

OSSERVAZIONI SU RACCOMANDAZIONE 2021/1534 UNIONE EUROPEA

DOCUMENTO DEL COMITATO ESECUTIVO DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI GIORNALISTI

In relazione alla richiesta di osservazioni da parte della Commissione Europea sullo stato di applicazione delle Raccomandazione 2021/1534 del 16 settembre 2021 relativa alla *“garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea”*, ricevuta tramite il Dipartimento Editoria e Informazione della Presidenza del Consiglio il 1° settembre 2023, si trasmette la seguente nota.

Premessa metodologica: per una efficace sintesi si ritiene utile raggruppare le Osservazioni per le seguenti aree tematiche omogenee:

- 1 Aggressioni, minacce, sicurezza giornalisti
- 2 Diffamazione, SLAPP, querele, carcere
- 3 Accessibilità per i giornalisti
- 4 Sostegno agli organismi di autoregolamentazione
- 5 Lavoro – welfare

1. Aggressioni, atti di violenza e minacce

In Italia si registrano un alto numero di episodi di violenza nei confronti dei giornalisti e degli operatori dei media. Si tratta di aggressioni fisiche e verbali, danneggiamenti alle attrezzature, in alcuni casi incendi delle autovetture di proprietà. Innumerevoli anche le minacce dirette, frequenti gli invii di proiettili in busta chiusa. Molte anche le intimidazioni e le minacce via web, soprattutto attraverso i social media. Dai dati del Ministero dell'Interno emerge che, nel 2022, la matrice delle aggressioni e minacce è per il 48% di tipo socio-politico, dell'10% proviene dalla criminalità organizzata e il 34% da altri contesti (Report del Servizio analisi criminale della Direzione centrale della Polizia criminale – Dipartimento della Pubblica Sicurezza pubblicato su sito del Ministero e dell'OdG).

Le minacce ritenute particolarmente serie e gravi hanno determinato l'assegnazione di una scorta armata di forze di polizia per 22 giornalisti. Al fine di garantire la maggiore sicurezza possibile per i cronisti è stato istituito da alcuni anni il **“Centro di coordinamento per la sicurezza dei giornalisti presso il Ministero dell'Interno.”** All'attività del centro, coordinato dalla Criminalpol, partecipano, in rappresentanza della categoria, sia l'Ordine dei giornalisti che il sindacato (FNSI - Federazione Nazionale della Stampa Italiana).

L'Ordine nazionale dei Giornalisti valuta positivamente l'operato del Centro di coordinamento che ha contribuito a determinare risposte ancora più rapide da parte delle forze di polizia, cui va il pieno ringraziamento, a fronte di attacchi contro i giornalisti o per la loro tutela.

L'Ordine dei Giornalisti contribuisce anche al sostegno dell'attività di monitoraggio su minacce e intimidazioni contro la stampa svolta dall'osservatorio indipendente "*Ossigeno per l'Informazione*" e alle iniziative sullo stesso tema portate avanti dall'associazione "*Articolo21*".

Si ritiene utile, in sede europea, un potenziamento delle attività di monitoraggio e tutela per i giornalisti, anche attraverso un apposito programma organico di intervento al fine di superare l'attuale frammentazione dei progetti e rendere più efficace l'azione di protezione dei giornalisti. In tal modo si determinerebbe un salto di qualità nelle garanzie di agibilità e sicurezza per l'attività degli operatori dei media nella UE.

2. Diffamazione, azioni giudiziarie intimidatorie, carcere

In Italia vi è un numero elevato di azioni giudiziarie nei confronti dei giornalisti sia in sede penale (reato di diffamazione) che civile (risarcimento danni). Da anni il Parlamento, ad ogni legislatura, avvia proposte di riforma che puntualmente non giungono a conclusione. In alcune proposte la normativa vigente viene addirittura peggiorata con un incremento delle pene pecuniarie a carico del giornalista in caso di condanna. Nonostante l'intervento delle istituzioni europee e della stessa Corte Costituzionale italiana, è ancora in vigore la norma che prevede il carcere per tale reato.

Proponiamo il testo del documento approvato dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti il 29 marzo 2023 che entra nel dettaglio delle criticità:

"Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti (CNOG), riunito nella seduta del 29 marzo 2023, invita il legislatore ad adeguare la normativa nazionale in materia di diffamazione a mezzo stampa in linea con quanto sancito dalla Corte Costituzionale con la sentenza 150 del 2021 e dai numerosi pronunciamenti emessi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) secondo la quale la previsione del carcere non è compatibile con l'art. 10 della Convenzione europea, così come non lo sono sanzioni pecuniarie troppo elevate, in quanto costituiscono una ingiustificata limitazione alla libertà di stampa.

