

# La riforma delle funzioni disciplinari dell'Ordine dei Giornalisti un anno dopo: prime considerazioni

Eugenio Ambrosi

## ABSTRACT

La riforma degli Ordini professionali avviata dal Governo nel 2011 è intervenuta nell'ambito di un più ampio processo di liberalizzazioni finalizzate ad uniformare alcune delle norme che regolavano la vita degli Ordini.

Anche l'Ordine dei Giornalisti è stato coinvolto in questo processo, nonostante alcune specificità peculiari del suo essere sorte dopo la nascita della Costituzione. Organizzato su un organo nazionale e su strutture territoriali, l'uno e le altre dotati di reciproca autonomia ed indipendenza nell'ambito di quanto previsto dalla legge istitutiva n. 69/1963, l'Ordine era stato investito dalla norma del doppio compito di vigilare sull'attività dei propri iscritti e di garantire l'esercizio delle funzioni disciplinari nei confronti dei medesimi.

La riforma, avviata nel 2011 e giunta a compimento con l'adozione dell'ultimo Regolamento attuativo alla fine dello scorso marzo 2014, nel confermare la natura amministrativa delle funzioni disciplina-

ri le ha sottratte ai Consigli regionali e nazionale, affidandole a nuovi organi: i Consigli di disciplina territoriali e nazionale, e separandole dalla funzione di vigilanza, lasciata invece in carico ai Consigli regionali e nazionale.

La presentazione a questi ultimi, in occasione delle assemblee di fine marzo destinate all'approvazione dei documenti annuali contabili, è stata per la prima volta accompagnata da una Relazione annuale proposta dai presidenti dei Consigli di disciplina sull'attività svolta.

## PAROLE CHIAVE

ORDINE DEI GIORNALISTI;  
FUNZIONI DISCIPLINARI;  
CONSIGLIO DI DISCIPLINA TERRITORIALE;  
DEONTOLOGIA PROFESSIONALE;  
ETICA DELLA COMUNICAZIONE.

## INTRODUZIONE

**E'** trascorso un anno da quando il neo-costituito Consiglio di disciplina territoriale (Cdt) dell'Ordine dei Giornalisti (OdG) del Friuli Venezia Giulia (FVG) si è insediato.

A seguito della relazione presentata dal presidente del Cdt all'assemblea del Consiglio regionale (CR) dell'OdG FVG il 31 marzo per l'esame dei documenti contabili annuali, si può tracciare un primo bilancio dell'attività di tale organo, cercando di individuare ed analizzare in particolare gli aspetti rivelatisi di maggiore complessità nella gestione delle funzioni disciplinari a livello territoriale.

All'Albo dei giornalisti FVG al 30 novembre 2013 erano iscritti 594 giornalisti professionisti e 1983 pubblicisti, 3 erano i giornalisti stranieri, 13 i praticanti e 162 gli iscritti all'elenco speciale.

Come noto, la riforma degli Ordini professionali è stata avviata dal Governo nel biennio 2011/12 con la legge 14 settembre 2011, n. 148 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" nell'ambito di un più ampio processo di liberalizzazioni finalizzate ad uniformare, per quanto possibile, alcune delle norme che ne regolavano la vita.

Si deve qui sottolineare, peraltro, il fatto che l'OdG è unico ma, diversamente da altri Ordini

ni professionali esistenti in Italia prima della Costituzione (ordine dei medici, degli avvocati, degli ingegneri), organizzato su un organo nazionale e su strutture territoriali, l'uno e le altre dotati di reciproca autonomia ed indipendenza nell'ambito di quanto previsto dalla legge istitutiva n. 69/1963; legge che, tra le altre cose, aveva definito l'impugnazione delle sanzioni disciplinari di cui qui si tratta atto di natura amministrativa e da proporsi al Consiglio Nazionale (CN) dell'OdG prima della riforma, ad un apposito Consiglio di disciplina nazionale (Cdn) oggi, a sua volta organo di giustizia amministrativa.

La legge di riforma ha presentato da subito, anche per questa particolare struttura organizzativa, alcune difficoltà di interpretazione e certamente non a caso il Regolamento in materia di ricorsi innanzi al Consiglio di disciplina nazionale ha avuto un iter particolarmente complesso ed è stato approvato dal Ministro di Giustizia e pubblicato sul Bollettino Ufficiale del Ministero appena il 31 marzo 2014.

#### IL QUADRO DI RIFERIMENTO GIURIDICO

Il Cdt ha dunque avviato le proprie attività in un quadro normativo di riferimento ancora in corso di costruzione e decodificazione, completato come visto ad attività ormai avanzata.

Tale quadro, tenendo conto in particolare di quanto di stretta competenza territoriale, è ora costituito dal combinato disposto delle seguenti norme:

- Codice civile, art. 2229
- Legge 3 febbraio 1963 n. 69 "Ordinamento della professione di giornalista"
- Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1965 n. 115 "Regolamento per l'esecuzione della legge 3 febbraio 1963 n. 69"
- Legge 14 settembre 2011, n. 148 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", art. 3, c.5, lett. f)
- Decreto del Presidente della Repubblica 7 agosto 2012, n. 137 "Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148", artt. 8 e 12

- "Regolamento delle funzioni disciplinari dell'Ordine dei Giornalisti", adottato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine il 14 dicembre 2012

- "Regolamento in materia di ricorsi innanzi al Consiglio di disciplina nazionale", deliberato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine il 12 marzo 2013, approvato con Decreto del Ministro di Giustizia 22 febbraio 2014 e pubblicato sul Bollettino Ufficiale del Ministero n. 6 del 31 marzo 2014.

E' altresì necessario ricordare che l'art. 8 c. 11 del citato DPR 137/2012 ha precisato che "Restano ferme le altre disposizioni in materia di procedimento disciplinare delle professioni regolamentate, e i riferimenti ai consigli dell'ordine o collegio si intendono riferiti, in quanto applicabili, ai consigli di disciplina".

