Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 2428

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LANNUTTI, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, GIAMBRONE e MASCITELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 NOVEMBRE 2010

Modifica alla legge 3 febbraio 1963, n. 69, in materia di ordinamento della professione di giornalista

TIPOGRAFIA DEL SENATO (320)

ONOREVOLI SENATORI. – Secondo Ferruccio De Bortoli, direttore di importanti quotidiani legati a Confindustria o ad editori impuri (Corriere della Sera, Il Sole 24 Ore, ecc.): «Il peccato originale della stampa italiana è di avere spesso degli editori che hanno gli interessi prevalenti al di fuori dell'editoria. Editori che a volte cedono alla tentazione di usare i giornali come strumenti da piegare al perseguimento dei propri interessi al di fuori dell'editoria, oppure per dare lustro ad una serie di posizioni personali o come scudo in vicende giudiziarie o come arma di pressione nei confronti di enti locali..».

Secondo Sergio Spini: «Il giornalista è un intermediario di realtà complesse, che devono in qualche modo essere semplificate per un lettore che, grazie a questa opera di intermediazione, diventa a sua volta un cittadino consapevole e quindi un protagonista del suo tempo. Il giornalista si occupa di tutto, riesce a descrivere e ad interpretare la realtà, purchè l'umiltà lo solleciti sempre ad essere preciso nella descrizione, competente ed onesto nell'interpretazione. Queste sono le principali doti del vero giornalista: la passione per il proprio lavoro, l'autonomia intellettuale, l'operosità, la convinzione che nulla gli è dovuto e tutto deve saperselo conquistare, lo spirito di gruppo. Non c'è università che spieghi come tenere la schiena diritta a chi ha madornali propensioni alla riverenza. Ciò non significa trasformarsi in arroganti "signornò", in saccenti che sdottoreggiano sulla vita e sulla morte. Significa difendere la propria autonomia, saper ascoltare e riferire, mettere insieme le notizie e saperle scegliere, stabilire una gerarchia di valori e proporre un ordine di essi. Significa avvicinarsi all'obiettività, che non è lontananza né distacco, che consente di coniugare libertà e responsabilità. L'importante è che un giornalista rimanga una persona libera, autentica nei suoi pregi e nei suoi difetti, anche se ha un padrone. Si può essere persone libere di spirito anche quando si hanno padroni, anche quando si ha un'etichetta addosso. Si tratta di una professione che esalta coloro che hanno la capacità di rimanere spiriti liberi e sono disposti a pagare un prezzo in termini di maggiore precarietà e minori soddisfazioni personali.

Il vero giornalista segue cinque principi: la verità, senza la presunzione di possederla compiutamente; la giustizia, vale a dire l'imparzialità, l'impegno a distinguere i fatti di cronaca dal commento; la libertà, mai disgiunta dalla correttezza professionale; l'umanità, cioè il rispetto di tutte le persone; la responsabilità etica, nella consapevolezza operosa del ruolo pubblico del giornalista».

In una ricerca effettuata da Franco Abruzzo – già presidente dell'Ordine dei giornalisti della Lombardia – sulle sentenze di Cassazione dell'agosto del 2000, si ricorda che l'articolo 2229 del codice civile demanda agli ordini professionali l'esercizio del potere disciplinare sugli iscritti. Anche per i giornalisti vale questo principio: in primo grado (e «in via amministrativa») decidono i Consigli regionali e in secondo grado il Consiglio nazionale. Le deliberazioni sono esecutive. Poi la parola passa al Tribunale della città dove ha sede l'Ordine regionale, quindi alla Corte d'appello, infine alla Corte di cassazione. La Corte di cassazione, suprema in punto di diritto, assicura quindi la uniformità dell'interpretazione anche delle norme racchiuse nella legge 3 febbraio 1963, n. 69 sull'ordinamento della professione giornalistica. Le due fasi (amministrativa e giurisdizionale), in tutto cinque