La non più rinviabile riforma del **reato di diffamazione** deve dunque stabilire pene pecuniarie proporzionate e non elevate per non costituire un deterrente all'attività giornalistica, già soggetta a pesanti richieste di risarcimento danni.

Il CNOG ritiene che la riforma della normativa sulla diffamazione debba affrontare e risolvere anche le seguenti criticità, al fine di tutelare l'attività giornalistica e dunque il diritto dei cittadini ad essere informati, nel doveroso rispetto della dignità delle persone:

- in recepimento della giurisprudenza CEDU è auspicabile la previsione di un **dolo specifico** come requisito affinché si concretizzi il reato di diffamazione;

- l'avvenuta pubblicazione della **rettifica, nei termini di legge, deve costituire un motivo di non punibilità del reato** contestato a giornalista e direttore. Al giornalista deve essere garantita l'eventuale possibilità di replica. L'avvenuta rettifica deve avere effetti anche sulla riduzione della quantificazione dell'eventuale risarcimento del danno;
- gli attuali criteri per l'individuazione della **competenza territoriale** (luogo di prima stampa e in subordine luogo di residenza dell'indagato) non vanno modificati: individuare la competenza territoriale nel luogo di residenza della persona che si sente diffamata, oltre a creare numerosi problemi applicativi (immaginiamo la querela di più persone, residenti in luoghi diversi, in relazione allo stesso articolo) obbligherebbe giornalisti e aziende editoriali a trasformarsi in globetrotter per potersi difendere.
- è necessario indicare un **limite al risarcimento del danno** non patrimoniale qualora il giudice proceda alla quantificazione in via equitativa;
- va introdotto un termine di **prescrizione breve per l'esercizio dell'azione civile** finalizzata al risarcimento dei danni alla reputazione: l'attuale possibilità di avviare una causa civile entro i 5 anni successivi alla pubblicazione di un articolo (in alcuni casi addirittura 10) rende infatti difficoltosa, se non impossibile, la difesa dei giornalisti;
- si propone la creazione di un **"giurì d'onore" in seno all'Ordine nazionale**, composto da giornalisti con determinati requisiti, con funzioni di intervento rapido (equiparabili ad una mediazione obbligatoria) per i casi di urgenza, fermo restando le competenze dei Consigli di disciplina;
- non è più rinviabile l'adozione di una norma per contrastare il fenomeno delle **cosiddette querele temerarie (o "querele bavaglio" - SLAPP)** e delle sempre più frequenti richieste milionarie di risarcimento danni, presentate con evidente finalità intimidatoria: è necessaria la previsione di una **adeguata pena pecuniaria a carico di chi presenti querele prive di fondamento**;
- va pienamente garantita a tutti i giornalisti, anche ai pubblicisti la **tutela del segreto professionale.**"

3 Agibilità e accessibilità per i giornalisti alle fonti

Sono diverse le criticità in merito alla accessibilità alle fonti per i giornalisti.

La recente normativa sulla **presunzione di innocenza** è stata applicata in modo molto rigido da numerose Procure e organi di polizia. Tale modalità ha comportato – e ancora comporta - criticità nell'accesso alle fonti soprattutto per le notizie di carattere giudiziario (operazioni di polizia, indagini, eventi di cronaca). Le proteste dell'Ordine e del sindacato nonché gli incontri e il dialogo con i soggetti istituzionali interessati hanno portato alcuni miglioramenti, ma molto c'è ancora da fare.

Criticità si registrano anche nella **comunicazione istituzionale** sia a livello centrale che a livello locale. Gli organismi di rappresentanza dei giornalisti sono spesso chiamati ad intervenire per

sollecitare sia la disponibilità dei soggetti istituzionali a confrontarsi con i giornalisti, sia a consentire la piena e completa partecipazione dei giornalisti agli eventi di interesse pubblico.

Si verifica con sempre maggiore frequenza il richiamo improprio alla normativa sulla protezione dei dati personali da parte di soggetti pubblici o privati per rifiutare ai giornalisti informazioni di rilevante interesse.

