

I QUADERNI DELL'ORDINE

# Lezioni di diritto dell'informazione e deontologia della professione giornalistica

A cura di **Guido Camera**

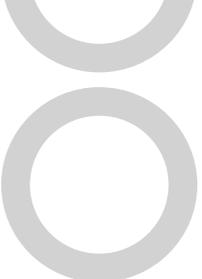


**1**

Aggiornamento al giugno 2025



**Ordine dei  
Giornalisti**  
Lombardia



I QUADERNI DELL'ORDINE

# **Lezioni di diritto dell'informazione e deontologia della professione giornalistica**

A cura di **Guido Camera**

Aggiornamento al giugno 2025

**1**

# SOMMARIO

---

CODICE DEONTOLOGICO DELLE GIORNALISTE E DEI GIORNALISTI I-XLIV  
24/01/2025

---

PREFAZIONE 6  
**L'equilibrio dinamico tra diritti e doveri**  
di Riccardo Sorrentino

---

INTRODUZIONE 10  
**Lezioni di diritto dell'informazione e deontologia della professione giornalistica**  
di Guido Camera

---

PREMESSA 48  
**Verità, lealtà, linguaggio leggi e regole certe anche su web e social**

---

## CAPITOLO 1

### **L'Etica del giornalismo**

- 1.1** Diritti e doveri del giornalista 53
- 1.2** La disciplina della libertà di espressione nelle democrazie occidentali 56
- 1.3** Le fonti del diritto dell'informazione nel nostro ordinamento 64

<b>1.4</b> L'avvento di <i>internet</i> : vecchie regole e nuovi <i>mass media</i>	69
------------------------------------------------------------------------------------	----

## CAPITOLO 2

### Il processo penale

<b>2.1</b> Il segreto istruttorio e la legge del 1989	73
<b>2.2</b> Intercettazioni telefoniche: di cosa stiamo parlando?	78
<b>2.3</b> Alla ricerca di un equilibrio condiviso tra segreto istruttorio, <i>privacy</i> e libertà di espressione	82
<b>2.4</b> Il segreto professionale dei giornalisti: quali sono i limiti della tutela delle fonti?	86
<b>2.5</b> Ai confini della libertà di espressione: cronaca, critica e satira	90
<b>2.6</b> I reati contro l'inviolabilità del domicilio, d'opinione e contro il buon costume	97
<b>2.7</b> Le responsabilità del direttore: manager? Giornalista!	101

## CAPITOLO 3

### Codici e Carte

<b>3.1</b> L'ordinamento della professione di giornalista	107
<b>3.2</b> Gli illeciti disciplinari	111
<b>3.3</b> La giustizia "domestica" dell'Ordine	114
<b>3.4</b> La Carta dei doveri del giornalista e il Codice deontologico in materia di <i>privacy</i>	120
<b>3.5</b> Le altre carte deontologiche e il ruolo del Garante della <i>privacy</i>	125
<b>3.6</b> La riforma della giustizia disciplinare	135
<b>3.7</b> La formazione professionale continua	143

<b>3.8</b> La Carta di Firenze. Precarietà del lavoro giornalistico	147
<b>3.9</b> La Carta di Milano sul carcere e la pena	150

## CAPITOLO 4

### Testo Unico dei doveri del giornalista e *privacy*

<b>4.1</b> Qualcosa è cambiato, ma non nella sostanza	155
<b>4.2</b> Diritto all'oblio	162
<b>4.3</b> Diritto di cronaca, <i>privacy</i> e c.d. informativa <i>privacy</i> (liberatoria). Alcuni casi pratici	170
4.3.1 Raccolta e pubblicazione di dati e notizie da parte del giornalista	170
4.3.2 Banche dati di uso redazionale	172
4.3.3 Pubblicazione di foto	173
4.3.4 Tutela dei minori – Foto e riprese	173
4.3.5 Uso di tecniche invasive e tutela del domicilio	174
4.3.6 Cronaca giudiziaria	175
4.3.7 Intercettazioni di conversazioni	176

## CAPITOLO 5

### Pubblicità e politica

<b>5.1</b> Libertà di espressione e comunicazione politica	181
<b>5.2</b> La disciplina dei sondaggi d'opinione e la Carta dei doveri dei giornalisti degli uffici stampa	184
<b>5.3</b> Informazione e pubblicità commerciale: <i>markette verboten!</i>	188

# **CODICE DEONTOLOGICO DELLE GIORNALISTE E DEI GIORNALISTI**

24/01/2025

Approvato dal Consiglio nazionale  
dell'Ordine dei giornalisti l'11 dicembre 2024

TESTO IN VIGORE DAL 1° GIUGNO 2025

# INDICE

## **TITOLO I FONTI NORMATIVE E PRINCIPI GENERALI**

- Articolo 1 Libertà di informazione e di critica
- Articolo 2 Diritto all'informazione
- Articolo 3 Autonomia e indipendenza
- Articolo 4 Decoro e dignità professionale
- Articolo 5 Essenzialità e completezza dell'informazione

## **TITOLO II AMBITI DI APPLICAZIONE**

- Articolo 6 Condizione per l'esercizio dell'attività
- Articolo 7 Soggetti destinatari

## **TITOLO III DOVERI NEI CONFRONTI DELLE PERSONE**

- Articolo 8 Diritti fondamentali
- Articolo 9 Trattamento dei dati personali
- Articolo 10 Diritto all'oblio
- Articolo 11 Persone fragili e vulnerabili
- Articolo 12 Persone minorenni
- Articolo 13 Rispetto delle differenze di genere
- Articolo 14 Persone migranti e rifugiate
- Articolo 15 Suicidi, tentati suicidi e atti di autolesionismo

## **TITOLO IV DOVERI IN TEMA DI INFORMAZIONE**

- Articolo 16 Rettifica
- Articolo 17 Replica
- Articolo 18 Fonti e trasparenza
- Articolo 19 Intelligenza artificiale
- Articolo 20 Uso delle immagini
- Articolo 21 Informazione in diretta
- Articolo 22 Pubblicità
- Articolo 23 Sondaggi e dati statistici
- Articolo 24 Cronaca giudiziaria
- Articolo 25 Tutela dell'identità delle vittime,  
dei condannati e dei congiunti
- Articolo 26 Informazione ambientale, scientifica e sanitaria
- Articolo 27 Informazione economica e finanziaria

## **TITOLO V FORMAZIONE E LAVORO GIORNALISTICO**

- Articolo 28 Obbligo formativo
- Articolo 29 Responsabilità delle gerarchie redazionali
- Articolo 30 Solidarietà e lavoro
- Articolo 31 Equo compenso
- Articolo 32 Uffici stampa
- Articolo 33 Portavoce

## **TITOLO VI PROCEDIMENTI**

- Articolo 34 Procedimenti disciplinari
- Articolo 35 Competenza per il giudizio disciplinare
- Articolo 36 Principi di valutazione
- Articolo 37 Cancellazione e riavvio dell'istruttoria disciplinare

## **TITOLO VII SANZIONI**

- Articolo 38 Sanzioni disciplinari

## **TITOLO VIII DISPOSIZIONI FINALI**

- Articolo 39 Entrata in vigore
- Articolo 40 Norma transitoria

## PREAMBOLO

Il presente Codice, che dal momento dell'entrata in vigore costituisce l'unico riferimento deontologico delle giornaliste e dei giornalisti, recepisce i principi generali attinti dalle fonti normative e dai documenti deontologici approvati dal Consiglio nazionale dell'Ordine che, alla luce della loro rilevanza vengono qui menzionati:

- Protocollo sulla trasparenza della pubblicità (sottoscritto nel 1988 da CNOG, FNSI, ASSAP, OTEP, TP, AISSCOM, ASSOREL);
- Carta di Treviso (sottoscritta nel 1990 da CNOG, FNSI e Telefono Azzurro – segue nel 1995 Vademecum della Carta di Treviso con i medesimi sottoscrittori);
- Carta dei doveri (sottoscritta nel 1993 da CNOG e FNSI); Protocollo di intesa sui Sondaggi demoscopici (sottoscritto nel 1995 da CNOG e ASSIRM);
- Carta di Perugia sul rispetto della privacy di ammalati, persone con disabilità e soggetti deboli (sottoscritta nel 1995 da FNSI e dal Consiglio dell'Ordine dei Giornalisti dell'Umbria e successivamente recepita e inserita nel 2016 dal CNOG nel Testo Unico); Carta dei doveri dell'Informazione economica e finanziaria (sottoscritta nel 2005 da CNOG e FNSI);
- Carta di Roma sui migranti (sottoscritta nel 2008 da CNOG, FNSI e UNHCR); Decalogo dei giornalisti sportivi (sottoscritto nel 2009 da CNOG e FNSI);
- Codice di autoregolamentazione dei processi in TV (sottoscritto nel 2009 da CNOG, FNSI, AERANTI- CORALLO, AGCOM, RAI, MEDIASET, TELECOM ITALIA MEDIA, FRT);
- Carta dei doveri dei giornalisti degli uffici stampa (sottoscritta nel 2010 da CNOG e FNSI);
- Carta di Firenze su solidarietà, equa retribuzione e lotta alla

- precarietà (sottoscritta nel 2011 da CNOG e FNSI);
- Carta di Milano su informazione per persone in stato di detenzione (adottata nel 2013 da CNOG); Testo Unico dei doveri del giornalista (approvato nel 2016 dal CNOG e aggiornato nel 2021);
  - Regole deontologiche relative al trattamento dei dati personali nell'ambito all'attività giornalistica (D. M. Giustizia 31 gennaio 2019).

# TITOLO I

## FONTI NORMATIVE E PRINCIPI GENERALI

### **Articolo 1**

#### **Libertà d'informazione e di critica**

L'attività giornalistica, in qualunque ambito, si ispira alla libertà di espressione sancita dalla Costituzione italiana e dalle norme internazionali ed è regolata dall'articolo 2 della Legge n. 69 del 3 febbraio 1963:

*«È diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà d'informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti, osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede. Devono essere rettificate le notizie che risultino inesatte e riparati gli eventuali errori. Giornalisti e editori sono tenuti a rispettare il segreto professionale sulla fonte delle notizie, quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario di esse, e a promuovere lo spirito di collaborazione tra colleghi, la cooperazione fra giornalisti e editori, e la fiducia tra la stampa e i lettori».*

### **Articolo 2**

#### **Diritto all'informazione**

La/il giornalista difende la libertà di espressione e il diritto all'informazione di ogni persona. Esercita tale diritto rispettando i principi dell'interesse pubblico alla notizia, della verità sostanziale dei fatti e della continenza espressiva.

### **Articolo 3**

#### **Autonomia e indipendenza**

La/il giornalista esercita la sua attività in autonomia e indipendenza, pertanto:

1. a) rifiuta compensi, privilegi, favori e incarichi che possano condizionare la sua attività;
2. b) accetta indicazioni solo dalle gerarchie redazionali, purché non contrarie alle leggi, ai contratti e alle norme deontologiche;
3. c) non aderisce ad associazioni segrete o comunque in contrasto con l'art. 18 della Costituzione.

### **Articolo 4**

#### **Decoro e dignità professionale**

La/il giornalista:

1. a) applica i principi deontologici nell'utilizzo, anche a livello personale, di qualsiasi strumento di comunicazione;
2. b) adotta comportamenti e un linguaggio rispettosi della dignità della categoria e del decoro dell'Ordine, anche al di fuori dell'attività professionale.

### **Articolo 5**

#### **Essenzialità e completezza dell'informazione**

1. La/il giornalista ricerca, raccoglie, elabora e diffonde con la maggiore accuratezza possibile ogni elemento di pubblico interesse, nel rispetto della dignità delle persone e del principio di essenzialità dell'informazione, senza omettere fatti o particolari indispensabili alla completezza dell'informazione.
2. L'informazione non contrasta con il rispetto della sfera pri-

vata quando la notizia, anche se dettagliata, sia indispensabile in ragione dell'originalità del fatto o della relativa descrizione dei modi particolari in cui è avvenuto, nonché della qualificazione dei protagonisti.

3. La sfera privata delle persone note o che esercitano funzioni pubbliche deve essere rispettata se le notizie o i dati non hanno alcun rilievo sul loro ruolo o sulla loro vita pubblica.

# TITOLO II

## AMBITI DI APPLICAZIONE

### **Articolo 6**

#### **Condizione per l'esercizio dell'attività**

L'iscrizione all'Albo costituisce condizione imprescindibile per l'esercizio dell'attività giornalistica professionale.

### **Articolo 7**

#### **Soggetti destinatari**

Le norme contenute nel presente Codice si applicano alle/ai giornaliste/i iscritte/i agli elenchi dei professionisti e dei pubblicitari e alle/agli iscritti ai registri dei praticanti e dei tirocinanti.

# TITOLO III

## DOVERI NEI CONFRONTI DELLE PERSONE

### **Articolo 8** **Diritti fondamentali**

1. La/il giornalista rispetta i diritti fondamentali delle persone e osserva le norme di legge poste a loro salvaguardia.

### **Articolo 9** **Trattamento dei dati personali**

1. In forza dell'art. 21 della Costituzione la professione giornalistica si svolge senza autorizzazioni o censure.
2. La/il giornalista contempera il diritto dei cittadini all'informazione con i diritti fondamentali della persona.
3. Il trattamento di dati personali, attuato nell'ambito dell'attività giornalistica, può essere svolto anche senza il consenso dell'interessato.
4. Nel raccogliere dati personali atti a rivelare nazionalità, origine etnica, convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, opinioni politiche, adesioni a partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché dati genetici e biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica e dati atti a rivelare le condizioni di salute, l'identità o l'orientamento sessuale, la/il giornalista si attiene al principio dell'interesse pubblico, nel rispetto dell'essenzialità dell'informazione, evitando riferimenti a congiunti o ad altri soggetti non interessati ai fatti.

5. La/il giornalista che raccoglie informazioni di cui al comma 4 evita artifici e pressioni indebite e rende note la propria identità, la propria professione e le finalità della raccolta, salvo che ciò comporti rischi per la sua incolumità o renda altrimenti impossibile l'esercizio della funzione informativa.

## **Articolo 10**

### **Diritto all'oblio**

La/il giornalista:

1. a) rispetta il diritto all'identità personale ed evita di far riferimento a particolari relativi al passato, salvo quando essi risultino essenziali per la completezza dell'informazione;
2. b) aggiorna le notizie, anche valutando le richieste dell'interessato, e facilita i processi di deindicizzazione online, qualora ne ricorrano i presupposti.

## **Articolo 11**

### **Persone fragili e vulnerabili La/il giornalista:**

1. a) rispetta la dignità delle persone malate, con disabilità, o comunque vulnerabili, con qualsiasi fragilità fisica e/o cognitiva e/o legata a problematiche sociali e familiari;
2. b) evita sensazionalismi tutelando l'identità della persona, che può essere resa nota solo nei casi di interesse pubblico e rilevanza sociale oppure per dare risalto a eventi positivi.

## **Articolo 12**

### **Persone minorenni**

1. Nelle vicende che coinvolgono persone minorenni, sia in qualità di protagonisti che di vittime o testimoni, la/il giornalista non diffonde dati personali e ogni altra circostanza

ed elemento che possano, anche indirettamente, consentire la loro identificazione, avendo cura di evitare sensazionalismi e qualsiasi forma di speculazione. La necessità di tutela è finalizzata ad impedire che l'informazione possa incidere sull'armonico sviluppo della loro personalità, turbare il loro equilibrio psico-fisico e influenzare negativamente la loro crescita.

2. Fermi restando i principi di essenzialità dell'informazione e di interesse pubblico, la/il giornalista, facendosi carico della responsabilità di valutare se la diffusione di notizie o immagini riguardanti persone minorenni sia nel loro effettivo interesse, può derogare all'obbligo di garantire l'anonimato soltanto:
  3. a) per dare risalto a qualità o opinioni delle persone minorenni e/o al contesto familiare e sociale in cui si stanno formando; in questo caso la/il giornalista valuta attentamente l'opportunità di intervistarle, ma non le coinvolge in contesti informativi di qualunque tipo che possano ledere la dignità o turbarne l'equilibrio, a prescindere dall'eventuale consenso di chi esercita la potestà genitoriale;
  4. b) in presenza di particolare allarme sociale, come nei casi di rapimento o scomparsa, tenuto conto del parere di chi ha la responsabilità genitoriale e dell'autorità competente.

## **Articolo 13**

### **Rispetto delle differenze di genere**

Nei casi di femminicidio, violenza, molestie, discriminazioni e di fatti di cronaca che coinvolgono aspetti legati all'orientamento e all'identità sessuale, valutato l'interesse pubblico, la/il giornalista:

1. a) evita stereotipi di genere, espressioni, immagini e comportamenti lesivi della dignità della persona;
2. b) non rende identificabili, neppure indirettamente, le vittime di atti di violenza, salvo esplicita e motivata richiesta delle vittime stesse, purché maggiorenni;
3. c) si attiene a un linguaggio rispettoso, corretto e consapevole;
4. d) si attiene all'essenzialità dell'informazione e alla contenenza, evitando spettacolarizzazioni;
5. e) non usa espressioni, termini e immagini che sminuiscano la gravità del fatto o colpevolizzino la vittima;
6. f) assicura una cronaca rispettosa anche dei familiari e delle altre persone coinvolte nei fatti.

#### **Articolo 14**

##### **Persone migranti e rifugiate**

Nei confronti delle persone migranti, rifugiate, richiedenti asilo e vittime della tratta, la/il giornalista:

1. a) usa termini rispettosi e appropriati ed evita la diffusione di informazioni imprecise, sommarie o distorte;
2. b) non ricorre ad espressioni denigratorie o discriminatorie;
3. c) salvo diversa volontà espressa dal soggetto, tutela la persona, non consentendo l'identificazione di coloro che accettano di esporsi ai media in tutte le circostanze in cui ciò possa arrecare danno ai diretti interessati o ai loro congiunti. Inoltre, si assicura, quando la persona accetti di essere identificata, che abbia piena consapevolezza della diffusione mediatica dei suoi dati personali e delle possibili conseguenze per sé e per i suoi familiari.

