al fine di acquisire le conoscenze dei richiedenti sulle materie legislative e deontologiche legate all'attività professionale.

L'affacciarsi di nuove figure professionali, determinate dall'evoluzione del mercato di lavoro, ha posto problemi di assestamento dei criteri di accesso e quindi di inserimento di determinate categorie lavorative: basti pensare alla figura dei free lance nell'alveo

Italiana, nel suo statuto erano previste infatti tre Categorie: gli effettivi coloro che esercitavano esclusivamente l'attività giornalistica, i pubblicisti, ai quali era concesso svolgere con il giornalismo anche altre professioni, e i frequentatori, cioè quelle personalità del mondo culturale e politico che con carattere di periodicità pubblicavano articoli su quotidiani e, in genere, sulla stampa.

dell'elenco che meglio possa rispettare le caratteristiche lavorative delle prestazioni effettuate.

Sono, quindi, stati elaborati dal consiglio nazionale criteri interpretativi delle modalità di iscrizione, che hanno consentito l'inserimento nel registro dei praticanti di figure professionali di pubblicitisti inseriti in situazione di collaborazione continuativa con testate o, anche, di non iscritti che potevano dimostrare lo svolgimento in forma professionale di attività giornalistica.

Tale attività interpretativa è stata oggetto di varie deliberazioni del Consiglio nazionale che vanno sotto il riferimento di "criteri interpretativi dell'art. 34 della L.n. 69/1963 sull'iscrizione al registro dei praticanti".

Da ultimo, poi, si è aggiunto il regolamento 18 dicembre 2013 sul "ricongiungimento" che tende a garantire l'accesso al professionismo dei pubblicitisti che esercitano in maniera prevalente l'attività giornalistica e sono titolari di rapporti di sistematica collaborazione retribuita con periodici e quotidiani stampati, audiovisivi, telematici e uffici stampa.¹⁰

E' giusto, peraltro, ricordare che allo stato sono venute meno differenze sostanziali giuridiche ed economiche sotto il profilo del contratto di lavoro giornalistico tra gli iscritti all'albo in dipendenza del rispettivo elenco. La stessa terminologia sindacale non vi fa riferimento distinguendo tra "professionali" e "collaboratori". Sotto il profilo ordinistico, invece, la differenziazione permane in funzione della rappresentatività e delle compiti peculiari che l'ordine è chiamato a svolgere (es. la composizione delle commissioni).

Ciò che invece non differenzia gli iscritti in dipendenza dell'elenco è l'osservanza dei diritti e dei doveri che trovano la loro fonte nell'art. 2 della legge ordinistica¹¹ che è alla base della deontologia e dello status professionale: dalle sue indicazioni fondamentali si dipanano gli elementi che sono alla base della produzione regolamentare del Consiglio nazionale, e quindi di autoregolamentazione della categoria, in materia deontologica e che hanno dato vita a numerose carte che

¹⁰ Può richiedere il ricongiungimento, all'Ordine regionale di appartenenza, entro il 31 dicembre 2016, il pubblicitista che, iscritto all'elenco da almeno cinque anni, alla suddetta data:

- abbia esercitato in maniera sistematica e prevalente attività giornalistica retribuita per almeno 36 mesi nel quinquennio precedente, di cui 18 nell'ultimo triennio;
- abbia raccolto documentazione attestante il/i rapporto/i professionale/i giornalistico/i esistente/i nel periodo di riferimento, compresa la documentazione fiscale (Cud o dichiarazione dei redditi);
- consegna all'Ordine regionale, entro il 31 dicembre 2016, per ogni testata, una relazione dell'attività realizzata, comprendente scritti e/o fotografie e/o video e/o audio per giornali cartacei e/o on line, per radio e/o tv, lavoro di desk, comunicati per ufficio stampa avente caratteristiche professionali continuative, confermati sotto la propria responsabilità dal direttore o da un iscritto all'Ordine o accertati direttamente dall'Ordine regionale;
- svolga attività giornalistica e abbia una regolare posizione contributiva;
- attesti di vivere di giornalismo in via prevalente, dimostrando un reddito professionale indicativamente equiparabile alla metà del minimo tabellare lordo previsto per il praticante con meno di 12 mesi di servizio come stabilito dal C.C.N.L.G. L'accesso all'esame di idoneità professionale avviene tramite il superamento di un corso telematico di formazione di 40 ore, attraverso la piattaforma elaborata dal Cnog, più 8 ore di aula con un programma definito e certificato dall'Ordine regionale, che consente l'iscrizione con decorrenza retroattiva di 18 mesi al registro dei praticanti.

¹¹ L'art. 2 così recita:

E' diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà d'informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede.

Devono essere rettificata le notizie che risultino inesatte, e riparati gli eventuali errori.

Giornalisti e editori sono tenuti a rispettare il segreto professionale sulla fonte delle notizie, quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario di esse, e a promuovere lo spirito di collaborazione tra colleghi, la cooperazione fra giornalisti e editori, e la fiducia tra la stampa e i lettori.

segnano i paletti di un'informazione libera ma rispettosa della verità, della obiettività, della dignità e della personalità altrui.

L'importanza dell'art. 2 si riverbera direttamente sullo status professionale del giornalista che nello svolgimento del suo lavoro, sia pure in forma subordinata, non è soggetto ai vincoli di fedeltà o di indirizzo produttivo da parte del proprio datore di lavoro. Ciò rappresenta per i giornalisti italiani un valore aggiunto che al di fuori o senza un sistema ordinistico non troverebbe solido riparo giuridico.

La struttura organizzativa

L'ordine dei giornalisti è articolato su una struttura collegiale elettiva centrale, il Consiglio nazionale, e 20 strutture collegiali periferiche o meglio territoriali, su base elettiva, i Consigli regionali composti da sei professionisti e tre pubblicisti che restano in carica per un triennio.

