

L'ORDINE NAZIONALE DEI GIORNALISTI

Francesco Occhetto S.I.

Ogni anniversario che merita di essere celebrato è un'occasione per fare bilanci e guardare con speranza al futuro; l'Ordine nazionale dei giornalisti quest'anno compie 50 anni. Istituito dalla legge n. 69 del 3 febbraio 1963, ha configurato l'identità di una professione, ma anche la storia di uomini e donne che, proprio grazie ad esso, hanno modellato il proprio lavoro rendendolo autonomo da altre figure lavorative e autorevole a livello sociale. Mezzo secolo di tante luci — in particolare quella di avere custodito e servito la democrazia —, ma anche di molte ombre legate all'opportunità politica e giuridica di mantenerlo in vita. Così, oggi, il dibattito sull'Ordine continua a esprimere i due modi di concepire il giornalismo italiano: da una parte, considerarlo «un mestiere» che deve vivere con le logiche di mercato proprie delle aziende editoriali senza il bisogno di una protezione (corporativa); dall'altra, ritenerlo «una professione», in cui l'Ordine è il garante della deontologia.

Nel dopoguerra i costituenti scelsero di non approvare l'istituzione di un Ordine dei giornalisti, perché non era una priorità nell'agenda politica, ma tracciarono la strada per la sua costituzione. Questa scelta però non era condivisa da autorevoli giornalisti e uomini politici del tempo; a tale riguardo è nota la posizione di Luigi Einaudi: «Giornalisti sono tutti coloro che hanno qualcosa da dire o che semplicemente sentono di poter dire meglio o presentare meglio la stessa idea che gli altri dicono o presentano male. L'albo è un comico non-senso se, per mezzo di esso, si presume di dare un giudizio sull'attitudine tecnica, sulla capacità di esercitare l'arte, sulla durata più o meno lunga del tirocinio prestato [...]. Non esiste

un albo di poeti e non può esistere un albo di giornalisti»¹. Addirittura i gesuiti delle riviste italiane, soprattutto quelli del Centro di Studi Sociali San Fedele di Milano, che diventarono poi tra i primi giornalisti iscritti all'albo, si opposero all'approvazione dell'Ordine: «Se rimangono in vigore le disposizioni a cui facciamo riferimento, risultano gravemente compromesse e la libertà di stampa e la libertà della cultura e la libertà religiosa e la libertà di associazione»².

Prima di formulare qualsiasi tipo di giudizio, ci sembra opportuno ricostruire alcune tappe della storia dell'Ordine, le ragioni della legge che lo ha istituito nel 1963, i punti della mini-riforma del 2012 per poter rispondere ad alcune domande: si diventa giornalisti con l'iscrizione all'albo, o si può esserlo per competenza e capacità? L'esistenza dell'Ordine è utile per garantire il bene dell'informazione intesa come servizio pubblico? Le nuove forme di giornalismo trovano difesa e protezione nell'Ordine?

La situazione in altri Paesi: cenni comparativi

Attualmente sono iscritti all'Ordine circa 103.000 giornalisti, il triplo della Francia (circa 37.000), il doppio della Gran Bretagna (50.000). Si tratta di una professione ancora molto ambita e sognata dai giovani; però aumentano solamente i giornalisti con lavoro autonomo e parasubordinato (co.co.co), mentre diminuiscono quelli dipendenti³. Il costo annuo dell'iscrizione, che varia da Regione a Regione, si aggira intorno a 100 euro, ma solamente il 45% dei giornalisti è attivo; uno su cinque ha un contratto di lavoro dipendente. Il lavoro subordinato continua a calare (dal 2008 si registra un -5,1%) e l'età media degli attivi cresce. La categoria è segnata anche da una

1. G. FARINELLI - E. PACCAGNINI - G. SANTAMBROGIO - A. IDA VILLA, *Storia del giornalismo italiano. Dalle origini ai nostri giorni*, Torino, Utet, 2002, 323. Luigi Einaudi esprime la sua posizione nelle colonne di *Risorgimento liberale* il 12 dicembre 1945. Egli si ispirava al modello di giornalismo inglese, in cui comitati di garanti concordavano la politica editoriale tra editore e direttore.

2. L. ROSA, «Ordine dei giornalisti e libertà di stampa», in *Aggiornamenti Sociali* 16 (1965) 549-574.

3. Basti riflettere su un dato: dal 2007 al 2011 i gruppi Rsc, Espresso e Mondadori hanno ridotto il personale di circa 3.300 giornalisti, il 21% del loro totale. I dati sono tratti dall'ultimo *Rapporto Lsdi*, «La fabbrica dei giornalisti», <http://www.lsdi.it/2012/la-fabbrica-dei-giornalisti/>

forte disuguaglianza interna: mentre un giornalista dipendente guadagna mediamente circa 62.000 euro l'anno, il reddito degli autonomi nel 2011 ammontava a 12.400 euro e quello dei parasubordinati a 9.700 euro l'anno. Un lavoratore autonomo su quattro dichiara di non riuscire a guadagnare più di 1.500 euro al mese; così il reddito medio dei giornalisti dipendenti è cinque volte superiore a quello degli autonomi. C'è un dato ancora più preoccupante: il numero dei rapporti di lavoro cala dell'1% ogni anno.

