

GIOVANNI GIOVANNINI

LEALTÀ DELL'INFORMAZIONE

In un convegno di carattere prevalentemente giuridico confesso, nonostante un'antica laurea in giurisprudenza, di non sentirmi pienamente a mio agio.

Il mio essere giornalista e insieme uomo di impresa hanno temperato antiche propensioni alle teorizzazioni ed ai sillogismi giuridici e spinto piuttosto all'analisi dei fatti e dei problemi in vista di possibili soluzioni coerenti con esigenze di carattere organizzativo e produttivo.

I temi oggi in discussione non sono tuttavia relegabili in una sfera meramente giuridica, ma hanno diretta incidenza nella vita degli organismi di impresa che producono informazione.

In particolare le modalità attraverso le quali l'attività giornalistica viene esercitata e i limiti più o meno espliciti a tale esercizio non sono neutri rispetto alla organizzazione dei sistemi di veicolazione dell'informazione. Tutt'altro! Dalla loro soluzione dipende infatti il posizionamento dell'asse sul quale si equilibrano le esigenze di una molteplicità di soggetti: di chi organizza i mezzi di comunicazione (editori), di chi svolge attività informativa all'interno di tali mezzi (giornalisti), di coloro che sono destinatari dell'informazione veicolata attraverso i mezzi di comunicazione (lettori e, in generale, utenti dell'informazione o consumatori delle notizie che dir si voglia), di coloro che da tali attività possono subire lesioni nella loro sfera giuridica soggettiva.

Un quadro complesso di diritti, di doveri e di interessi i cui riferimenti normativi sono contenuti principalmente nell'art. 21 della Costituzione (« Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero... ») e nella legge n. 69 del 1963, sull'ordinamento della professione di giornalista.

Secondo l'art. 2 di tale legge: « 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 ». Ecco dunque emergere il tema della lealtà dell'informazione sul quale

sono state basate queste giornate di lavoro. Cosa significa lealtà? Nonostante derivi come etimo da *legalis* (conforme a legge) suppongo che il significato del termine nel contesto della norma non sia certamente questo: sarebbe altrimenti nient'altro che un pleonismo. Se significa adesione, rispetto, fedeltà a valori condivisi, è bene chiarire preliminarmente quali siano questi valori.

E qui il discorso diventa estremamente complesso in quanto il sistema dell'informazione e dei mezzi di comunicazione di massa non vive di vita propria, avulso dal sistema politico e sociale in cui opera, ma è legato all'ambiente, alla storia ed alle tendenze (e, ovviamente, alle tensioni che ne sono conseguenza) che si producono nel tessuto sociale.

Come osservanza Marshall McLuhan (*Gli Strumenti del Comunicare*) è molto comune l'attitudine all'idealizzazione del sistema e dei suoi principi, come qualcosa che vive e si autodisciplina con una specificità propria. Aggiungerei che simili attitudini sono proprie degli ambienti corporativi, portati ad idealizzare proprie funzioni specifiche, ignorando o relegando in secondo piano le altre.

Il sistema dei *mass media* è una scatola vuota se non viene alimentato dalla società e dal suo divenire. Non solo, lo stesso sistema e, soprattutto, l'ingresso delle nuove tecnologie di comunicazione è causa di profondi mutamenti nella società e nella cultura in quanto i mezzi ed il loro evolversi sono essi stessi « evento » sociale e culturale.

Auguste Comte sosteneva che l'ambiente non può modificare l'organismo senza che questo non eserciti sul primo un'influenza corrispondente. Pur non accettando il principio positivistico della necessaria equivalenza tra azione e reazione sul terreno sociale, è fuor di dubbio che ambiente tecnologico — e di un simile ambiente che è quello del terziario avanzato i mezzi di comunicazione sono oggi componente primaria — e corpo sociale — che è espressione di individui, di organizzazione e dei loro valori culturali — interagiscono delineando rapporti in continua evoluzione tra mezzi o tecnologie e corpo sociale e tra mezzi e sviluppo storico, sociale ed economico. Così se la stampa con l'invenzione di Gutenberg ha causato l'esplosione dell'ordine antico e la nascita di quello moderno, i nuovi mezzi hanno provocato « un'implosione », nel senso di un ricompattamento del corpo sociale intorno al focolare televisivo: un « villaggio globale », per dirla ancora una volta con McLuhan, dimensionato però su scala planetaria, unificato da un sistema nervoso i cui terminali agiscono simultaneamente. Nasce la realtà di un'industria culturale che deve tenere conto di una fenomenologia complessa di cui i mezzi di comunicazione, sempre più sofisticati, costituiscono l'asse portante.