Ciascun consiglio regionale elegge nel proprio seno un Presidente, un vice Presidente ed un Tesoriere. Qualora il Presidente sia un giornalista professionista, il vice deve essere nominato tra i pubblicisti e viceversa. Un collegio di tre revisori dei conti, composto da due professionisti ed un pubblicista, del pari eletti, esercita attività di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa del Consiglio.

Il Presidente ha la legale rappresentanza dell'ordine, presiede e convoca le riunioni e le assemblee.

Ai Consigli regionali sono attribuite le seguenti funzioni:

- a) la cura e l'osservanza della legge professionale e di tutte le altre disposizioni in materia;
- b) la vigilanza per la tutela del titolo di giornalista, in qualunque sede, anche giudiziaria, e lo svolgimento di ogni attività diretta alla repressione dell'esercizio abusivo della professione;
- c) la cura e la tenuta dell'Albo e le relative iscrizioni e cancellazioni;
- d) l'amministrazione dei beni dell'Ordine e la compilazione annuale del bilancio preventivo e del conto consuntivo da sottoporre all'approvazione dell'assemblea;
- e) la vigilanza sulla condotta e sul decoro degli iscritti;
- f) la convocazione dell'assemblea;
- g) la fissazione, nel massimo dell'importo stabilito dal Consiglio nazionale, delle quote annuali dovute dagli iscritti e la determinazione dei contributi per l'iscrizione nell'Albo, nel registro dei praticanti e per il rilascio di certificati;
- h) l'esercizio di altri compiti demandatigli dalla legge.

L'elettorato attivo dei consigli regionali, come pure del consiglio nazionale, è costituito dagli iscritti all'albo, esclusi i sospesi, in regola con il pagamento dei contributi, mentre possono essere eletti coloro che sono iscritti all'albo da almeno cinque anni.

Non si può essere contemporaneamente componenti di un consiglio regionale e del consiglio nazionale, mentre costituiscono cause di ineleggibilità per il collegio dei revisori dei conti il ricoprire ovvero aver ricoperto nell'ultimo triennio la carica di consigliere.

Il meccanismo elettorale è abbastanza farraginoso e si articola su convocazioni di assemblee elettorali distanziate di otto giorni. Si vota su schede distinte per elenchi ed al voto partecipano solo gli iscritti al proprio elenco. Al primo turno le votazioni sono valide solo se partecipa la metà degli iscritti, al secondo qualunque sia il numero dei partecipanti. Risultano eletti coloro che raggiungano la maggioranza assoluta dei voti; se al secondo turno non è raggiunta tale maggioranza da tutti o alcuno dei candidati si procede ad un terzo turno c.d. ballottaggio tra coloro che, in numero doppio rispetto ai

candidati da eleggere, abbiano raggiunto il maggior numero di voti. In caso di parità prevale il candidato che complessivamente abbia il maggior numero di anni di iscrizione all'albo.

Il consiglio nazionale è composto da due professionisti ed un pubblicista eletto da ciascun ordine regionale, cui si aggiungono per ogni ordine altri consiglieri in ragione di 500 professionisti o 1000 pubblicisti ovvero frazioni eccedenti tali numeri se superiori alla metà.

Il meccanismo, a suo tempo costruito per assicurare comunque una rappresentatività territoriale minima ed un peso rappresentativo proporzionale al numero di iscritti, ha mostrato nel tempo gravi limiti di sostenibilità provocando, con l'accentuarsi della "natalità professionale" l'elefantiasi dell'istituzione: basti pensare che dai 42 consiglieri che inizialmente costituivano il neonato Consiglio nazionale, siamo passati agli attuali 156 consiglieri eletti per il triennio 2013-2016 (78 professionisti e 78 pubblicisti) con le conseguenze operative facilmente immaginabili. Attualmente, con la costituzione del Consiglio di disciplina nazionale, il numero si è ridotto di 12 unità che non esercitano più funzioni amministrative; tale riduzione non incide, però, nella sostanza del problema e nell'impegno della categoria a rinnovare con forza la richiesta di riforma.

Il Consiglio nazionale eletto su base regionale provvede, quindi, alla nomina al suo interno di un Presidente (obbligatoriamente professionista), un Vice presidente (obbligatoriamente pubblicista), di un Segretario e un tesoriere che unitamente, ad altri cinque membri eletti dal Consiglio, formano il Comitato esecutivo che necessariamente deve essere composto da sei professionisti e tre pubblicisti. Il Consiglio nazionale elegge poi anche un Collegio di tre revisori dei conti con le caratteristiche dell'omologo organo regionale (due professionisti ed un pubblicista).

Le funzioni del presidente del Consiglio nazionale sono sostanzialmente simili a quelle dei Presidenti regionali; egli è assistito nell'ordinaria gestione dell'ordine dalla collaborazione del Comitato esecutivo che ha il compito di attuare le delibere di competenza consiliare o di adottarle in via di stretta urgenza salvo ratifica alla prima riunione utile.

Le attribuzioni peculiari del Consiglio nazionale sono le seguenti:

- a) formulare pareri, quando ne sia richiesto, al Ministro della giustizia, sui progetti di legge e di regolamento che riguardano la professione di giornalista;
- b) coordinare e promuovere le attività culturali dei Consigli degli Ordini per favorire le iniziative intese al miglioramento ed al perfezionamento professionale;
- c) dare il parere sullo scioglimento dei Consigli regionali che non siano in grado di funzionare regolarmente;
- d) decidere, in via amministrativa, sui ricorsi avverso le deliberazioni dei Consigli degli Ordini in materia di iscrizione e di cancellazione dagli elenchi dell'Albo e dal registro, su quelli relativi alle elezioni dei Consigli degli Ordini e dei Collegi dei revisori e, sin quando non sarà costituito il collegio di disciplina nazionale, sui ricorsi in materia disciplinare;
- e) redigere il regolamento per la trattazione dei ricorsi e degli affari di sua competenza, da approvarsi dal Ministro della giustizia;
- f) determinare, con deliberazione da approvarsi dal Ministro della giustizia, la misura delle quote annuali dovute dagli iscritti per le spese del suo funzionamento;
- g) stabilire, ogni biennio, con deliberazione da approvarsi dal Ministro della giustizia, il limite massimo delle quote annuali dovute ai Consigli regionali dai rispettivi iscritti.