Stabilito questo scenario, l'Ordine si pone come una sorta di cornice che va però considerata come un *unicum* (con qualche analogia con il Portogallo e la regione della Catalogna); nella maggioranza dei Paesi europei la professione giornalistica non è neppure disciplinata per legge. La professione in Gran Bretagna e in Irlanda non gode nemmeno di un riconoscimento legale, l'accesso è completamente libero e la difesa dei giornalisti è affidata ai sindacati, che rilasciano «carte d'identità professionali», specificandone l'uso. In Irlanda si diventa giornalisti solamente attraverso il tirocinio in una redazione, perché la professione può essere trasmessa solamente da chi la pratica. Anche in Germania sono i sindacati a confrontarsi con gli editori, ma questi non sono obbligati ad assumere i giornalisti, la cui formazione è certificata dal sindacato attraverso una «tessera stampa». In Danimarca e in Olanda la professione è regolata con lo stesso spirito: i giornalisti danesi, pur non godendo di nessuna protezione legale, devono frequentare un corso di laurea specifico e ottenere una tessera rilasciata dal sindacato; la legge olandese invece riconosce il giornalista, ma rimanda la protezione della professione al sindacato.

In Francia il giornalismo è disciplinato dalla legge, e vi accede «colui la cui occupazione principale regolarmente retribuita è l'esercizio della professione». L'accesso è valutato da una Commissione composta da editori e sindacati, che rilascia la Carta d'identità professionale annuale, rinnovabile solamente se si continua a esercitare la professione. Per la legge francese non sono necessari né titoli speciali né qualifiche: è sufficiente dimostrare che il proprio reddito deriva dall'esercizio della professione, dopo un apprendistato di tre anni in un luogo di lavoro, oppure dopo aver studiato in una scuola di giornalismo. Negli anni Settanta, si distinguevano i giornalisti regolarmente assunti da quelli pagati a cottimo; oggi invece la legislazione

francese, per arginare il fenomeno dei precari e dei giornalisti sottopagati, prevede solamente regolari contratti di lavoro.

In Belgio e in Lussemburgo, per esercitare la professione, l'ordinamento richiede due anni di esercizio e una formazione universitaria specifica. L'elenco dei giornalisti, istituito nello stesso anno di quello italiano, è tenuto da un apposito servizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre il riconoscimento è fatto da una Commissione del Ministero dell'Interno.

In Spagna esiste la *Federación de Asociaciones de la Prensa*, organismo privato a cui aderiscono quasi tutti i giornalisti; per essere iscritti, occorre la laurea di giornalismo o due anni di pratica, se si ha una laurea diversa. Per accedere, non sono previsti esami. Il Portogallo è il Paese che più assomiglia all'Italia per la Corporazione Stampa-Arti grafiche e Tipografi, voluta da A. Salazar. Dal 1979 i giornalisti sono regolati con una legge attraverso uno *status* professionale. Questo quadro comparativo fa sì che sull'Ordine italiano penda una sorta di spada di Damocle: l'Europa potrebbe chiedere all'Italia di uniformarsi al modello di giornalismo europeo.

L'Ordine: un'idea antica nella storia italiana

L'idea di istituire un Ordine e un albo di giornalisti viene da lontano: nel 1877 nasce l'Associazione della Stampa Periodica Italiana, che definisce il giornalismo «come prestazione intellettuale a carattere professionale»; nel 1908 la professione giornalistica viene riconosciuta a livello giuridico con l'istituzione del primo albo⁴. Tuttavia quello dei giornalisti non è figlio della cultura degli Ordini professionali liberali, che nascevano come garanzia per l'ordinamento e indipendenza delle professioni. La sua nascita nel periodo fascista ha portato l'Ordine a essere considerato come una sorta di «brutto anatrocchio» degli Ordini professionali. Quando nel 1925 il ministro di Grazia e Giustizia Alfredo Rocco lo istituisce, la vita del giornalismo subisce una virata: l'albo è inteso non come garanzia di indipendenza, ma come strumento di controllo dello Stato sulla

4. Si trattava di un «riconoscimento funzionale» dato dalle Ferrovie, che concedeva 8 scontrini ferroviari con la riduzione del 75% sulle tariffe a coloro che «fanno del giornalismo la professione abituale, unica e retribuita» (legge n. 406, 9 luglio 1908).

stampa. Per questa ragione la prima preoccupazione della legge n. 2307 del 31 dicembre 1925 era di stabilire che ogni giornale o periodico avesse un direttore responsabile iscritto all'albo professionale dei giornalisti, per poterlo controllare. Albo e Ordine iniziano a non essere concepiti come due rami dello stesso albero. È vero che la legge istituisce l'Ordine e dispone che «l'esercizio della professione giornalistica sia consentito solo a coloro che siano iscritti negli albi stessi», ma soltanto tre anni dopo il Regio decreto del 26 febbraio 1928, n. 384, bloccherà le funzioni dell'Ordine dei giornalisti. La gestione dell'albo passerà allora a un Comitato nominato dal Ministero di Grazia e Giustizia, che durerà fino al 1944.

