

PROPOSTA DI LEGGE
D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI PISICCHIO, ZAMPA, MAZZUCA,
PIONATI, MERLO, GIULIETTI, RAO, SALVINI, LEHNER

NORME RELATIVE ALLA RIFORMA DELL'ORDINE DEI
GIORNALISTI

PROPOSTA DI LEGGE

D'iniziativa del Deputato Pino Pisicchio

Norme relative alla riforma dell'Ordine dei giornalisti

L'informazione giornalistica registra ormai da decenni trasformazioni profonde, rapide e continue. I suoi confini sono sempre più indefiniti e l'Ordine dei giornalisti, modellato su una realtà lontana quasi mezzo secolo, incontra molte difficoltà nel governare il cambiamento. Molti operatori dell'informazione lo vivono come una struttura a cui è faticoso accedere, e a volte anche come un ingombro.

L'Ordine dei giornalisti rivendica con orgoglio, pur nelle difficoltà create da norme non più rispondenti alla nuova realtà dell'informazione, l'impegno profuso nella promozione di una cultura dell'informazione, nella tutela dei soggetti deboli, nel forzare le strettoie dell'accesso, nell'introdurre regole deontologiche più severe. Condizione perché questo impegno possa esprimersi pienamente è una riforma radicale che cambi le regole dell'accesso, consenta una formazione permanente, renda possibile una puntuale e rapida applicazione dei principi deontologici, ridefinisca i meccanismi di selezione della rappresentanza. Nel dettaglio, la legge istitutiva dell'Ordine dei Giornalisti, 69/1963, ha compiuto ormai 45 anni. Le impostazioni di principio sono ancora validissime - anzi, si può dire che risultino persino più attuali e importanti oggi - mentre i dettami strutturali e organizzativi richiedono una profonda riforma. Infatti, nel tempo trascorso molte trasformazioni sono avvenute nel campo dell'informazione e dei media (basti pensare ad Internet, fenomeno inedito e largamente rivoluzionario, e al peso della TV come fonte primaria di informazione dei cittadini, quale non poteva essere immaginata all'epoca in cui il legislatore provvedeva a normare la professione giornalistica). Grandi modificazioni sono avvenute anche nella società, e segnatamente nella qualificazione delle attività formative e professionali: su di esse sono intervenute ampiamente le legislazioni nazionali e comunitarie, con riflessi che nel settore del giornalismo sono soltanto indiretti. C'è da sottolineare che le rappresentanze dei giornalisti, in primis proprio quelle dell'Ordine, sollecitano da alcuni lustri un adeguamento normativo. Ricordiamo qui che la Corte Costituzionale, a più riprese ha confermato la legittimità dell'Ordine dei giornalisti, riconoscendo che la legge 69/1963 disciplina esclusivamente il giornalismo come professione, e quindi non limita in nulla l'accesso ai mezzi di informazione come libera espressione del pensiero.

Occorre, infatti, distinguere tra l'informazione e altre libere manifestazioni, come le opinioni e più in generale ogni tipo di espressione. L'informazione, in regime democratico, non soltanto è 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 esplica la legge Gonella all'art. 2. Dire dunque che l'informazione la fanno i giornalisti, ed essi soltanto, lungi dal configurare una esclusione o una limitazione di diritti di tutti, significa invece affermare una garanzia democratica, in continuità con l'articolo 21 della Costituzione che riconosce a tutti il diritto "di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione". In concreto, non potrebbe, e non è riservata ai soli iscritti all'Ordine la facoltà di scrivere sui giornali o esprimersi con altri mezzi che ad essi si possono assimilare.

È competenza dei giornalisti la ricerca, l'elaborazione, il commento, la verifica delle notizie. Non sono di pertinenza giornalistica prestazioni attinenti alle informazioni di servizio, pubblicitarie e di contenuto commerciale.

L'esperienza di questi 45 anni ha fatto emergere i limiti dell'ordinamento attuale – ovviabili in gran parte con una riforma che renda più agile ed effettiva l'azione dell'Ordine dei giornalisti - ma ha anche confermato l'importanza di esso come strumento in grado di dare ancoraggio e certezze normative all'indipendenza del giornalista.

All'attivo del bilancio di lungo periodo stanno diversi fattori. Innanzitutto la promozione de l'applicazione di regole deontologiche sempre più puntuali e severe: per il rispetto dei soggetti deboli e per la tutela dei minori, per svincolare l'informazione da condizionamenti della pubblicità, e per evitare i conflitti di interessi in settori molto sensibili come l'informazione economico-finanziaria e quella rivolta ai consumatori. L'Ordine ha sviluppato in tutto questo periodo la cultura dell'informazione, anche attraverso le scuole di formazione al giornalismo, e promosso iniziative di formazione permanente (in quest'ultimo settore gli interventi sono ancora embrionali, e necessitano di nuovi impegni ed investimenti).