Ad esse si aggiunge ora il compito di eleggere 12 consiglieri che cessano dalle funzioni amministrative e sono chiamati a comporre il Consiglio nazionale di disciplina competente in materia di ricorsi avverso i provvedimenti dei consigli di disciplina territoriali.

Il regolamento di esecuzione della L.n. 69/63 affida, a sua volta, al Consiglio nazionale la cura del massimario delle deliberazioni proprie e dei consigli regionali (ora anche dei provvedimenti di competenza dei consigli di disciplina) e la pubblicazione annuale, in un unico albo nazionale, dei singoli albi regionali

La struttura del Consiglio nazionale si completa, inoltre, con quattro Commissioni elette dal Consiglio per la durata di un anno ed incaricate di assistere le funzioni consiliari in sede consultiva o referente. Esse sono:

a) Commissione giuridica, composta da sette Consiglieri nazionali, con funzioni consultive, competente in materia di progetti di legge e regolamento della professione, di iniziative dirette alla tutela delle attribuzioni, della dignità e dell'esercizio della professione, alla salvaguardia della libertà di stampa ed alla determinazione degli onorari, diritti e relative tariffe¹²;

b) Commissione istruttoria per i ricorsi, composta da sette Consiglieri nazionali, con funzioni istruttorie o referenti sui ricorsi avverso le delibere dei Consigli degli Ordini in materia di iscrizioni, disciplinare ed elettorale;

c) Commissione per le attività culturali e professionali, composta da sette Consiglieri nazionali, con funzioni consultive per tutte le attività o iniziative intese a favorire la migliore qualificazione culturale e professionale del giornalista;

d) Commissione amministrativa, composta da cinque Consiglieri nazionali, con funzioni consultive per le questioni tecniche concernenti l'assetto patrimoniale e la gestione amministrativa del Consiglio nazionale.

I lavori del consiglio nazionale si avvalgono anche del contributo di specifici Gruppi di lavoro specificatamente incaricati su particolari argomenti o materie (es. informazione e minori, nuove tecnologie, ecc.) oltre che della competenza e dell'assistenza degli Uffici amministrativi.

Una particolare importanza, a seguito del diffondersi dei master universitari abilitanti al praticantato per l'esame di idoneità professionale, rivestono le attività del Comitato tecnico scientifico (CTS), l'organismo di consulenza del Comitato esecutivo e del Consiglio nazionale in materia di determinazione dei programmi, di criteri e regole di riconoscimento delle strutture formative, per adeguarle a livelli qualitativi di elevata efficienza. Un ruolo che il "Quadro di indirizzi per il riconoscimento, la regolamentazione e il controllo delle scuole di formazione al giornalismo" rinnovato recentemente dal Consiglio nazionale del marzo scorso ha ulteriormente valorizzato per costruire un nuovo rapporto tra formazione, mondo universitario e ordine dei giornalisti, nell'interesse ed a tutela delle nuove leve professionali. Al CTS sono ora

¹² Il potere tariffario per molte professioni regolamentate ha lungamente rappresentato un elemento fondamentale delle proprie attività per tutelare la categoria dalla concorrenza tra gli iscritti e per garantire loro dignità, prestigio ed indipendenza economica. Sulla base della normativa antitrust L. n. 287 del 1990) e con i provvedimenti di liberalizzazione delle professioni (L. n. 248/2006) il potere tariffario degli ordini è stato abolito: tale situazione ha interessato anche l'Ordine dei giornalisti in quanto l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ritenuto che l'emanazione di un "Tariffario" di compensi minimi sia pure "non inderogabili" per le attività autonome degli aderenti produce l'effetto di uniformare i comportamenti di mercato degli iscritti in merito al prezzo di vendita del servizio. Nonostante sia stato fatto presente dal Consiglio nazionale che in realtà il tariffario per una categoria professionale costituita da lavoratori dipendenti assolve principalmente allo scopo di difendere una posizione contrattuale debole come quella del giornalista che svolge spesso, in regime di precarietà e di sfruttamento, una prestazione autonoma che solo fittiziamente può essere qualificata come servizio d'impresa, l'orientamento dell'antitrust è rimasto negativo. In attesa di un chiarimento definitivo, il Consiglio nazionale ha deciso di sospendere la pubblicazione del Tariffario dal 2008.

anche affidate importanti funzioni istruttorie in tema di Formazione permanente continua (FPC)

A completare il quadro organizzativo della struttura nazionale dell'ordine, occorre citare la Consulta nazionale dei Presidenti e dei Vice presidenti degli ordini regionali che è presieduta dal Presidente del Consiglio nazionale per coordinare le rispettive iniziative ed attività in tema, in particolare, di promozione culturale, e perfezionamento professionale. Le funzioni sono di natura consultiva, ma non vi è dubbio che l'attenzione che è necessario rivolgere ai temi della formazione e dell'aggiornamento professionale rende il consesso un luogo ideale per l'approfondimento delle tematiche comuni.

E' necessario ribadire che nell'attuale struttura organizzativa ordinistica non sussistono rapporti gerarchici o addirittura di subordinazione tra consigli regionali e consiglio nazionale: sono entità autonome e distinte e come tali non sono ipotizzabili poteri sostitutivi del secondo nei confronti dei primi né trovano applicazione, pur essendo entità amministrativi, principi di sussidiarietà tra le rispettive attività. La vigilanza, come detto, spetta al ministero della Giustizia e non comprende controlli di merito ma di funzionalità a termini di legge.