Il rapporto tra mezzi e ambiente è quindi sempre di scambio anche se può non essere di equilibrio quando fattori esterni determinano forzature nelle fonti e nella veicolazione dei messaggi. Fattori esterni possono essere originati da centri di potere ovvero da centri di interessi economici in grado di esercitare forme di controllo all'interno

della società ed orientare l'informazione in senso funzionale ad obiettivi specifici.

Per quanto ne sia auspicabile la rimozione, fattori esterni o condizionamenti incombono sull'informazione suscitando problemi il cui momento di raccordo dovrebbe essere ricercato proprio sul piano della professionalità o meglio della deontologia professionale: deontologia che si sostanzia proprio in un sistema consolidato e definito di valori propri dell'attività di informazione.

Si tratta, comunque, sempre di assumere decisioni di carattere politico — in altri termini, di effettuare scelte — dalle quali può derivare un assetto del settore delle comunicazioni di massa espressione di certi valori riconosciuti preminenti in un determinato contesto storico. Quali sono i valori preminenti? Mi sembra che a questo interrogativo oggi più che mai, dopo il fallimento dei sistemi cosiddetti del socialismo reale, si debba rispondere che i valori sono quelli della libertà, del pluralismo, della promozione dell'individuo e della sua personalità, dello sviluppo dell'iniziativa economica e dell'iniziativa in campo sociale, sgombrato però quest'ultimo da strutture burocratiche parassitarie.

Ma certe espressioni come pluralismo, libertà, cultura, sviluppo restano sovente concetti vuoti se non trovano riscontri reali e coerenti sul piano dell'azione politica. La scelta che presenta minori rischi — ed è scelta minima che è possibile fare — è quella di consentire un accesso ai mezzi, il più ampio possibile, e consentire che all'interno degli strumenti del comunicare siano presenti ed operino tutti coloro che lo vogliano ed abbiano possibilità di farlo.

Nella libertà di iniziativa e in una gestione dei mezzi economicamente sana e tale da non richiedere interventi esterni di supporto risiede la condizione perché i valori di libertà e di pluralismo possano affermarsi. La scelta di indirizzi politici volti a garantire un quadro di libertà sia sul piano dell'offerta che su quello della domanda è essa stessa una scelta di civiltà.

Ed è, in definitiva, la scelta effettuata dal nostro costituente con l'art. 21 che riconosce a tutti il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero. Se e in quanto vi è libertà di informare e di organizzare i mezzi per concretamente esercitare tale libertà, sarà corrispondentemente garantita anche la libertà di essere informati.

Non è mia intenzione entrare in polemiche costituzionalistiche, ma sono pienamente convinto che la piena attuazione del diritto di essere informati presuppone innanzitutto la piena attuazione del diritto di informare che, in alcuni casi, laddove sia soprattutto in questione l'attività della pubblica amministrazione, dovrebbe essere un dovere.

L'esistenza della libertà costituzionale di informare garantisce indirettamente la libertà di informarsi, non tanto perché tra le due situazioni intercorra un rapporto giuridico compiuto, quanto piuttosto perché il pieno esercizio della libertà di informare rappresenta il presupposto di fatto perché possa di fatto realizzarsi la libertà di informarsi.

L'indipendenza economica delle strutture che producono informazione è una delle condizioni di fondo perché i valori di libertà e di pluralismo possano affermarsi. Ma anche codici di professionalità basati principalmente sul rispetto delle verità e sulla buona fede ne sono il necessario corollario.

Qualcuno obietterà che questi principi sono il portato evidente di una ideologia di stampo liberale e di un modello di giornalismo nord-americano che, in realtà, non soddisfano appieno le esigenze di autonomia e di obiettività delle notizie. È vero, il modello è imperfetto e subisce deviazioni di vario tipo. Ma è anche vero che tra i vari modelli sperimentati storicamente è quello che ha dato le prove migliori ed ha consentito ai paesi che lo hanno adottato di raggiungere vertici di civiltà e di democrazia, mentre altrove — e mi riferisco soprattutto ai paesi che hanno adottato rigidi e penetranti schemi di regolamentazione del modo di esercizio delle libertà individuali allo scopo di renderle adeguate alla finalità dell'ordinamento — il fallimento è stato drammatico e totale.

Abbiamo assistito ad esperienze istituzionali che, pur sancendo l'intangibilità della libertà di parola, di stampa, di associazione, nei fatti hanno smentito tali principi, negando nei modi più odiosi ogni libertà.