I principi su cui si fonda la legge del 1963 sono dunque pienamente da confermare.

Essi sono ottimamente riassunti nell'art. 2: "è insopprimibile diritto dei giornalisti la libertà di informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui". E ancora: "è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti". Importante per una libera professione anche il comma che recita "Giornalisti e editori sono tenuti a rispettare il segreto professionale sulla fonte delle notizie, quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario di esse.

È ovvia osservazione che, senza queste premesse, lo status del giornalista sarebbe riconducibile a quello di un impiegato, vincolato agli obblighi di fedeltà verso la propria azienda (art. 2105 Codice Civile). Non potrebbe esistere un potere del direttore di testata autonomo rispetto alla proprietà; né il diritto del singolo giornalista di difendersi da censure o modifiche apportate da altri a ciò che ha scritto. Cadendo poi il segreto professionale, le fonti fiduciarie non si sentirebbero tutelate, e la conseguenza sarebbe una pesante limitazione della possibilità di approfondire i fatti per poi riferirli al pubblico.

C'è anche da rilevare che la Consulta, confermando con la sentenza n. 11/1968 la legittimità dell'Ordine ne sottolinea la capacità di tutelare, con la deontologia, "la libertà degli iscritti nei confronti del contrapposto potere economico dei datori di lavoro, compito, questo, che supera di gran lunga la tutela sindacale dei diritti della categoria e che perciò può essere assolto da un Ordine a struttura democratica che con i suoi poteri di ente pubblico vigili, nei confronti di tutti e nell'interesse della collettività, sulla rigorosa osservanza di quella dignità professionale che si traduce, anzitutto e soprattutto, nel non abdicare mai alla libertà di informazione e di critica e nel non cedere a sollecitazioni che possono comprometterla" .

Una riforma della legge dell'Ordine deve perciò mantenere inalterate queste impostazioni di principio, modificando invece alcuni punti specifici che sono:

1. il sistema di accesso alla professione;
2. il meccanismo elettorale che oggi porta ad una dimensione pletorica del Consiglio Nazionale;
3. procedure e organi che intervengono in materia deontologica, per garantire tempestività, equità e trasparenza nei procedimenti disciplinari.

ACCESSO

Da tempo è maturata la consapevolezza che la professione di giornalista, analogamente a molte altre, richiede una base formativa superiore a quella che era prevista dalla legge 69/1963, cioè il diploma di scuola media superiore.

I processi attraversati dalla società, e dalla stessa editoria giornalistica, suggeriscono un approccio differente. Di fatto si constata che nell'ultimo decennio più di 3 su 4 delle persone che sostengono l'esame per diventare professionisti hanno una laurea. L'Ordine dei giornalisti ha stipulato convenzioni con numerose università per corsi specialistici che danno accesso all'esame professionale, nel rispetto della legge e delle norme che definiscono il praticantato. È dunque maturo un cambiamento, che preveda un canale di accesso unico attraverso:

- a) una fase di formazione preliminare coincidente con la laurea (laurea triennale se ci si riferisce al nuovo ordinamento oggi in vigore) conseguita nelle università italiane estere i cui stati riconoscano la reciprocità.
- b) Una seconda fase di specializzazione, di due anni, da realizzare in forme diverse, e cioè:
 - 1) Laurea magistrale in giornalismo che conduca all'esame professionale;
 - 2) Master specifico riconosciuto dall'Ordine dei giornalisti;
 - 3) Scuole di giornalismo collegate ad una struttura universitaria.

La presente proposta di legge si conforma a questi principi ispiratori recependo, all'art. 1, l'impianto suggerito dall'Ordine dei giornalisti con il documento di indirizzo per la riforma.

PUBBLICISTI

I pubblicisti costituiscono un prezioso patrimonio di saperi e competenze, e concorrono in modo sostanzioso all'informazione quotidiana e periodica, stampata e no.

Oggi la via per l'accesso all'elenco dei pubblicisti è il riconoscimento di una attività continuativa nell'arco di almeno due anni. Nessuna prova di ingresso è richiesta.

Nella proposta di legge i giornalisti pubblicisti mantengono i medesimi requisiti di accesso con l'aggiunta però di corsi specifici di cultura e norme che regolano il giornalismo (art. 2) e terminano con una prova conclusiva sulle materie studiate.

La proposta tiene conto (art. 3), inoltre, dei "pubblicisti di necessità", collocati in un elenco che non sarebbe il loro proprio, ma è finora l'unico che possa ospitarli in base alle norme fissate dalla L. 69/1963.

In base alla proposta resta nella disponibilità degli attuali pubblicisti la scelta di rimanervi senza il passaggio all'elenco dei professionisti in una dimensione transitoria.