#### **Articolo 15**

##### **Suicidi, tentati suicidi e atti di autolesionismo**

Nei casi di suicidio, tentato suicidio o atti di autolesionismo, la/il giornalista:

1. a) diffonde l'identità del soggetto interessato, o elementi utili a individuarla, solo in presenza di evidente interesse pubblico e rilevanza sociale o giudiziaria;
2. b) si attiene all'essenzialità dell'informazione ed evita sensazionalismi anche nei titoli e nelle immagini;
3. c) non ricorre a semplificazioni sulle motivazioni;
4. d) evita di descrivere in modo dettagliato i luoghi e le modalità dell'evento e ogni particolare che potrebbe determinare comportamenti emulativi;
5. e) usa con cautela collegamenti ai social network;
6. f) assicura una cronaca rispettosa dei familiari e delle altre persone vicine alla vittima e ne diffonde l'identità solo nei casi di evidente interesse pubblico;
7. g) favorisce la diffusione di informazioni sulla prevenzione dei suicidi e sull'attività dei centri di aiuto.

# TITOLO IV

## DOVERI IN TEMA DI INFORMAZIONE

### **Articolo 16**

#### **Rettifica**

1. La/il giornalista rettifica, anche in assenza di specifica richiesta, con tempestività e appropriato rilievo, le informazioni che, dopo la loro diffusione, si siano rivelate inesatte o errate.
2. Il dovere di rettifica sussiste anche relativamente alle immagini.

### **Articolo 17**

#### **Replica**

La/il giornalista favorisce la pubblicazione di repliche di chi si ritenga danneggiato dalla diffusione di notizie che lo riguardano, o che risultino inesatte, purché tali repliche non siano suscettibili di rilievo penale.

### **Articolo 18**

#### **Fonti e trasparenza**

La/il giornalista:

1. a) accerta l'attendibilità delle informazioni raccolte;
2. b) cita le fonti, salvo nel caso in cui chiedano espressamente di rimanere riservate.

### **Articolo 19**

#### **Intelligenza artificiale**

1. Fermo restando l'uso consapevole delle nuove tecnologie, l'intelligenza artificiale non può in alcun modo sostituire l'attività giornalistica.
2. Quando si avvale del contributo dell'intelligenza artificiale, la/il giornalista:
3. a) ne rende esplicito l'utilizzo nella produzione e nella modifica di testi, immagini e sonori, di cui assume comunque la responsabilità e il controllo, specificando il tipo di contributo;
4. b) verifica fonti e veridicità dei dati e delle informazioni utilizzati.
5. In nessun caso il ricorso all'intelligenza artificiale può considerarsi esimente in tema di obblighi deontologici.

## **Articolo 20**

### **Uso delle immagini**

Quando pubblica immagini, sotto qualsiasi forma, la/il giornalista:

1. a) si assicura che siano rispettose dei diritti, della personalità e della dignità degli interessati e che non siano alterate in modo tale da risultare ingannevoli o da distorcere l'informazione;
2. b) fornisce adeguata contestualizzazione dei soggetti ripresi;
3. c) evita stereotipi nella rappresentazione sia degli individui sia dei gruppi;
4. d) si astiene dalla diffusione di immagini che possano portare a forme di spettacolarizzazione della violenza; se l'interesse pubblico fosse prevalente, avverte che le sequenze che saranno diffuse non sono adatte alle persone

minorenni;

5. e) assicura la modifica tecnica delle immagini o l'esclusione di particolari dalle inquadrature, quando sia necessario garantire la non riconoscibilità di persone minorenni, delle vittime, dei protagonisti di eventi tragici e dei testimoni di fatti di cronaca, compresi relativi luoghi, domicili e veicoli;
6. f) non riprende persone in stato di detenzione e non ne diffonde immagini senza il loro consenso, salvo rilevanti motivi di interesse pubblico;
7. g) non mostra persone con ferri o manette ai polsi o altri dispositivi di costrizione, salvo che ciò sia necessario per segnalare abusi.

## **Articolo 21**

### **Informazione in diretta**

Nel condurre o nel partecipare a trasmissioni in diretta televisiva, radiofonica oppure online, la/il giornalista:

1. a) contrasta atteggiamenti che possano provocare violazioni di leggi e di regolamenti, incidenti o atti di violenza da parte del pubblico;
2. b) non utilizza immagini ed espressioni violente o aggressive;
3. c) si dissocia immediatamente da atteggiamenti minacciosi, scorretti, discriminatori, razzistici di ospiti, colleghi, pubblico, interlocutori telefonici e online.

## **Articolo 22**

### **Pubblicità**

La/il giornalista:

1. a) assicura ai cittadini il diritto di ricevere un'informazione

ne sempre distinta dal messaggio pubblicitario attraverso chiare indicazioni;

2. b) non presta il nome, la voce, l'immagine per iniziative pubblicitarie o per promuovere marchi e prodotti commerciali. Sono consentite, a titolo gratuito e previa comunicazione scritta all'Ordine regionale di appartenenza, analoghe prestazioni per iniziative volte a fini sociali e umanitari;
3. c) cita marchi e società commerciali soltanto qualora siano indispensabili alla completezza dell'informazione o costituiscono essi stessi motivo di notizia;
4. d) non inserisce collegamenti pubblicitari o altri riferimenti promozionali all'interno di contenuti informativi online.

## **Articolo 23**

### **Sondaggi e dati statistici**

1. La/il giornalista non definisce sondaggi le consultazioni svolte da una testata senza metodologia statistica e s'impegna affinché la diffusione di singoli sondaggi evidenzii la nota informativa e contenga sempre:
  2. a) l'indicazione dei soggetti che hanno realizzato il sondaggio e i committenti;
  3. b) l'indicazione dei criteri seguiti per l'individuazione del campione;
  4. c) il periodo e il metodo di raccolta delle informazioni e di elaborazione dei dati;
  5. d) il numero delle persone interpellate e il metodo di selezione;
  6. e) il numero delle domande e la percentuale delle persone che hanno risposto ad ognuna.
7. La/il giornalista pubblica dati statistici solo se provenienti

da fonti attendibili e certificate.

## **Articolo 24**

### **Cronaca giudiziaria**

La/il giornalista:

1. a) rispetta il diritto alla presunzione di non colpevolezza;
2. b) in caso di assoluzione o proscioglimento, non appena informato, ne dà notizia con appropriato rilievo e adeguata tempestività;
3. c) osserva la massima cautela nel diffondere nomi e immagini di persone accusate di reati minori o condannate a pene lievi, salvo i casi di particolare rilevanza sociale;
4. d) si adopera affinché risultino chiare le differenze tra documentazione e rappresentazione, tra cronaca e commento, tra indagato, imputato e condannato, tra pubblico ministero e giudice, tra accusa e difesa, tra carattere non definitivo e definitivo dei provvedimenti giudiziari, inquadrando nell'evoluzione delle fasi procedurali e dei gradi di giudizio;
5. e) garantisce adeguato spazio alle parti coinvolte in inchieste giudiziarie e processi.

## **Articolo 25**

### **Tutela dell'identità delle vittime, dei condannati e dei congiunti**

La/il giornalista:

1. a) assicura l'anonimato di chi ha subito violenze fisiche e psicologiche e non fornisce particolari che possano condurre alla loro identificazione a meno che ciò sia richiesto dalle stesse vittime nel caso siano maggiorenni;

2. b) non pubblica i nomi dei congiunti di persone coinvolte in casi di cronaca e non diffonde altri elementi che ne rendano possibile l'identificazione, a meno che ciò sia indispensabile alla comprensione dei fatti, e comunque non li rende mai noti nel caso in cui si metta a rischio la loro incolumità;
3. c) garantisce l'anonimato dei collaboratori dell'autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza, soprattutto quando ciò possa mettere a rischio l'incolumità loro e delle famiglie;
4. d) evita, nel riportare il contenuto di qualunque atto processuale o d'indagine, di citare persone il cui ruolo non sia essenziale per la comprensione dei fatti;
5. e) tutela il condannato che sceglie di esporsi ai media, evitando di identificarlo solo con il reato commesso e valorizzando il percorso di reinserimento che sta compiendo;
6. f) considera che il reinserimento sociale è un passaggio complesso, che può avvenire a fine pena oppure gradualmente, e usa termini appropriati in tutti i casi in cui un detenuto usufruisce di misure alternative al carcere o di benefici penitenziari;
7. g) nel diffondere a distanza di tempo dati identificativi del condannato valuta anche l'incidenza della pubblicazione sul percorso di reinserimento sociale dell'interessato e sulla famiglia.

## **Articolo 26**

### **Informazione ambientale, scientifica e sanitaria**

La/il giornalista:

1. a) verifica l'attendibilità e l'autorevolezza delle fonti prima di diffondere notizie su temi ambientali, scientifici e sanitari, evitando di suscitare timori o speranze infondate e correg-

gendo le notizie rivelatesi non veritiere;

2. b) non cita il nome commerciale di farmaci e di prodotti in un contesto che possa favorirne il consumo e fornisce tempestivamente notizie su quelli ritirati o sospesi perché nocivi alla salute.

## **Articolo 27**

### **Informazione economica e finanziaria**

La/il giornalista:

1. a) riferisce, senza alterazioni e omissioni che ne modifichino il vero significato, le informazioni di cui dispone, dopo averle verificate rivolgendosi a più fonti affidabili. L'obbligo sussiste anche quando la notizia riguardi il suo editore o il referente politico o economico dell'organo di informazione; b) può utilizzare o diffondere esclusivamente nell'ambito dell'esercizio della professione informazioni economiche e finanziarie riservate di cui sia venuto a conoscenza. Non può utilizzarle o diffonderle per finalità connesse al profitto personale o di terzi, né può influenzare o cercare di influenzare l'andamento del mercato diffondendo elementi o circostanze subordinati agli interessi propri o di terzi;
2. c) non può diffondere notizie che contengano valutazioni relative ad azioni o altri strumenti finanziari sul cui andamento abbia in qualunque modo un significativo interesse finanziario, né può vendere o acquistare titoli di cui si stia occupando professionalmente o sia stato già incaricato di occuparsi;
3. d) deve assicurare, in particolare se ricopre un ruolo direttivo, un adeguato standard di trasparenza sulla proprietà editoriale dell'organo di informazione e sull'identità e gli

- eventuali interessi di cui siano portatori i suoi analisti e commentatori, anche esterni, in relazione allo specifico argomento della notizia. In particolare, ha il dovere di ricordare chi è l'editore della testata quando una notizia tratti problemi economici e finanziari che direttamente lo riguardano o possano in qualche modo favorirlo o danneggiarlo;
4. e) quando redige un servizio con raccomandazioni di investimento, oltre ad indicare la propria identità, deve citare le fonti delle informazioni rilevanti, salvo che non si tratti di fonti confidenziali. Deve tenere i fatti distinti da interpretazioni, stime, opinioni. Le previsioni e gli obiettivi di prezzo devono essere presentati come tali e devono essere indicate le principali ipotesi elaborate nel formularli o nell'utilizzarli;
  5. f) deve astenersi dal redigere servizi con raccomandazioni di investimento su strumenti finanziari o emittenti, connessi a propri interessi o di persone strettamente legate;
  6. g) se presenta raccomandazioni di investimento elaborate da terzi, deve fornire piena informazione sull'identità degli autori e rispettare nella sostanza il contenuto delle raccomandazioni stesse. Se pubblica una sintesi o un estratto di una raccomandazione di investimento elaborata da terzi, oltre a citare le fonti, specifica che si tratta di una sintesi e rinvia al testo originale; deve rendere noti eventuali interessi o conflitti di interesse propri o dell'autore della raccomandazione, se conosciuti. Se pubblica con modifiche sostanziali una raccomandazione di investimento elaborata da terzi, è tenuta/o a segnalare le modifiche apportate.

# TITOLO V

## FORMAZIONE E LAVORO GIORNALISTICO

### **Articolo 28**

#### **Obbligo formativo**

1. La/il giornalista cura l'aggiornamento professionale secondo gli obblighi della formazione continua.
2. L'inosservanza dell'obbligo formativo è attestata dal Consiglio regionale dell'Ordine che la segnala al Consiglio di disciplina territoriale.

### **Articolo 29**

#### **Responsabilità delle gerarchie redazionali**

In tutti i casi in cui non siano imputabili alla/al giornalista che ha realizzato il servizio le scelte che completano il prodotto editoriale, il rispetto delle norme deontologiche è in capo alla/al direttrice/direttore responsabile; le altre gerarchie redazionali ne rispondono con riferimento al ruolo specifico e al contributo prestato.

### **Articolo 30**

#### **Solidarietà e lavoro**

1. È obbligo della/del direttrice/direttore responsabile e delle gerarchie redazionali il corretto impiego di giornaliste/i, considerando che la richiesta di prestazione, cui corrisponda un compenso incongruo, lede la dignità professionale e pregiudica la qualità e l'indipendenza dell'informazione. Di conseguenza la/il giornalista che rivesta

ruoli di coordinamento del lavoro:

2. a) si impegna affinché i compensi delle colleghe e dei colleghi siano adeguati alle prestazioni;
3. b) garantisce il diritto ai giorni di riposo, ferie e orari di lavoro compatibili secondo i contratti di riferimento;
4. c) vigila affinché, a seguito del cambio delle gerarchie redazionali, non vi siano ripercussioni dal punto di vista economico, morale e della dignità professionale;
5. d) si impegna affinché il lavoro commissionato sia retribuito anche se non pubblicato;
6. e) tutela il diritto di firma e il diritto d'autore.
7. La/il giornalista è tenuto a segnalare all'Ordine regionale situazioni di esercizio abusivo della professione e di mancato rispetto della dignità professionale.
8. Le/i titolari di un trattamento pensionistico per attività giornalistica, a qualunque titolo maturato, non possono essere nuovamente impiegati dal medesimo datore di lavoro, anche con forme di lavoro autonomo, ed inserite/i nel ciclo produttivo in identiche condizioni e/o per l'espletamento delle stesse funzioni che svolgevano in virtù del precedente rapporto, neppure per il tramite di service esterni, fatta salva la fattispecie della prestazione occasionale.
9. La/il direttrice/direttore responsabile non può rifiutare immotivatamente di riconoscere la compiuta pratica giornalistica.
10. La/il giornalista non si attribuisce la titolarità di testi, immagini, riprese audio e video, non realizzati, provenienti da fonti o mezzi di comunicazione di qualsiasi genere.

### **Articolo 31** **Equo compenso**

La/il giornalista non può concordare o preventivare un compenso che, ai sensi e per gli effetti delle vigenti disposizioni in materia, non sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e non sia determinato in applicazione dei parametri previsti dalla norma di riferimento.

Quando la/il giornalista predispone convenzioni, contratti o altri accordi, aventi per oggetto l'esercizio dell'attività professionale, ha l'obbligo di informare il committente che è nulla la pattuizione di compensi che non siano giusti, equi e proporzionati alla prestazione richiesta e determinati in applicazione dei parametri previsti dalla norma di riferimento.

### **Articolo 32** **Uffici stampa**

La/il giornalista negli uffici stampa:

1. a) separa il proprio ruolo da quello di altri soggetti che operano nel campo della comunicazione o del marketing;
2. b) non esercita per tutta la durata dell'incarico attività che possano determinare conflitti d'interesse con le sue attribuzioni;
3. c) garantisce nelle istituzioni di natura assembleare il pieno rispetto della dialettica e del pluralismo.

### **Articolo 33** **Portavoce**

1. La/il giornalista che ricopre il ruolo di portavoce non può, per tutta la durata del rapporto, svolgere attività informativa in conflitto con l'incarico assunto.

2. Non è compatibile lo svolgimento contemporaneo, nell'ambito della stessa struttura, del ruolo di portavoce e di componente dell'ufficio stampa.

# TITOLO VI

## PROCEDIMENTI

### **Articolo 34**

#### **Procedimenti disciplinari**

1. La/il giornalista che si renda responsabile di violazioni del presente Codice è sottoposta/o a procedimento disciplinare.
2. Il procedimento disciplinare è avviato d'ufficio oppure su segnalazione di qualsiasi persona fisica o giuridica.
3. È incolpabile a titolo di manifesto disconoscimento dei principi deontologici la/il giornalista che sia stata/o sanzionata/o con una decisione non più impugnabile e sia nuovamente incolpata/o, nell'arco di un quinquennio dal precedente provvedimento disciplinare, per aver violato il medesimo principio; la reiterazione della stessa violazione comporta l'applicazione della sanzione almeno immediatamente più grave.

### **Articolo 35**

#### **Competenza per il giudizio disciplinare**

1. Spetta ai Consigli di disciplina il potere di istruire il procedimento disciplinare, accertare le eventuali inosservanze e applicare, nel rispetto delle procedure, le sanzioni adeguate e proporzionate alla violazione deontologica commessa.
2. La competenza per il giudizio disciplinare appartiene al Consiglio di disciplina territoriale dell'Ordine regionale

presso il quale è iscritto l'interessata/o. Se è membro di tale Consiglio di disciplina territoriale, il procedimento è rimesso ad altro Consiglio di disciplina territoriale designato dal Consiglio di disciplina nazionale.

## **Articolo 36**

### **Principi di valutazione**

Oggetto di valutazione disciplinare è il comportamento complessivo dell'incolpata/o, tenuto conto dell'esperienza, del ruolo e delle situazioni concrete; la sanzione è unica anche quando siano contestati più addebiti nell'ambito del medesimo procedimento.

## **Articolo 37**

### **Cancellazione e riavvio dell'istruttoria disciplinare**

1. L'istruttoria disciplinare non conclusa per intervenuta cancellazione dall'Albo viene ripresa e portata a compimento nel caso di avvenuta reinscrizione della/del giornalista.
2. La/il giornalista non può chiedere il trasferimento ad altro Ordine regionale se è già avviato un procedimento disciplinare a suo carico.