Mentre il successivo art. 12, c.2 ha statuito che "sono abrogate tutte le disposizioni regolamentari e legislative incompatibili con le previsioni di cui al presente decreto, fermo quanto previsto dall'articolo 3, comma 5-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, e fatto salvo quanto previsto da disposizioni attuative di direttive di settore emanate dall'Unione Europea".

Poiché, come detto, l'insieme di tali disposizioni è andato a modificare in maniera anche consistente la legge istitutiva 3 febbraio 1963, n. 69 "Ordinamento della professione di giornalista", come aggiornata da ultimo dal D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150, che governava l'espletamento delle funzioni disciplinari, giova richiamare brevemente l'articolato che ne deriva per quanto attinente a tali funzioni.

In principio vi è l'art. 2229 del Codice civile, che demanda agli Ordini professionali l'esercizio del potere disciplinare sugli iscritti, principio valido anche per i giornalisti: in via amministrativa, in primo grado decidono ora i Collegi di disciplina territoriale, quindi l'omologo nazionale; poi, eventualmente in via giurisdizionale, la parola passa al Tribunale della città ove ha sede l'Ordine regionale, quindi alla

Corte d'appello ed infine alla suprema istanza della Corte di Cassazione. L'insieme dei cinque giudizi afferenti alle due fasi non può superare i sette anni e sei mesi, così ha stabilito la prima sezione civile della Cassazione con sentenza n. 10135 del 30 aprile 1998<sup>1</sup>.

Il "Titolo I. Dell'Ordine del giornalisti, Capo I. Dei Consigli dell'Ordine regionali o interregionali" chiarisce che "tanto gli Ordini regionali e interregionali, quanto l'Ordine nazionale, ciascuno nei limiti della propria competenza, sono persone giuridiche di diritto pubblico", indicazione importante per lo svolgimento dell'attività del Cdt, di natura amministrativa e da ricondursi tra l'altro alle previsioni della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, come ormai pacificamente condiviso. Al riguardo, vedasi tra l'altro la decisione n. 11 del CN OdG 30 marzo 2011, che ha dato ragione alla ricorrente Beatriz Miranda Garcia nei confronti dell'OdG del Lazio, che non aveva rispettato un termine procedurale di 10 giorni previsto per l'appunto da tale norma<sup>2</sup>.

All'Ordine appartengono dunque, *ex lege*, i giornalisti professionisti e i pubblicisti, iscritti nei rispettivi elenchi dell'Albo, con la distinzione che sono professionisti coloro che esercitano in modo esclusivo e continuativo la professione di giornalista, pubblicisti coloro che svolgono attività giornalistica non occasionale e retribuita anche se esercitano altre professioni o impieghi. La professione di giornalista, si noti, non un mestiere, distinzione questa che tornerà utile quando si parlerà di etica e deontologia.

Le funzioni relative alla tenuta dell'Albo di cui all'art. 1 c. 5 della legge istitutiva sono ancora oggi affidate per ciascuna regione o gruppo di regioni ad un Consiglio dell'Ordine; quelle relative alla vigilanza, a loro volta previste dal medesimo art. 1 c. 5, sono affidate agli stessi soggetti mentre l'esercizio delle funzioni rela-

tive alla disciplina degli iscritti è oggi affidato ai ricordati Cdt e, rispettivamente, al Cdn.

In questo quadro, in materia di doveri dei giornalisti, l'art. 1 c. 2 della l. 69/1963 precisa che "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".

Il successivo art. 20, tra le attribuzioni del Consiglio nazionale, oltre a quelle demandategli da altre norme, prevede che il Consiglio decide, 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, sui ricorsi in materia disciplinare e deve redigere inoltre il regolamento per la trattazione dei ricorsi e degli affari di sua competenza, da approvarsi dal Ministro della giustizia. Ovviamente, a seguito della riforma, sui ricorsi in materia disciplinare è oggi competente il Consiglio di disciplina nazionale.

Tale previsione va letta con quanto previsto dal "TITOLO III. Della disciplina degli iscritti" della legge, interamente dedicato a questo ambito:

- l'art. 48 "Procedimento disciplinare": "Gli iscritti nell'albo, negli elenchi o nel registro, che si rendano colpevoli di fatti non conformi al decoro e alla dignità professionali, 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'art. 44"; e l'art. 49 "Competenza", ambedue modificati dalla riforma, vanno letti insieme: oggi la riforma prevede che il Cdt possa istruire e portare sino alla eventuale sanzione un procedimento disciplinare esclusivamente

1 Al riguardo cfr. B. Grossi., *Etica del giornalismo*, pag. 23 in A. Fabris (a cura di), *Guida alle etiche della comunicazione*, Pisa, 2004.

2 Un commento è reperibile nel Massimario 2012 sul sito [www.ordinedeigiornalisti.it](http://www.ordinedeigiornalisti.it).

su segnalazione del CR dell'Ordine presso il quale è iscritto l'incolpato, una volta che questo abbia verificato la possibile sussistenza di una violazione disciplinare.

Se l'incolpato è membro di tale CR il procedimento disciplinare è rimesso al Consiglio dell'Ordine designato dal CN;

- l'art. 50 "Astensione o ricusazione dei membri del Consiglio dell'Ordine", è a sua volta superato dalla legge di riforma, fermo restando che l'astensione e la ricusazione dei componenti del Consiglio sono regolate dagli articoli 51 e 52 del Codice di procedura civile<sup>3</sup>, in quanto applicabili.