REGOLE ELETTORALI PER LE CARICHE

Con l'art. 4 vengono indicati nuovi principi relativi alle regole elettorali per l'elezione dei Consiglieri nazionali. Infatti uno dei punti in cui le norme stabilite 45 anni fa appaiono più bisognose di cambiamenti è quello delle modalità di elezioni dei consiglieri nazionali.

Varate in un'epoca in cui gli addetti al giornalismo erano poche centinaia, oggi hanno portato ad una cifra spropositata di consiglieri nazionali (con la certezza che la situazione peggiorerà ancora, se non si interviene).

Infatti, mentre negli anni '60, all'esordio, i consiglieri nazionali erano 45, oggi superano la cifra di 130. Tutto ciò comporta oneri eccessivi, lungaggini, problemi anche di spazio.

Una drastica riduzione del numero dei consiglieri nazionali è, quindi, un obiettivo irrinunciabile della riforma, che si intende cogliere rinviando definizione del procedimento elettorale ad un regolamento da emanarsi a cura del Ministro della Giustizia.

COMMISSIONE DEONTOLOGICA E PROCEDURA DISCIPLINARE

A rendere urgente una modifica delle procedure in campo disciplinare è l'esperienza passata e recente: il Consiglio nazionale funge da tribunale deontologico d'appello rispetto alle deliberazioni dei singoli Consigli regionali. Un collegio formato da più di 130 giudici non raggiunge quasi mai il plenum; rischia continuamente la dispersione e le lungaggini; procedendo a scrutinio segreto richiede tempi enormi anche per decisioni apparentemente semplici: è frequente che il lavoro si paralizzi perché viene meno il numero legale.

Con l'articolo 5 si istituisce, pertanto, una Commissione nazionale deontologica, composta da nove membri espressione del CN, competente in materia disciplinare.

GIURI' PER LA CORRETTEZZA DELL'INFORMAZIONE

L'articolo 6 recepisce la proposta dell'Istituzione di un Giurì per la correttezza dell'informazione.

I rimanenti articoli regolano aspetti procedurali.

Con l'articolo 7 si prevede l'utilizzo anche della posta prioritaria, insieme ad altri strumenti di comunicazione, per la convocazione del Consiglio nazionale. Statuizioni di eguale contenuto procedurale sono nell' articolo 8 e nell'articolo 9.

ARTICOLO 1

REQUISITI PER L'ACCESSO

All'art.29 della Legge 3 febbraio 1963, n.69, aggiungere al primo alinea, dopo le parole "di cui all'art.32", il seguente comma:

Alla prova di idoneità di cui al comma precedente si accede con la laurea in una qualsiasi disciplina o classe unitamente al compimento della pratica giornalistica da svolgersi in alternativa nell'ambito:

- a) di una laurea specialistica o magistrale il cui percorso formativo biennale sia almeno per il 50 per cento costituito da attività pratica orientata alla professione di giornalista e disciplinata sulla base di convenzioni tra l'università e il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti, che verifica anche l'effettivo tirocinio professionale svolto;
- b) di un master universitario biennale il cui percorso formativo sia disciplinato sulla base di convenzioni tra l'università e il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti, che verifica anche l'effettivo tirocinio professionale svolto;
- c) di corsi biennali presso Istituti di formazione al giornalismo riconosciuti con deliberazione del Consiglio nazionale dei giornalisti.

ARTICOLO 2

STATUS DI PUBBLICISTA

All'articolo 35 della Legge 3 febbraio 1963 n. 69, dopo il 1° comma aggiungere:

"L'iscrizione è subordinata all'effettuazione di un colloquio presso il consiglio regionale dell'Ordine cui viene presentata la domanda, concernente le materie previste dalle lettere d), e) del secondo comma, art. 44, del DPR 4 febbraio 1965 n. 115 e successive modificazioni cd integrazioni. La domanda resta sospesa sino all'esito positivo del colloquio. L'effettuazione del colloquio può essere sostituita, dalla frequenza di corsi formativi della durata di almeno 45 ore organizzati dai consiglio regionali o dal consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti",

ARTICOLO 3
NORME TRANSITORIE

Dopo l'articolo 32 della L. 3 febbraio 1963, n. 69, aggiungere il seguente 32 bis

1. Sono ammessi agli esami di Stato di cui all'articolo 32:
 - a) coloro che alla data di entrata in vigore del presente regolamento hanno già svolto il periodo di pratica previsto dal previgente ordinamento;
 - b) coloro che sono iscritti nel registro dei praticanti al compimento del periodo di pratica previsto dal previgente ordinamento