# TITOLO VII

## SANZIONI

### **Articolo 38**

#### **Sanzioni disciplinari**

Le sanzioni disciplinari sono stabilite dagli articoli 51, 52, 53 e 54 della Legge n. 69 del 3 febbraio 1963:

1. *a) l'avvertimento, da infliggere nei casi di abusi e mancanze di lieve entità, consiste nel rilievo della mancanza commessa e nel richiamo del giornalista all'osservanza dei suoi doveri;*
2. *b) la censura, da infliggere nei casi di abusi o mancanze di grave entità, consiste nel biasimo formale per la trasgressione accertata;*
3. *c) la sospensione dall'esercizio della professione, per un periodo non inferiore a due mesi e non superiore ad un anno, può essere disposta nei casi in cui l'iscritto abbia compromesso con la sua condotta la dignità professionale;*
4. *d) la radiazione dall'Albo può essere disposta nel caso in cui l'iscritto, con la sua condotta, abbia gravemente compromesso la dignità professionale fino a rendere incompatibile la sua permanenza nell'Albo, negli elenchi e nei registri.*

# TITOLO VIII

## DISPOSIZIONI FINALI

### **Articolo 39**

#### **Entrata in vigore**

Il presente Codice deontologico, adottato dal Consiglio nazionale dell'Ordine nella seduta dell'11 dicembre 2024, entra in vigore il 1° giugno 2025.

### **Articolo 40**

#### **Norma transitoria**

Tutti i procedimenti disciplinari avviati prima dell'entrata in vigore del presente Codice deontologico sono definiti mantenendo il riferimento al Testo unico dei doveri del giornalista entrato in vigore il 3 febbraio 2016 e aggiornato il 1° gennaio 2021.

# PREFAZIONE

## L'equilibrio dinamico tra diritti e doveri

di Riccardo Sorrentino

La deontologia è espressione diretta dell'autonomia dei giornalisti. È anche uno strumento fondamentale, non l'unico, per mantenere un rapporto di fiducia tra noi e i lettori. Come poche altre, la libertà dei giornalisti si costruisce come una libertà negativa – priva di vincoli che non trovino fondamento in altri diritti fondamentali – e allo stesso tempo una libertà positiva, una libertà di fare informazione veritiera, che rispecchi la realtà delle cose.

È facile considerare la deontologia – e accade, nell'opinione di molti colleghi – come uno dei tanti lacci e laccioli di un paese che non ama molto la libertà, che non ha ancora trovato il modo di apprezzarla fino in fondo, che resta legato a un modello corporativo della società e dell'economia. Non è così. Dappertutto nel mondo, dove non esiste un Ordine dei giornalisti, i nostri colleghi si precipitano a formare organizzazioni, genericamente chiamate *press council*, che hanno il compito principale di far rispettare i principi deontologici. Questo accade, invariabilmente, quando i Parlamenti, il mondo politico, si propongono di varare leggi e sanzioni sul giornalismo. La deontologia è la risposta dei giornalisti che, di fronte a queste pretese, rispondono: "Servono regole? Ci pensiamo noi". Se solo fosse possibile – ma il quadro politico, *bipartisan*, degli ultimi anni non lo permette – riformare gli Ordini professionali per adeguarli alle esigenze di una società avanzata come la nostra, l'esperienza dell'Ordine dei giornalisti potrebbe diventare un esempio, e non un'anomalia come è troppo spesso, e a torto, considerata.

La nuova edizione, aggiornata, delle Lezioni di diritto dell'informazione e deontologia dell'informazione giornalistica, a cura di Guido Camera, va letta attraverso questa chiave inter-

pretativa. Non è una biblioteca, per quanto piccola, di nozioni di diritto e di deontologia da imparare, ma una serie di inviti alla riflessione sulla nostra professione e sulle sue regole. Eventualmente per criticarle, dopo averle adeguatamente analizzate. Perché l'equilibrio delicatissimo tra regole e libertà, tra diritto ed etica professionale dei giornalisti non può essere definito una volta per tutte, ma richiede un'evoluzione continua. Non è un caso che i contorni del diritto all'informazione – assente nella nostra Costituzione, ma presente in altri testi giuridici coevi – e quelli della nostra professione siano stati disegnati dall'evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale o, nel caso del decalogo sulla diffamazione, della Corte di Cassazione. Ancora meno è un caso che l'etica applicata ai giornalisti, malgrado la presenza di un testo unico dei doveri del giornalista e malgrado qualche tentazione di irrigidirlo in un testo giuridico con la previsione di precise sanzioni, sia espressione di un'evoluzione giurisprudenziale e di una valutazione equitativa. Non può essere altrimenti, se non si vuole alterare radicalmente il ruolo della deontologia.

Il testo di Guido Camera, in questa edizione, dedica molto spazio anche alle nuove regole sulla "presunzione di innocenza" e, più in generale, sulle questioni legati alla cronaca giudiziaria. Il fenomeno chiamato, a torto o a ragione, della "giustizia mediatica" è diventato una fonte di pretesti, più o meno fondati, per intervenire, anche indirettamente, sulla nostra professione. Intenzioni poco nobili nei confronti del giornalismo e, più in generale, nei confronti della libera diffusione delle informazioni, si sono incrociati con l'esigenza, autentica, di tutelare i diritti fondamentali che ruotano attorno al processo penale. La cronaca giudiziaria ha così assunto un valore paradigmatico anche

verso altre forme di giornalismo, in quanto crocevia tra diritti fondamentali, diritto, deontologia, competenze specialistiche e interesse pubblico. Cercare di risolvere i problemi della "giustizia mediatica" è cercare di risolvere una fetta importante, quella più aperta al confronto con la società in cui viviamo, dei problemi del giornalismo. Deontologici e professionali. Buona lettura.

# INTRODUZIONE

## Lezioni di diritto dell'informazione e deontologia della professione giornalistica

di Guido Camera

CAPITOLO I

**Il perimetro moderno della professione di giornalista sancito dalla Corte costituzionale Presunzione di innocenza e diritto di cronaca dopo la "Riforma Cartabia" (d.lgs. n. 188/2021)**

CAPITOLO II

PARAGRAFO II.1 La direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento della presunzione di innocenza  
PARAGRAFO II.2 Il d. lgs. n. 188/2021 (cd. "Riforma Cartabia")  
PARAGRAFO II.3 Altre novità in materia di presunzione di innocenza

CAPITOLO III

**L'evoluzione della deontologia**

CAPITOLO IV

**Nuove regole per la libertà di informazione**

**S**ono passati tredici anni dalla prima edizione delle mie *"Lezioni di diritto dell'informazione e deontologia della professione giornalistica"*, e quattro dall'ultima<sup>1</sup>. Sono lezioni che compendiano i tanti (entusiasmanti) momenti di confronto che ho passato in aula con generazioni di praticanti giornalisti (il primo corso al quale ho partecipato come docente è stato nel 2008) ai quali ho sempre cercato di spiegare quale sia il giusto equilibrio fra i vari diritti costituzionali che vengono in gioco quando si sceglie di fare informazione.

Vero è che la libertà di espressione è, e rimane, uno dei diritti fondamentali e inviolabili dell'individuo, all'interno delle società democratiche, come chiaramente è stabilito, nel sistema delle fonti nazionali ed internazionali, dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, dalla Convenzione Europea di Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo delle Libertà Fondamentali nonché dalla Costituzione. Ma con il passare degli anni, e il cambiare della società e dei mezzi di comunicazione e di informazione, ha progressivamente sempre più preso piede la consapevolezza dell'importanza di riuscire a tutelare maggiormente altri concorrenti diritti individuali di non minore rilevanza, tra i quali vi sono la protezione della reputazione e la presunzione di innocenza.

In questo orizzonte temporale, oramai non breve, sono state tantissime le novità che rendono necessario un aggiornamento delle mie lezioni; aggiornamento la cui attualità è acuita dalle recenti polemiche per l'approvazione da parte della Camera dei deputati di un emendamento nella legge di delegazione

<sup>1</sup> Liberamente consultabili collegandosi al seguente indirizzo URL: [www.odg.mi.it/wp-content/uploads/2023/01/LEZIONI-DIR-INFORMAZIONE--pdf-FEBB-22.pdf](http://www.odg.mi.it/wp-content/uploads/2023/01/LEZIONI-DIR-INFORMAZIONE--pdf-FEBB-22.pdf).

volto a vietare la pubblicazione delle ordinanze di custodia cautelare<sup>2</sup>.

Mentre non si riesce a raggiungere un equilibrio che porti alla nascita di una riforma sistematica e organica all'interno dell'ordinamento - che regoli con equilibrio e lungimiranza la professione moderna di giornalista - la Corte costituzionale, e poi il legislatore, stanno disegnando a macchia di leopardo delle nuove regole di fatto. Nuove regole che scontano, come fisiologico, molte contraddizioni - visto che non si collocano in un corpo normativo omogeneo - e che non possono pertanto consentire agli interpreti e agli addetti ai lavori di guardare con certezza e precisione al futuro.

Da qui è nata l'esigenza di provare a mettere insieme il filo delle modifiche che si sono avvicendate in questi anni con uno sguardo il più possibile obiettivo e formativo per chi si avvicina alla professione di giornalista. Un lavoro che spero sia di aiuto anche per i più esperti, tutte le volte in cui si trovano a dover prendere delle decisioni difficili nella repentinità che caratterizza la vita quotidiana della professione. Proverò poi, alla fine della sintetica rassegna delle novità, a ipotizzare quali potrebbero essere delle misure legislative - ma soprattutto culturali - che ritengo dovrebbero essere messe alla base di ogni possibile cambiamento.

<sup>2</sup> Nel dettaglio, l'emendamento si trova all'interno della "Legge di delegazione Europea 2022/2023", ed è stato approvato il 19.12.2023 su proposta dell'on. Enrico Costa.

## CAPITOLO I

### **Il perimetro moderno della professione di giornalista sancito dalla Corte costituzionale**

**D**urante il periodo pandemico la Corte costituzionale è significativamente intervenuta sul delitto di diffamazione a mezzo stampa con la finalità di evitare che la funzione democratica informativa esercitata dai giornalisti potesse essere limitata dal pericolo di poter incorrere in sanzioni detentive.

L'intervento della Corte si è articolato in due momenti.

Con l'ordinanza n. 132/2020 la Consulta ha nella sostanza censurato l'art. 13 della legge 8.02.1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) in relazione all'art. 595, terzo comma, Codice penale (Diffamazione aggravata dal mezzo di comunicazione, anche *internet*) nella parte in cui, prevedendo una pena detentiva indefettibile, conteneva una sanzione sproporzionata rispetto all'importanza del bene costituzionale protetto, ovvero la libertà di espressione.

Come hanno giustamente sottolineato i giudici costituzionali nella motivazione, richiamando anche la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *"il timore di sanzioni detentive produce, secondo la Corte di Strasburgo, un evidente effetto dissuasivo («chilling effect») rispetto all'esercizio della libertà di espressione dei giornalisti - in particolare nello*

*svolgimento della loro attività di inchiesta e di pubblicazione dei risultati delle loro indagini – tale da riverberarsi sul giudizio di proporzionalità, e dunque di legittimità alla luce della Convenzione, di tali sanzioni”.*

La citata ordinanza è particolarmente interessante anche perché ripercorre la giurisprudenza costituzionale che ha plasmato la professione di giornalista, i cui tratti geneticamente essenziali sono i seguenti: *“La libertà di manifestazione del pensiero costituisce – prima ancora che un diritto proclamato dalla CEDU – un diritto fondamentale riconosciuto come «coesistente al regime di libertà garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968), «pietra angolare dell’ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), «cardine di democrazia nell’ordinamento generale» (sentenza n. 126 del 1985 e, di recente, sentenza n. 206 del 2019). Né è senza significato che, nella prima sentenza della sua storia, la Corte costituzionale – in risposta a ben trenta ordinanze sollevate da giudici comuni – abbia dichiarato l’illegittimità costituzionale di una disposizione di legge proprio in ragione del suo contrasto con l’art. 21 Cost. (sentenza n. 1 del 1956). Nell’ambito di questo diritto, la libertà di stampa assume un’importanza peculiare, in ragione del suo ruolo essenziale nel funzionamento del sistema democratico (sentenza n. 1 del 1981), nel quale al diritto del giornalista di informare corrisponde un correlativo “diritto all’informazione” dei cittadini: un diritto quest’ultimo «qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale», e «caratterizzato dal pluralismo*

*delle fonti cui attingere conoscenze e notizie [...] in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (sentenza n. 112 del 1993, richiamata dalla sentenza n. 155 del 2002)» (sentenza n. 206 del 2019). Non v’è dubbio pertanto che l’attività giornalistica meriti di essere «salvaguardata contro ogni minaccia o coartazione, diretta o indiretta» (sentenza n. 172 del 1972) che possa indebolire la sua vitale funzione nel sistema democratico, ponendo indebiti ostacoli al legittimo svolgimento del suo ruolo di informare i consociati e di contribuire alla formazione degli orientamenti della pubblica opinione, anche attraverso la critica aspra e polemica delle condotte di chi detenga posizioni di potere”.*

Allo stesso tempo, la Corte ha però ricordato che il legittimo esercizio da parte dei *media* della libertà di informare richiede un bilanciamento con altri diritti, tra i quali vi è quello alla reputazione individuale. Diritto altrettanto inviolabile in quanto intrinseco alla dignità della persona, che risulta perciò ingiustificatamente offeso ogni qual volta vengono diffuse notizie false o comunque di rilievo esclusivamente privato.

Come ho detto in precedenza, la censura della Corte si è fermata alla sostanza, nel 2020, poiché i giudici hanno ritenuto di rinviare di un anno la propria decisione per dare modo al Parlamento di promulgare una nuova disciplina in linea con i principi della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e della Costituzione trovando un punto di equilibrio nel rispetto delle prerogative del legislatore<sup>3</sup>.

Nonostante l’anno di rinvio, il legislatore è rimasto inerte e la Corte ha dunque pronunciato la sentenza n. 150/2021, con

la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 13 della L. 8.02.1948 n. 47, e dell'art. 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato)<sup>4</sup>. Invece, la Corte non ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 595, terzo comma, del Codice penale, riconoscendo che, al verificarsi di determinate situazioni di gravità, anche una sanzione di natura detentiva possa essere proporzionata per sanzionare una diffamazione.

Ma procediamo con ordine.

L'art. 595, terzo comma, del Codice penale punisce con la pena alternativa della reclusione da sei mesi a tre anni o della multa non inferiore a 516 euro l'offesa arrecata con il mezzo della stampa o con qualsiasi mezzo di pubblicità, tra i quali vi è anche il *web*. L'art. 13 della L. n. 47/1948 e l'art. 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223 prevedevano, invece, una circostanza aggravante per la diffamazione commessa con il

**3** L'ordinanza 132/20202 della Corte costituzionale può essere tecnicamente definita a "*incostituzionalità differita*". Si tratta di una prassi innovativa adottata dalla Corte costituzionale a partire dall'anno 2018 volta a rispettare massimamente il dialogo fra il Parlamento e Consulta. Oltre al caso della diffamazione a mezzo stampa anche in materia di "*aiuto al suicidio*" (ordinanza n. 207/2018) ed "*ergastolo ostativo*" (ordinanza n. 97/2021), la Corte costituzionale è ricorsa alla prassi della incostituzionalità differita. Un invito al legislatore meno drastico di quello delle ordinanze di incostituzionalità differita è contenuto nei cd "*moniti*" in cui la Corte di limita a segnalare al legislatore l'opportunità di intervenire in una determinata materia per evitare i vuoti di tutela; ciò è accaduto, ad esempio, con le sentenze nn. 32 e 33 del 2021 in materia di tutela dei minori nati da fecondazione eterologa da coppie dello stesso sesso e di surrogazione di maternità.

**4** Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) è stata in via consequenziale dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), in quanto prevedeva che «[n]el caso di reati di diffamazione commessi attraverso trasmissioni consistenti nell'attribuzione di un fatto determinato, si applicano ai soggetti di cui al comma 1 le sanzioni previste dall'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47».

mezzo della stampa e consistita nell'attribuzione di un fatto determinato; la pena in questo caso era più severa perché era quella cumulativa della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a 258 euro.

La Corte costituzionale ha censurato solamente l'art. 13 e l'art. 30 proprio perché prevedevano "*l'indefettibilità dell'applicazione della pena detentiva*"; indefettibilità che - nonostante potesse essere mitigata dalla sospensione condizionale della pena o da una sua sostituzione con misure alternative alla pena - era divenuta, oramai, incompatibile con l'esigenza di non dissuadere, per effetto anche del solo e ipotetico timore di subire una sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri.

Viceversa, è stato ritenuto che non confligga con la libertà di espressione tutelata dall'art. 21 della Costituzione e dall'art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo la più mite pena alternativa prevista dall'art. 595, terzo comma 3, del Codice penale, visto che questa disposizione attribuisce al giudice il potere discrezionale di scelta secondo le coordinate interpretative contestualmente indicate dalla Corte, ovvero che la reclusione può essere irrogata soltanto nei casi di eccezionale gravità del fatto, dal punto di vista oggettivo e soggettivo. È il caso dei discorsi d'odio e dell'istigazione alla violenza (cd. "*hate speech*"), che possono concretamente connotare anche contenuti di carattere diffamatorio. Casi egualmente eccezionali, tali da giustificare inflizione di pene detentive, possono essere rappresentati da campagne di disinformazione (cd. "*fake news*") condotte attraverso la stampa, *internet* o i *social media*, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente

lesivi della reputazione della vittima e compiute nella consapevolezza dei loro autori della oggettiva e dimostrabile falsità degli addebiti stessi.

Come hanno concluso i giudici costituzionali *“chi ponga in essere simili condotte – eserciti o meno la professione giornalistica – certo non svolge la funzione di cane da guardia della democrazia che si attua paradigmaticamente tramite la ricerca e la pubblicazione di verità scomode ma, all’opposto, crea un pericolo per la democrazia combattendo l’avversario per la menzogna, utilizzata come strumento per screditare la sua persona agli occhi della pubblica opinione con prevedibili conseguenze distorsive anche rispetto agli esiti delle stesse libere competizioni elettorali”*.