giudizi, si devono concludere in sette anni e sei mesi (così ha deciso la prima sezione civile della Cassazione con la sentenza n. 10135 del 30 aprile – 14 ottobre 1998). Qualche volta gli articoli di questa legge (oggetto di un referendum abortito nel giugno 1997) sono finiti all'attenzione della Corte costituzionale. Alcuni giudici di merito dubitavano della legittimità di taluni «passaggi» della legge. La Consulta ha superato le critiche di illegittimità affermando nella sentenza n. 11 del 1968: «Il fatto che il giornalista esplica la sua attività divenendo parte di un rapporto di lavoro subordinato non rivela la superfluità di un apparato che [...] si giustificherebbe solo in presenza di una libera professione, tale in senso tradizionale. Quella circostanza, al contrario, mette in risalto l'opportunità che i giornalisti vengano associati in un organismo, che, nei confronti del contrapposto potere economico dei datori di lavoro, possa contribuire a garantire il rispetto della loro personalità e, quindi, della loro libertà: compito, questo, che supera di gran lunga la tutela sindacale dei diritti della categoria e che perciò può essere assolto solo 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 possano comprometterla».

E con la stessa sentenza n. 11 del 1968 della Corte costituzionale ha superato anche le censure al potere disciplinare esercitato dall'Ordine dei giornalisti: «La Corte ritiene, del pari, che i poteri disciplinari conferiti ai Consigli non siano tali da compromettere la libertà degli iscritti. Due elementi fondamentali vanno tenuti ben presenti: la struttura democratica dei Consigli, che di per sé rappresenta una garanzia istituzionale non certo assicurata dalla legge precedentemente in vigore (decreto legislativo luogotenziale 23 ottobre 1944, n. 302), in base alla quale la tenuta degli albi e la disciplina degli iscritti sono state affidate per circa venti anni ad un organo di nomina governativa, e la possibilità del ricorso al Consiglio nazionale ed il successivo esperimento dell'azione giudiziaria nei vari gradi di giurisdizione. L'uno e l'altro concorrono sicuramente ad impedire che l'iscritto sia colpito da provvedimenti arbitrari. Essi, tuttavia, non sarebbero sufficienti a raggiungere tale scopo, se la legge stessa prevedesse, sia pure implicitamente, una responsabilità del giornalista a causa del contenuto dei suoi scritti, e ammettesse una corrispondente possibilità di sanzione, perché in tal caso la libertà riconosciuta dall'articolo 21 della Costituzione sarebbe messa in pericolo e l'articolo 45 della citata legge n. 69 del 1963 – norma di chiusura dell'intero ordinamento giornalistico – risulterebbe illegittimo. Ma la legge non consente affatto una qualsiasi forma di sindacato di tale natura. Se la definizione degli illeciti disciplinari, com'è inevitabile, non si articola in una previsione di fattispecie tipiche, bisogna pur considerare che la materia trova un preciso limite nel principio fondamentale enunciato dalla stessa legge nell'articolo 2. Se la libertà di informazione e di critica è insopprimibile, bisogna convenire che quel precetto, più che il contenuto di un semplice diritto, descrive la funzione stessa del libero giornalista: è il venire meno ad essa, giammai l'esercitarla, che può compromettere quel decoro e quella dignità sui quali l'Ordine è chiamato a vigilare».

La Consulta ha fatto ancora di più con la sentenza n. 505 del 1995, quando ha trasformato i Consigli dell'Ordine dei giornalisti in veri e propri giudici amministrativi (con tutti i risvolti legati al rispetto delle procedure fissate dalla legge professionale n. 69 del 1963, dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 sulla trasparenza amministrativa e dal Codice di procedura civile). La Corte costituzionale, infatti, in questa occasione, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'arti-

colo 56, secondo comma, della legge n. 69 del 1963, ma «interpretando la norma impugnata nel senso che, ove il Consiglio regionale dell'Ordine si limiti a preliminari, "sommarie informazioni", devono ritenersi sufficienti la comunicazione dell'inizio del procedimento e l'invito all'interessato a "comparire". Ma quando l'istruttoria prosegua in quella sede per l'accertamento dei "fatti" attraverso la raccolta di prove, la norma, pur non prevedendo la presenza dell'interessato o del suo difensore nel momento dell'assunzione delle prove a carico, contempla tuttavia per l'"incolpato" forme di contraddittorio e di difesa, stabilendo che i fatti gli siano specificamente "addebitati" e riconoscendo all'incolpato stesso un congruo termine, non solo per essere sentito, ma soprattutto per provvedere alla sua "discolpa" come previsto dalla norma impugnata. Affinché tale facoltà possa efficacemente realizzarsi è necessario sul piano logico-giuridico che essa comprenda la confutabilità delle prove su cui si fondano i pretesi illeciti, previa possibilità di visione dei verbali e di utilizzo di ogni strumento di difesa, non solo attraverso memorie illustrative ma anche con la presentazione di nuovi documenti o con la deduzione di altre prove (compresa la richiesta di risentire testimoni su fatti e circostanze specifiche rilevanti ed attinenti alle contestazioni), che non possono considerarsi precluse. L'organo disciplinare sarà tenuto a pronunciarsi motivando sulle richieste probatorie, in modo da rendere possibile, nella successiva eventuale fase di tutela giurisdizionale, una verifica sulla completezza e sufficienza della istruttoria disciplinare e sul rispetto dei principi in materia di partecipazione e difesa dell'incolpato».