La tenuta dell'albo e la vigilanza professionale

Come accennato in precedenza, volendo sintetizzare in forma estrema le funzioni di un ordine, esse possono racchiudersi nelle competenze relative alla gestione dell'albo e nella sorveglianza deontologica degli iscritti.

Tali funzioni sono di competenza dei consigli regionali cui collabora il consiglio nazionale in qualità di organo di ricorso.

La tenuta dell'Albo da parte degli Ordini regionali, non è una funzione statica, quasi di conservatoria, bensì di vigilanza attiva. Infatti, gli ordini devono procedere alla verifica del permanere dell'attività professionale in capo agli iscritti agli elenchi professionisti e pubblicisti, procedendo, qualora dovesse riscontrarsi inattività prolungata per oltre un biennio, alla loro cancellazione; il termine è elevato a tre anni per gli iscritti con anzianità superiore a dieci anni mentre non si fa più luogo a cancellazioni per inattività di coloro che siano iscritti da più di quindici anni.

Gli Ordini devono altresì vigilare sul permanere della residenza (anagrafica ovvero professionale) degli iscritti nella regione e, in caso contrario, procedere alla cancellazione d'ufficio con la segnalazione contestuale alla nuova giurisdizione di residenza che provvederà alla iscrizione.

In ogni caso per tutte le procedure che comportino cancellazione dagli elenchi, l'interessato deve essere ascoltato dall'Ordine. Una volta cessate le condizioni che hanno determinato la cancellazione, il giornalista può chiedere la riammissione che nel caso di condanne penali può avvenire quando il soggetto abbia ottenuto la riabilitazione: il radiato per gravi motivi disciplinari può chiedere la riammissione solo dopo che siano passati cinque anni dal giorno della radiazione.

Contro le deliberazioni relative a iscrizioni o cancellazioni, come pure per le controversie elettorali e avverso ai provvedimenti disciplinari è ammesso il ricorso al consiglio nazionale.

Le sanzioni e le procedure disciplinari

Se sino alla riforma del 2012 vigilanza deontologica e competenza disciplinare erano assolti dal consiglio regionale dell'ordine, l'intervenuta distinzione tra funzioni

amministrative e di disciplina ha fatto venire tale situazione, con l'affidamento ad un organismo terzo del potere sanzionatorio.

Tale organismo è il consiglio di disciplina territoriale

Il procedimento disciplinare si può concludere, una volta instaurato, con il proscioglimento o l'archiviazione o con una sanzione. Le sanzioni possibili, a secondo della gravità dei fatti e dei comportamenti sono:

- a) l'avvertimento;
- b) la censura;
- c) la sospensione dall'esercizio della professione per un periodo non inferiore a due mesi e non superiore ad un anno;
- e) la radiazione dall'Albo.

L'avvertimento viene inflitto nei casi di abusi o mancanza di lieve entità e consiste nel rilievo della mancanza commessa e nel richiamo del giornalista all'osservanza dei suoi doveri. La censura è prevista nei casi di abusi o mancanze di grave entità, e consiste nel biasimo formale per la trasgressione accertata. La sospensione dall'esercizio professionale può essere inflitta nei casi in cui l'iscritto con la sua condotta abbia compromesso la dignità professionale. La radiazione, infine, può essere disposta nel caso in cui l'iscritto con la sua condotta abbia gravemente compromesso la dignità professionale fino a rendere incompatibile con la dignità stessa la sua permanenza nell'Albo, negli elenchi o nel registro.

La natura dei procedimenti di competenza dell'Ordine

Come detto, l'autodichia dell'Ordine è soggetta sempre al vaglio dell'ordinamento giudiziario, il solo cui è affidata costituzionalmente l'interpretazione della legge. Abbiamo peraltro visto come la legge ordinistica ne affidi la valutazione al giudice civile e ciò anche se si verta in un procedimento di natura amministrativa, pur se con connotazioni giudiziali miste (ad esempio in tema di poteri istruttori, di assunzione delle prove, di tutele difensive, ecc.). L'ordine dei giornalisti, in quanto costituito dopo l'entrata in vigore della Costituzione non rientra tra gli Ordini che, operanti prima dell'ordinamento repubblicano, possono vantare una caratterizzazione giurisdizionale: ad esso si applica il divieto previsto dall'art. 102 della Costituzione concernente l'istituzione di giudici speciali. Ciò comporta che esaurita la competenza degli interna corporis (provvedimenti del consiglio regionale e ricorso al consiglio nazionale), si apre la strada dei rimedi giudiziari ordinari con l'intero percorso dei vari gradi di giudizio (primo grado, appello ed eventuale Cassazione).

Una singolarità che caratterizza il sistema di rimedio giudiziale alle pronunce del consiglio nazionale, è la composizione strutturale dei tribunali e delle Corti di appello chiamate a valutare i ricorsi. I collegi giudicanti sono, infatti, integrati da un professionista ed un pubblicista nominati in misura doppia dal Presidente della corte di Appello ogni quadriennio su designazione del Consiglio nazionale. L'incarico dei giornalisti non è rinnovabile.

La scelta del legislatore della composizione mista è da ritenere un'applicazione del principio di autotutela della professione, dell'indipendenza del prestigio della categoria.

Le novità legislative introdotte dai provvedimenti di riforma delle professioni

Nell'agosto del 2011, sotto l'incalzare dello spread e delle difficoltà economiche il Ministro dell'economia Tremonti, vara il decreto legge 138 recante misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo che all'art. 3 prevede interventi in materia di professioni su praticantato, tariffe, formazione, divisione tra funzioni amministrative e funzioni disciplinari, pubblicità ed assicurazioni, per le istituzioni ordinistiche.