## CAPITOLO II

### **Presunzione di innocenza e diritto di cronaca dopo la “Riforma Cartabia” (d.lgs. n. 188/2021)**

#### **II.1 La direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento della presunzione di innocenza**

Il 9 marzo del 2016, il Parlamento e il Consiglio Europeo hanno adottato la direttiva n. 2016/343 con lo specifico fine di rafforzare due principi fondamentali: la presunzione di innocenza e il diritto di ciascun individuo ad avere un *“equo processo”*, secondo quanto stabilito negli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nell’articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nell’articolo 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e nell’articolo 11 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo.

La direttiva non è stata recepita dall’Italia sino al 2021, nonostante il termine per l’adozione fosse scaduto il 1° aprile 2018. È stato infatti solo con il d. lgs. 8 novembre 2021, n. 188 che il governo Draghi<sup>5</sup> ne ha dato attuazione. Questo ritardo era stato censurato dalla Commissione Europea all’interno della relazione del 31 marzo 2021 sullo stato di attuazione della direttiva. La direttiva europea si applica alle persone fisiche indagate o

<sup>5</sup> La denominazione “Riforma Cartabia” attribuita nella consuetudine linguistica nel mondo giornalistico al d. lgs. n. 188/2021 deriva dal fatto che tra i proponenti, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi, vi era l’allora Ministra della Giustizia, Marta Cartabia.

imputate in procedimenti penali, ma non alle persone giuridiche, che possono rispondere ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231<sup>6</sup> per i reati commessi nel loro interesse o vantaggio. Il corpo normativo della direttiva è composto da sedici articoli; quelli più rilevanti in materia di protezione della presunzione di innocenza sono gli articoli 3 (*"presunzione di innocenza"*), 4 (*"riferimenti in pubblico alla colpevolezza"*) e 5 (*"presentazione degli indagati e imputati"*).

Va notato che nessuna di queste disposizioni riguarda i giornalisti, perché sono tutte tese a evitare che siano le autorità pubbliche a rilasciare *"dichiarazioni lesive della presunzione di innocenza, presentando, anche indirettamente o surrettiziamente, l'indagato o imputato come colpevole prima dell'esaurimento dell'iter giudiziario e dunque della formazione del giudicato"*.

Il considerando 17 della direttiva stabilisce che per *"dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche"* si deve intendere qualsiasi dichiarazione riconducibile a un reato e proveniente da un'autorità coinvolta nel procedimento penale che ha ad oggetto tale reato; autorità giudiziarie, di polizia e altre autorità preposte all'applicazione della legge, ma anche ministri o altri funzionari e amministratori pubblici. Viene fatto salvo solamente il diritto nazionale in materia di immunità<sup>7</sup>.

Nel successivo considerando 19 è poi stabilito che gli Stati membri devono adottare le necessarie misure per garanti-

<sup>6</sup> *"Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300"*.

<sup>7</sup> Secondo la Costituzione italiana, sono insindacabili solamente le opinioni espresse dai membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni (art. 68); i componenti del governo, invece - anche se cessati dalla carica e non parlamentari - sono sottoposti a processo solo previa autorizzazione parlamentare (art. 96).

re che, nel fornire informazioni ai media, le autorità pubbliche non violino la presunzione di innocenza *"fatto salvo il diritto nazionale a tutela della libertà di stampa e dei media"*. Ciò non preclude di *"divulgare informazioni sui procedimenti penali, ove ciò sia strettamente necessario per motivi connessi all'indagine penale, come nel caso in cui venga diffuso materiale video e si inviti il pubblico a collaborare nell'individuazione del presunto autore del reato, o per l'interesse pubblico, come nel caso in cui, per motivi di sicurezza, agli abitanti di una zona interessata da un presunto reato ambientale siano fornite informazioni o la pubblica accusa o un'altra autorità competente fornisca informazioni oggettive sullo stato del procedimento penale al fine di prevenire turbative dell'ordine pubblico. Il ricorso a tali ragioni dovrebbe essere limitato a situazioni in cui ciò sia ragionevole e proporzionato, tenendo conto di tutti gli interessi. In ogni caso, le modalità e il contesto di divulgazione delle informazioni non dovrebbero dare l'impressione della colpevolezza dell'interessato prima che questa sia stata legalmente provata"* (considerando 18).

Rimangono fuori dall'ambito applicativo della direttiva *"gli atti della pubblica accusa che mirano a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato, come l'imputazione, nonché le decisioni giudiziarie in conseguenza delle quali decorrono gli effetti di una pena sospesa, purché siano rispettati i diritti della difesa. Dovrebbero altresì restare impregiudicate le decisioni preliminari di natura procedurale, adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità, quali le decisioni riguardanti la custodia cautelare, purché non presentino l'indagato o imputato come colpevole"* (considerando 16).

Il principio stabilito all'art. 3 è tanto semplice quanto lapidario: *"gli stati membri assicurano che agli indagati e imputati sia riconosciuta la presunzione di innocenza fino a quando non ne sia stata legalmente provata la colpevolezza"*. La protezione della presunzione di innocenza – questo è il senso più rilevante ai nostri fini – riguarda proprio le distorsioni che possono derivare dall'eccessiva mediatizzazione del processo penale, che possono ripercuotersi in senso negativo sia sulla reputazione dell'indagato/imputato, sia sul suo diritto di difesa nel corso del processo successivo alle indagini, fase del procedimento penale in cui la comunicazione presenta spesso uno squilibrio di forze in favore dell'accusa<sup>8</sup>. Proprio per questo motivo il successivo articolo 4 stabilisce esplicitamente che gli Stati membri *"adottano le misure necessarie per garantire che, fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia stata legalmente provata, le dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche e le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole. Ciò lascia impregiudicati gli atti della pubblica accusa volti a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato e le decisioni preliminari di natura procedurale adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità"*. In caso di violazione a queste regole, il successivo articolo 10 rubricato *"mezzi di ricorso"* stabilisce, al comma 1, che *"gli Stati membri provvedono affinché gli indagati e imputati dispongano*

<sup>8</sup> Sul problema della giustizia mediatica, la letteratura è ampia. Tra i tanti si segnalano E. Bruti Liberati, *"Delitti in prima pagina. La giustizia nella società dell'informazione"*, Raffaello Cortina Editore, 2022; V. Manes, *"Giustizia mediatica. Gli effetti perversi sui diritti fondamentali e sul giusto processo"*, Il Mulino, 2022; Glauco Giostra, *"La giustizia penale nello specchio deformante della cronaca giudiziaria"*, in *Rivista di diritto dei media* n. 3/2018.

*di un ricorso effettivo in caso di violazione dei diritti conferiti dalla presente direttiva"*.

È però importante notare che il comma 3 dell'art. 4 contiene una deroga al divieto di dichiarazioni pubbliche lesive della presunzione di innocenza stabilendo che non può essere impedito alle autorità pubbliche di divulgare informazioni sui procedimenti penali non solo qualora ciò *"sia necessario per motivi connessi all'indagine penale"*, ma anche *"per l'interesse pubblico"*<sup>9</sup>.

Da ultima, va segnalata la disposizione di cui all'art. 5, in cui è sancito il divieto di presentare gli indagati come colpevoli, in tribunale o anche al pubblico, *"attraverso il ricorso a mezzi di coercizione fisica"*. Detto divieto era già stato inserito nel nostro ordinamento dalla legge 16 febbraio 1999, n. 479; all'interno dell'art. 114 del Codice di procedura penale era stato infatti inserito il seguente comma 6 bis: *"è vietata la pubblicazione dell'immagine di persona privata della libertà personale ripresa mentre la stessa si trova sottoposta all'uso di manette ai polsi ovvero ad altro mezzo di coercizione fisica, salvo che la persona vi consenta"*.

<sup>9</sup> Per uno sguardo comparato al perimetro dell' *"interesse pubblico"*, mi permetto di rinviare a G. Camera, *"Cos'hanno da dirci i codici deontologici degli altri?"* in *Tabloid*, n. 1/2022 pp. 29 e ss., liberamente consultabile collegandosi al seguente link: <https://odg.mi.it/magazine/esempio-embed-issuu/>. In particolare, una definizione efficace di interesse pubblico viene dalle regole deontologiche inglesi della *Independent Press Standard Organization* (IPSO), ove è stabilito che l'interesse pubblico *"comprende, ma non è limitato"* all'informazione sui reati e i processi penali, la protezione della salute e della sicurezza pubblica, il contrasto alla manipolazione dell'opinione pubblica, la rivelazione degli errori giudiziari; inoltre, è aggiunto che è dovere dei giornalisti sollevare e contribuire al dibattito pubblico – secondo inderogabili regole di verità, indipendenza e accuratezza – su ogni questione afferente queste tematiche, visto che *"esiste un interesse pubblico alla libertà di espressione stessa."*

## II.2 Il d. lgs. n. 188/2021 (cd. "Riforma Cartabia")

Come detto nel paragrafo precedente, la direttiva n. 2016/343 è stata recepita dall'Italia dal d. lgs. n. 188/2021. Il corpo normativo è composto da sei articoli; il cuore dell'intervento è però concentrato negli articoli 2, 3, 4 e 5. L'art. 1 si limita infatti a definire l'oggetto – ovvero, per l'appunto, il recepimento della direttiva 2016/343 – mentre l'art. 6 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Come si potrà constatare, nessuna di queste norme – analoga-mente a quanto prevede la direttiva – è rivolta direttamente ai giornalisti. Le nuove regole, infatti, si rivolgono solo alle autorità pubbliche, e principalmente a magistratura e forze dell'ordine, e comunque, più in generale, a chi riveste una funzione pubblica.

L'art. 2 stabilisce lo specifico divieto per le autorità pubbliche *"di indicare pubblicamente come colpevole la persona sottoposta a indagini o l'imputato fino a quando la colpevolezza non è stata accertata con sentenza o decreto penale di condanna irrevocabili"*. I commi successivi prevedono i rimedi esperibili in caso di violazione del divieto. Il primo è il diritto dell'interessato di richiedere all'autorità pubblica che ha rilasciato la dichiarazione lesiva della presunzione di innocenza una rettifica; ove la ritenga fondata, l'autorità la pubblica immediatamente e comunque non oltre 48 ore dalla ricezione della richiesta, dandone avviso all'interessato. La pubblicazione della rettifica non esclude in capo all'autorità pubblica che ha rilasciato la dichiarazione eventuali sanzioni penali e disciplinari nonché l'obbligo del risarcimento del danno.

Si badi bene che la dichiarazione lesiva della presunzione di

innocenza può essere indifferentemente orale o scritta; la rettifica deve essere in ogni caso pubblicata con le medesime modalità della dichiarazione. Se ciò non è possibile devono essere comunque garantite lo stesso rilievo e grado di diffusione della dichiarazione oggetto di rettifica. Se l'autorità pubblica non accoglie l'istanza di rettifica, oppure non la pubblica con le modalità sopra descritte, l'interessato può chiedere all'autorità giudiziaria che venga disposta la pubblicazione coatta.

Il successivo art. 3 del d. lgs. n. 188/2021 interviene specificamente sulle modalità di comunicazione tra gli inquirenti e gli organi di informazione, inserendo alcune rilevanti modifiche all'interno del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106<sup>10</sup>.

È stato così previsto che il procuratore della Repubblica mantiene personalmente, o tramite un magistrato del suo ufficio appositamente delegato, i rapporti con gli organi di informazione *"esclusivamente tramite comunicati ufficiali oppure, nei casi di particolare rilevanza pubblica dei fatti, tramite conferenze stampa. La determinazione di procedere a conferenza stampa è assunta con atto motivato in ordine alle specifiche ragioni di pubblico interesse che la giustificano"*.

Per evitare indebite lesioni alla presunzione di innocenza è stato inoltre previsto che *"la diffusione di informazioni sui procedimenti penali è consentita solo quando è strettamente necessaria per la prosecuzione delle indagini o ricorrono altre specifiche ragioni di interesse pubblico. Le informazioni sui procedimenti in corso sono fornite in modo da chiarire la fase in cui il procedimento pende e da assicurare, in ogni caso, il diritto della*

<sup>10</sup> *"Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 25 luglio 2005, n. 150"*.

*persona sottoposta a indagini e dell'imputato a non essere indicati come colpevoli fino a quando la colpevolezza non è stata accertata con sentenza o decreto penale di condanna irrevocabili".* Solo quando lo giustificano "specifiche ragioni di pubblico interesse", il procuratore della Repubblica può autorizzare "con atto motivato" la polizia giudiziaria a fornire "tramite comunicati ufficiali oppure conferenze stampa" informazioni sugli atti di indagine compiuti o ai quali hanno partecipato. È in ogni caso fatto divieto, nei comunicati e nelle conferenze stampa del procuratore e/o della polizia giudiziaria "di assegnare ai procedimenti pendenti denominazioni lesive della presunzione di innocenza". Da ultimo è prevista un'estensione dell'attività di vigilanza del procuratore generale presso la corte d'appello in ordine al rispetto dei nuovi doveri contestualmente introdotti a tutela della presunzione di innocenza.

L'articolo 4 interviene invece introducendo, all'interno del nuovo articolo 115 bis del Codice di procedura penale, un mezzo di garanzia della presunzione di innocenza che riguarda i provvedimenti giudiziari. La *ratio* della disposizione è che i magistrati, soprattutto negli atti delle indagini preliminari, rispettino una continenza espressiva che impedisca il ricorso a toni ed espressioni enfatici della colpevolezza dell'indagato/imputato, dalla cui successiva pubblicazione mediatica possa verificarsi una lesione della presunzione di innocenza. In particolare, è previsto che in tutti i provvedimenti diversi da quelli volti alla decisione nel merito della responsabilità penale – che presuppongono perciò la valutazione di prove o indizi di colpevolezza nelle modalità tassativamente previste dal Codice di procedura penale – l'autorità giudiziaria debba limitare "i riferimenti alla colpevolezza della persona sottoposta alle inda-

*gini o dell'imputato alle sole indicazioni necessarie a soddisfare i presupposti, i requisiti e le altre condizioni richieste dalla legge per l'adozione del provvedimento".*

È dunque previsto un principio di carattere generale che riguarda anche gli atti giudiziari: la presunzione di innocenza deve essere rispettata fino a quando la colpevolezza non è accertata in via irrevocabile. Una deroga si applica solo agli atti del pubblico ministero, in quanto parte del processo, volti a dimostrare al giudice la colpevolezza dell'indagato/imputato. Nel caso di violazione della nuova garanzia, l'interessato può – a pena di decadenza, nei dieci giorni successivi alla conoscenza del provvedimento – richiederne la correzione al giudice che procede, che decide con decreto motivato entro le successive 48 ore. Nel corso delle indagini preliminari è competente il giudice per le indagini preliminari. Il decreto è comunicato al pubblico ministero, all'interessato e alle altre parti che possono proporre opposizione al presidente del tribunale o della corte nei dieci giorni successivi a pena di decadenza. La decisione è adottata con decreto senza formalità di procedura.

Se l'opposizione riguarda un provvedimento emesso dal presidente del tribunale decide il presidente della corte d'appello; se, invece, coinvolto è il presidente della corte d'appello, decide il presidente della Cassazione.

L'art. 5 del d. lgs. n. 188/2021, infine, prevede che il Ministero della Giustizia debba occuparsi della rilevazione, dell'analisi e della trasmissione alla Commissione europea dei dati relativi al modo in cui la direttiva è stata attuata nonché al numero e all'esito dei procedimenti anche disciplinari connessi alla violazione delle disposizioni in materia di protezione della presunzione di innocenza contenute nel decreto n. 188/2021.

## II.3 Altre novità in materia di presunzione di innocenza

**V**anno segnalate anche due recenti novità nella materia che ci interessa.

La legge 9 ottobre 2023, n. 132, di conversione del d.l. 10 agosto 2023, n. 205, ha introdotto un'importante modificazione dell'art. 268 del Codice di procedura penale. La norma in questione disciplina l'esecuzione delle operazioni di intercettazione di conversazioni e comunicazioni. La novella ha previsto l'obbligo di verbalizzazione, da parte della polizia giudiziaria che le esegue, soltanto del contenuto delle comunicazioni intercettate *"rilevante ai fini delle indagini, anche a favore della persona sottoposta ad indagine"*. È inoltre stato previsto il divieto assoluto di trascrizione dei contenuti non rilevanti ai fini delle indagini, dei quali non può essere fatta alcuna menzione nei verbali e nelle annotazioni investigative della polizia giudiziaria, nelle quali deve essere apposta l'espressa dicitura *"la conversazione omessa non è utile alle indagini"*.

Inoltre, il pubblico ministero viene gravato dell'obbligo di dare indicazioni e di vigilare affinché i verbali delle operazioni siano redatti conformemente a quanto sopra e che, oltre a non essere riportate espressioni lesive della reputazione delle persone, non vengano trascritti o comunque menzionati, *"fatti e circostanze afferenti alla vita privata degli interlocutori, salvo che risultino rilevanti ai fini delle indagini"*. In precedenza, il decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 216 era già intervenuto nella stessa direzione, prevedendo, sempre all'interno dell'art. 268 del Codice di procedura penale, maggiori garanzie di riservatezza delle comunicazioni non rilevanti ai fini del-

le indagini; nello stesso senso era seguita la legge 28 febbraio 2020 n. 7 di conversione del d.l. 30 dicembre 2019, n. 161.

Da ultima, come si è già detto in premessa, va segnalata la legge di delegazione europea n. 2022/2023<sup>11</sup>, con cui il Parlamento ha delegato il Governo, nei sei mesi successivi alla pubblicazione della legge medesima, a modificare l'art. 114 del Codice di procedura penale prevedendo il *"divieto di pubblicazione integrale o per estratto del testo dell'ordinanza di custodia cautelare finché non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare, in coerenza con quanto disposto dagli artt. 3 e 4 della direttiva UE 2016/343 del Parlamento europeo del 9 marzo 2016"*.

Si dovrebbe tornare così alla disciplina precedente all'approvazione del d. lgs. 29 dicembre 2017 n. 216; decreto che aveva legittimato la pubblicazione dell'ordinanza cautelare prima della conclusione delle indagini preliminari<sup>12</sup>, ritenendo che tale deroga fosse giustificata dalla maggiore garanzia ai diritti dell'interessato offerta da un provvedimento di natura pienamente giurisdizionale, visto che l'accusa ha già passato il vaglio di un primo giudice.