Sull'astensione, quando è necessaria l'autorizzazione, e sulla ricusazione decide lo stesso

<sup>3</sup> Art. 51 CPC "Astensione del giudice"

Il giudice ha l'obbligo di astenersi:

1 se ha interesse nella causa o in altra vertente su identica questione di diritto;

2 se egli stesso o la moglie è parente fino al quarto grado o legato da vincoli di affiliazione, o è convivente o commensale abituale di una delle parti o di alcuno dei difensori;

3 se egli stesso o la moglie ha causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori;

4 se ha dato consiglio o prestato patrocinio nella causa, o ha deposto in essa come testimone, oppure ne ha conosciuto come magistrato in altro grado del processo o come arbitro o vi ha prestato assistenza come consulente tecnico;

5 se è tutore, curatore, amministratore di sostegno, procuratore, agente o datore di lavoro di una delle parti; se, inoltre, è amministratore o gerente di un ente, di un'associazione anche non riconosciuta, di un comitato, di una società o stabilimento che ha interesse nella causa.

In ogni altro caso in cui esistono gravi ragioni di convenienza, il giudice può richiedere al capo dell'ufficio l'autorizzazione ad astenersi; quando l'astensione riguarda il capo dell'ufficio, l'autorizzazione è chiesta al capo dell'ufficio superiore.

Art. 52 C.P.C. Ricusazione del giudice

Nei casi in cui è fatto obbligo al giudice di astenersi, ciascuna delle parti può proporre la ricusazione mediante ricorso contenente i motivi specifici e i mezzi di prova.

Il ricorso, sottoscritto dalla parte o dal difensore, deve essere depositato in cancelleria due giorni prima dell'udienza, se al ricusante è noto il nome dei giudici che sono chiamati a trattare o decidere la causa, e prima dell'inizio della trattazione o discussione di questa nel caso contrario.

La ricusazione sospende il processo.

Consiglio di disciplina. Se, a seguito di astensioni e ricusazioni, viene a mancare il numero legale, il presidente del Cdt rimette gli atti al CR dell'Ordine designato dal CN. Il Consiglio così designato, se autorizza l'astensione o riconosce legittima la ricusazione, si sostituisce al Consiglio dell'Ordine cui appartengono i componenti che hanno chiesto di astenersi o che sono stati ricusati; altrimenti restituisce gli atti per la prosecuzione del procedimento;

- nulla è invece innovato per quanto concerne le sanzioni disciplinari di cui agli artt. 51. *Sanzioni disciplinari*; 52. *Avvertimento*; 53. *Censura*; 54. *Sospensione*; 55. *Radiazione*, fermo restando che la competenza è trasferita al Cdt, che al termine del procedimento pronuncia eventuali sanzioni disciplinari, previa audizione dell'incolpato, e le comunica all'interessato a mezzo ufficiale giudiziario come al procuratore generale nonché al Consiglio nazionale dell'Ordine, si ritiene a mezzo del CR, che ne curerà -innovazione portata dalla riforma- l'annotazione all'Albo, così garantendo la necessaria trasparenza del procedimento e l'opportuna conoscenza ai cittadini dell'eventuale comportamento scorretto del giornalista.

- L'art. 56 "Procedimento" della legge istitutiva è invece profondamente innovato e in buona misura lo è anche l'art. 57 "Provvedimenti disciplinari: notificazione". La separazione dell'attività di vigilanza dalle funzioni disciplinari, quest'ultime affidate a livello locale ai Consigli ed ai Collegi di disciplina territoriale, ha portato alla revisione completa delle modalità di svolgimento del procedimento amministrativo e della successiva notificazione delle sanzioni eventualmente inflitte.

Il CR dell'Ordine è il motore del procedimento, che non può essere avviato dal Cdt se non su suo input; il Cdt a sua volta istruisce, valutandolo in via preliminare, l'esposto, affinché sia archiviato, trasferito o affidato ad un Collegio di disciplina territoriale costituito al suo interno; ed è questo che, in piena autonomia, sviluppa le attività di istruzione e decisione delle questioni disciplinari. Dandone poi comunicazione formale alle parti interessate.



- Anche l'art. 58 "Prescrizione" rimane sostanzialmente in vigore, laddove prevede che l'azione disciplinare si prescrive entro cinque anni dal fatto; e che, nel caso che per il fatto sia stato promosso procedimento penale, il termine decorre dal giorno in cui è divenuta irrevocabile la sentenza di condanna o di proscioglimento. E analogamente rimane in vigore l'art. 59 "Reiscrizione dei radiati".

Per quanto concerne il "TITOLO IV. Dei reclami contro le deliberazioni degli organi professionali", gli artt. 60 "Ricorso al Consiglio nazionale", 61 "Procedimenti disciplinari", 62 "Deliberazioni del Consiglio nazionale" sono stati innovati dal più volte richiamato Regolamento in materia di ricorsi innanzi al Cdn.

Tale Regolamento all'art. 1 prevede che le deliberazioni del Cdt pronunciate in materia disciplinare possono essere impugnate dall'interessato e dal Procuratore generale competente con ricorso motivato al Cdn nel termine di trenta giorni. I termini sono perentori e decorrono dal giorno in cui è notificato il provvedimento. Separatamente o nello stesso ricorso può essere presentata richiesta motivata di sospensiva della sanzione.

Il ricorso (art. 4) è presentato direttamente al Cdn, redatto su carta da bollo con tre copie in carta libera allegate ed una in formato elettronico, dopo di che la segreteria del Cdn chiede copia di tutti gli atti relativi al procedimento impugnato al Cdt competente, che vi provvede entro 7 giorni a mezzo PEC.

#### INSEDIAMENTO ED AVVIO DELL'ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO DI DISCIPLINA TERRITORIALE

L'art. 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*) dispone che con decreto del Presidente della Repubblica emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"<sup>4</sup>, gli ordinamenti profes-

<sup>4</sup> L'art. 7, c. 2 della L. 400/1988 recita: "Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio

sionali dovranno essere riformati entro 12 mesi per recepire una serie di principi tra i quali, sub lettera f) "gli ordinamenti professionali dovranno prevedere l'istituzione di organi a livello territoriale, diversi da quelli aventi funzioni amministrative, ai quali sono specificamente affidate l'istruzione e la decisione delle questioni disciplinari e di un organo nazionale di disciplina. La carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale è incompatibile con quella di membro dei consigli di disciplina nazionali e territoriali.... omissis".