Inizialmente il decreto, varato nella modalità di decreto catenaccio, ossia entrante in vigore il giorno stesso della sua emanazione e pubblicazione avvenuta il 13 agosto 2011, aveva indotto forti preoccupazioni sul destino delle professioni regolamentate e, in particolare, per quanto riguarda l'Ordine dei giornalisti sulla sua sopravvivenza e sull'accesso dei pubblicisti.

In sede di conversione del decreto, avvenuta con la legge n. 148 del 14 settembre 2011 le preoccupazioni ingiustificate hanno via via lasciato spazio ad una più serena valutazione delle innovazioni apportate che, con alcuni interventi legislativi chiarificatori (ad es. con la legge n.183/ 2011) sull'individuazione degli strumenti di intervento e dei tempi di adeguamento, nonché con i ritocchi normativi introdotti successivamente dal Governo Monti e con le consultazioni intervenute con il Ministero vigilante, hanno delimitato l'effettiva consistenza del nuovo quadro ordinistico che solo per alcune specifiche materie ha finito per subire modifiche.

Tale quadro non può, peraltro, allo stato considerarsi definitivo perché il DPR n. 137 del 7 agosto (entrato in vigore il 14 agosto 2012) attuativo della riforma degli ordinamenti professionali di cui alla Legge di conversione 148/2012, rinvia la disciplina di molte materie all'emanazione, da parte dei consigli nazionali degli ordini professionali, di regolamenti sottoposti al parere del Ministero della Giustizia.

Il DPR attuativo ha anche avuto una sua faticosa storia procedurale, con un vaglio severo da parte del Consiglio di stato e delle commissioni parlamentari, che hanno prodotto un risultato finale, si può dire, valorizza la funzione regolatrice degli ordini sulle proprie competenze ed attribuzioni, salvaguardando, tra l'altro, il ruolo della giustizia domestica, senza l'intromissione obbligatoria di soggetti esterni che ne possano condizionare l'esercizio. C'è, peraltro, da registrare che una sanzione ope legis per tutti i professionisti e che vale per i giornalisti, introdotta dall'articolo 2, comma 5, della L. n. 148/2011 prevede la sospensione dall'albo per il professionista che non emette fattura, scavalcando, di fatto, gli ordini professionali che dovranno limitarsi solo a pubblicare la notizia sul sito internet della categoria. In base a tale disposizione, qualora siano state contestate a carico di soggetti iscritti in albi ovvero ad ordini professionali, nel corso di un quinquennio, quattro distinte violazioni dell'obbligo di emettere il documento certificativo dei corrispettivi compiute in giorni diversi, e' disposta in ogni caso la sanzione accessoria della sospensione dell'iscrizione all'albo o all'ordine per un periodo da tre giorni ad un mese. In caso di recidiva, la sospensione e' disposta per un periodo da quindici giorni a sei mesi. Il provvedimento di sospensione e' immediatamente esecutivo. Gli atti di sospensione sono comunicati all'ordine professionale ovvero al soggetto competente alla tenuta dell'albo affinché ne sia data pubblicazione nel relativo sito internet.

Ma venendo ai contenuti di quella che ormai è definita la mini riforma degli Ordini, cosa cambia a seguito delle novità legislative e del regolamento attuativo approvato?

La fonte legislativa costituita principalmente dal comma 5 dell'art. 3 della legge 148/2011 si inserisce nel contesto intitolato all'abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni regolamentate: nella premessa, prima di indicare i principi cui si ispira la riforma, viene citato espressamente l'art. 33 della Costituzione che prevede per l'abilitazione all'esercizio di determinate professioni il superamento dell'esame di stato. Premesso, quindi, il mantenimento degli ordinamenti

professionali esistenti, il legislatore ha stabilito che entro un anno dall'entrata in vigore del D.L. 138/2011, e cioè entro il 12 agosto 2012, gli ordinamenti in questione dovessero essere riformati, con normativa regolamentare, sulla base dei seguenti principi

- Libertà di accesso alle c.d. professioni regolamentate e illegittimità, salvo eccezioni, di limitazioni quantitative e territoriali per l'esercizio di una professione;
- Obbligo per il professionista di seguire percorsi di formazione continua permanente predisposti sulla base di appositi regolamenti emanati dai consigli nazionali. La violazione dell'obbligo di formazione continua determina un illecito disciplinare e come tale è sanzionato sulla base di quanto stabilito dall'ordinamento professionale che dovrà integrare tale previsione;
- disciplina del tirocinio per l'accesso alla professione fondata su criteri che garantiscano l'effettivo svolgimento dell'attività formativa e adeguamento costante all'esigenza di assicurare il miglior esercizio della professione;
- istituzione di organi a livello territoriale, diversi da quelli aventi funzioni amministrative (vale a dire diversi dai consigli regionali dell'Ordine), ai quali siano specificamente affidate l'istruzione e la decisione delle questioni disciplinari e di un organo nazionale di disciplina diverso dal consiglio nazionale. La carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale è incompatibile con quella di membro dei consigli di disciplina nazionali e territoriali;
- stipulazione da parte del professionista di idonea assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale a tutela del cliente. Il professionista deve rendere noti al cliente, al momento dell'assunzione dell'incarico, gli estremi della polizza stipulata per la responsabilità professionale e il relativo massimale. Le condizioni generali delle polizze assicurative possono essere negoziate, in convenzione con i propri iscritti, dai Consigli Nazionali e dagli enti previdenziali dei professionisti;
- libertà di pubblicità informativa, con ogni mezzo, avente ad oggetto l'attività professionale, le specializzazioni ed i titoli posseduti dal professionista, la struttura dello studio ed i compensi delle prestazioni. Le informazioni devono essere trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere equivoche, ingannevoli, denigratorie.