Caduto il fascismo, il gruppo dirigente della Federazione della Stampa aveva davanti a sé tre diverse scelte per regolare l'Ordine: abolire l'ordinamento professionale; disciplinare *ex novo* l'Ordine con una serie di decreti; apportare correttivi alla legislazione del 1928. Fu scelta quest'ultima soluzione, istituendo una Commissione unica con sede a Roma, che controllasse gli undici albi regionali e potesse fare da ponte con il nuovo ordinamento⁵.

Una prima formula di autogoverno della categoria — i suoi componenti erano designati dal sindacato dei giornalisti italiani — inizia con l'istituzione della Federazione della Stampa (26 luglio 1943), nata presso il Circolo della Stampa di Palazzo Marignoli a Roma⁶. In breve tempo la categoria diventa protagonista di una nuova stagione democratica. La prima assemblea dei giornalisti italiani, tenutasi a Palermo dal 5 al 9 ottobre di quell'anno, chiede di istituire l'albo e di disciplinare giuridicamente la professione. Rimangono ancora ispirativi alcuni passaggi del documento che fu approvato quasi all'unanimità: «La difesa della libertà di stampa e della indipendenza della categoria non è in contrasto con un Ordine dei giornalisti, giuridicamente riconosciuto», che anzi è ritenuto «una garanzia di stabilità professionale, uno strumento di difesa de-

5. Il Decreto luogotenenziale del 23 ottobre 1944, istitutivo della Commissione Unica, rimase in vigore fino al 1963. Dal 1944 al 1957 la Commissione è stata presieduta da Guido Gonella.

6. Il sindacato ottenne dal Governo la formazione di una Commissione Unica, alla quale venivano affidate la tenuta degli 11 albi regionali e interregionali e la disciplina degli iscritti (D.L.L. 23.10.1944), e che è rimasta fino all'approvazione della legge nel 1963.

gli interessi dei giornalisti, un mezzo per moralizzare la categoria»; per questa ragione l'assemblea propose «il divieto legale per gli editori di assumere, e per i non professionisti di prestare la loro opera redazionale nei giornali»⁷.

Nel frattempo il governo De Gasperi aveva presentato al Parlamento un disegno di legge per la stampa; il testo non prevedeva un albo, ma il 12 gennaio 1948 l'assemblea ritenne l'Ordine compatibile con il dettato dell'art. 21 della Costituzione che disciplina la libertà di stampa⁸. La mediazione fu portata avanti dall'on. Andreotti, il quale, il 15 gennaio 1948, propose un emendamento risolutivo, che caratterizzerà la legge sulla stampa. Il dato politico rilevante è la volontà dei padri costituenti, che permetterà alla giurisprudenza di affermare la compatibilità costituzionale tra l'art. 21 della Costituzione e l'albo professionale, «essendo stata la stessa assemblea costituente a riconoscere il principio dell'albo»⁹.

In questo lavoro di mediazione anche la Federazione appoggia la maggioranza dei costituenti democristiani e impone a uno dei più autorevoli giornalisti, l'on. Luigi Einaudi, di non esprimere in assemblea il proprio parere contrario. A favore dell'Ordine, invece, si esprimono altre grandi personalità, come Enrico Mattei e, soprattutto, Enrico De Nicola, il quale riferisce a Gonella questa confidenza di De Gasperi: «Abbiamo il dovere — gli disse De Gasperi — di ripristinare uno *status* che, prima ancora di essere professionale, è politico. Parlare di leggi che garantiscono la libertà di stampa ha un senso soltanto se si dà vita a un Ordine che, tra l'altro, non potrà ignorare né il titolo di studio, né una pratica. Meglio ancora, se avremo un esame al termine di questa pratica»¹⁰.

7. A. VIALI, *Giornalista. La professione, le regole, la giurisprudenza*, Roma, Centro documentazione giornalistica, 2001, 24.

8. L'emendamento che prevedeva «un documento dal quale risulti l'iscrizione (del direttore responsabile) nell'albo dei giornalisti, nei casi in cui questa sia richiesta dalla legge sull'ordinamento professionale», entrerà nel terzo comma dell'art. 5 della legge n. 47/1948, nella quale si introduce il problema del direttore responsabile dell'iscrizione al tribunale, che va considerata una comunicazione, e la responsabilità diretta del Direttore, sia penale sia civile, nell'interesse pubblico.