Se la legge di delegazione europea diventerà in futuro norma cogente, il giornalista potrà dare la notizia dell'esistenza dell'ordinanza cautelare, e darne un resoconto dei contenuti

<sup>11</sup> Cfr. nota 1.

<sup>12</sup> Per comodità di lettura, ci si permette di ricordare che, ai sensi dell'art. 114 del Codice di procedura penale è sempre vietata la pubblicazione degli atti coperti da segreto; è consentita la pubblicazione solo per riassunto degli atti delle indagini preliminari non più coperti da segreto; se si procede al dibattimento, non è consentita la pubblicazione, anche parziale, degli atti del fascicolo per il dibattimento se non dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, e di quelli del fascicolo del pubblico ministero, se non dopo la pronuncia della sentenza in grado di appello. È sempre consentita la pubblicazione degli atti utilizzati per le contestazioni.

nel rispetto del principio deontologico dell'essenzialità dell'informazione. Non potrà invece pubblicarla, per intero o anche parzialmente, altrimenti sarà passibile della contravvenzione prevista dall'art. 684 del Codice penale, che punisce la *"pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale con l'arresto fino a trenta giorni o con l'ammenda da 51 a 158 euro"*. Questa contravvenzione è punita indifferentemente a titolo di dolo o di colpa, ma può essere estinta senza alcuna conseguenza per il giornalista mediante il pagamento di un'ammenda pecuniaria dell'ammontare di euro 129.

## CAPITOLO III

### L'evoluzione della deontologia

**Q**uesto eterogeneo scenario è in continua evoluzione sotto più fronti. Ho già detto dei continui cambiamenti alle regole del Codice di procedura penale e dell'ordinamento giudiziario volte a rafforzare la presunzione di innocenza. È poi in corso di discussione, in Parlamento, un disegno di legge (d.d.l.s. 466) volto a modificare le norme in materia di diffamazione<sup>13</sup>.

Ma è anche la deontologia che si sta aggiornando. Nei prossimi mesi, il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti emanerà un aggiornamento al Testo Unico dei Doveri del Giornalista. Il testo, in corso di avanzata discussione, riprende e rafforza la presunzione di innocenza, il rispetto della *privacy*, dell'identità personale e del diritto all'oblio.

Dall'insieme di queste regole discende per il giornalista l'obbligo rafforzato di rispettare *"sempre il diritto alla presunzione di non colpevolezza"*. Il rispetto di tale dovere deontologico comporta che, in caso di assoluzione o proscioglimento, ne sia

<sup>13</sup> Sulla riforma in discussione, mi permetto di rinviare a G. Camera, *"Diffamazione, rischi e opportunità della riforma che verrà"*, in *Tabloid*, pp. 16 e seguenti, liberamente consultabile al seguente indirizzo URL [https://issuu.com/odgmi/docs/web\\_newtabloid\\_n2\\_2023?fr=sMzlyMzU1OTY5MTE](https://issuu.com/odgmi/docs/web_newtabloid_n2_2023?fr=sMzlyMzU1OTY5MTE).

data notizia *“sempre con appropriato rilievo”* e che, *“in special modo per le testate online”*, quanto pubblicato in precedenza venga tempestivamente aggiornato. Quando riporta il contenuto di qualunque atto processuale o di indagine, il giornalista deve evitare *“di citare persone il cui ruolo non sia essenziale per la comprensione dei fatti”*; inoltre, deve osservare *“la massima cautela nel diffondere nomi e immagini di persone incriminate per reati minori o condannate a pene lievissime salvo i casi di particolare rilevanza sociale”*. È inoltre obbligo deontologico quello di distinguere ed evidenziare chiaramente *“le differenze fra documentazione e rappresentazione, fra cronaca e commento, fra indagato, imputato e condannato, fra pubblico ministero e giudice, fra accusa e difesa, fra carattere non definitivo e definitivo dei provvedimenti e delle decisioni nell’evoluzione delle fasi e dei gradi dei procedimenti e dei giudizi”*.

È infine aggiunto il dovere di rispettare il principio del contraddittorio delle tesi, nel corso delle trasmissioni televisive, assicurando pari opportunità nel confronto dialettico e garantendo buona fede e continenza nella corretta ricostruzione degli avvenimenti. È conseguentemente fatto divieto di dare notizia di accuse che possano danneggiare la reputazione e la dignità di una persona senza garantire opportunità di replica. Nel caso in cui ciò si riveli impossibile, ne va informato il pubblico; il giornalista deve anche verificare, prima di pubblicare la notizia di un avviso di garanzia che ne sia a conoscenza l’interessato; se non fosse possibile, bisogna spiegare perchè. Va rispettato il segreto professionale e data notizia di tale circostanza nel caso in cui le fonti chiedano di rimanere riservate; in tutti gli altri casi, il giornalista le cita sempre e tale obbligo persiste anche quando si usino materiali – testi, immagini, sonoro – delle

agenzie, di altri mezzi d’informazione o dei *social network*; non vanno omessi fatti, dichiarazioni o dettagli essenziali alla completa ricostruzione di un avvenimento.

Per quanto riguarda il bilanciamento tra libertà di espressione esercitata dal giornalista e protezione della *privacy*, è stabilito che la divulgazione di notizie di rilevante interesse pubblico o sociale non contrasta con il rispetto della sfera privata quando l’informazione, anche dettagliata, sia indispensabile in ragione dell’originalità del fatto o della relativa descrizione dei modi particolari in cui è avvenuto, nonché della qualificazione dei protagonisti. La sfera privata delle persone note o che esercitano funzioni pubbliche deve essere rispettata se le notizie o i dati non hanno alcun rilievo sul loro ruolo o sulla loro vita pubblica.

Commenti e opinioni del giornalista appartengono alla libertà di informazione nonché alla libertà di parola e di pensiero costituzionalmente garantita a tutti. Salva l’essenzialità dell’informazione, il giornalista non fornisce notizie o pubblica immagini o fotografie di soggetti coinvolti in fatti di cronaca lesive della dignità della persona, né si sofferma su dettagli di violenza, a meno che ravvisi la rilevanza sociale della notizia o dell’immagine. Salvo rilevanti motivi di interesse pubblico o comprovati fini di giustizia e di polizia, il giornalista non riprende né produce immagini e foto di persone in stato di detenzione senza il consenso dell’interessato. Le persone non possono essere presentate con ferri o manette ai polsi, salvo che ciò sia necessario per segnalare abusi.

Sullo specifico tema del diritto all’oblio – quale strumento di attuazione della finalità costituzionale di rieducazione della pena e di garanzia dell’identità personale – è stabilito che il

giornalista debba evitare di far riferimento a particolari relativi a vicende del passato, salvo quando essi risultino essenziali per la completezza dell'informazione. Se decide di diffondere, a distanza di tempo, dati identificativi del condannato, deve valutare anche l'incidenza della pubblicazione sul percorso di reinserimento sociale dell'interessato e sulla famiglia, specialmente se congiunto (padre, madre, fratello) di persone di minore età. Tali cautele sono necessarie per garantire il rispetto dell'art. 27 della Costituzione, ove è stabilito che il *"reinserimento sociale è un passaggio complesso, che può avvenire a fine pena oppure gradualmente"*. A tal fine, il giornalista deve usare termini appropriati in tutti i casi in cui un detenuto usufruisce di misure alternative al carcere o di benefici penitenziari. Va comunque tutelato il condannato che sceglie di esporsi ai *media*, evitando di identificarlo solo con il reato commesso e valorizzando il percorso di reinserimento che sta compiendo. Non vanno pubblicati i nomi di chi ha subito violenze sessuali né forniti particolari che possano condurre alla loro identificazione; fanno eccezione i casi di vittime che decidano di rivelarle, anche a distanza di tempo. Vanno omessi i nomi dei congiunti di persone coinvolte in casi di cronaca, a meno che ciò sia indispensabile alla comprensione dei fatti, e comunque non devono essere resi noti nel caso in cui si metta a rischio la loro incolumità; non vanno diffusi altri elementi che ne rendano possibile l'identificazione o l'individuazione della residenza. Infine, va prestata cautela nel diffondere ogni elemento che possa condurre all'identificazione dei collaboratori dell'autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza. In questo contesto, il dovere di rettifica, anche in assenza di richiesta, diventa un *"principio fondamentale del giornalismo"*.

Ciò in quanto la fiducia tra qualsiasi forma di giornalismo e il pubblico può crearsi solo se si garantisce che ciò che è errato o impreciso verrà corretto; in difetto di tale correzione, il giornalista può essere soggetto a sanzioni disciplinari.

Il giornalista deve rispettare il prestigio e il decoro dell'Ordine. Applica i principi deontologici nell'utilizzare tutti gli strumenti di comunicazione sociale; quindi, è tenuto alla continenza e alla correttezza anche quando usi *social media* o altra forma di comunicazione pubblica, a titolo personale.

Sempre con lo stesso obiettivo *"nel suo operato professionale il giornalista rispetta la personalità altrui, evitando qualsiasi discriminazione per razza, religione, opinioni politiche, sesso, condizioni personali fisiche o mentali"*.

Vengono poi rafforzate le regole deontologiche in materia di tutela dei minorenni, delle differenze di genere, della sfera sessuale e degli stranieri migranti.<sup>14</sup>

Per quanto riguarda la tutela dei minorenni, la nuova disciplina prevede norme vincolanti di autoregolamentazione per tutti gli iscritti all'Ordine dei Giornalisti sia che operino *on line*, su carta, attraverso radio e strumenti televisivi, per immagini,

**14** L'appendice al nuovo Testo Unico contiene anche delle opportune definizioni per distinguere i differenti status di stranieri migranti, che sono le seguenti:

- *Richiedente asilo* è chi è fuori dal proprio paese e presenta, in un altro Stato, domanda di riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951, o per ottenere altre forme di protezione internazionale. Non è quindi assimilabile al migrante irregolare, anche se può giungere nel paese d'asilo senza documenti d'identità o in maniera irregolare.
- *Rifugiato* è colui al quale è stato riconosciuto tale status in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 cioè una persona che: 'temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale od opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui ha la cittadinanza, e non può o non vuole, a causa di tale timore, avvalersi della protezione di tale paese'.
- *Beneficiario di protezione umanitaria* è colui che - pur non rientrando nella defini-

e in qualunque altra forma di giornalismo o comunicazione. I giornalisti devono evitare di pubblicare qualsiasi elemento che possa portare a identificare il minorenne coinvolto in fatti di cronaca, procedimenti giudiziari, accadimenti di cronaca giudiziaria, potenzialmente lesivi della sua personalità e del suo equilibrio psico-fisico. Anche nel caso in cui tali elementi siano già stati pubblicati. Nei casi di cronaca si devono evitare sempre le spettacolarizzazioni e l'insistenza su aspetti scabrosi o morbosi. Non costituisce violazione deontologica solo l'identificazione o l'immagine di minori in contesti di normalità e positività come in caso di feste, eventi e manifestazioni pubbliche, avvenimenti sportivi e attività sociali o culturali. Sotto i 14 anni il giornalista può intervistare il minorenne, ma solo con il consenso di chi esercita la responsabilità genitoriale. Nel caso di minorenni tra 16 e 18 anni il giornalista può intervistarli e pubblicarne le generalità, purché non siano coinvolti in fatti giudiziari, ma sempre col consenso del ragazzo e, ove possibile, di chi ha responsabilità genitoriale e purché l'intervista non possa turbare il suo equilibrio psico-fisico. In ogni caso il giornalista tutela l'interesse del minorenne a prescindere dal consenso di chi esercita la responsabilità genitoriale. Nel caso di mino-

zione di 'rifugiato' ai sensi della Convenzione del 1951 poiché non sussiste una persecuzione individuale – necessita comunque di una forma di protezione in quanto, in caso di rimpatrio nel paese di origine, sarebbe in serio pericolo a causa di conflitti armati, violenze generalizzate e/o massicce violazioni dei diritti umani. La maggior parte delle persone che sono riconosciute bisognose di protezione in Italia (oltre l'80% nel 2007) riceve un permesso di soggiorno per motivi umanitari anziché lo status di rifugiato.

- *Vittima della tratta* è una persona che non ha acconsentito ad essere condotta in un altro paese o ha subito azioni coercitive e/o ingannevoli dei trafficanti o maltrattamenti praticati o minacciati. Scopo della tratta è ottenere il controllo su una persona per sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato, la schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo degli organi.

renni deceduti, se il giornalista pubblica immagini o filmati, ne rispetta la dignità e la memoria, osservando i principi di contenenza, badando anche alle conseguenze che possono prodursi nell'ambito familiare. Nei casi di rapimento o scomparsa, se si ritiene che la pubblicazione dei dati personali sia di interesse del minorenne, andrà comunque acquisito il consenso di chi esercita la responsabilità genitoriale o dell'autorità giudiziaria. In merito alle differenze di genere e della sfera sessuale il giornalista evita stereotipi, espressioni e immagini che ledano la dignità della persona. Non rende identificabili, neppure indirettamente, le vittime di atti di violenza; evita la spettacolarizzazione delle notizie e descrizioni o rappresentazioni raccapriccianti, oscene o impressionanti. Nei casi di femminicidio, violenza, molestie, discriminazioni e fatti di cronaca, che coinvolgono aspetti legati all'orientamento e all'identità sessuale, il giornalista; - presta attenzione a evitare stereotipi, espressioni e immagini lesive della dignità della persona; - usa un linguaggio rispettoso, corretto e consapevole, attenendosi all'essenzialità della notizia e alla contenenza; - evita di alimentare la spettacolarizzazione della cronaca; - non usa espressioni, termini e immagini che sminuiscano la gravità del fatto commesso; - assicura, valutato l'interesse pubblico alla notizia, una narrazione rispettosa anche dei familiari delle persone coinvolte.

Relativamente a stranieri e migranti il giornalista deve evitare di ricorrere ad espressioni linguistiche denigratorie e disumanizzanti, usate con effetto discriminatorio nei confronti di persone straniere protagoniste dell'emigrazione. Adotta termini appropriati distinguendo il migrante temporaneo con permesso di soggiorno, il profugo, il migrante con protezione

umanitaria, il migrante irregolare, il richiedente asilo, la persona vittima della tratta di esseri umani; ed evita di diffondere informazioni generiche e imprecise. Tutela, infine, l'identità e l'immagine delle persone con cui entra in contatto, facendo attenzione a non esporle a ritorsioni dirette o indirette da parte delle autorità dei paesi di provenienza.

Una nuova e rilevante deroga alle regole deontologiche riguarda il diritto di satira. Viene infatti previsto che l'esercizio della satira - purché chiaramente individuabile ed espresso in modo apertamente difforme dalla realtà, tanto da potersene apprezzare subito l'inverosimiglianza e il carattere iperbolico - non è sanzionabile disciplinarmente ed è dal punto di vista deontologico esente dal rispetto della verità sostanziale e della continenza.

Vengono poi rafforzate solidarietà e tutela del lavoro.

L'Ordine vigila perché sia garantita a tutti i giornalisti un'equa retribuzione e sia posto un freno allo sfruttamento e alla precarietà, favorendo le condizioni tese ad assicurare un futuro professionale ad ogni giornalista e a garantire un futuro alla buona e corretta informazione. Pertanto, è responsabilità prima di tutto del direttore, e di conseguenza anche delle gerarchie redazionali, un corretto impiego dei giornalisti, che - senza distinzione di ruolo, incarico, posizione gerarchica o tipologia di lavoro (stampa, radio, TV, web, uffici stampa etc.) - hanno pari dignità e sono tenuti alla solidarietà, alla collaborazione e al rispetto reciproco.

Il direttore responsabile che rifiuti immotivatamente di riconoscere la compiuta pratica è soggetto a provvedimento disciplinare. La richiesta di prestazione giornalistica cui corrisponda un compenso incongruo, in contrasto con l'art. 36 della Costi-

tuzione, lede non soltanto la dignità professionale, ma pregiudica anche la qualità e l'indipendenza dell'informazione.

Gli iscritti all'Ordine sono tenuti a non accettare corrispettivi inadeguati o indecorosi per il lavoro giornalistico prestato.

Tutti i giornalisti sono tenuti a segnalare ai consigli regionali situazioni di esercizio abusivo della professione e di mancato rispetto della dignità professionale.

Tutti gli iscritti all'Ordine devono vigilare affinché non si verificino situazioni di incompatibilità. Il giornalista degli Uffici stampa istituzionali non può pertanto assumere collaborazioni, incarichi o responsabilità che possano comunque inficiare la sua funzione di imparziale e attendibile operatore dell'informazione.

Gli iscritti all'Ordine che rivestano a qualunque titolo ruoli di coordinamento del lavoro giornalistico sono tenuti: - a verificare che i compensi ai colleghi siano adeguati alle prestazioni; - a garantire il diritto ai giorni di riposo e ferie e a orari di lavoro compatibili con i contratti di riferimento della categoria; - a vigilare affinché, a seguito del cambio delle gerarchie redazionali, non ci siano ripercussioni dal punto di vista economico, morale e della dignità professionale per tutti i colleghi; - a impegnarsi affinché il lavoro commissionato sia retribuito anche se non pubblicato o trasmesso; - a vigilare sul rispetto del diritto di firma e del diritto d'autore; - a controllare affinché i giornalisti titolari di un trattamento pensionistico a qualunque titolo maturato non vengano nuovamente impiegati dal medesimo datore di lavoro con forma di lavoro autonomo ed inseriti nel ciclo produttivo nelle medesime condizioni, e/o per l'espletamento delle medesime funzioni che svolgevano in virtù del precedente rapporto.

Sono infine pienamente confermati tutti gli altri principi contenuti nel Testo Unico dei Doveri; viene però ulteriormente sancito, in materia di giornalismo sportivo, il divieto di utilizzare *“espressioni violente o aggressive”*. Il giornalista, in particolare, *“evita di dare risalto a particolari che potrebbero favorire atti di violenza e reati da parte del pubblico che segue gli eventi sportivi. Nelle trasmissioni in diretta si dissocia immediatamente da atteggiamenti minacciosi, scorretti, razzistici sia di partecipanti alla trasmissione, sia del pubblico che segue e interloquisce”*.