Il legislatore ha previsto, inoltre, che le norme vigenti sugli ordinamenti professionali in contrasto con i suddetti principi siano abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento attuativo e, in ogni caso, dalla data del 13 agosto 2012. La tecnica normativa adottata, come ricorda la relazione illustrativa al DPR 137 citato, non è stata quella della novellazione delle attuali fonti legislative vigenti sugli ordinamenti professionali, ma opera attraverso disposizioni di carattere generale destinate ad incidere su ogni singolo ordinamento, determinando l'abrogazione delle norme ivi contenute interpretativamente incompatibili.

Il Governo era stato chiamato, inoltre, a provvedere a sua volta, entro il 31 dicembre 2012, alla raccolta delle norme aventi forza di legge che non fossero risultate abrogate in un testo unico compilativo delle disposizioni superstiti. Tale adempimento non è sinora intervenuto

Il quadro che precede è stato poi completato dal DL n.1/2012 sulla competitività, convertito nella L. n. 27/2012, che ha previsto l'abrogazione del sistema tariffario delle professioni ordinistiche, stabilendo l'obbligo di rendere noto al cliente la misura del compenso professionale al momento del conferimento dell'incarico con un preventivo di massima; il professionista ha altresì l'obbligo di indicare al cliente i dati della polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività. E' stato poi modificata la

disciplina del tirocinio per l'accesso alle professioni prevedendone una durata non superiore a diciotto mesi. Al tirocinante, dopo i primi sei mesi di tirocinio, è riconosciuto un rimborso spese forfettariamente concordato. Si è modificata, inoltre, la disciplina sulle società tra professionisti, richiedendo che l'eventuale presenza di soci di capitale sia minoritaria rispetto ai soci professionisti. La disposizione ha previsto anche un minimo di 3 soci per la scelta del modello cooperativo, che la società tra professionisti abbia una polizza a copertura della responsabilità civile per danni ai clienti e che il segreto professionale debba essere garantito anche all'interno della società. Giova, peraltro, ricordare che ai sensi della Legge n. 183/2011, i professionisti soci sono tenuti all'osservanza del codice deontologico del proprio ordine, così come la società è soggetta al regime disciplinare dell'ordine al quale risulta iscritta.

Sul quadro legislativo descritto il DPR 137/2012 è intervenuto per delineare le modalità operative dell'intervento riformatore.

Esaminando l'articolato del testo regolamentare, con particolare riferimento alla disciplina complessiva dell'ordinamento professionale dell'Ordine dei giornalisti che viene di conseguenza a modificarsi, si ricavano i seguenti elementi.

Il Dpr definisce, in primo luogo, come professione regolamentata l'attività che per disposizione di legge è riservata o meno il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione ad un Ordine, subordinatamente al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento di specifiche professionalità.

Tale definizione che esplicita l'effettiva portata della premessa di cui al comma 5 dell'art. 3 ("Fermo restando l'esame di Stato di cui all'art. 33 comma 5 della Costituzione per l'accesso alle professioni regolamentate....) che nulla innova rispetto il vigente sistema ordinistico e alle modalità di accesso previste dai singoli ordinamenti professionali, pone fine ad ogni possibile dubbio sulla permanenza della figura del pubblicista nell'Albo dei giornalisti e su modalità di accesso al relativo elenco che continua ad avvenire secondo i criteri dell'art. 35 della L. n.69/1963.

In materia di **accesso** viene confermato che esso può essere limitato solo in forza di previsioni inerenti al possesso di titoli previsti per l'esercizio della professione e che sono vietate limitazioni discriminatorie, anche indirette, fondate sulla nazionalità del professionista o di sedi legali di associazioni professionali o di società tra professionisti.

Viene poi, istituito l'**Albo nazionale** tenuto dal consiglio nazionale e formato dai singoli albi territoriali che recano l'anagrafe di tutti gli iscritti con l'annotazione dei provvedimenti disciplinari adottati nei loro confronti. I consigli regionali dell'Ordine dei giornalisti sono, quindi, tenuti, come afferma il regolamento, "a fornire senza indugio per via telematica" al consiglio nazionale "tutte le informazioni rilevanti ai fini dell'aggiornamento dell'albo unico nazionale. Nel DPR 115/1965 era già previsto a carico del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti l'obbligo di pubblicare annualmente, in un unico albo nazionale i singoli albi regionali. Con la nuova previsione regolamentare, ferma restando la pubblicità dell'Albo, viene indicato un preciso obbligo da parte degli ordini regionali di trasmettere "in tempo reale" le variazioni delle loro anagrafi per l'aggiornamento dell'Albo nazionale che finisce, così, per assumere una funzione di pubblicità dinamica degli iscritti con l'aggiunta, rispetto al passato, del loro "curriculum" deontologico.

Il Dpr specifica quindi le condizioni per la **concorrenza e la pubblicità informativa** degli iscritti, ammessa con ogni mezzo e riferita a specializzazione e titoli posseduti, alla propria organizzazione ed ai compensi richiesti, fermo restando che essa deve essere veritiera e corretta, non violare il segreto professionale o risultare ingannevole o denigratoria. La violazione di tali regole integra un illecito disciplinare. Anche se le particolari caratteristiche della professione giornalistica limitano fortemente il campo di

applicazione della nuova normativa, si deve registrare che sulla deontologia professionale e quindi nella sanzionabilità degli iscritti finiscono per entrare nuovi comportamenti, non strettamente connessi alla funzione informativa.