9. A. VIALI, *Giornalista...*, cit., 26. Il Parlamento cercò di abolire il r.d. 26 febbraio 1928, n. 384, che istituiva l'albo, ma la Federazione della stampa riuscì a far bloccare la legge.

10. Da uno scritto inedito di Angiolo Berti, in A. VIALI, *Giornalista...*, cit. 28.

Anno 1963: nasce l'Ordine dei giornalisti

Riaffermare il principio giuridico dell'albo, nella legge sulla stampa del 1948, apre il dibattito sull'identità, i compiti e il ruolo dell'Ordine. I Congressi di San Remo (1948) e di Riccione (1950) portano alla presentazione di alcune proposte di legge che saranno coordinate e sintetizzate da Gonella, ministro di Grazia e Giustizia, nel disegno di legge n. 1.563 sull'ordinamento della professione giornalistica. I lavori nella Commissione parlamentare durano quasi due anni, dal maggio del 1960 al maggio 1962; lo scontro si polarizza tra la struttura degli albi e il modo di regolare la posizione dei pubblicisti. Il 12 dicembre 1962 il testo viene votato alla Camera, a scrutinio segreto, dalla Commissione Giustizia, e il 24 gennaio 1963 viene votato al Senato dalla Commissione Giustizia riunita in sede deliberante. Soltanto Umberto Terracini si dice «assai sorpreso e umiliato» di sapere che i giornalisti italiani vogliono un Ordine, ma non vota contro. La legge acquista i suoi effetti due anni dopo con il Dpr n. 115/1965.

I compiti che la legge affida all'Ordine sono anzitutto la custodia degli albi e l'esercizio del potere disciplinare sugli iscritti (art. 1), ma anche la cura dell'osservanza della legge professionale; la vigilanza per la tutela del titolo di giornalista; l'amministrazione dei beni dell'Ordine; la redazione dei bilanci consuntivi e preventivi da approvare in assemblea; la vigilanza sulla condotta degli iscritti; la determinazione delle quote di iscrizione annuale. Un solo albo quindi con due elenchi: quello dei professionisti e quello dei pubblicisti¹¹. Mentre gli organi dell'Ordine sono: l'Assemblea, il Consiglio, il Presidente, il Collegio dei revisori dei conti¹².

A livello teoretico, la legge si basa su due principi: riconosce il giornalista come «un professionista» capace di svolgere «un'attività in-

11. Rimane fondamentale una distinzione: sono professionisti coloro che esercitano in modo esclusivo e continuativo la professione di giornalista; sono pubblicisti coloro che svolgono attività giornalistica non occasionale e retribuita, anche se esercitano altre professioni o impieghi (art. 1). Entrambe le categorie devono svolgere la professione in forma continuata; l'aspetto che le differenzia è l'esclusività dell'esercizio. Il riconoscimento del ruolo dei pubblicisti è stato fatto anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 256 del 2 aprile 1971.

12. L'Assemblea è composta da tutti gli iscritti all'albo, si riunisce ogni anno per approvare il bilancio e ogni tre anni per eleggere il Consiglio, che a sua volta elegge il presidente, un vicepresidente, un tesoriere e un segretario. I Consigli regionali sono composti da sei professionisti e tre pubblicisti.

tellettuale a carattere professionale» di natura creativa; attribuisce al giornalismo una rilevanza sociale attraverso l'iscrizione in un albo. La categoria è chiamata dal legislatore ad autogovernarsi e a gestire l'albo; l'Ordine è un ente pubblico con natura giuridica e con poteri di autorità propri della pubblica amministrazione, dovendo vigilare sullo svolgimento dell'attività giornalistica¹³. Il legislatore distingue tra informazione e libere manifestazioni di pensiero. Si tratta di un dato che nella discussione attuale sul giornalismo non è scontato. L'informazione, oltre a essere un diritto per tutti, diventa un dovere per i giornalisti. Nell'art. 2 sono precisati i diritti dei giornalisti, cioè la libertà dell'informazione e di critica, mentre è loro obbligo «il rispetto della verità sostanziale dei fatti, osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede». Rimane rilevante un altro dato che è stato molto ridotto nella portata del suo principio dalla giurisprudenza, che lo ha limitato ai soli professionisti: «Giornalisti ed editori sono tenuti a rispettare il segreto professionale sulla fonte delle notizie, quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario delle notizie». Ma c'è di più. La legge introduce come novità di quel tempo l'esame di idoneità, da svolgere dopo i 18 mesi di praticantato, attraverso un esame di Stato.