Da ultimo, in materia di salute e dignità delle persone, il giornalista deve rispettare i diritti e la dignità delle persone malate o con disabilità siano esse portatrici di menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali. Nel far riferimento allo stato di salute di una determinata persona, identificata o identificabile, ne protegge la dignità, il diritto alla riservatezza e al decoro personale, specie nei casi di malattie gravi o terminali, e si astiene dal pubblicare dati analitici di interesse strettamente clinico. La pubblicazione di alcuni dati è ammessa nell'ambito del perseguimento dell'essenzialità dell'informazione e sempre nel rispetto della dignità della persona se questa riveste una posizione di particolare rilevanza sociale o pubblica. La tutela del domicilio e degli altri luoghi di privata dimora si estende ai luoghi di cura, detenzione o riabilitazione, nel rispetto delle norme di legge.

Nello specifico campo dell'informazione scientifica e salute il giornalista evita, nella pubblicazione di notizie su argomenti scientifici, sensazionalismi che potrebbero suscitare timori o speranze infondate; dà conto di diverse valutazioni e analisi di studiosi e centri di ricerca seguendo il principio di completezza della notizia; diffonde informazioni sanitarie e scientifiche

solo se verificate con fonti qualificate provvedendo a evidenziare eventuali notizie rivelatesi non veritiere; non cita il nome commerciale di farmaci e di prodotti in un contesto che possa favorirne il consumo e fornisce tempestivamente notizie su quelli ritirati o sospesi perché nocivi alla salute.

In materia di pubblicità e sondaggi, di ogni campo, si deve fornire al pubblico una serie di informazioni: azienda o ente che lo ha condotto, date in cui è stato effettuato, metodo di raccolta ed elaborazione, numero di partecipanti e universo di riferimento, numero di domande, percentuale di risposte. Non possono essere definiti sondaggi le consultazioni svolte direttamente dalla testata, senza campionamenti e metodologie statistiche, raccogliendo generiche risposte a quesiti tra il proprio pubblico. La pubblicità sui media di qualunque tipo deve sempre essere riconoscibile come comunicazione commerciale separata dall'informazione giornalistica.

Pertanto, il giornalista assicura sempre ai cittadini il diritto di ricevere un'informazione corretta, sempre distinta dal messaggio pubblicitario attraverso chiare indicazioni; non presta il nome, la voce, l'immagine per iniziative pubblicitarie; non partecipa con nome, immagine o voce a pubblicità commerciali. Può promuovere iniziative volte ai fini sociali, informando preventivamente il Consiglio regionale dell'Ordine di appartenenza. Sono consentite quindi, a titolo gratuito e previa comunicazione scritta all'Ordine di appartenenza, prestazioni per iniziative pubblicitarie volte a fini umanitari, culturali, religiosi, artistici, sindacali.

## Nuove regole per la libertà di informazione

**H**o cercato, nelle pagine precedenti, di tratteggiare brevemente i più recenti cambiamenti che hanno riguardato la professione di giornalista; cambiamenti che appaiono essere ancora lontani dal raggiungere un assetto decisivo. Da una parte, infatti, la Corte costituzionale ha riconosciuto l'importanza del ruolo che il giornalismo ha - e deve continuare ad avere - nella società moderna. Una società sempre più rapida, anche nella conoscenza degli accadimenti e per tutti accessibile grazie all'ampliamento dei mezzi di comunicazione e al novero dei soggetti che possono ricorrervi e fruirne. Dall'altro - proprio in ragione delle distorsioni che sulla presunzione di innocenza, e più in generale sul funzionamento delle società democratiche, possono essere causate da un cattivo giornalismo<sup>15</sup> - è sempre più urgente avere regole chiare, omogenee, equilibrate e lungimiranti.

E allora, che obiettivo dobbiamo porci per raggiungere un ambizioso bilanciamento tra i vari diritti in gioco?

<sup>15</sup> Quando uso le parole "cattivo giornalismo", intendo approssimativo o addirittura ispirato a logiche non realmente informative. Sono le patologie che stanno alla base di tutte quelle modifiche legislative che, per quanto animate dalle migliori e più condivisibili intenzioni, finiscono a indebolire una componente essenziale dello Stato di diritto, quella informativa.

Credo che una risposta adeguata non arriverà fino a quando non si focalizzeranno chiaramente le carenze normative che, all'interno dell'ordinamento, indeboliscono la tutela della professione di giornalista.

La prima è sicuramente quella determinata dalla mancanza di una definizione legislativa di giornalismo, ai fini dei diritti e delle responsabilità. Definire in modo chiaro - e aderente ai principi di tassatività e precisione - l'esatto perimetro della professione è condizione essenziale per garantire libertà, doveri e qualità dell'informazione. La mia convinzione è che, a prescindere dal mezzo utilizzato, il legislatore debba scolpire all'interno di una norma primaria quale in effetti sia l' "attività giornalistica", sancendo che si tratta di una mediazione intellettuale tra fatti e opinione pubblica che può dirsi effettivamente tale se, prima di tutto, è il frutto di un'attenta ricerca delle fonti delle notizie e dei relativi riscontri. Le notizie poi devono poter essere sempre pubblicate secondo valutazioni che siano esclusiva prerogativa del giornalista; prerogativa che è esercitata legittimamente ogni qual volta vengono rispettate le norme di comportamento contenute nelle regole deontologiche.

La seconda modifica basilare - e come tale propedeutica a ogni successivo intervento sulle modalità di accesso e diffusione agli atti giudiziari, e più in generale della pubblica amministrazione - è quella di prevedere, all'interno del Codice penale, una causa speciale di esclusione dell'antigiuridicità per l'esercizio del diritto di cronaca.

Oggi è la giurisprudenza a far rientrare all'interno dell'esimente dell' "esercizio di un diritto" prevista dall'art. 51, comma 1, prima parte del Codice penale il diritto di cronaca<sup>16</sup>. Si

tratta di un riconoscimento che deriva da un sistema integrato di fonti nazionali, europee e internazionali, delle quali si è detto nel primo capitolo. Si può dunque affermare che, in base ai principi solcati dalla giurisprudenza, l'esercizio del diritto di cronaca esclude la responsabilità del giornalista per diffamazione, o anche per altri reati che può aver commesso nella ricerca delle notizie, al verificarsi delle seguenti condizioni: - le informazioni divulgate corrispondano al vero; - riguardino temi di interesse generale; - non si concretizzino unicamente in attacchi personali; vengono espresse nel rispetto dei principi di contenenza logica ed espressiva.

La più attenta giurisprudenza ha ben colto che la libertà di espressione costituisce uno dei cardini essenziali di una società democratica e una delle condizioni primarie del suo progresso e dello sviluppo di ciascuno. Libertà di espressione che si estende anche alle "informazioni" e alle "idee" che possano offendere, ferire o turbare qualcuno, perché così esigono il pluralismo, la tolleranza e lo spirito di apertura, senza i quali non vi è una "società democratica". La stampa, infatti, ha una funzione sociale rilevante: benché non debba travalicare alcuni limiti, in particolare relativamente alla protezione della reputazione e dei diritti altrui, nonché alla necessità d'impedire la divulgazione di informazioni riservate, le compete nondimeno il compito di comunicare, nel rispetto dei propri doveri e re-

**16** Il Codice penale prevede che escludono la punibilità di un reato le seguenti cause: difesa legittima (art. 52); consenso dell'avente diritto (art. 50); esercizio di un diritto o adempimento di un dovere (art. 51); uso legittimo delle armi (art. 53) e stato di necessità (art. 54). Giurisprudenza e dottrina, in applicazione del principio generale penalistico del favor rei hanno esteso ad altre cause di fatto hanno creato delle c.d. cause di giustificazione non codificate, tra le quali esercizio dell'attività medico chirurgica, esercizio di attività sportiva e, appunto, diritto di cronaca.

sponsabilità, informazioni ed idee su tutti i temi d'interesse generale. Alle autorità nazionali può essere attribuito il potere di valutare se ragioni di "prevalente necessità sociale" legittimino restrizioni all'esercizio della libertà di espressione, ma, "di regola", la "necessità" d'imporre restrizioni all'esercizio della libertà di espressione deve essere provata in modo convincente: tuttavia, il predetto potere si pone in conflitto con l'interesse della società democratica ad assicurare e mantenere integra la libertà di stampa e, per tale ragione, quando si tratti di valutare se le restrizioni imposte dalle autorità siano proporzionali rispetto allo scopo perseguito, è opportuno conferire alla libertà di stampa grande rilevanza<sup>17</sup>.

La positivizzazione della descritta causa di esclusione della punibilità, del resto, non sarebbe novità assoluta nell'ordinamento. Il d. lgs. 29 dicembre 2017, n. 216 ha già infatti esplicitamente escluso la punibilità del delitto di "diffusione di riprese e registrazioni fraudolente" ogni qualvolta "la diffusione delle riprese o delle registrazioni deriva in via diretta ed immediata dalla loro utilizzazione (...) per (...) l'esercizio del diritto di cronaca"<sup>18</sup>.

**17** Si veda, sul punto Cass. Pen., sez. II, n. 38277/2019, che ha riconosciuto l'astratta configurabilità della scriminante del diritto di cronaca anche in relazione al reato di ricettazione eventualmente commesso dai giornalisti nella fase di procacciamento delle notizie

**18** Per comodità di lettura, riporto di seguito il testo integrale dell'art. 617 septies c.p.: "Chiunque, al fine di recare danno all'altrui reputazione o immagine, diffonde con qualsiasi mezzo riprese audio o video, compiute fraudolentemente, di incontri privati o registrazioni, pur esse fraudolente, di conversazioni, anche telefoniche o telematiche, svolte in sua presenza o con la sua partecipazione, è punito con la reclusione fino a quattro anni. La punibilità è esclusa se la diffusione delle riprese o delle registrazioni deriva in via diretta ed immediata dalla loro utilizzazione in un procedimento amministrativo o giudiziario o per l'esercizio del diritto di difesa o del diritto di cronaca. Il delitto è punibile a querela della persona offesa."

Tirando le fila sul punto: la modifica che appare pregiudiziale - in un'ottica di razionalità sistematica ed effettivo riconoscimento dell'importanza sociale della professione di giornalista - è proprio quella dell'invocata nuova causa di giustificazione derivante dall'esercizio del diritto di cronaca da parte di un giornalista regolarmente iscritto all'albo che abbia agito, in tutte le fasi della sua attività, nel rispetto delle norme deontologiche e nel bilanciamento consapevole e responsabile dell'esercizio della libertà di espressione con gli altri diritti indicati nell'art. 10, comma 2 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e cioè: la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale, la pubblica sicurezza, a prevenire la commissione di reati, a proteggere la salute e la morale pubblica, la reputazione o i diritti dei terzi, ad impedire la divulgazione di informazioni riservate, a garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

Il necessario corollario di tale modificazione sarebbe un intervento sull'art. 116 del Codice di procedura penale, attribuendo espressamente al giornalista il diritto di ottenere le copie degli atti dei procedimenti penali; detta norma, già oggi, stabilisce che *"chiunque vi abbia interesse"* possa ottenere dal magistrato che procede il rilascio degli atti giudiziari, sempre che non coperti dal segreto investigativo. Si tratta di una disposizione certamente generica, ma che ha già stimolato alcune prassi nel senso da me indicato<sup>19</sup>.

Non bisogna cadere nell'errore di pensare che un panorama legislativo come sopra sinteticamente delineato sarebbe un

*"liberi tutti"*, a discapito della presunzione di innocenza e della reputazione individuale. Al contrario, potrebbe essere una novità essenziale per rilanciare la professione di giornalista e il ruolo che essa ha per il buon funzionamento dello Stato di diritto.

Il richiamo - diretto e chiaro - contenuto in una fonte normativa rafforzerebbe la qualità del giornalismo e le responsabilità derivanti dal suo esercizio. Oneri e onori, in altre parole, come ha ben detto la Corte costituzionale nelle sentenze citate nel capitolo 2. Sono assolutamente convinto che l'onere di verificare quale sia l'interesse pubblico di una notizia, e le modalità con cui essa possa essere diffusa senza ledere ingiustificatamente gli altri diritti in gioco, debba essere prerogativa esclusiva del giornalista, e non di altri soggetti come può essere il pubblico ministero o la polizia giudiziaria. Se si riconoscono al giornalista questi diritti, non si deve neanche demonizzare l'idea che le violazioni più gravi e lesive degli altri diritti fondamentali protetti dall'art. 10 comma 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, possano essere sanzionate anche con lo strumento penale all'interno del perimetro ben definito dalla Corte costituzionale negli importanti interventi del 2020 e 2021 in precedenza citati.

<sup>19</sup> Si veda, ad esempio, la circolare del procuratore della Repubblica di Perugia del 1° giugno 2022 n. 179 (<https://www.diritto.it/la-procura-della-repubblica-di-perugia-concede-laccesso-agli-atti-ai-giornalisti/>). Sul punto, si veda anche L. Ferrarella, *"Giustizia: trasparenza, un diritto conveniente"*, in Corriere della Sera, 3 giugno 2022.

# PREMESSA

## **Verità, lealtà, linguaggio leggi e regole certe anche su web e social**

**E**tica, responsabilità, deontologia. Nel mondo ormai completamente rivoluzionato della comunicazione/informazione - due universi che purtroppo tendono sempre più a confondersi - è giusto chiedersi se i pilastri dell'ordinamento giornalistico debbano ancora essere ritenuti e rispettati come tali. Domanda non retorica, considerato che nell'ecosistema dell'"uno vale uno", del web 2.0 dominato dai social network - dove l'urlo dell'hater è più efficace dell'analisi accademica - la professione giornalistica soffre ancora di lacci (le leggi civili e penali) e laccioli (le norme deontologiche), ognuno dei quali assistito da giudici e sanzioni.

In sostanza, viene da chiedersi, è giusto continuare a giocare una partita impari, la nostra con terreno di gioco e regole chiare ed evidenti, l'altra (il web dei social) del tutto priva di regole e con un terreno così ampio da sfuggire (apparentemente) a ogni controllo?

La tentazione, come è ovvio, porterebbe ad adeguarsi all'uso corrente: niente regole, nessun controllo, pieno utilizzo della libertà di espressione così ben cristallizzata nell'articolo 21 della Costituzione, e fiducia nella capacità del sistema di far prevalere le pratiche e le voci migliori a scapito delle peggiori. Purtroppo però la storia recente ci dimostra che la verità dell'ecosistema web è ben diversa. La libertà di manifestazione del pensiero (anche a volere considerare sempre e comunque un "pensiero" ciò che infesta il web) è sconfinata troppo spesso nella mistificazione ingegnerizzata (fake news) ma soprattutto nell'abuso seriale sulle categorie meno protette, meno difese e meno preparate ad affrontare una selva apparentemente senza arbitri nè guardiani, Cyberbullismo, revenge porn, sexting sono le nuove patologie delle relazioni sociali smaterializzate,

rifrazioni di quell'odio-rumore di fondo della rete che colpisce e può affondare anche soggetti all'apparenza più strutturati, dal collega d'ufficio al personaggio pubblico fino al politico più affermato.

Se il quadro generale è questo, e purtroppo la cronaca di tutti i giorni ci conferma è questo, è necessario, urgente, indifferibile lavorare sugli anticorpi del sistema. In attesa di una regolamentazione sovranazionale di cui non si scorge traccia all'orizzonte, il ripristino del livello minimo di civiltà nei rapporti umani non può che fondarsi sulla auto-determinazione e sulla auto-regolazione delle comunità. In questo ambito i giornalisti - unici professionisti dell'informazione, un po' come i medici nella medicina e i piloti nell'aeronautica - hanno un dovere di comportamento "a prescindere", senza alibi e "benaltrimismi" di comodo. Un dovere che si declina in poche e pesantissimo parole: verità, lealtà, linguaggio.

Quello che i padri nobili della nostra professione avevano scritto più di mezzo secolo fa, nella legge istitutiva dell'Ordine, è oggi di drammatica, prepotente attualità. E ciò che in tempi più recenti altri validi colleghi hanno aggiunto a quella norma primaria, cioè le Carte deontologiche, sono ancora oggi la frontiera più avanzata (e spesso più violata) della civile convivenza.

Per questi motivi è indispensabile conoscere le regole di ingaggio del nostro lavoro - qualcuno preferisce definirlo una "missione", forse non a torto - sia nel momento di affaccio all'Ordine, ma non meno in ogni istante di svolgimento della professione.

Questa Guida, aggiornata e rieditata dall'Ordine lombardo, ha l'ambizione di diventare un compagno di viaggio - inseparabile

- per chi ogni giorno deve confrontarsi con la complessità del mondo, con le difficoltà della rete e soprattutto con il dovere di essere una guida sincera per i cittadini, non un guru, non una star e meno che mai un cattivo maestro.

# CAPITOLO 1

## L'Etica del giornalismo

### 1.1 Diritti e doveri del giornalista

**G**iustizia, ingiustizia, diritto, pena, libertà di pensiero ed espressione. Parole frequenti, talvolta addirittura "abusate", nella quotidiana realtà della società in cui viviamo e di quella vissuta dai mezzi di informazione che hanno il compito, arduo e nel contempo entusiasmante, di raccontare all'opinione pubblica ciò che accade nel mondo.

Una missione difficile, talvolta impossibile, quella dei giornalisti, simile a un percorso disseminato di ostacoli che si frappongono al raggiungimento dell'obiettivo, cioè quello di svolgere una funzione sociale fondamentale negli ordinamenti democratici.

Come ha spiegato il Consiglio d'Europa: "L'informazione costituisce un diritto fondamentale che spetta ai cittadini che possono pretendere che l'informazione fornita dal giornalista sia trasposta fedelmente nelle notizie e commentata con lealtà, senza ingerenze esterne sia da parte di pubblici poteri, che da soggetti privati"<sup>1</sup>.

In questo contesto, dove il rischio di condizionamenti è alto e

<sup>1</sup> Risoluzione dell'assemblea del Consiglio d'Europa n.1003 del 1 luglio 1993 "Etica del Giornalismo"; integralmente consultabile all'indirizzo URL <http://www.odg.mi.it/mode/31519>

le strumentalizzazioni sono dietro l'angolo, il diritto assume un ruolo fondamentale per garantire la libertà di espressione e, in definitiva, la democrazia.