4. Sostegno agli organismi di autoregolamentazione

La professione di giornalista in Italia è regolata da una legge dello Stato: la legge 3 febbraio 1963 n. 69 con cui è stato istituito l'Ordine professionale. La legge riconosce la rilevanza sociale del giornalismo e impone, a chi lo eserciti in forma professionale, di iscriversi obbligatoriamente in un Albo dettandone condizioni e modalità; tutto ciò soprattutto a garanzia della pubblica opinione e del lettore che è il destinatario dell'informazione

La legge prevede **l'autogoverno della categoria**, la gestione dell'Albo affidata cioè a giornalisti che siano eletti democraticamente dagli iscritti. L'Ordine dei giornalisti, infatti, cura la tenuta dell'albo, la formazione professionale con particolare attenzione alla deontologia, vigila sulla correttezza dell'operato degli iscritti ed esercita funzioni disciplinari tramite gli appositi Consigli Territoriali di Disciplina che agiscono in piena autonomia.

Si sottolinea che l'esperienza (quasi unica in Europa) dell'Ordine dei giornalisti risponde in pieno all'esigenza di autoregolamentazione della categoria dei giornalisti stabilendo per legge il principio, le modalità e il soggetto operativo. La presenza dell'Ordine impedisce, in Italia, l'intervento diretto dello Stato o di altri soggetti istituzionali rispetto all'autonomia dell'informazione.

Le norme applicative della legge sono tuttavia molto datate per alcuni aspetti, il Consiglio nazionale ha recentemente elaborato, alla unanimità, una proposta di riforma per rendere l'accesso alla professione più rapido e in sintonia con l'attuale scenario del sistema dell'informazione.

Sarebbe utile prevedere **un'organismo europeo di rappresentanza dei giornalisti** con funzioni consultive nei confronti delle istituzioni comunitarie (compreso l'eventuale nuovo Comitato europeo per la comunicazioni).

5. Lavoro – welfare

L'attuale scenario editoriale italiano vede da una parte alcuni grandi gruppi editoriali privati, un grande player pubblico televisivo e numerosi quotidiani ed emittenti televisive di ambito regionale. A questi si aggiunge una enorme quantità di piccole testate giornalistiche online. Parallelamente si segnala il progressivo aumento del **lavoro giornalistico autonomo** sia di **giornalisti freelance** che nelle attività di comunicazione (molto spesso come service ausiliari delle grandi testate giornalistiche).

I giornalisti autonomi sono spesso costretti a lavorare in situazione di sfruttamento, con retribuzioni non dignitose e privi di alcuna garanzia, circostanza che mette a serio rischio la libertà e l'indipendenza dell'informazione.

Si sottolinea la necessità di un adeguato riconoscimento normativo, non solo in sede nazionale ma anche europea, che garantisca l'informazione professionale in ambito di bacini territoriali locali, così come l'importanza della mediazione giornalistica nell'ambito della comunicazione digitale. Tale riconoscimento dovrebbe trovare applicazione anche in un concreto sostegno economico sia nei confronti delle imprese editoriali per i loro prodotti giornalistici, con particolare attenzione alle PMI, sia verso i giornalisti che svolgono attività autonoma.

Le norme in vigore sull'**equo compenso** non hanno ancora trovato applicazione, a distanza di oltre dieci anni dall'entrata in vigore della legge specifica sul lavoro giornalistico, la n.233 del dicembre 2012, privando i giornalisti di un importante strumento di tutela. I professionisti dell'informazione non sono ancora riusciti, a differenza di altre categorie professionali, ad ottenere la definizione dei parametri tariffari di riferimento nel caso di contenziosi giudiziari. Va considerato che è stata varata la legge n.49 del 21 aprile 2023 per indicare i parametri nei casi di liquidazione giudiziale dei compensi e che L'Ordine dei giornalisti chiede che venga applicata anche alla professione giornalistica per risolvere la questione dell'equo compenso.

Questo quadro pone l'esigenza, a nostro avviso, di incrementare gli incentivi europei per il pluralismo nei media con particolare attenzione e supporto all'informazione giornalistica e alle PMI editoriali.

Fondamentale in tali politiche di sostegno e supporto al sistema dei media dovrebbe essere, a nostro avviso, il paradigma del lavoro giornalistico contrattualizzato e quello dell'innovazione, a fronte dei continui mutamenti del sistema digitale. La qualità e la stabilità del lavoro dei giornalisti è elemento rilevante affinché un soggetto editoriale possa svolgere una funzione realmente autonoma per quanto riguarda le attività di informazione.

Si segnala, inoltre, l'importanza che i giornalisti potrebbero svolgere all'interno delle attività di comunicazione e trasparenza dei **progetti europei** che costituiscono un importante volano di sviluppo per tutti i paesi dell'Unione.

Roma, 14 settembre 2023