Oltre alla tenuta dell'albo, l'Ordine è chiamato a vigilare «sulla condotta e sul decoro degli iscritti», e può adottare provvedimenti disciplinari¹⁴. L'efficacia delle sanzioni però penalizza, come spesso capita, i più deboli. Ultimamente, dopo una sospensione, Feltri ha continuato a scrivere, così come Socci, in seguito a un'espulsione; Farina ha continuato a scrivere sotto pseudonimo; Branchin ha violato regole elementari contro il giudice Misiano. Inoltre, stupiscono alcune votazioni segrete del Consiglio nazionale che hanno assolto giornalisti i quali hanno palesemente violato le norme del divieto di pubblicità. In generale però la legge ha garantito la tutela della libertà e dell'autonomia del giornalista¹⁵.

13. La natura di ente pubblico lo fa appartenere alla pubblica amministrazione (Decreto Legge 29/1993).

14. Le sanzioni previste sono: 1) l'avvertimento, per abusi o mancanze lievi; 2) la censura, per abusi e mancanze gravi; 3) la sospensione dall'esercizio della professione da due mesi a un anno, quando si compromette la propria dignità professionale; 4) la radiazione dall'albo. La legge prevede il reintegro solamente dopo 5 anni dal giorno della radiazione, su richiesta dell'interessato. L'Ordine ha avuto finora nove Presidenti.

15. Cfr C. MALAVENDA - C. MELZI D'ERIL - G. ENEA VIGEVANI, *Le regole dei giornalisti. Istruzioni per un mestiere pericoloso*, Bologna, il Mulino, 2012.

Dottrina e giurisprudenza

Subito dopo la sua approvazione, un coro di voci affermò: «La legge è nata vecchia». Così, nel corso degli anni la giurisprudenza è stata costretta ad apportare una serie di rammendi, il primo dei quali è la definizione di «professione giornalistica», che il legislatore aveva ommesso. È giornalista, secondo la Corte di Cassazione (23 novembre 1983, n. 7.007), colui che «con attività tipicamente, anche se non esclusivamente intellettuale» provvede alla ricerca, raccolta, elaborazione o commento di notizie destinate a essere diffuse tramite organi di informazione. Questa definizione chiarisce, anche per il dibattito attuale, che il giornalista svolge un'attività non semplicemente «di diffusione», come in genere compie un comunicatore, ma di «mediazione intellettuale e di elaborazione di notizie»¹⁶. Ci chiediamo: la notizia si limita a essere solo ciò che i giornalisti elaborano e decidono come tale¹⁷?

In più di una occasione la Corte ha ribadito la legittimità dell'esistenza di un Ordine che «ha il compito di salvaguardare, *erga omnes* e nell'interesse della collettività, la dignità professionale e la libertà di informazione e di critica dei propri iscritti» (sentenza n. 71/1991). La tesi è convincente? La realtà potrebbe spingerci a dire il contrario, sia per l'esistenza del sindacato, sia per le funzioni corporative che l'Ordine esercita. Invece, secondo la Corte, la legittimità dell'Ordine in relazione all'art. 21 Cost. nasce dall'«attività professionale giornalistica» e non dal diritto all'uso dei media come mezzi di libera manifestazione del pensiero. Esso sarebbe violato se la legge avesse imposto ai soli giornalisti di scrivere.

Rimane un punto di non ritorno nell'ordinamento: con la sentenza n. 11/1968 la Corte stabilisce che quella dei giornalisti è una professione e non

16. G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, Milano, Mondadori, 2005, 109. Questa definizione permetterà di includere nella categoria dei giornalisti i fotoreporter, gli operatori televisivi, i vignettisti ecc. fino ai comunicatori del web.

17. La giurisprudenza tende a essere ambigua su questo punto. Nella sentenza del 9 maggio 1990, n. 4.547, la Cassazione afferma che il giornalista è colui che «con opera intellettuale provvede alla raccolta, elaborazione o commento delle notizie destinate a formare oggetto di comunicazione interpersonale attraverso gli organi di informazione, mediando tra il fatto di cui acquisisce la conoscenza e la diffusione di esso attraverso un messaggio (scritto, verbale, grafico o visivo) necessariamente influenzato dalla personale sensibilità e dalla particolare formazione culturale e ideologica».

un mestiere¹⁸. Il dibattito è tutt'altro che chiuso. L'Ordine ha dovuto resistere a forti attacchi; tra questi ricordiamo la proposta di abolizione attraverso il referendum del 15 giugno 1997, che non ha raggiunto il quorum dei votanti¹⁹.

La dottrina contraria all'Ordine ritiene che le logiche corporative dell'Ordine contrastino con la libertà di espressione e che il giornalismo non sia una professione che richiede «conoscenze tecniche imprescindibili». Secondo il costituzionalista Paolo Barile, la professione non si presenta come «sapere specifico», ma come l'esercizio continuativo, esclusivo e retribuito, della libertà di pensiero a favore di un'impresa editoriale. Secondo parte della dottrina, il giornalismo non è una professione che tutela un preciso interesse pubblico, come avviene per i medici, gli avvocati, gli ingegneri, gli architetti ecc. I giornalisti stessi dipendono da aziende editoriali in cui esiste un potere gerarchico che vincola l'attività del dipendente²⁰.