L'esercizio del giornalismo comporta diritti e doveri, libertà e responsabilità, codificati in quel settore dell'ordinamento giuridico denominato diritto dell'informazione.

A differenza però di altri settori del diritto, come quello penale o quello civile, il diritto dell'informazione non è scritto in un solo codice che possa essere consultato con semplicità trovando la risposta in una norma di diritto positivo. Il diritto dell'informazione consiste infatti in un insieme di regole deontologiche e di norme, ricavabili da settori eterogenei dell'ordinamento nazionale e sovranazionale che disciplinano l'esercizio della libertà di espressione attiva e passiva.

Che cosa vuol dire insieme di norme e regole deontologiche? Vuol dire che il diritto dell'informazione trova le sue fonti in diversi settori dell'ordinamento: nel diritto internazionale, nel diritto costituzionale, nel diritto penale, nella procedura penale, nella procedura civile e nel diritto civile. E soprattutto nelle regole d'esperienza della professione, contenute nelle carte deontologiche.

Nel 1989 Indro Montanelli ha scritto che "La deontologia professionale sta racchiusa in gran parte, se non per intero, in questa semplice e difficile parola: onestà. È una parola che non evita gli errori; essi fanno parte del nostro lavoro. Perché è un lavoro che nasce dall'immediato e che dà i suoi risultati a tambur battente. Ma evita le distorsioni maliziose quando non addirittura malvage, le furbe strumentalizzazioni, gli asservimenti e le discipline di fazione o di clan di partito. Gli onesti sono refrattari alle opinioni di schieramento – che prescindano

da ogni valutazione personale – alle pressioni autorevoli, alle mobilitazioni ideologiche. Non è che siano indifferenti all'ideologia e insensibili alla necessità, in determinati momenti, di scegliere con chi e contro chi stare.

Ma queste considerazioni non prevalgono mai sulla propria autonomia di giudizio. Un giornalista che si attenga a questa regola in apparenza facile facile potrà senza dubbio sbagliare, ma da galantuomo. Gli sbagli generosi devono essere riparati, ma non macchiano chi li ha compiuti. Sono gli altri, gli sbagli del servilismo e del carrierismo – che poi sbagli non sono, ma intenzionali stilette, quelli che sporcano"<sup>2</sup>.

L'onestà morale e intellettuale è fondamentale, ma da sola non salvaguarda la libertà di espressione poiché rischia di sottoporre il giornalista che cerca le verità più scomode o esprime opinioni molto critiche a un metro di giudizio troppo aleatorio e soggettivo.

Come può, senza un riferimento normativo, l'opinione di un giudice autonomamente sancire la legittimità, o meno, dell'attività di un giornalista, a sua volta fisiologicamente legata all'espressione di un personale convincimento o di un'idea?

Alan Dershowitz, nella sua opera *Rights from Wrongs*, spiega che la fonte principale di un'idea di giustizia da porre alla base degli ordinamenti è l'esperienza, poiché costituisce lo stimolo per fare riconoscere quei diritti che rendono giusta una società "traducendo i diritti in legge e in consapevolezza".

Una grande verità, quella sottolineata dal celebre avvocato americano, cui consegue, soprattutto nel settore dell'ordina-

<sup>2</sup> Montanelli "Il dover essere giornalista oggi", 1989, ripreso in AA. VV., "La deontologia del giornalista" a cura di Michele Partipilo – Centro di documentazione giornalistica.

mento giuridico che disciplina l'informazione, la ragione per cui le massime d'esperienza hanno un ruolo fondamentale per individuare regole di comportamento che effettivamente responsabilizzano i giornalisti aumentando il tasso di democratizzazione della società. Chi meglio di coloro che quotidianamente conoscono, e vivono, i problemi e le difficoltà con cui si confronta la professione giornalistica può offrire regole di esperienza?

Di conseguenza la Corte di Cassazione all'inizio degli anni 2000<sup>3</sup> ha spiegato che le regole deontologiche, tra le quali rientrano quelle emanate dall'Ordine Nazionale dei giornalisti, e anche dagli Ordini regionali (quello della Lombardia, per esempio, ne ha recentemente emanato uno molto importante in materia di giornalismo turistico), integrano il "diritto oggettivo".

Un principio importante, che non può mai essere declinato se non a scapito della qualità dell'informazione e, in definitiva, delle legittime aspettative dell'opinione pubblica.

## 1.2 La disciplina della libertà di espressione nelle democrazie occidentali

I diritto dell'informazione, come anticipato, ha le sue fonti in quasi tutti i settori dell'ordinamento, che seguono una gerarchia.

Ci sono fonti del diritto più "importanti", nel senso di più autorevoli, che quindi sono più vincolanti per l'interprete rispetto ad altre fonti del diritto di rango inferiore.

<sup>3</sup> Cassazione a sezioni unite, sentenze n. 5776 del 23 marzo 2004 e n. 8225 del 6 giugno 2002.

Le fonti del diritto dell'informazione di rango primario, cioè più vincolanti, sono di natura internazionale e risalgono a più di cinquanta anni fa, ma sono oggi più che mai attuali, nonostante l'evoluzione della società e l'avvento dell'era multimediale. Per comprenderne l'attualità basta leggere l'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, la quale afferma che "Ogni individuo ha il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere".

Anche l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), ratificata dall'Italia con la legge n. 848 del 4 agosto 1955, codifica il principio fondamentale della libertà di espressione, che "include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera".

L'applicazione uniforme su tutto il territorio dell'Unione Europea della CEDU è garantita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha sede a Strasburgo, e che nel tempo si è premurata di arginare le limitazioni alla libertà di espressione che non fossero proporzionali al legittimo obiettivo seguito dal legislatore interno e non garantissero il pluralismo dell'informazione e la funzione sociale del giornalismo.

Cerchiamo di contestualizzare storicamente queste due norme fondamentali, per comprenderne l'originaria intenzione e cogliere, nel contempo, l'attualità e le prospettive di tali disposizioni.

A livello internazionale, dopo il secondo conflitto mondiale, le democrazie, e soprattutto quelle che sarebbero poi divenute le democrazie occidentali che già allora rivestivano un ruolo di *leadership*, si sedettero intorno a un tavolo e iniziarono a individuare i diritti fondamentali di un individuo. Tra questi, un ruolo primario venne attribuito alla libertà di espressione. In cosa consiste la libertà di espressione? Nella possibilità che ogni individuo deve avere di cercare e comunicare con ogni mezzo informazioni e idee.

La libertà di espressione, consiste anche nel diritto di ciascuno di noi di poter conoscere le idee altrui e le informazioni provenienti da altri, senza alcuna limitazione.

Si distingue perciò la libertà di espressione "attiva" (ciascuno di noi ha diritto di condividere le proprie idee e le informazioni che sa con gli altri) da quella "passiva" (ogni individuo ha diritto di poter ricevere e conoscere idee e notizie che vengono da terzi).

La libertà di espressione "passiva", in particolare, è fondamentale per lo svolgimento della professione giornalistica perché quando l'attività informativa arriva a essere esercitata in forma esclusiva e professionale, da diritto diventa un dovere.

Il giornalista, quindi, non ha solo il diritto di conoscere e di far conoscere idee e informazioni, ma ha anche, o meglio soprattutto, il dovere di farlo. All'interno delle fonti internazionali è necessario considerare anche il patto internazionale di New York sui diritti civili e politici dell'individuo siglato negli anni '60 a livello internazionale, ma ratificato, quindi divenuto legge, per lo Stato italiano nel 1977, con la legge n. 881.

L'articolo 19 del patto di New York è importante perché, andando a individuare quali sono i confini dei diritti civili e poli-

tici dell'individuo, afferma che "ogni individuo ha diritto a non essere molestato per le proprie opinioni. Ogni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta".

Ancora negli anni '70 l'obiettivo della legislazione nazionale e internazionale era quello di garantire soprattutto la libertà di espressione. Non era ancora emerso il tema della salvaguardia della riservatezza e dei dati personali, che oggi consiste in un vero e proprio diritto della persona ad avere una piena consapevolezza dell'utilizzo che essa stessa fa e gli altri fanno dei suoi dati personali, che rientrano ormai pacificamente nel novero dei diritti fondamentali dell'individuo.

Solo a metà degli anni '90 si inizia a concretizzare l'esigenza di proteggere normativamente i dati personali in base al presupposto per cui il diritto al rispetto della vita privata dell'individuo, riconosciuto dall'articolo 8 della CEDU, va esteso anche alla tutela dell'identità personale e della riservatezza dei propri dati.

Oggi è ormai consolidato il principio per cui ogni individuo deve avere diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Di qui l'esigenza, per i legislatori nazionali e la giurisprudenza, di cercare un bilanciamento tra libertà di espressione e tutela dei dati personali, come vedremo più avanti, prevedendo la facoltà di ciascuno di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica.

Accanto alle citate fonti normative di rango primario va tenuta in grande considerazione, per chiarezza espositiva ed esaustività di argomentazioni, una risoluzione del Consiglio d'Europa, perché in modo assai efficace tocca tutti i principi fondamentali dell'attività giornalistica. Si tratta della risoluzione dell'Assemblea del Consiglio d'Europa n. 1003 del 1.07.1993<sup>4</sup>, e ha un nome proprio significativo perché si chiama "risoluzione sull'Etica del giornalismo".

Si badi bene che questa risoluzione viene sempre richiamata dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, come metro di giudizio per analizzare l'operato degli Stati europei in materia di libertà di espressione.

Cito alcuni passi: "oltre i diritti e doveri giuridici sanciti dalle norme applicabili, i mezzi di comunicazione sociale assumono nei confronti dei cittadini e della società una responsabilità morale che deve essere sottolineata segnatamente in un momento in cui l'informazione e la comunicazione rivestono una grande importanza sia per lo sviluppo della personalità dei cittadini sia per l'evoluzione della società e della vita democratica. L'esercizio del giornalismo comporta diritti e doveri, libertà e responsabilità". È opportuno ricordare che quando si affronta una sentenza o una legge, oppure semplicemente si leggono i lavori parlamentari di una legge, si deve sempre contestualizzare nel periodo storico di riferimento il motivo per cui il legislatore ha sentito la necessità di scrivere una norma o addirittura un intero corpo normativo. Nel luglio del 1993, l'Europa viveva un periodo molto difficile per diversi e gravi motivi. Erano in corso guerre sanguinose nel cuore del nostro conti-

<sup>4</sup> Cfr. nota 1.

nente; da pochi anni era caduto il muro di Berlino, l'economia stava mutando significativamente, stava cambiando il mondo e quindi il Consiglio d'Europa si sentì in dovere di andare a intervenire su quello che è l'aspetto fondamentale delle democrazie, cioè l'informazione fatta tramite i giornalisti, professionisti dell'informazione.

Questa bellissima risoluzione, che si articola in capitoli chiari ed esaustivi, spiega che "i mezzi di comunicazione sociale adempiono una funzione di mediazione di prestazione del servizio di informazione e i diritti che essi esercitano in relazione alla libertà dell'informazione esistono in funzione dei destinatari ossia dei cittadini".

Il Consiglio d'Europa cerca di responsabilizzare molto l'informazione, dicendo attenzione perché voi esercitate i vostri diritti e i vostri doveri in funzione dei cittadini che devono avere consapevolezza della realtà per potersi formare compiutamente una propria opinione su ciò che accade nel mondo e li riguarda.

La risoluzione continua spiegando che "l'informazione costituisce un diritto fondamentale che spetta ai cittadini che possono parimenti pretendere che l'informazione fornita dal giornalista sia trasposta fedelmente nelle notizie e commentata con lealtà, senza ingerenze esterne sia da parte dei pubblici poteri che da soggetti privati. In funzione di tali esigenze occorre rafforzare le garanzie di libertà di espressione dei giornalisti, che sono coloro i quali in ultima battuta trasmettono l'informazione. A tal fine è necessario perfezionare giuridicamente e chiarire la natura della clausola di coscienza e del segreto professionale sulle fonti confidenziali armonizzando le disposizioni nazionali allo scopo di poterle applicare sul più esteso quadro

dello spazio democratico europeo". Regole sagge, che devono sempre essere tenute in grande considerazione perchè il diritto dell'informazione è un diritto fondamentale ma proprio perchè tale è anche un dovere per il giornalista e di conseguenza deve essere esercitato in modo rigoroso. Ciò significa, come nel prosieguo vedremo, che non possono essere colpite le fonti confidenziali, deve anche essere valorizzata la clausola di coscienza del giornalista e soprattutto devono essere armonizzate le disposizioni nazionali, dato che il giornalismo ha un'importanza decisiva nello sviluppo individuale e sociale ed è indispensabile nella società in quanto deve essere garantita la partecipazione dei cittadini ai pubblici affari perchè la democrazia possa svilupparsi pienamente. Si capisce che sono principi molto chiari e importanti; ad esempio, la risoluzione chiaramente spiega che "nelle relazioni che si renda necessario instaurare con i pubblici poteri e gli ambienti economici, i giornalisti sono tenuti a evitare di creare situazioni di connivenza lesive dell'indipendenza e imparzialità della professione".

C'è un altro aspetto importante che deve ispirare l'attività giornalistica nelle situazioni di conflitto, non solo in senso di guerra, ma anche di conflitto sociale. "In tali circostanze, i mezzi di comunicazione sociale hanno l'obbligo morale di difendere i valori della democrazia, rispetto della dignità umana e ricerca di soluzioni con metodi pacifici in uno spirito di tolleranza, essi devono di conseguenza opporsi alla violenza e al linguaggio odioso e intollerante rifiutando ogni discriminazione basata sulla cultura, il sesso o la religione. Nessuno deve mantenersi neutrale di fronte alla difesa dei valori democratici, a tale scopo i mezzi di comunicazione sociale devono contribuire in misura determinante a prevenire i momenti di tensione e a favorire la

mutua comprensione, la tolleranza e la fiducia."Queste sono regole molto chiare e molto importanti, ma quanto è difficile l'applicazione pratica! E quanto è importante la capacità del singolo giornalista di adattare regole di carattere generale a ogni situazione che vive, soprattutto quando si trova in momenti di difficoltà o momenti di urgenza o pressato da altre inevitabili esigenze di redazione!

Si tenga inoltre in considerazione che gli atti normativi dell'Unione Europea hanno efficacia diretta nell'ordinamento interno, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

Anche nel panorama costituzionale delle altre democrazie occidentali, la libertà di espressione riveste sistematicamente un ruolo fondamentale.

Il primo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti afferma infatti che "il Congresso non potrà fare alcuna legge per limitare la libertà di parola o di stampa". L'articolo 5 della legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca recita: "ognuno ha diritto di esprimere e diffondere liberamente le sue opinioni con parole, scritti e immagini, e di informarsi, senza essere impedito, da fonti accessibili a tutti. Sono garantite la libertà di stampa e d'informazione mediante la radio e il cinematografo. Non si può stabilire alcuna censura". La Costituzione spagnola disciplina la libertà di espressione all'articolo 20. Ciascuno può "esprimere e diffondere liberamente pensieri, idee e opinioni con la parola, per iscritto o con qualunque altro mezzo e trasmettere o ricevere liberamente informazioni veritiere con qualunque mezzo di diffusione" nel rispetto "del diritto alla clausola di coscienza e al segreto professionale nell'esercizio di queste libertà" senza "alcuna forma di censura preventiva".

La Confederazione Elvetica riconosce la libertà di espressione all'articolo 16 della Carta Costituzionale, vietando la censura e garantendo ampiamente il "segreto redazionale". Come si può facilmente constatare, la libertà di ricevere e diffondere informazioni trova quindi esplicito e articolato riconoscimento in tutte le principali carte costituzionali delle democrazie occidentali e anche nelle carte internazionali che tutelano i diritti umani.

### 1.3 Le fonti del diritto dell'informazione nel nostro ordinamento

**U**n'altra fonte di rango primario del diritto dell'informazione nel nostro ordinamento, è la Costituzione.

Secondo quale logica è scritta la Costituzione? Le prime norme sono dedicate ai principi fondamentali e ai diritti e doveri dei cittadini e qui vi possiamo leggere le disposizioni che regolano la libertà di espressione, che quindi rientra nel novero dei cardini costituzionali fondamentali della Repubblica. L'articolo 3, in particolare sancisce il principio secondo cui la Repubblica Italiana si fonda sull'eguaglianza di tutti i cittadini.

E questo perché è molto importante per la libertà di espressione? Perché tutti devono avere la possibilità di esprimere il proprio pensiero e di ricevere il pensiero altrui, senza distinzioni "di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali".

Accanto all'articolo 3 si collocano, per quanto interessa il tema che affrontiamo, gli articoli 13 e 15, che sanciscono l'inviolabilità della libertà personale, in cui rientra la libertà di espressione, e la (laica) sacralità della libertà e della segretezza delle corri-

spondenze e di ogni altra forma di comunicazione, che possono essere limitate solo in base a un provvedimento dell'autorità giurisdizionale.

Il nostro ordinamento è stato disegnato seguendo il principio della separazione dei poteri dello Stato, e cioè l'autorità esecutiva, l'autorità legislativa e l'autorità giudiziaria. Siccome questi sono, o almeno dovrebbero essere, autonomi gli uni dagli altri, la libertà personale, la libertà di espressione, la libertà di comunicazione possono essere limitate - e lo dice la Costituzione - solo in base a un provvedimento dell'autorità giurisdizionale, ovvero solo in base a un'ordinanza, a un decreto o a una sentenza di un giudice e mai da parte di un ordine dell'autorità esecutiva o dell'autorità amministrativa. L'articolo 21 della Costituzione è quello che riguarda maggiormente la libertà di espressione e recita: "Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione".

Va considerato che già l'articolo 28 dello Statuto Albertino, facendo propri i principi del costituzionalismo liberale ottocentesco, aveva attribuito alla libertà d'espressione un ruolo fondamentale per garantire lo sviluppo del singolo e della società. La formulazione della norma in questione introduceva la libertà di stampa ("La stampa sarà libera") e il principio per cui solo la legge poteva intervenire in modo tassativo a limitare la libertà di espressione (solo "una legge ne reprime gli abusi").