Per questo ritengo pericolose impostazioni che inquadrino l'uso della libertà di manifestazione del pensiero come esercizio di una funzione riconosciuta a fini sociali. Ma, come osservava Carlo Esposto, se l'assoluta libertà di pensiero viene invocata in funzione della sua utilità sociale ovvero della sua capacità di realizzare in misura più adeguata i principi dell'ordinamento statuale, nel momento stesso in cui emergono istanze dirette alla sua limitazione essa viene contraddetta, nel senso che viene ad essere invocata a fini sociali assoluta libertà e contemporaneamente richiesti limiti in nome degli stessi fini.

Il vero problema è allora quello non di porre limiti di dubbia costituzionalità all'attività di manifestazione del pensiero, quanto piuttosto di organizzare il settore delle comunicazioni di massa nel senso di consentire libertà di offerta e di domanda. Questa impostazione non sottintende necessariamente scelte di tipo privatistico, ma il rifiuto di processi di burocratizzazione dai quali nascono culture e uomini eterodiretti. Significa anche fornire uguali condizioni a quanti intendono accedere ai mezzi e gestirli senza creare rendite di posizione ed aree di privilegio. Libertà, all'interno di un quadro giuridico bilanciato ed organizzato in modo da consentire ampio accesso ai mezzi sia sul piano dell'offerta che su quello della domanda, appare come la via preferibile da seguire per scongiurare i rischi di una gestione accentrata, monopolistica od oligopolistica che sia, delle tecnologie dell'informazione.

Al di là della *querelle* sulla libertà di manifestazione del pensiero e di stampa e sulle loro configurazioni istituzionali, resta il fatto che un'informazione libera è la misura del tasso di democraticità di uno

Stato. Il controllo indiretto sulle attività dei governi sarebbe inefficace e agevolmente fuorviabile se i cittadini non disponessero di notizie e di commenti sulle azioni dei politici e sulle loro iniziative legislative.

In questo senso il ruolo della stampa non sempre è gradito ai politici. Ma in fondo è bene che sia così; l'esistenza di contrasti tra uomini di potere e giornalisti è una sorta di termometro dello stato di salute della democrazia. Un rapporto idilliaco tra stampa e potere è sospetto per definizione.

Viene citata la frase di Thomas Jefferson, come paradigma del corretto atteggiamento dell'uomo politico nei confronti della stampa. Come ministro plenipotenziario a Parigi, nel 1787, egli affermò: « Se spettasse a me decidere se si debba avere un governo senza giornali o dei giornali senza governo, non esiterei un attimo a preferire la seconda soluzione ». Ma non viene ricordato con altrettanta frequenza che lo stesso Jefferson anni dopo, nel 1802, diventato Presidente degli Stati Uniti, attaccò violentemente i giornali, considerandoli « pieni di falsità, calunnie e sfacciataggini ». Nel 1807, giunto quasi al termine del suo secondo mandato presidenziale, accentuò le sue critiche arrivando alla conclusione che: « ormai non si può più credere a niente di ciò che si legge sui giornali. La verità stessa diventa sospetta quando venga asserita da quel veicolo inquinato ».

Ecco, proprio le ire di uno dei più grandi capi di stato americano e non l'accomodante atteggiamento del Jefferson all'inizio della scalata ai vertici del potere, sono segnale più chiaro di un quadro istituzionale credibile al cui interno la stampa opera effettivamente come quarto potere, incidendo sulla vita pubblica e politica in modo determinante. La stampa più è libera, più è in grado di promuovere l'interesse collettivo diffondendo fatti e opinioni senza le quali all'elettorato è impedita di fatto la possibilità di esprimere giudizi consapevoli e responsabili. La storia dell'informazione è dunque storia di poteri, riflesso di un sistema complesso di forze che si contrappongono e la libertà di informare, costi quel che costi al sistema di potere, è garanzia stessa della permanenza di un sistema articolato secondo principi di democrazia sostanziale.

È per questo — come già ho avuto modo di affermare più volte — che ogni progetto diretto a dare attuazione al diritto di essere informati deve partire dalla piena attuazione del diritto di informare.

Che esista una posizione del destinatario dell'informazione qualificabile in termini di diritto all'informazione è, d'altra parte, discutibile. La stessa Corte Costituzionale ha sempre riconosciuto l'esistenza di un interesse generale all'informazione senza mai accennare all'esistenza di un diritto. Un interesse generale che è anch'esso protetto in quanto l'attuazione dello stesso art. 21 della Costituzione implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di autorizzazioni o censure alla stampa, e, quindi, di ostacoli alla circolazione delle notizie e delle idee.