#### DESIGNAZIONE DEI MEMBRI E LORO SOSTITUZIONE. FUNZIONI DI PRESIDENTE E SEGRETARIO

La riunione d'insediamento del neo costituito organo si è tenuta il 4 marzo 2013 a Trieste, convocata dal Presidente dell'Ordine, dopo che con lettera prot. N. 190/2013 del 28 gennaio 2012, ai sensi dell'art. 8 c. 3 del DPR 137/2012, il Tribunale di Trieste aveva comunicato all'OdG FVG l'elenco dei designati al costituendo Consiglio di disciplina territoriale.

I criteri in base ai quali il Presidente del CR dell'Ordine aveva proposto la lista dei candidati e la successiva designazione da parte del Presidente del Tribunale dovevano essere individuati con regolamento adottato, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della riforma, dal CN dell'Ordine, previo parere vincolante del Ministro vigilante. E proprio l'adozione del Regolamento delle funzioni disciplinari dell'Ordine dei Giornalisti deliberata dal CN dell'Ordine il 14 dicembre 2012, preso atto del parere favorevole espresso sul testo proposto con propria nota gab.03/12/2012.0042799.U, ha permesso ad inizio 2013 di sbloccare l'impasse e permettere l'avvio della procedura di designazione.

dei ministri, sentito il Consiglio di Stato (e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta), sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari".

Il presidente del CR dell'OdG FVG il 21 gennaio aveva così trasmesso al Tribunale di Trieste un elenco di 18 giornalisti iscritti per due terzi all'albo dei professionisti ed un terzo a quello dei pubblicitari, nella misura di due terzi uomini ed un terzo donne. La *ratio* utilizzata nell'occasione discende dal combinato disposto

- dell'art. 3 della legge istitutiva *"I Consigli regionali o interregionali sono composti da 6 professionisti e 3 pubblicitari, scelti tra gli iscritti nei rispettivi elenchi regionali o interregionali, che abbiano almeno 5 anni di anzianità di iscrizione .omissis. in regola con il pagamento dei contributi dovuti all'Ordine"*;

- con l'art. 1 c. 3) del Regolamento delle funzioni disciplinari dell'Ordine dei Giornalisti, che era stato appena adottato dal CN dell'Ordine il 14 dicembre 2012 dopo il previsto parere del Ministro di Giustizia (nota gab. 03/12/2012.0042799 dd. 3.12.2012), che prevede, per quanto concerne la composizione dei Collegi di disciplina territoriale, gruppi di lavoro individuati in seno al Cdt per la trattazione dei singoli procedimenti istruiti, la presenza di due professionisti ed un pubblicitario, almeno uno dei quali donna;

- e con l'art. 4 del medesimo Regolamento che innova profondamente in materia di requisiti posseduti dai candidati: 10 anni di anzianità; assenza di condanne penali per reati non colposi; assenza negli ultimi 10 anni di sanzioni disciplinari, anche non definitive; essere in regola con la formazione permanente e con il pagamento delle quote; essere iscritto all'albo nella regione in cui ha sede il Cdt.

Un insieme di previsioni, come si vede, tra le quali non figura una specifica competenza di natura amministrativo-giuridica.

La riunione fu presieduta, sulla base del richiamato Regolamento, dal consigliere -incidentalmente, professionista- di maggiore anzianità d'iscrizione all'Albo, designato in quanto tale a fungere da presidente del nuovo organo disciplinare, mentre le funzioni di segretario venivano assegnate, dalla medesima norma, a quello di minore anzianità -incidentalmente, pubblicitario.

Ambedue i nominati presentarono all'indomani dell'insediamento le dimissioni

dall'organismo per motivi di salute e, rispettivamente, professionali; il presidente dell'Ordine ne chiese la sostituzione ex art.3 del citato Regolamento delle funzioni disciplinari dell'OdG, inviando come previsto nuovi quattro nominativi, di cui tre uomini, nel rispetto dell'Albo di appartenenza dei dimissionari, al Tribunale, che subito provvede alla sostituzione; già in occasione della seconda riunione i due nuovi membri -un professionista ed un pubblicitario- erano stati nominati ed il Consiglio, convocato dal consigliere più anziano di iscrizione fu così in grado di continuare nei propri lavori, con un nuovo presidente (professionista) ed un nuovo segretario (pubblicista), ancora una volta individuati in base al criterio di maggiore e minore anzianità d'iscrizione. Tale procedura si è ripetuta in occasione delle dimissioni di un terzo consigliere senza creare intoppi al funzionamento dell'organo.

Da notare che il successivo Regolamento per i ricorsi innanzi al Cdn prevede la nomina, al suo interno, di un vice presidente, fattispecie non prevista invece per i Cdt.

L'attività del Consiglio e dei Collegi è supportata, dal punto di vista amministrativo, dai funzionari della Segreteria dell'Ordine, che ha anche messo a loro disposizione una pagina dedicata sul proprio sito web.

Come previsto dall'art. 1 del Regolamento delle funzioni disciplinari, il Cdt FVG ha adottato un protocollo unico relativo alle questioni disciplinari; le spese di funzionamento di tale organo sono a carico del CR dell'Ordine, al quale il Presidente del Cdt ha già relazionato sull'attività svolta e riferito agli iscritti in occasione dell'Assemblea per l'approvazione del bilancio consuntivo 2013.