2. Fino alle sessioni di esame di Stato dell'anno 2015 sono ammessi alle prove di esame anche:
 - a) coloro che, in possesso del titolo di studio previsto dal previgente ordinamento, svolgono attività redazionale giornalistica attestata secondo parametri fissati dal consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, che ne assicura l'applicazione, da almeno due anni consecutivi in organi di informazione, quali quotidiani, telegiornali, giornali radio, periodici, agenzie di stampa, giornali telematici regolarmente registrati, purché abbiano seguito, anche via web (e-learning), corsi di formazione teorica e di aggiornamento sulle aree della durata di almeno trecento ore complessive, in strutture abilitate mediante la stipula di convenzione con il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti;

 - b) coloro che, in possesso del titolo di studio previsto dal previgente ordinamento, esercitano la professione giornalistica a tempo pieno e in modo continuativo da almeno cinque anni, comprovata dalla presentazione di un congruo numero di pezzi firmati o di altra documentazione che dimostri l'effettivo e regolare inserimento nella produzione giornalistica di una o più testate, secondo parametri fissati dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, che ne assicura l'applicazione e dalla documentazione del rapporto contrattuale giornalistico esistente, ovvero dalla documentazione degli avvenuti

pagamenti, purché abbiano seguito, anche via web (e-learning) corsi di formazione teorica e aggiornamento sulle aree disciplinari di cui all'articolo 32 comma 4, lettera a), numero 3), della durata di almeno trecento ore complessive, in strutture abilitate mediante la stipula di convenzioni con il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti;

c) Sono altresì ammessi alle prove dell' esame di Stato, fino alle sessioni dell'anno 2013, coloro che in possesso del titolo di laurea abbiano svolto presso aziende editoriali il periodo di pratica previsto dal previgente ordinamento ovvero siano iscritti nel registro dei praticanti al compimento del periodo di pratica previsto dal previgente ordinamento.

ARTICOLO 4

COMPOSIZIONE DEL CN DELL'ORDINE

L'art. 16 della l. n. 69/1663 è così sostituito:

"la composizione del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti e le modalità elettorali per esprimere la rappresentanza saranno dettate da apposito regolamento che sarà emanato dal Ministro della Giustizia".

ARTICOLO 5

COMMISSIONE NAZIONALE DEONTOLOGICA

Dopo l'art. 59 della Legge n. 69/1963 aggiungere il seguente art. 59 bis:

“E' istituita una Commissione nazionale Deontologica competente per le decisioni sui reclami contro le deliberazioni dei consigli regionali in materia disciplinare. Ad essa si applicano le disposizioni di cui al titolo IV della legge n.69/1963.

Le deliberazioni della Commissione nazionale Deontologica che prevedono la sanzione non superiore alla censura hanno carattere definitivo e possono essere impugnate ai sensi dell'art. 63 della legge n. 69/1963.

In caso di sanzione superiore alla censura, la deliberazione della Commissione è sottoposta a ratifica del Consiglio nazionale secondo le disposizioni che saranno definite dal regolamento per i ricorsi”.

Alla lettera b) dell'art. 20 ter del regolamento di esecuzione dopo le parole " ... di cui all'art. 20, lettera d) della legge, sono aggiunte "ad eccezione di quelle in materia disciplinare".

ARTICOLO 6

GRAN GIURI' PER LA CORRETTA INFORMAZIONE

Dopo l'art.65 della Legge 69 del 1963 aggiungere il seguente 65bis:

1. E' istituito presso ogni distretto di Corte di Appello il Giuri per la correttezza dell'informazione, di seguito denominato "giurì", composto da cinque membri, dei quali due nominati dal consiglio dell'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni, due nominati dal consiglio competente dell'Ordine dei giornalisti e uno, con funzioni di presidente, nominato tra i magistrati di Corte d'Appello.
- 2) I membri dei Giurì durano in carica cinque anni non prorogabili. Si applicano le cause di incompatibilità previste per i componenti dell' Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni.
- 3) L'organizzazione e il funzionamento del Giurì nonché le procedure e i termini per l'espletamento del tentativo di conciliazione, sono disciplinati da apposito regolamento emanato dal Ministro della Giustizia d'intesa con il consiglio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti.

ARTICOLO 7

All'art. 24, primo comma, DM giustizia 18 luglio 2003, "Regolamento per la trattazione di ricorsi e degli affari di competenza del CN nell'Ordine dei Giornalisti, dopo le parole "a mezzo raccomandata", aggiungere: "posta prioritaria".

ARTICOLO 8

All'art. 4 L. 3 febbraio 1963 n. 69, al secondo comma sostituire le parole "otto giorni dalla prima" con "quarantotto ore dalla prima".

ARTICOLO 9

Dopo il comma dell'art. 46 del Regolamento di esecuzione della L. 3 febbraio 1963 n. 69 approvato con DPR 4 febbraio 1965 n. 115, aggiungere: "I candidati possono presentare solo due domande di ammissione alla prova di idoneità professionale nell' arco di ciascun anno solare".