Un diritto all'informazione che ha poi scarso significato nei confronti della stampa e che, viceversa, avrebbe importanza fondamentale nei rapporti con la pubblica amministrazione.

Con la dichiarazione di principio del 29 aprile 1982, il Consiglio d'Europa nel definire i criteri a salvaguardia della libertà d'espressione e d'informazione, pose tra gli obiettivi da raggiungere nei paesi membri quello del « perseguimento di una politica aperta dell'informazione nel settore pubblico, nella quale va ricompreso l'accesso alle informazioni, che permetta ad ogni individuo di accrescere le sue capacità di comprendere e discutere liberamente le questioni politiche, sociali, economiche e culturali ». È il tema dell'*open government* che negli Stati Uniti ha trovato una prima soluzione con l'approvazione del *Freedom of Information Act* (FOIA), una legge che, nonostante le imperfezioni, consente a chiunque di richiedere alle amministrazioni e alle agenzie federali informazioni relative alla loro vita e al loro funzionamento. Ancora più penetrante il riconoscimento del diritto all'informazione nella legislazione svedese, tutta orientata nel senso di favorire l'accesso alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione. È la stessa costituzione, in Svezia, a garantire il diritto di essere informati, inteso come libertà di raccogliere e di ricevere informazioni. La stampa è la prima a giovare di un sistema che consente un accesso agevole ai documenti pubblici ed i pubblici funzionari hanno ampia libertà di contatto con gli organi di informazione.

In Italia non esiste alcun riconoscimento formale del diritto di accedere alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione, ovviamente mi riferisco a quelle non coperte da vincoli di segretezza, ma è nella discrezionalità del singolo funzionario responsabile consentire o meno tale accesso.

Costringere la struttura pubblica alla trasparenza e al dialogo con i cittadini, questa è la via che può condurre all'effettivo riconoscimento del diritto all'informazione. Ai cittadini deve essere consentito di essere informati sugli atti della pubblica amministrazione, sui propri diritti e sul come garantirli, sui propri doveri e sul come adempierli.

È un discorso tutto da costruire. Il cittadino deve applicare leggi, atti e procedure amministrative complicati e complessi, infarciti di ermetismi lessicali di difficile interpretazione anche per gli addetti ai lavori, senza che nessuno si preoccupi di aiutarlo nella comprensione dei diritti e dei doveri racchiusi nelle norme. Di fronte ad un qualsiasi atto pubblico diventiamo analfabeti, senza un esperto siamo perduti. Prospera la categoria dei « nuovi scrivani » di coloro che mettono a disposizione le loro capacità di lettura e di scrittura per consentire ai nuovi analfabeti di muoversi nella foresta di leggi, norme e regolamenti. Non sono attività create dal progresso, ma dall'arretratezza e dalla confusione di un'attività istituzionale che nell'astrusità del linguaggio cerca forse armi per difendere sé stessa e rafforzare un potere che risponde ad una logica di mera conservazione.

I giornali per proprio conto cercano di tradurre il linguaggio della legge nella lingua dei cittadini ed in questa direzione svolgono compi-

ti che spetterebbero allo stato ed ai suoi uffici; un'attività surrogatoria che, oltretutto, non cerca altri riconoscimenti se non quelli dei lettori che ne sono i beneficiari.

In definitiva se diritto all'informazione ha da essere, esso può trovare significativa applicazione innanzitutto nei riguardi del settore pubblico. Nei rapporti con la stampa e, in generale, con i mezzi di comunicazione, mi pare che un diritto all'informazione compiuto e giuridicamente definito sia non facilmente configurabile. Comporterebbe, anzitutto, l'imposizione di vincoli, doveri e obblighi ad editori e giornalisti sul piano dei contenuti informativi, in contrasto con il dettato costituzionale e oltretutto pericolosi in quanto potenzialmente generatori di gravi interferenze nei meccanismi dell'informazione.

Gli editori e i giornalisti devono sentirsi autonomi e, in questa direzione, mi sembra molto più rispondente la spinta in atto verso forme di autodisciplina che, per quanto volontaristiche, svolgono un ruolo moderatore di eccessi che ledono interessi di altri. È di questi giorni la notizia dell'iniziativa di Repubblica che ha creato il « Garante dei lettori », con i poteri e le prerogative previste dalla Carta dei diritti e dei doveri, sottoscritta dai giornalisti con l'editore del giornale. Piero Ottone, al quale è stato affidato questo delicato incarico, dovrà conciliare le esigenze del diritto di cronaca con le aspirazioni alla sensibilità, al gusto, al pudore, alla coscienza, alla *privacy* di una vasta platea di lettori.