Nel tempo è stata ricercata anche una più stretta collaborazione con gli analoghi organi territoriali e nazionale, al fine di un reciproco scambio di esperienze. Collaborazione, questa, che potrebbe agevolare la proposizione, al CR dell'OdG, da parte del Cdt, di un Regolamento interno per la definizione delle questioni disciplinari per quanto possibile omogeneo ad analoghi documenti in via di adozione da parte di organi omologhi.

POTERE DI VIGILANZA  
E FUNZIONI DISCIPLINARI.  
AVVIO DEL PROCEDIMENTO.

Per quanto riguarda l'Ordine dei Giornalisti, la legge di riforma ha innanzitutto separato il potere di vigilanza dall'esercizio delle funzioni disciplinari, in passato ambedue di competenza dei Consigli regionali e nazionale, lasciando il primo a questi ultimi e demandando le seconde a organi di nuova costituzione: i Cdt a livello regionale/interregionale e, a livello centrale, il Cdn.

Dalla natura amministrativa del procedimento innanzi ai Cdt (come pure al Cdn) derivano almeno due conseguenze procedurali: l'applicazione, per gli aspetti non espressamente dichiarati dalla legge, delle norme processuali civilistiche; l'applicazione della legge 241/1990 sul procedimento e la trasparenza degli atti amministrativi, che prevede espressamente l'accesso agli atti e la partecipazione al procedimento dell'interessato<sup>5</sup>.

La comprensione di questo nuovo assetto non è stata immediata né indolore, da una parte perché ha innovato sottraendo ai Consigli regionali il potere di giudicare direttamente i propri iscritti, dall'altra perché ha affidato ai nuovi organi di disciplina il mero compito di "istruire e decidere le questioni disciplinari", con ciò intendendosi gli atti che dall'esaurimento degli atti introduttivi portano sino alla decisione; negando quindi loro la capacità di avviare il procedimento disciplinare, su impulso di terzi interessati ad esso Cdt estranei ovvero autonomamente su segnalazione di varia provenienza.

Proprio questa difficoltà ha fatto sì che anche presso l'OdG FVG vi sia stata all'inizio qualche incertezza sulla procedura da attivare per governare i rapporti tra CR e Cdt, in particolare nella fase di verifica della competenza a valutare la sussistenza o meno del *fumus criminis*.

Nel subentrare nelle funzioni al Consiglio regionale dell'OdG il Cdt si è trovato una serie di fascicoli aperti da quell'organismo e ricevuti

<sup>5</sup> cfr. A. Vitali, *Il procedimento e le sanzioni disciplinari*, pag. 185, in M. Partipilo, *La deontologia del giornalista*, Roma, 2009.

per competenza; si è trovato con nuovi fascicoli trasmessi in corso d'opera dal Consiglio regionale; si è trovato destinatario di istanze avanzate direttamente al neo costituito organo disciplinare; si è trovato destinatario di segnalazioni da parte di membri dello stesso Cdt, investiti *ad personam* da colleghi giornalisti di casi di natura potenzialmente disciplinare; si è trovato di fronte a *notiziae criminis* assunte direttamente dai propri membri.

Per semplificare questo passaggio, nelle prime due riunioni il Cdt ha incontrato il presidente del CR, che ha presentato una relazione sulla gestione dei procedimenti disciplinari da parte del CR negli ultimi anni; nonché un avvocato del Foro di Trieste da molti anni attivo nell'assistenza legale a giornalisti e direttori di testate coinvolti in cause di lavoro.

Se apparentemente semplice è l'interpretazione della previsione relativa alla competenza in materia di decisione delle questioni disciplinari, più controversa è l'interpretazione relativa all'istruzione delle medesime.

A seguito della riforma, infatti, il CR continua a vigilare per la tutela del titolo di giornalista in qualunque sede, anche giudiziaria, e svolge ogni attività diretta alla repressione dell'esercizio abusivo della professione individuando i casi oggetto di possibile intervento disciplinare e lasciandone poi in toto la responsabilità amministrativa al Cdt. Tale attribuzione si ricollega direttamente alla natura di organismo rappresentativo dell'Ordine, a sua volta preposto alla tutela di tutti gli interessi pubblici della categoria professionale. Al detto potere di tutela "a valenza esterna" si accompagna quella sfera di attribuzioni direttamente connesse alla peculiare natura dell'Ordine, che è quella di garantire l'osservanza delle norme di etica professionale; questa natura si ricollega al potere di tutela a "valenza interna", nella sua applicazione ai solo appartenenti all'Ordine.

Pertanto, ogni Consiglio "vigila sulla condotta e sul decoro degli iscritti" (art. 11, lett. f), l. n. 69/1963) e può avviare d'ufficio, ovvero anche su richiesta del Procuratore Generale, nei confronti di coloro che si rendano colpevoli di fatti non conformi al decoro o alla dignità professionale, o di fatti che compromettano la

propria reputazione e la dignità dell'Ordine, un'azione disciplinare (art. 48, ult. comma, legge n. 69/1963), essendo però ora disgiunta la competenza per il giudizio disciplinare, posta in capo al Cdt presso il Consiglio dell'Ordine al quale è iscritto l'incolpato.

Al riguardo, si è verificato il caso di un esposto proposto al Cdt e da questo girato, per competenza, al CR dell'Ordine, sulla cui competenza l'esponente del ricorso ha peraltro espresso le proprie riserve, riservandosi di ricorrere al Consiglio nazionale di disciplina.

Dei 14 fascicoli presi in carico nel primo anno di attività dal Ctd FVG, ricordati nella Relazione annuale, alcuni avrebbero probabilmente potuto essere archiviati direttamente dal CR, laddove fossero stati oggetto di una prima valutazione di merito al fine di verificare la non manifesta infondatezza e, in questo caso, archiviare la pratica, trasmettendo tale decisione (entro 30 giorni a mezzo ufficiale giudiziario) all'autore dell'esposto ed al competente Procuratore generale del Tribunale di Trieste.