Queste garanzie rispondono ad esigenze minime di ragionevolezza, sia per la gravità delle conseguenze personali che le sanzioni disciplinari, ma anche la sola pendenza del procedimento, determinano – già dalla prima fase della procedura – sui diritti del giornalista, sia per l'interesse pubblico alla completezza della istruttoria, alla correttezza ed imparzialità del procedimento amministrativo disciplinare.

Il codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, accentua il ruolo di «giudice disciplinare» dei Consigli regionali e del Consiglio nazionale dell'Ordine. I Consigli sono già «giudici disciplinari» in base all'articolo 115 comma 2 del Codice di procedura penale (ccp) nei casi in cui i giornalisti violano il divieto posto dall'articolo 114 comma 6 del Cpp, pubblicando le generalità e le immagini dei minorenni «testimoni, persone offese o danneggiati del reato».

La legge istitutiva dell'Ordine dei giornalisti con le sue regole etiche e il Codice sulla privacy con il connesso Codice di deontologia di cui all'articolo 25 della legge 31 dicembre 1996, n. 675, – con le garanzie accordate da entrambe al segreto professionale – formano un sistema inscindibile, che, nel garantire la libertà di critica e di informazione, concretizza, tutelandone l'attuazione, il principio sancito dall'articolo 21 della Costituzione. Così, con la pubblicazione del Codice, l'Ordine dei Giornalisti guadagna punti rilevanti sul terreno della legittimità della sua esistenza.

Diritti e doveri del giornalista

Sono fissati nell'articolo 2 della legge n. 69 del 1963: «È 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 rettificate 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». La Cassazione (Cass. civile, 9 luglio 1991, n. 7543, Mass. 1991) ha riconosciuto agli Ordini il potere di «fissare norme interne, individuatrici di comportamenti contrari al decoro professionale, ancorché non integranti abusi o mancanze, configura legittimo esercizio dei poteri affidati agli Ordini professionali, con la consequenziale irrogabilità, in caso di inosservanza, di sanzione disciplinare».

Procedimento disciplinare

L'apertura è prevista dall'articolo 48 della legge n. 69 del 1963: «Gli iscritti nell'Albo, negli elenchi o nel registro che si rendano colpevoli di fatti non conformi al decoro e alla dignità professionale, o di fatti che compromettano la propria reputazione o la dignità dell'Ordine, sono sottoposti a procedimento disciplinare. Il procedimento disciplinare è iniziato d'ufficio dal Consiglio regionale o interregionale, o anche su richiesta del procuratore generale competente ai sensi dell'articolo 44». Il potere riconosciuto al procuratore generale di «impulso» significa solo che c'è un interesse pubblico affinché la professione giornalistica si svolga in termini corretti.

Ricorrenti fatti di cronaca, anche giudiziaria, vedono coinvolti giornalisti economici in alcuni scandali come l'Affaire Lombardfin, la commissionaria del finanziere Paolo Mario Leati, che riscosse un discreto successo a metà degli anni 70 come finanziere nonostante una condanna precedente per *insider trading* negli USA. Ottiene buoni risultati come speculatore di borsa, è tra gli artefici delle mosse e contromosse su Montedison, Bonomi, Bi-Invest iniziativa Meta ecc., seguendo una clientela importante e facoltosa. Nonostante Lombardfin andasse chiaramente verso la bancarotta, venne difesa sino in fondo anche da parte di vari organi di stampa (molti coinvolti nel crac).