Vi sono poi iniziative del tipo dei *Press Councils* inglese e svedese che sono state avviate dagli organismi professionali proprio per esorcizzare il rischio di interventi legislativi, in misura più o meno accentuata, limitativi della libertà di stampa che è e rimane principio gelosamente custodito. Il *Press Council* svedese, ad esempio, organo collegiale istituito nel 1916, opera come giurì d'onore vigilando sul rispetto delle norme deontologiche da parte dei giornalisti, nonché esaminando e pronunciandosi sui ricorsi e le doglianze espresse dai lettori nei confronti dei giornali.

Il *Press Council* è composto da nove membri designati dalle Associazioni dei giornalisti e degli editori, dall'*Ombudsman* parlamentare (difensore civico), dall'Ordine degli avvocati, mentre il Presidente e il Vice Presidente sono scelti tra i membri della magistratura.

Allo scopo di conferire maggiore efficacia al sistema di autodisciplina, nel 1969 editori e giornalisti raggiunsero un accordo per dare vita ad una nuova istituzione: L'*Ombudsman* della stampa. Anche l'*Ombudsman*, figura particolarmente cara al mondo scandinavo (in Svezia, oltre a quello della stampa, vi sono cinque *Ombudsman*: di giustizia, nominato dal Parlamento; di libertà del commercio; di tutela dei consumatori; di parità tra i sessi sul lavoro; di tutela contro ogni forma di discriminazione) ha carattere volontaristico, senza nessun potere legale di intervento coattivo. Ogni ricorso dei cittadini avverso i contenuti di un giornale deve essere innanzitutto sottoposto all'*Ombudsman* che svolge una fase istruttoria ed emette un lodo. Egli può anche agire d'ufficio, purché vi sia il consenso delle parti e,

in generale, tenta di mediare tra le posizioni dei ricorrenti e dei giornali e garantire la pubblicazione delle correzioni e delle rettifiche richieste.

Può respingere i ricorsi, se infondati, ovvero accoglierli se individua chiare violazioni delle pratiche del corretto giornalismo e, di conseguenza, censurare il comportamento del giornale. Nei casi più complessi la questione viene sottoposta al *Press Council*. Mediamente quest'ultimo è chiamato a pronunciarsi circa sul 20% dei casi di contenzioso.

Se il *Press Council* accoglie il ricorso e decide di censurare un articolo, il giornale deve pubblicare integralmente la decisione e pagare un'ammenda.

La radio e la TV non sono assoggettate al sistema di autodisciplina della stampa. Eventuali ricorsi sono presentati al *Radio Council*, organismo di estrazione governativa. Radio e TV in Svezia sono gestite in regime di monopolio di stato e il *Radio Council* svolge azione di sorveglianza affinché tali mezzi osservino i principi di accuratezza e di imparzialità nell'informare il pubblico.

Questo lungo *excursus* sul caso svedese mi è sembrato necessario perché fornisce spunti di interesse ai fini dell'obiettivo che ci si è proposti con questo convegno: quello di verificare l'ipotesi della creazione di un giurì per la lealtà dell'informazione, alternativo ai tribunali, e quindi strumento rapido di soluzione dei casi di contenzioso tra cittadini e giornali.

È un'idea la quale non è certamente peregrina e può essere utile percorsa soprattutto in presenza di una giustizia di cui sono troppo note le difficoltà di funzionamento perché io vi indulga ulteriormente.

È compito dei giuristi delineare le opzioni percorribili: quello che mi preme sottolineare, in un'Italia malata di parkinsonismo, dove le strutture burocratiche nascono e vivono per autoalimentarsi perdendo memoria delle funzioni per le quali sono nate, è che questi organismi vengano costruiti su basi volontarie e se ne individuino compiti e responsabilità precisi.

Un'ultima riflessione, a mio avviso non relegabile in una sfera meramente nominalistica, che si ricollega ad un tema già accennato. Perché un giurì della « lealtà » dell'informazione? Lealtà a chi: al lettore? all'editore? ai valori della libertà e del pluralismo? Sono quesiti di non facile risposta perché gli interessi da prendere in considerazione sono molteplici e non sempre collimanti. Non sarebbe più credibile un giurì della verità e della buona fede, in sintonia con due principi fondamentali sanciti dall'ordinamento professionale?