Analogo termine temporale, 30 giorni, è previsto per la presa in carico dei fascicoli da parte del Cdt, termine peraltro ordinatorio, ma soprattutto nella farraginoso fase di avvio attività non sempre è stato possibile dare puntuale riscontro a tale *deadline*.

Quello che invece, pur nelle difficoltà contingenti e con qualche sbavatura iniziale, il Cdt è riuscito a garantire è stata la regia complessiva della gestione dei fascicoli ad esso affidati, grazie anche alla continuità data alla convocazione mensile dell'organo ed alla fattiva partecipazione alle riunioni puntualmente garantita dai consiglieri.

#### I COLLEGI DI DISCIPLINA TERRITORIALE

L'art. 8, c. 2 del Dpr 137/2012 prevede che *“I collegi di disciplina, nei consigli di disciplina territoriali con più di tre componenti, sono comunque composti da tre consiglieri e sono presieduti dal componente con maggiore anzianità d'iscrizione all'albo o, quando vi siano componenti non iscritti all'albo, dal componente con maggiore anzianità anagrafica”*. Nel rispetto di quanto previsto per gli organi dell'Ordine, ciascun Collegio va

costituito da tre consiglieri, due professionisti ed un pubblicista, dei quali almeno uno donna. E' a questi Collegi che spetta poi istruire il procedimento e decidere in merito alle questioni disciplinari ad esso sottoposte.

Analogamente a quanto previsto per il Cdt, il consigliere più anziano d'iscrizione all'albo svolge le funzioni di presidente, quello più giovane di segretario; nulla vieta che il presidente o il segretario istruiscano la pratica in prima persona, ma nell'esperienza qui allo studio tale funzione di relatore è stata il più delle volte attribuita al terzo consigliere.

Una volta entrato a regime, il Cdt ha nominato al proprio interno tre Collegi, permanenti, ai quali a turno vengono assegnate le pratiche che il Consiglio ritiene meritorie di avvio di procedimento disciplinare. Tutte le riunioni dei Collegi convocate hanno avuto luogo con la presenza dei tre componenti, necessaria a pena di invalidità.

A seguito della sostituzione di un consigliere, il Consiglio si è trovato nella necessità di verificare se il nuovo consigliere all'interno del Collegio cui era stato designato avesse titolo o meno ad assumere il ruolo di presidente: il dubbio originava dal fatto che lo stesso risultava più anziano come professionista ma meno anziano come iscrizione all'albo. In questo caso, sulla base di quanto previsto dal Regolamento, è stata valutata preponderante l'anzianità di iscrizione all'albo.

#### ETICA E DEONTOLOGIA

Un ulteriore interessante ambito problematico emerso è quello concernente la previsione che l'iscritto abbia compromesso in qualche misura con la sua condotta la propria dignità professionale, sino a rendersi incompatibile con la permanenza nell'albo.

La Corte Costituzionale con propria sentenza n.11/1968, escludendo che il potere disciplinare possa risolversi in una forma di sindacato sul contenuto degli scritti del giornalista, ha affermato che l'intera materia trova un limite nell'art. 2 della legge n. 69/1963, intendendo implicitamente che le fattispecie d'illecito disciplinare vadano costruite in relazione alla



violazione dei doveri deontologici sanciti dalla legge istitutiva.

Ma quale è il nesso tra etica della comunicazione ed etica nella comunicazione? E tra queste ed il codice deontologico? Il termine deontologia rimanda alla sfera del dovere, a ciò che bisogna o meno fare, nella misura in cui è prescritto da una normativa condivisa all'interno di un gruppo professionale, nella fattispecie giornalisti, operatori televisivi, comunicatori pubblici, etc. iscritti all'Ordine che si sono dati un'autoregolamentazione nell'ambito della loro attività professionale, definendo formalmente i vari codici deontologici. E fornendo quindi una risposta di natura giuridica ad una serie di problemi di carattere etico<sup>6</sup>.

La deontologia caratterizza qualcosa che si deve fare, che il giornalista deve osservare nel dare attuazione a diritti e doveri attinenti all'esercizio della professione sanciti dall'art. 2 della legge istitutiva: *“È diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà di 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”*.

Diritti e doveri del giornalista costituiscono dunque il parametro di correttezza, obiettività e completezza informativa la cui violazione nell'ambito di un'attività *“professionale”* quale è quella giornalistica comporta l'esercizio da parte dell'Ordine di un potere sanzionatorio pubblico. Tale potere giustifica l'esistenza dell'Ordine e la sua funzione al servizio dei singoli e della collettività.

Ma il successivo art. 48 *“Procedimento disciplinare”* va oltre, prevedendo che *“Gli iscritti nell'albo, negli elenchi o nel registro, che si rendano colpevoli di fatti non conformi al decoro e alla*

*dignità professionali, o di fatti che compromettano la propria reputazione o la dignità dell'ordine, sono sottoposti a procedimento disciplinare”*.

Il comunicatore viene così caricato di una sua particolare responsabilità, che gli deriva dal sentirsi vincolato non solo da prescrizioni giuridiche provenienti dalla sua sfera professionale ma anche da un qualcosa di cui è lui stesso portatore; e con questa nozione di responsabilità si entra nel campo dell'etica.

E' qui che ci si deve confrontare con logiche di *“etica standard”*: etica della virtù, dell'utilitarismo, in cui la valutazione morale è basata sull'autore dell'azione, il giornalista, o sull'azione stessa, la notizia, piuttosto che con quelle di *“information ethics”*, ovvero di pura deontologia professionale, sconfinando nel campo dell'etica pubblica, intendendosi con tale termine l'insieme dei principi e delle conseguenze delle azioni di chi vuole svolgere una funzione al servizio della comunità<sup>7</sup>.