Collegato alle modalità di svolgimento dell'attività professionale è l'obbligo di stipulazione da parte del professionista di idonea **assicurazione per i danni derivanti al cliente** da detta attività: all'atto dell'assunzione dell'incarico, il professionista è tenuto a rendere noti al cliente gli estremi della polizza, il relativo massimale e ogni variazione successiva. Anche in questo caso la violazione della disposizione costituisce illecito disciplinare e la sanzionabilità deontologica dell'iscritto. Nella relazione illustrativa del DPR 137/2012, relativamente alla disposizione in questione il Ministero della Giustizia, ha chiarito che la specificità dell'oggetto assicurativo (riferito alla copertura per i danni derivanti al cliente) consente di escludere che l'obbligo possa riguardare il professionista che operi nell'ambito di un rapporto di lavoro dipendente. E' da rilevare, con riferimento alla professione giornalistica che, proprio sulla base della configurabilità del rapporto professionista-cliente indicata dal ministero, è possibile affermare che le disposizioni sull'obbligo assicurativo non siano riferibili a nessuna tipologia contrattuale applicabile alla categoria dei giornalisti stante l'evidenza circostanziale tipica del lavoro giornalistico che presenta una dissociazione soggettiva tra il fruitore dell'opera professionale (il lettore) e il committente della prestazione (l'Editore); tale circostanza è pertanto idonea ad escludere la configurabilità della nozione di cliente nell'accezione propria dello spirito tutelante della norma. In altri termini, indipendentemente dalla forma di lavoro subordinato o autonomo rivestita, quando la prestazione è resa nei confronti dell'editore, il giornalista che non abbia stipulato l'assicurazione non commette alcuna violazione.

Il DPR 137/2012, peraltro, in relazione alla possibilità di negoziazione da parte dei consigli nazionali e degli enti previdenziali di categoria di polizze assicurative in convenzione a favore degli iscritti, ha differito di un anno l'efficacia dell'obbligo.

Anche in tema di **tirocinio**, l'ordinamento professionale dei giornalisti non ha subito modifiche, atteso che il nuovo regolamento ha confermato la compatibilità con la sussistenza di un rapporto di lavoro, salvaguardando, in tale modo, la particolare natura del praticantato giornalistico come tradizionalmente svolto. La durata dello stesso era stata già stata definita con la legge di conversione n. 27/2012 in diciotto mesi (come per giornalista praticante che può poi accedere all'esame di stato). Indubbiamente le disposizioni che prevedono la possibilità di stipulare convenzioni con le università ed il ministero competente per l'effettuazione dei primi sei mesi di tirocinio in concomitanza con l'ultimo anno di corsi universitari, aprono nuovi scenari e ripropongono l'annosa questione del requisito della laurea per l'accesso alla professione giornalistica.

Di più facile realizzazione appare la possibilità conferita del regolamento di attivare specifici corsi di formazione professionale di durata non superiore a sei mesi che consentono, se frequentati con profitto, di certificare, con validità quinquennale, l'effettuazione un tirocinio utile ai fini dell'accesso alla professione.

Anche in questo caso viene demandata l'iniziativa ai consigli nazionali, con il parere favorevole del Ministero della Giustizia, da esercitarsi entro un anno dall'entrata in vigore del DPR 137/2012.

Tra le novità più importanti, l'istituzione dell'obbligo della **formazione permanente e continua** rappresenta per i giornalisti una situazione altamente significativa essendo la categoria rimasta estranea ai processi formativi che altre professioni avevano già da alcuni anni cominciato a percorrere.

A tutti gli iscritti agli Ordini fatto carico dell'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale; la violazione dell'obbligo costituisce illecito disciplinare.

L'organizzazione dei corsi di aggiornamento, i requisiti minimi uniformi degli stessi sul territorio nazionale, il valore del credito formativo per la misurazione della formazione continua, le modalità e le condizioni per l'assolvimento dell'obbligo sono tutti elementi contenuti nel regolamento deliberato dal Consiglio nazionale dell'ordine del 24 novembre 2013 pubblicato nel Bollettino Ufficiale del Ministero della Giustizia n. 24 del 31.12.2013. La decorrenza dell'obbligo formativo è stata, inoltre, indicata dal 1° gennaio 2014.

I Consigli nazionali possono stipulare convenzioni con università per il riconoscimento reciproco di crediti formativi o individuare con altri ordini, tramite regolamenti comuni da approvarsi previo parere ministeriale, crediti formativi professionali interdisciplinari (ad es. l'Ordine dei giornalisti potrebbe individuare percorsi formativi comuni con l'Ordine degli avvocati su tematiche comuni quali privacy, reati a mezzo stampa, ecc.). L'attività formativa svolta direttamente dagli Ordini può realizzarsi anche in cooperazione o convenzioni con altri soggetti.

I consigli nazionali possono, altresì autorizzare associazioni altri soggetti ad organizzare i corsi di formazione permanente e continua; la proposta di relativa autorizzazione, da assumersi con deliberazione motivata deve, tuttavia, essere sottoposta al ministero della Giustizia, al fine di acquisirne il parere vincolante.

Infine, ma solo per seguire l'impianto normativo del DPR 137/2012, la più importante regolamentazione riformatrice che incide nel corpo legislativo dell'ordinamento professionale dei giornalisti quali sino ad oggi conosciuto - che non viene intaccato dalle disposizioni sinora esaminate, che si aggiungono all'esistente senza drastiche modifiche - costituita dal nuovo sistema disciplinare della professione in applicazione del principio di separazione delle funzioni amministrative esercitate dai consigli.

Si tratta, peraltro, di una normativa di sistema che non incide sui contenuti della deontologia o sulla sottoposizione degli iscritti all'esercizio del potere disciplinare interno alla categoria.

Restano immutate, come detto in precedenza, le sanzioni applicabili, dall'avvertimento, alla censura, alla sospensione ed alla radiazione, nonché la potestà regolamentare dell'ordine sui diritti e sui doveri degli iscritti. Ciò che cambia è il soggetto cui sono affidati i compiti di istruzione e decisione delle questioni disciplinari che non sono più i Consigli degli Ordini ma i consigli di disciplina ad hoc, territoriali e nazionali.