La mini-riforma

La recente riforma dell'Ordine, iniziata nel 2011, va inquadrata nel processo di liberalizzazione delle professioni deciso dall'allora ministro

18. Nella sentenza n. 11 del 21-23 marzo 1968 la Corte ritiene 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 di categoria e che perciò può essere assunto 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». La stessa posizione della Corte è stata confermata nelle sentenze n. 71/1991 e n. 38/1997. Cfr G. FARINELLI - E. PACCAGNINI - G. SANTAMBROGIO - A. I. VILLA, *Storia del giornalismo italiano. Dalle origini ai nostri giorni*, Torino, Utet, 2002, 326.

19. Il quesito è stato votato dal 30,1% degli aventi diritto, dei quali il 65% era in favore dell'abrogazione dell'Ordine, il 34,5% per il mantenimento. La Consulta ha dichiarato ammissibile il referendum, ritenendo che l'Ordine dei giornalisti non sia essenziale alla tutela della libertà di espressione sancita dall'art. 21 della Costituzione, ma ha anche aggiunto: «Non può sorgere il dubbio che, con l'eventuale esito abrogativo del referendum, possano venir meno l'attività giornalistica professionale, la disciplina contrattuale del rapporto di lavoro, o i canoni deontologici inerenti a tali attività». La Corte ha così rimandato alla responsabilità del legislatore di dirimere la tensione tra professione e mestiere.

20. Cfr P. BARILE, «Vecchi e nuovi motivi di incostituzionalità dell'Ordine dei giornalisti», in *Problemi dell'informazione* 14 (1989) 7-17. Anche la Corte Europea dei diritti dell'Uomo, con la sentenza del 27 novembre 2012 ha dichiarato che nessun giornalista può appellarsi, se ha pubblicato fatti non veri, non verificati, o in mala fede.

dell'Economia Tremonti²¹. I suoi criteri ispirativi riguardavano la formazione continua, la divisione tra deontologia e attività amministrativa degli enti, l'assicurazione obbligatoria, le regole di accesso, la libertà di pubblicità informativa. Nel 2011 sembrava che i pubblicisti che non accedono all'albo attraverso l'esame di Stato venissero esclusi dalla categoria. In realtà i problemi che sono emersi erano altri e, al momento dell'applicazione, la composizione del Consiglio nazionale e l'accesso alla professione non hanno avuto una soluzione adeguata.

È condivisibile l'analisi del direttore del Consiglio nazionale dell'Ordine, Ennio Bartolotta, sulla riforma: «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 di 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»²².

I cambiamenti sono due: la gestione della giustizia deontologica non verrà più esercitata dai Consigli regionali e nazionale, ma da un Collegio territoriale di disciplina, la cui nomina è definita dal Presidente del tribunale sulla base di una rosa fornita dal Consiglio regionale. Il Consiglio sarà composto da 9 membri, il Collegio giudicante sarà formato da tre. Il Collegio di disciplina nazionale, nominato per la prima volta dal Consiglio nazionale lo scorso 14 dicembre 2012, è formato da 12 membri, eletti tra i consiglieri in carica che hanno cessato le funzioni amministrative e rimarranno consiglieri di disciplina. Finora, invece, il Consiglio giudicante era composto dall'intero Consiglio nazionale (150 giornalisti: 73 pubblicisti a 77 professionisti).

21. L'iter della riforma si basa su alcuni passaggi legislativi: il decreto legge n. 138/2011; la legge n. 148 del 14 settembre 2011; il D.L. n. 1/2012 convertito nella legge n. 27/2012. In quasi ogni legislatura in Parlamento viene presentato un progetto di riforma dell'Ordine. Per approfondire l'argomento, cfr G. ZUCHELLI, «Ordine dei giornalisti: una riforma dopo il referendum», in *Aggiornamenti Sociali*, 2/1988, 133-145.

22. E. BARTOLOTTA, «L'Ordine dei giornalisti», in corso di pubblicazione. Lo scritto integra lo studio del medesimo autore: «La legge e il regolamento», in M. PARTIPILO - S. NATOLI, *La professione del giornalista*, Roma, Centro documentazione giornalistica, 2010, 411-434.

L'altra novità riguarda la formazione permanente: tutti gli iscritti all'albo, a partire dal 2014, avranno l'obbligo e l'opportunità — aggiungiamo noi — di acquisire in un triennio 60 crediti (ogni ora vale due crediti), attraverso attività riconosciute come aggiornamento dall'Ordine o da soggetti autorizzati. Ci sarà la possibilità di conoscere nuove modalità lavorative, materia deontologica, aspetti fiscali, di economia, ma anche aspetti culturali e tecnologici (nuovi media, internet...) che richiedono un continuo aggiornamento.