A questi, giornalista ma ovviamente anche ad un politico o ad un funzionario viene chiesto di adeguare il proprio comportamento a precise responsabilità all'interno della comunità di riferimento. Karl-Otto Apel ed Jürgen Habermas hanno –seppur in maniera difforme– separato l'etica nella comunicazione, alla quale possiamo riferire il codice deontologico, dall'etica della comunicazione, che presuppone *“una serie di principi e regole, universalmente condivisi ed accettati, che possono orientare e sorreggere l'agire umano in questo campo così delicato e complesso. Proprio la ricerca di riferimenti validi in generale costituisce l'aspetto più qualificante dell'etica della comunicazione, altrimenti si rischia di finire o in un moralismo spicciolo ... oppure di limitarsi alla concezione di una serie di regole, con il loro bagaglio di divieti e di sanzioni...”*<sup>8</sup>.

Va da sé che la necessità di una forte coscienza etica negli agenti dell'informazione è oggi più che mai indispensabile: la moralità del giornalista contribuisce alla sua credibilità e diventa essa stessa preconditione di libertà ed autonomia di esercizio della professione

7 cfr. M. Partipilo, *Etica e deontologia del giornalista*, pag.26., in M. Partipilo (a cura di), *La deontologia del giornalista*, Roma, 2009.

8 *ib.* M. Partipilo, pag. 24.

6 Al riguardo, cfr. A. Fabris, *Etica della comunicazione*, Roma, 2006, pag. 52.

e contemporaneamente fondamento morale per l'esercizio di una professione anziché di un mestiere. Al punto che qualche studioso rimarca che "proprio l'assenza di una diffusa sensibilità morale è ciò che oggi fa nascere l'esigenza di un'etica della comunicazione"<sup>9</sup>.

D'altronde, secondo dottrina, "la violazione delle norme del sistema etico lede direttamente i valori della categoria e, quindi, è perseguibile solo ad istanza di quei soggetti che la rappresentano", cioè i Consigli dell'Ordine<sup>10</sup>; vi è indubbiamente "una discrezionalità - nei limiti determinati dalla legge e garantiti dalla impugnabilità dei provvedimenti disciplinari dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria - della giurisdizione professionale nella individuazione delle fattispecie concrete e nella gradazione delle sanzioni da infliggere, valutati il nesso di causalità e la condotta complessiva dell'iscritto. I fatti non conformi alla dignità e al decoro professionale riguardano, da un lato, il corretto esercizio dell'attività professionale giornalistica e dall'altro anche la condotta dell'iscritto nella sua vita di relazione, cioè tutti quei fatti che ne possono ledere l'immagine anche se posta in relazione ad attività estranee all'esercizio professionale"<sup>11</sup>.

In qualche modo è intervenuto anche il giudice a ribadire questa visione professionalizzante del giornalismo: la Cassazione (Cass. Civ., 9 luglio 1991, n. 7543, Mass. 1991) ha riconosciuto all'Ordine il potere di "fissare norme interne, individuatrici di comportamenti contrari al decoro professionale, ancorché non integranti abusi o mancanze, (che) configura legittimo esercizio dei poteri affidati agli Ordini professionali, con la conseguenziale irrogabilità, in caso di inosservanza, di sanzione disciplinare": all'operatore dell'informazione viene quindi richiesto di "vivere onestamente", ancorché nessuna lesione sia stata arrecata di diritti e interessi particolari<sup>12</sup>. Ne consegue che in sede disciplinare possono assumere rilevanza fatti e comportamenti che

9 In materia particolarmente interessante è il testo di A. Fabris, *Etica della comunicazione*, Milano, 2006, pag. 35, al quale si rimanda.

10 al riguardo, cfr. A. Vitali, cit., pag. 186.

11 al riguardo, cfr. A. Vitali, cit., pag. 195.

12 al riguardo, cfr. F. Abruzzo, *I fondamenti giuridici della deontologia*, in M. Partipilo (a cura di), *La deontologia del giornalista*, Roma, 2009.

toccano la credibilità del giornalista e conseguentemente la sua dignità professionale e quella dell'Ordine cui appartiene, al punto che ne viene arrecato un *vulnus* grave alla dignità dell'Ordine inteso come comunità di professionisti vincolati ad un insieme di regole inviolabili e intangibili<sup>13</sup>.

Non solo: la Cassazione (Sez. Un. Civ. 20.12.2007, n. 26810, Mass. 2007) ha affermato che nello ambito della violazione di legge va compresa anche quella delle norme dei codici deontologici degli Ordini professionali, trattandosi di norme giuridiche obbligatorie vevolevoli per gli iscritti all'albo, che integrano il diritto oggettivo ai fini della configurazione dell'illecito disciplinare<sup>14</sup>.

#### IL PANORAMA INTERNAZIONALE

In questo contesto, pare interessante riportare alcuni estratti da una raccolta delle Carte deontologiche professionali di alcuni dei principali Paesi occidentali come pure di alcuni Paesi arabi effettuata da un docente di etica della comunicazione della Luiss di Roma, che ha esteso la sua ricerca ad alcune importanti testate giornalistiche<sup>15</sup>; con la necessaria sottolineatura che si tratta di realtà in cui non esiste un Ordine professionale dei giornalisti né, men che meno, una legge che lo regola, come ben puntualizza la decisione in materia disciplinare del Consiglio Regionale Lombardia del 22.11.1993: "Essere e apparire: l'essere dei giornalisti è racchiuso nell'art. 2 della legge professionale, mentre l'apparire è racchiuso nell'art. 48":

- Carta dei doveri professionali dei giornalisti francesi

*Adottata dal sindacato dei giornalisti francesi nel 1918; modificata e completata dal sindacato nel 1938*

Un giornalista degno di tale nome:

... omissis ...

rispetta la giustizia e dà massima priorità;

... omissis ...

13 *ib.*, pag. 67.

14 *ib.*, pag. 56.