Alcuni giornalisti italiani non praticano l'inchiesta giornalistica perché lavorare stanca e comporta dei rischi professionali. Normalmente vanno sul sito internet «Dagospia», guardano «Striscia La Notizia» o ricopiano le carte che le Procure comodamente forniscono loro in formato elettronico. A volte preparano il «salto della quaglia» dalla professione giornalistica, con articoli compiacenti, agli uffici stampa di banche, assicurazioni e società quotate, con contratti di consulenze milionarie. Occorre impedire che i giornalisti professionisti iscritti all'albo e divulgatori di pubblica informazione, possano operare al servizio degli uffici stampa di società che tutelano i loro interessi, rispetto a quelli più generali; è inoltre necessario impedire che alcuni giornalisti continuino a fregiarsi della professione giornalistica nel momento in cui risultano «organici» con aziende o imprese pubbliche o di natura privatistica, dalle quali ricevono altresì cospicui compensi.

Sin dalla sentenza n. 84 del 1969, la Corte costituzionale affermò che la libertà di comunicazione è la «pietra angolare dell'ordine democratico». Affermò, insomma, che la libertà di informazione non è solo un diritto della persona, o un diritto che contrassegna la cittadinanza individuale. È anche il pezzo fondamentale con cui si costruisce un'organizzazione democratica: fatta di giusti rapporti tra governo e opposizione, partiti politici in concorso tra loro, società civile e il potere istituzionale. Se quel pezzo manca, se l'informazione è muta o a senso unico, non c'è democrazia nell'ordinamento. Anche se non più in modo esclusivo, la figura professionale del giornalista è mezzo attraverso cui si origina la libera informazione. Per questo, l'ordinamento deve dotarsi di strumenti efficienti che non solo tutelino e salvaguardino la trasparenza dell'attività giornalistica ma soprattutto evitino «conflitti di interessi» economici a danno della libera informazione per i cittadini.

Accade spesso, infatti, che soggetti iscritti all'albo dei giornalisti collaborino in modo sistematico ed organico con società di natura privata o pubblica, ricevendo da queste cospicui ricompense di carattere economico e finanziario.

La presente proposta normativa – legificando parzialmente la Carta deontologica dei doveri del giornalista del 1993 – irrigidisce la legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista). E lo fa prevedendo esplicitamente, nella parte relativa ai doveri del giornalista, l'attivazione del procedimento disciplinare, nell'ambito del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, nel caso in cui un giornalista accetti pagamenti ed elargizioni da privati o da enti pubblici, che possano condizionare il suo lavoro e l'attività redazionale o ledere la sua credibilità e dignità professionale.

Queste sono le ragioni che devono spingere il legislatore ad approvare, senza indugio alcuno, il presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 2 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, è inserito il seguente:

«Art. 2-*bis*. - *(Ulteriori doveri in relazione alla trasparenza dell'attività professionale)*. – *1*. Il giornalista non può subordinare in alcun caso al profitto personale o di terzi le informazioni economiche o finanziarie di cui sia venuto comunque a conoscenza, non può turbare inoltre l'andamento del mercato diffondendo fatti e circostanze riferibili al proprio tornaconto.

2. Il giornalista non può scrivere articoli o notizie relativi ad azioni sul cui andamento borsistico abbia direttamente o indirettamente un interesse finanziario, né può vendere o acquistare azioni delle quali si stia occupando professionalmente o debba occuparsi a breve termine.

3. Il giornalista rifiuta pagamenti, rimborsi spese, elargizioni, vacanze gratuite, trasferte, inviti a viaggi, regali, facilitazioni o prebende, da privati o da enti pubblici, che possano condizionare il suo lavoro e l'attività redazionale o ledere la sua credibilità e dignità professionale.

4. Il giornalista non assume incarichi e responsabilità in contrasto con l'esercizio autonomo della professione, né può prestare il nome, la voce, l'immagine per iniziative pubblicitarie incompatibili con la tutela dell'autonomia professionale. Sono consentite invece, a titolo gratuito, analoghe prestazioni per iniziative pubblicitarie volte a fini sociali, umanitari, culturali, religiosi, artistici, sindacali o comunque prive di carattere speculativo.

5. Gli iscritti nell'albo, negli elenchi o nel registro, che si rendano colpevoli di fatti di cui al presente articolo sono sottoposti a procedimento disciplinare ai sensi dell'articolo 48».

€ 1,00