Va riconosciuto lo sforzo del legislatore di distinguere le funzioni amministrative da quelle disciplinari, che restano pur sempre affidate, nel caso dell'Ordine dei giornalisti, ai soli iscritti all'albo, e di assicurare la terzietà di divisione di ruoli, ma la riforma non colma la crisi della gestione interna dell'Ordine; non si disciplinano né l'accesso né le regole di rappresentatività e composizione del Consiglio nazionale²³. Può funzionare, ed essere utile per la vita dell'Ordine, un Consiglio nazionale di 150 membri (quasi la metà sono giornalisti pubblicisti) che si riunisce a Roma, dovendo sopportare un costo ingente per la sola organizzazione?

Alcune considerazioni finali

L'Ordine ha una triplice funzione: tutela il diritto costituzionale della libertà di stampa; controlla l'osservanza delle norme deontologiche professionali; si occupa della formazione permanente dei suoi iscritti. Tuttavia queste finalità sono rimesse in discussione dagli stessi iscritti. Se ci si limita a contestare un comportamento etico, perché non può essere giudicato dal pubblico che può cambiare testata, o dal direttore? Inoltre, in questione c'è il modo in cui le norme si applicano. I giornalisti nel 1963 erano pochi e tutti assunti come dipendenti dalle varie testate. I pubblicisti (avvocati, commercialisti, sacerdoti, politici ecc.) erano giornalisti che portavano opinioni specifiche come esperti. A partire dalla metà degli anni Settanta il mondo del giornalismo

23. Una possibile riforma organica dell'Ordine rimane il «Documento di indirizzo per la riforma dell'Ordine dei giornalisti», Positano, 16 e 17 ottobre 2008. Il Consiglio nazionale ha proposto di superare la divisione professionisti/pubblicisti, permettendo a tutti di arrivare all'esame di Stato e alla definizione di giornalista come «chi svolge la professione e vive di quel lavoro». Ma la proposta di riforma non è stata mai approvata dal Parlamento, né fatta propria dal Ministro.

cambia la sua identità; nascono radio libere e televisioni private. Il caso di *Lotta continua* rimane nella storia come emblematico: decide di nascere senza direttore responsabile. È un caso estremo che indica come il modo di fare giornalismo rivendichi indipendenza dall'Ordine, che a sua volta fatica ad accompagnare i nuovi processi di giornalismo, resiste alle radio che chiedono l'accesso dei loro collaboratori e insegue le conseguenze della rivoluzione tecnologica. Tra gli anni Settanta e Ottanta molti giornali e radio libere non riescono a garantire occupazione stabile, e nasce il precariato. Ci si vuole esprimere, ma mancano i mezzi e i soldi; le testate nascono e muoiono velocemente.

A metà degli anni Settanta, nasce un pubblicismo diverso da quello pensato dalla legge: esso è costituito dai giornalisti che svolgono in modo esclusivo la professione, ma non vengono remunerati come i professionisti²⁴. Sorge un problema legato al principio di giustizia: tra pubblicisti storici, quelli obbligati, i primi precari e i professionisti con una retribuzione regolare (piuttosto alta) con la possibilità di chiedere a 55 anni il prepensionamento e a 60 di andare in pensione²⁵. Sono gli anni dei privilegi — assistenza medica integrativa, sconti su aerei e treni, accesso agli spettacoli ecc. — che fanno perdere all'interno dell'Ordine il senso della solidarietà e producono vere e proprie classi diverse.

L'Ordine è costretto a trovare rimedi. Negli anni Novanta, nonostante il riconoscimento del praticantato d'ufficio, delle scuole di giornalismo e l'estensione dell'accesso all'Ordine, le tensioni, invece di placarsi, si aggravano. Oltre il 70% dei neo-giornalisti professionisti arriva da un praticantato d'ufficio; il praticantato tradizionale (art. 35) giunge al suo capolinea. Le aziende editoriali scelgono di favorire la precarizzazione, di non far entrare quasi più nessuno in redazione e di estendere l'area dei contratti atipici. La scelta di sfrut-

24. I due possibili contratti per i professionisti sono il Fieg-Fnsi e l'Aeranti Corallo. I rapporti di lavoro regolati dal contratto nazionale dei giornalisti (Fieg-Fnsi) sono passati dai 18.051 del 2011 ai 17.983 del 2012 (-0,38%). Sono così cresciuti i ricorsi agli ammortizzatori sociali e ai contratti di solidarietà.

25. La delicata condizione dei pubblicisti pone una questione di libertà, come ha precisato uno dei pubblicisti del Consiglio nazionale: «Per la legge sulla stampa solo gli iscritti agli albi possono dirigere i giornali e ogni altra pubblicazione. Se si limita eccessivamente l'esistenza dei pubblicisti [...], chi dirigerà tante pubblicazioni, in particolare nel mondo del volontariato o dell'associazionismo, garantendo che non scivolino nella "stampa clandestina"?» (L. COBISI, «La riforma dell'Ordine. Cosa potrebbe cambiare soprattutto per i pubblicisti», 23 gennaio 2012, in www.ucsi.it sezione Toscana).

tare la manovalanza giornalistica si rivela economicamente vantaggiosa, ma editorialmente, professionalmente e moralmente discutibile.