Il DPR 137/2012 ha indicato la composizione e le regole organizzative di carattere generale demandando a regolamenti da emanarsi da parte dei consigli nazionali di categoria, previo parere vincolante del Ministero della Giustizia per la disciplina territoriale e parere favorevole per i disciplinari in sede nazionale, le regole attuative, compresi requisiti di designazione

In data 14 dicembre 2012, ottenuta l'approvazione del ministro della Giustizia, il regolamento delle funzioni disciplinari dell'Ordine dei giornalisti il regolamento è stato formalmente approvato con la conseguente elezione del primo consiglio di disciplina nazionale composto da 12 membri.

Attualmente le attività del collegio di disciplina nazionale sono regolamentate dal Decreto del Ministero della Giustizia 21 febbraio 2014 che, tra l'altro, ha eliminato la possibilità di ricorso di esponenti i cui reclami siano stati archiviati o si siano conclusi con il proscioglimento del giornalista.

Successivamente, sono intervenute le nomine e gli insediamenti dei consigli di disciplina territoriali che ora sono operanti in tutte le regioni. I consigli di disciplina

territoriali sono costituiti da nove membri, di cui il più anziano per iscrizione all'Albo riveste le funzioni di Presidente mentre il più giovane quelle di Segretario.

I collegi giudicanti sono a loro volta formati da tre membri appartenenti al consiglio di disciplina.

Il DPR aveva ammesso la possibilità che a comporre il consiglio di disciplina territoriale potessero essere chiamati anche non giornalisti; tale eventualità, peraltro, non è stata accolta nel regolamento di disciplina dell'ordine il cui esercizio rimane quindi affidato ai soli iscritti all'Albo.

La scelta è, comunque, affidata al consiglio regionale dell'Ordine tramite la definizione di una rosa dei diciotto candidati che i consigli regionali devono sottoporre al Presidente del tribunale nel cui circondario ha sede l'Ordine stesso, affinché designi i nove componenti del Consiglio territoriale di disciplina.

I requisiti per la designazione sono i seguenti:

1. anzianità di iscrizione all'Albo non inferiore a 10 anni;
2. assenza di condanne penali per reati non colposi;
3. assenza negli ultimi dieci anni di sanzioni disciplinari, anche non definitive, ex art. 52, Legge 69/1963;
4. assenza di sanzioni disciplinari, anche non definitive, ex artt. 53, 54, 55 Legge 69/1963. Non si terrà conto della radiazione per morosità;
5. essere in regola con gli obblighi della formazione permanente e con il pagamento delle quote;
6. essere iscritto all'Albo nella Regione in cui ha sede il Consiglio di disciplina territoriale.

In caso di "gravi e ripetute" violazioni della legge o qualora non siano in grado di funzionare regolarmente, il Ministero della Giustizia può commissariare i consigli di disciplina territoriali e nazionali inadempienti: il commissario provvede ad assicurare lo svolgimento delle funzioni dell'organo fino al successivo mandato, con facoltà di nomina dei componenti del Consiglio necessari.

In conclusione, si può affermare che per i giornalisti l'effetto innovativo della riforma degli ordinamenti professionali ha investito due aspetti principali: la novità della formazione permanente continua e la revisione del sistema disciplinare.

Quest'ultima ha privato dopo cinquanta anni i consigli dell'Ordine dei giornalisti del potere di istruire e giudicare i procedimenti disciplinari relativi a propri iscritti che restano, tuttavia, incardinati nell'ambito della giustizia domestica in quanto affidati ad organismi rappresentativi (i consigli di disciplina) di giornalisti designati/eletti dall'istituzione ordinistica.

In conclusione, si può affermare che per i giornalisti l'effetto innovativo della riforma degli ordinamenti professionali ha investito due aspetti principali: la novità della formazione permanente continua e la revisione del sistema disciplinare. Restano sempre aperte due importanti questioni che sono al centro delle iniziative riformatrici dell'Ordine dei giornalisti da tempo perseguite.

Una è la questione del titolo di studio d'accesso, la laurea, e l'altra l'operatività del Consiglio nazionale le cui norme vigenti sulla rappresentanza hanno determinato un ampliamento eccessivo della sua composizione.

Su questi temi, che il DPR 137/2012 non poteva affrontare in quanto avrebbe operato in eccesso di delega, dovrà quindi intervenire il legislatore più volte sollecitato.

Nel 2012, peraltro, non si sono registrate novità legislative che hanno riguardato l'ordinamento professionale, ma anche nuove misure concernenti il lavoro giornalistico con l'importante traguardo conseguito con l'approvazione della legge sull'equo compenso, la legge n. 233 del 31.12.2012, pubblicata nella G.U. del 03.01.2013 n. 2 ed entrata in vigore il 18 gennaio 2013. L'art. 3 di tale legge affida ad una commissione in cui è presente un componente designato dall'Ordine, la definizione dell'equo compenso dei giornalisti iscritti all'albo non titolari di rapporto di lavoro subordinato con quotidiani e con periodici, anche telematici, con agenzie di stampa e con emittenti radiotelevisive, avuto riguardo alla natura e alle caratteristiche della prestazione nonché in coerenza con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato.

La commissione redige, altresì, un elenco dei quotidiani, dei periodici, anche telematici, delle agenzie di stampa e delle emittenti radiotelevisive che garantiscono il rispetto di un equo compenso, dandone adeguata pubblicità sui mezzi di comunicazione e sul sito internet del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La Commissione provvede, inoltre, al costante aggiornamento dell'elenco stesso.

Ennio Bartolotta
Direttore del Consiglio nazionale
dell'Ordine dei giornalisti
Aprile 2014