15 Al riguardo, cfr. la ricca documentazione contenuta nel CD allegato a P. Scandaletti, *Etica e deontologie dei comunicatori*, Roma, 2005.

- Codice deontologico per la professione giornalistica in Spagna

*Adottato dalla Federazione della stampa spagnola, Siviglia, 28 novembre 1993*

Premessa

... omissis ...

Di conseguenza quando assumono questi obblighi, e come una vera garanzia che il giornalista offre alla società spagnola, che egli serve, i giornalisti capiscono che devono mantenere, collettivamente o individualmente, comportamenti incensurabili quando vengono dall'etica e dalla deontologia dell'informazione.

... omissis ...

- Codice di comportamento dei giornalisti britannici

*Unione nazionale dei giornalisti britannici (NUJ), 29 giugno 1994*

Un giornalista ha il dovere di mantenere la più alta professionalità e i più alti modelli etici.

... omissis ...

- Codice deontologico dei giornalisti americani

*Associazione di giornalisti professionisti, 1996*

Preliminare

... omissis ...

L'integrità professionale è la pietra angolare della credibilità del giornalista.

I membri dell'Associazione prendono atto di tali comportamenti etici ed adottano questo Codice per dichiarare i principi e i criteri delle regole professionali.

- Codice etico Washington Post

*16 febbraio 1999*

... omissis ...

In particolare

... omissis ...

Il nostro comportamento privato come pure il nostro comportamento professionale non deve portare il discredito alla nostra professione o al Post.

#### COSTI DI FUNZIONAMENTO

Incidentalmente, un aspetto scarsamente considerato ma che potrebbe avere riflessi an-

che pesanti sul bilancio dei Consigli regionali è quello legato ai costi del singolo procedimento disciplinare, che la norma mette a capo del bilancio del Consiglio regionale di competenza: costi legati in particolare all'agibilità dei Collegi, oltre che dei Consigli, ed alle procedure legali di comunicazione degli atti, previste a mezzo di ufficiale giudiziario, atteso che ogni procedimento affidato ad un Collegio presuppone un minimo di due sedute ed un'audizione dell'incolpato, con relativi rimborsi di trasferta; almeno due invii al giornalista incolpato competente a mezzo ufficiale giudiziario ed al pubblico ministero. Senza dimenticare che anche una segnalazione al Consiglio regionale ritenuta da questo manifestamente infondata rende poi necessaria una comunicazione di archiviazione all'autore dell'esposto ed al p.m., sempre a mezzo di ufficiale giudiziario, analogamente a quanto accadrebbe per una archiviazione decisa dal Cdt ovvero dal Collegio.

#### CONCLUSIONI

Come si è visto, la materia è complessa e l'ordinamento della professione giornalistica, con particolare riguardo alle funzioni disciplinari, deve ora confrontarsi con alcuni problemi non irrilevanti:

1 - la netta separazione delle funzioni di vigilanza (che giungono sino alla verifica dal parte dei Consigli dell'OdG della esistenza o meno di un *fumus criminis* a carico di un iscritto all'Ordine) da quelle meramente disciplinari (affidate ai Consigli territoriali di disciplina, che dalla ricezione del fascicolo dal Consiglio dell'OdG giungono sino all'erogazione dell'eventuale sanzione disciplinare) è stato, nell'esperienza del Ctd Fvg, il punto maggiormente problematico, stante l'originaria indeterminatezza di individuazione dei soggetti titolari della capacità di avvio del procedimento;

2 - il rispetto delle norme in materia di procedimento amministrativo, l'accesso agli atti e la partecipazione attiva al procedimento amministrativo dell'iscritto incolpato, al caso assistito da un legale di fiducia, sanciti dalla l. 241/1990 impongono ai neo-costituiti organi una competenza amministrativa e giuridica

che non è oggettivamente prerogativa delle professionalità ordinarie di professionisti e pubblicitari iscritti all'OdG a livello territoriale, per cui ne emerge la necessità o di un concreto sostegno amministrativo e giuridico da parte del Consiglio regionale di appartenenza ovvero di una revisione dei criteri di segnalazione degli iscritti candidati all'incarico, non sembrando a tal fine sufficienti i requisiti stabiliti dalla norma;

3 - nel caso il livello di conflittualità interno all'OdG FVG aumentasse, ne deriverebbero costi economici di non poco conto, legati all'agibilità dei Collegi, oltre che dei Consigli, ed alle procedure legali di comunicazione degli atti, previste a mezzo di ufficiale giudiziario;

4 - a fronte di queste difficoltà, la recentissima pubblicazione di un aggiornato Manuale del consigliere a cura del Centro di Documentazione Giornalistica e del Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, così come un migliore utilizzo di possibili forme di aggiornamento professionale per i membri di tali organi anche in collaborazione con le superiori istanze nazionali dell'Ordine, potrà tornare utile al puntuale svolgimento delle funzioni disciplinari da parte dei Consigli regionali e dei loro corrispondenti Consigli di disciplina territoriale;

5 - opportuna pare anche la predisposizione di un Regolamento interno per la definizione delle questioni disciplinari da proporre per l'adozione al Consiglio Regionale dell'Ordine.

#### BIBLIOGRAFIA

A. Fabris, *Etica della comunicazione*, Milano, 2006

A. Fabris (a cura di), *Guida alle etiche della comunicazione*, Pisa, 2004

M. Partipilo (a cura di), *La deontologia del giornalista*, Roma, 2009

M. Partipilo (a cura di), *Manuale del consigliere*, Roma, 2014

P. Scandaletti, *Etica e deontologie dei comunicatori*, Roma, 2005

*Eugenio Ambrosi, docente a contratto di Comunicazione politica e Comunicazione e nuovi media presso l'Università degli studi di Trieste, membro del Consiglio territoriale di disciplina dell'OdG del FVG*