Ogni anno circa mille persone sostengono l'esame per diventare giornalisti professionisti; soltanto il 10% dei candidati proviene da un contratto di praticantato, e il 20% dalle scuole di giornalismo. La maggior parte dei praticanti sono d'ufficio. L'orientamento è quasi univoco: fare in modo che l'accesso passi solamente dalle scuole di giornalismo, le quali però ogni anno costano da 5.000 a 9.000 euro²⁶. Ci chiediamo: una famiglia di livello basso può permettersi un costo così alto? Non c'è il rischio che l'accesso sarà permesso soltanto a coloro che hanno mezzi economici? Come si risolve questa situazione? E le nuove forme di giornalismo potranno avere un certo tipo di riconoscimento?²⁷. È importante non vendere sogni irrealizzabili ai ragazzi. Le borse di studio sono poche, i posti da occupare molto pochi; in più, la professione non si «impara», ma si «trasmette» da maestro ad allievo, come in una bottega artigiana. Stabilire che le scuole diventino la corsia privilegiata per accedere all'esame, perché le redazioni non riconoscono loro i mesi di praticantato, è iniquo. Va vista invece come una conquista la recente legge sull'equo compenso che l'attuale presidente dell'Ordine, Enzo Iacopino, ha voluto insieme al sindacato.

Ma, più in generale, l'Ordine con gli organismi di categoria (Fnsi, sindacato, Inpgi, Istituto nazionale di previdenza) è chiamato a gestire un cambiamento epocale del sistema editoriale, che è soprattutto culturale ed etico; al suo interno coesistono professionisti di vecchio stampo, professionisti che sono diventati tali attraverso i nuovi settori del giornalismo, come gli addetti stampa, o i *freelance* che si offrono sul mercato, le varie nature di pubblicisti che hanno un peso determinante per l'elezione delle cariche. Il diritto-dovere sancito dalla legge del 1963 del rispetto della «verità sostanziale dei fatti» è un argine che salvaguarda l'inflazione dagli editori e

26. Nell'ordinamento universitario i corsi di laurea di giornalismo sono nati a partire dal 1996. Ogni anno ne sono riconosciuti circa 1.000/1.200; dalle 12 scuole escono circa 300 laureati; le scuole sono a Salerno, Urbino, Bari, Perugia, Bologna, Torino, Milano Statale, Milano Cattolica, Milano Iulm, Suor Orsola Benincasa di Napoli, Luiss di Roma, Lumsa di Roma.

27. Cfr www.repubblicadeglistagisti.it

dai gruppi di potere. Il principio richiede che la retribuzione sia adeguata; il precariato sottopagato renderà utopico il principio di autonomia. Davanti a questo scenario, la categoria può ripensarsi soltanto riacquistando lo spirito delle professioni liberali. Il lavoro va cercato, come ad esempio per gli uffici stampa, i giornalisti invitati per eventi *ad hoc* ecc. Riformarsi significa adeguarsi alle forme moderne di associazionismo europeo e riacquistare la credibilità davanti a un'opinione pubblica che ha poca fiducia nella categoria. Questo nuovo cambio di paradigma richiede dai giornalisti che non esercitano, pensionati compresi, di lasciare l'Ordine, oppure di diventare emeriti e di non incidere nel governo²⁸. Rimane poi l'«esercito» dei pubblicisti il cui accesso andrebbe riportato allo spirito della legge del 1963. Recentemente il Consiglio nazionale dell'Ordine ha approvato un regolamento provvisorio per riconoscere come professionisti tutti quei pubblicisti che lavorano da anni «in modo esclusivo e continuo»; questa condizione permetterà loro di accedere all'esame.

La tessera non indica uno *status*, deve semplicemente essere il mezzo che rende pubblica l'attività di guardiano della democrazia. Ci auguriamo che il compimento della riforma avviata nel 2012 si basi su due punti qualificanti: *a)* subordinare l'iscrizione all'albo all'effettivo esercizio della professione; *b)* creare un albo speciale degli emeriti che hanno smesso di esercitare senza diritto di voto.

Insomma, a nostro parere, solamente liberalizzando l'accesso (soprattutto per i giovani) e operando le necessarie potature dell'attuale sistema, l'Ordine potrà arrestare la lenta implosione che anticipa qualsiasi tipo di scioglimento formale.

28. Un esercito di circa 46.200 giornalisti iscritti, che dal 1° ottobre 2012 non ha nessuna posizione Inpgi: si tratta del 46% dei giornalisti italiani. Inoltre, molti giovani aspettano un riconoscimento, soprattutto per quelli che lavorano nell'*online*.