Nell'ordinamento costituzionale dell'Italia repubblicana, fisiologicamente più articolato del previgente, "La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure. Si può procedere al sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti" e quindi mai per contravvenzioni.

È bene spiegare che i reati sono fatti a cui il nostro ordinamento ricollega la sanzione più grave, cioè la privazione della libertà personale, e si distinguono in delitti e contravvenzioni. Le contravvenzioni sono i reati meno gravi (puniti con arresto e ammenda), i delitti quelli più gravi (puniti con reclusione o multa). Seguendo il principio di tassatività, la Costituzione prevede che il sequestro possa essere disposto solo per i delitti "per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi o nel caso di violazione della norma che la legge stessa prescrive per l'indicazione dei responsabili". Ciò significa che solo un magistrato può disporre il sequestro di un atto che contenga una manifestazione del pensiero e lo può fare solo con un provvedimento motivato (una sentenza o un'ordinanza) suscettibile di controllo da parte di altri giudici di grado superiore (in ultima istanza sempre la Corte di Cassazione). Chi ha subito una limitazione di un proprio diritto fondamentale può quindi sempre rivolgersi a un giudice di grado superiore motivando le ragioni per cui ritiene illegittimo il sequestro.

La norma costituzionale prosegue introducendo un concetto fondamentale, poi ripreso dalle regole generali del codice penale. Quando sono in gioco i diritti fondamentali della persona, non è consentito interpretare analogicamente una norma per risolvere in un modo sfavorevole per un soggetto una situazione che non ha una regolamentazione espressa e tassativa.

Non tutte le situazioni che si verificano nella realtà possono essere ricondotte a una norma specifica e allora il giudice, trovandosi di fronte a una situazione che deve necessariamente dirimere, va a ricercare quelle norme che sembrano poter essere applicabili a quella fattispecie, pur non essendo

esattamente previste per quella circostanza, e le interpreta in modo estensivo o analogico.

Riguardo al tema che ci interessa, invece, la Costituzione stabilisce che il giudice non può interpretare una norma che regola una situazione simile per andare a sequestrare un atto che è manifestazione del pensiero, poiché andrebbe a ledere un diritto fondamentale della persona in assenza di una disposizione tassativa, confliggendo anche con le scelte di politica criminale e costituzionale adottate dal legislatore.

Diverso è il caso dell'interpretazione analogica di una norma penale in *bonam partem*, cioè in senso favorevole per chi è sotto accusa, legittima nel nostro ordinamento in virtù dei principi espressi degli articoli 14 delle disposizioni sulla legge in generale e 2 del codice penale.

L'art 21 della Costituzione, al comma 4, afferma inoltre che quando vi è assoluta urgenza e non è possibile attendere il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria che devono immediatamente, e mai oltre le 24 ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non convalida il sequestro nelle 24 ore successive, esso si intende revocato e privo di ogni effetto. Quindi, in ogni caso, sempre e solo un provvedimento dell'autorità giudiziaria può limitare la manifestazione del pensiero.

Altra disposizione costituzionale rilevante è l'articolo 27 comma 2 che recita "l'imputato<sup>5</sup> non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva", perché il rispetto della presunzione

<sup>5</sup> "Indagato" è colui che è sottoposto a indagini dalla magistratura; "imputato" è chi si trova sotto processo, mentre "condannato" è solo chi ha esaurito tutti i gradi di giudizio che l'ordinamento gli concede. Come spiego nel testo, ogni giornalista deve sem-

di innocenza è una regola fondamentale anche della deontologia della professione giornalistica. Qual è la condanna definitiva? Nel nostro ordinamento esistono tre gradi di giudizio: il primo grado, l'appello, la corte di cassazione.

I due gradi di giudizio successivi al primo sono facoltativi, cioè se un imputato decide di non impugnare una sentenza di condanna in appello e in cassazione, quando è scaduto il termine che la legge stabilisce a pena di decadenza, la sentenza diventa irrevocabile, l'imputato diventa quindi tecnicamente "condannato" e può essere definito "colpevole" agli occhi dell'opinione pubblica.

Ma fino a che non sono stati esperiti tutti i gradi di giudizio, e la sentenza non sia quindi divenuta irrevocabile, un imputato è sempre innocente. Giustamente, quindi, la Carta dei Doveri del giornalista e anche il Codice deontologico in materia di privacy, che analizzeremo compiutamente nel terzo capitolo, impongono perentoriamente il rispetto del principio della presunzione di innocenza nella cronaca giudiziaria.

Vanno poi tenute in considerazione alcune leggi dello Stato italiano, che disciplinano alcuni rilevanti aspetti del diritto d'informazione nel nostro ordinamento.

In particolare, la legge sulla stampa, numero 47 dell'8 febbraio 1948, approvata dall'Assemblea Costituente con funzioni di legislatore ordinario, che ha introdotto il principio per cui l'esercizio del diritto di stampa non è più condizionato al rilascio di apposita autorizzazione, bensì al mero obbligo di registrazione presso il tribunale competente per territorio.

pre prestare particolare attenzione all'utilizzo dei termini corretti per non pregiudicare agli occhi dell'opinione pubblica il diritto alla presunzione d'innocenza di chi è sotto accusa.

La legge sulla stampa ha contemplato la figura del direttore responsabile per ogni giornale o periodico istituendo a favore di chiunque il diritto di rettifica, che il direttore responsabile è tenuto a fare inserire gratuitamente.

Il codice di procedura penale, invece, disciplina il regime di pubblicabilità degli atti di indagine e del dibattimento, individuando i confini del segreto istruttorio e del segreto professionale, mentre il codice penale, tra l'altro, individua la natura della responsabilità del direttore del giornale per "omesso controllo", prevede il reato di pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale e quello di indebita pubblicazione di notizie concernenti un procedimento penale

#### **1.4 L'avvento di *internet*: vecchie regole e nuovi *mass media***

**L**a rivoluzione che è conseguita all'avvento di internet, talmente repentina da travolgere in neanche un decennio logiche consolidate e all'apparenza imm modificabili (non solo giuridiche, ma anche politiche e sociali, come dimostra il cambiamento in atto nei principali paesi islamici) si ripercuote anche sul mondo dell'informazione.

Le regole e le leggi scritte per i mass media tradizionali, infatti, non vengono ritenute applicabili indiscriminatamente al mondo di internet, probabilmente anche per una scarsa conoscenza delle logiche, soprattutto commerciali, che stanno alla base dell'attività imprenditoriale degli internet provider, o quantomeno dei più importanti e potenti<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Camera - Pollicino "La legge è uguale anche sul web", Egea, 2010, p. 29.

In particolare, la dottrina e la giurisprudenza prevalenti ritengono inapplicabile agli *internet provider*, proprio per il divieto di analogia *in malam partem* cui in precedenza facevo riferimento, la disciplina penalistica sulla stampa, e in particolare l'articolo 57 del codice penale, che prevede la responsabilità colposa, cioè per omesso controllo, del direttore del giornale che per "negligenza, imprudenza o imperizia" non impedisca che, tramite la pubblicazione sul suddetto mezzo di informazione, siano commessi reati<sup>7</sup>.

Ciò non impedisce, tuttavia, di applicare alle opinioni espresse *on line* i principi che regolano il contemperamento tra libertà di manifestazione del pensiero e altri beni protetti dalle fonti del diritto dell'informazione di rango primario.

È perciò pacifico che attraverso *internet* possa consumarsi il reato di diffamazione di cui all'articolo 595 comma 3 del codice penale, ovvero aggravata dal mezzo di pubblicità in cui consiste il *Web*, quando la diffusione *on line* di un articolo giornalistico sia la concreta e diretta espressione del pensiero dell'autore, poiché in tal caso possono operare i tradizionali strumenti giuridici che tutelano l'immagine, l'onore e la reputazione.

In altre parole, la giurisprudenza non ha dubbi sul fatto che *internet* costituisca un veicolo per la manifestazione del pensiero e che dunque siano estensibili al *Web* tutti i limiti, e in particolare le norme penali, che circoscrivono nel nostro ordinamento tale libertà, purchè sia sempre provato il concorso materiale e la consapevolezza dell'indagato rispetto all'articolo incriminato.

<sup>7</sup> Sull'argomento rinvio alla lettura della sentenza n. 35111 del 16 luglio 2010 della 5 sezione penale della Corte di Cassazione, poiché recente e motivata in modo chiaro ed efficace.

Lo spiega molto chiaramente una recente sentenza della Corte di Cassazione<sup>8</sup>, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del sequestro preventivo di un articolo pubblicato su di un sito contenente espressioni lesive dell'onore di un terzo, che ha affermato il principio per cui è legittimo imporre il sequestro di un articolo che appare su *internet*, laddove tale limitazione sia "giustificata da effettiva necessità e da adeguate ragioni" a seguito di una concreta "valutazione della possibile riconducibilità del fatto all'area del penalmente rilevante".

Ciò di cui oggi solo si dubita, come poc'anzi anticipato, è la possibilità di applicare nell'ambito di *internet*, in assenza di norme appositamente scritte, le disposizioni che regolano il ruolo e la responsabilità che il direttore responsabile riveste nell'attività giornalistica effettuata su quotidiani, periodici e attraverso radio e televisione<sup>9</sup>.

Per quanto la giurisprudenza si sia sinora dimostrata ondivaga ad attribuire agli *internet provider* obblighi di autocontrollo e di verifica sulla condotta dell'utente del sito, nell'opinione pubblica sta però crescendo la consapevolezza di dovere arginare abusi, fino a ieri forse inimmaginabili, dei dati personali che si possono verificare su *internet*.

Ciò che invece la legge impone agli *internet provider* è di collaborare con l'autorità per consentire l'identificazione degli utenti<sup>10</sup>. Una disposizione di buon senso che rischia però di rimanere frequentemente inapplicabile, perché l'utente può

<sup>8</sup> Cassazione sezione 5 penale sentenza n. 7155 del 10 gennaio 2011.

<sup>9</sup> Cuniberti, in AA.VV. "Percorsi di diritto dell'informazione", seconda edizione, Giappichelli, p. 385.

<sup>10</sup> D.Lgs. n. 70 del 9 aprile 2003 "Attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico".



## CAPITOLO 2

### Il processo penale

avere fornito false generalità sulla propria identità, oppure avere utilizzato la parola d'accesso di un altro utente, o avere usufruito di un terminale utilizzato da più soggetti o avere alterato il proprio indirizzo di posta elettronica<sup>11</sup>.

Per mutuare l'efficace definizione di una puntata della trasmissione di giornalismo d'inchiesta *Report*, dedicata alla realtà delle organizzazioni commerciali che, come *Facebook* o *Google*, fondano il proprio successo sulla gestione di miliardi di dati personali, con grande serenità non si può più dimenticare che il "prodotto siamo noi". O meglio, quella significativa parte della nostra personalità in cui consistono i dati personali, che una volta messi in rete vengono registrati, conservati, comunicati o utilizzati per scopi di cui dobbiamo sempre potere avere la piena consapevolezza.

#### 2.1 Il segreto istruttorio e la legge del 1989

Come funziona il processo penale? In cosa consiste il segreto istruttorio? Quando posso tacere la fonte di una notizia? Queste sono alcune delle domande "esistenziali" della professione di giornalista. Perché solo conoscendo le "regole del gioco" giudiziario un giornalista può svolgere al meglio la sua funzione sociale. Non solo la cronaca, ma molto spesso anche la critica o addirittura la satira, si fondano su inchieste giudiziarie, che seguono regole ben precise, scritte nel codice di procedura penale, e che spiegano chiaramente quando, e come, gli atti di un processo sono pubblici e/o pubblicabili. Una distinzione tutt'altro che irrilevante, quella tra pubblicità e pubblicabilità degli atti. Il nostro processo penale è stato riscritto completamente nel 1989 dopo una lunghissima tradizione giuridica "inquisitoria", analoga a quella degli altri ordinamenti dell'Europa continentale, che ha le sue origini nell'epoca romana tardo - imperiale di Giustiniano. Il nostro sistema processuale, come gli altri settori dell'ordinamento, si fonda sul diritto positivo, cioè su norme e non su precedenti, ovvero sentenze, come invece accade negli ordinamenti processuali anglo - americani. Nel nostro ordinamento, infatti, le sentenze non sono vincolanti se non nel singolo procedimento

<sup>11</sup> Cuniberti, cit., p. 392.

in cui vengono pronunciate; negli altri casi, sono un'importante e autorevole "chiave di lettura" per comprendere il significato e gli obiettivi di una norma, ma non sprigionano la cogente autorità che è riservata esclusivamente alla legge.

Che cosa significa processo inquisitorio?

Si tratta di un processo in cui le prove a carico di un accusato non si formano nel contraddittorio democratico e dialettico tra accusa e difesa, ma vengono raccolte da un magistrato "metà accusatore e metà giudice", che si chiama giudice istruttore. Le prove raccolte nel corso dell'istruttoria vengono poi trasferite dal giudice istruttore in una sentenza di rinvio a giudizio. In questo schema processuale è evidente che il Tribunale giudica principalmente su prove già acquisite e le speranze dell'imputato si aggrappano soprattutto alla capacità del proprio avvocato di scovare cavilli e nell'arte oratoria, piuttosto che nell'abilità di difendersi provando, per utilizzare un'efficace definizione del metodo difensivo utilizzato da *Perry Mason*. Nel 1989 viene introdotto nel nostro ordinamento un sistema accusatorio, o meglio misto, e in particolare viene cancellata la figura del giudice istruttore. Nel corso delle indagini preliminari il protagonista è il pubblico ministero, magistrato che svolge solo l'accusa coordinando la polizia giudiziaria, e le garanzie dell'accusato vengono controllate da un giudice terzo che non è per niente accusatore, ma solo giudice, che si chiama giudice per le indagini preliminari. Un cambiamento assai significativo, che si ripercuote anche sul rapporto tra processo penale e informazione. Con il nuovo codice di procedura penale, il legislatore ha infatti introdotto un'apposita disposizione, l'articolo 114, che regola la pubblicazione di "atti e immagini" del processo penale, cercando di contemperare le esigenze del mondo

dell'informazione con quelle della giustizia di dovere - potere svolgere le indagini in assoluto riserbo per evitare che fughe di notizie precludano il buon esito dell'inchiesta. Il legislatore del 1989, nonostante le critiche e le strumentalizzazioni (spesso in mala fede) che si sono susseguite in questi anni, ha indubbiamente svolto un lavoro di ampio respiro, perché da una parte ha introdotto un sistema processuale più democratico, perché garantisce maggiore parità tra accusa e difesa, e nel contempo ha anticipato la fase processuale in cui è possibile pubblicare gli atti dei processi. Basta pensare che negli altri sistemi processuali accusatori (Gran Bretagna tra tutti), gli atti processuali e le immagini non possono mai essere pubblicati prima del processo, anche per non condizionare anzitempo l'opinione dei giurati popolari che verranno chiamati a decidere le sorti dell'accusato. In Inghilterra, ad esempio, esiste il *contempt of court*, l'oltraggio al giudice, ovvero uno strumento giuridico che consente di impedire in via preventiva la pubblicazione di notizie e commenti che possano turbare la serenità del giudizio o gettare discredito su una corte di giustizia<sup>12</sup>. Facciamo ora un passo indietro, e torniamo al funzionamento del procedimento penale, che si articola in "fasi". La prima fase è quella delle indagini preliminari: un momento molto caldo sia per i protagonisti dell'inchiesta che per il mondo dell'informazione. Questa fase è improntata al rispetto del segreto istruttorio, come recita l'articolo 329 del codice di procedura penale. L'aggettivo "istruttorio", che si riferisce al segreto tipico della fase della ricerca delle prove da parte dell'autorità giudiziaria nel corso delle indagini preliminari, non è più presente nel co-

<sup>12</sup> Vigevani, in AA.VV. "Percorsi di diritto dell'informazione", cit., p. 100.

dice del 1989. Tuttavia continuerò a usarlo nel prosieguo per marcare la distinzione con il segreto professionale dei giornalisti e perchè tuttora frequente nella consuetudine linguistica di avvocati, magistrati e giornalisti. Andiamo a leggere l'art. 329 in modo da comprenderne a fondo il significato e anche gli obiettivi del legislatore. "Gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari". Ciò significa che gli inquirenti devono potere ricercare l'autore di un reato compiendo gli accertamenti investigativi necessari per assicurare le fonti di prova in vista del processo in assoluto segreto. Gli atti di indagine che possono essere compiuti dalla polizia giudiziaria e dal pubblico ministero sono eterogenei e sono individuati dal codice di procedura penale. Testimonianze, confronti, ricognizioni, intercettazioni di conversazioni telefoniche e ambientali, accertamenti tecnici irripetibili, esperimenti giudiziari; tutti questi atti sono compiuti durante le indagini preliminari, e sono coperti dal segreto, fino a quando l'indagato non ne viene a conoscenza. Il momento in cui l'indagato può venire a conoscenza di uno o più atti di indagine, tuttavia, può variare e non coincide necessariamente con la possibilità di pubblicarli. L'articolo 114, infatti, afferma che "è vietata la pubblicazione, anche parziale o per riassunto, con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione degli atti coperti dal segreto o anche solo del loro contenuto" nonché "degli atti non più coperti dal segreto fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare". Ciò significa che in un determinato lasso temporale gli atti possono essere pubblici, poiché sono

venuti a conoscenza dell'indagato e del suo difensore, ma non sono però pubblicabili dai mezzi di informazione sino alla conclusione delle indagini preliminari. Quando ciò può accadere? Ad esempio quando si verifica l'arresto di un indagato a titolo cautelare, poiché il giudice per le indagini preliminari deve depositare in cancelleria gli atti di indagine allegati alla richiesta d'arresto del pubblico ministero<sup>13</sup>. Peraltro, in questo caso l'arrestato può rivolgersi a un Tribunale composto da tre giudici, il "Riesame", perché (appunto) "riesamini" i presupposti della limitazione della libertà subita da un individuo prima della sentenza esecutiva, cosa che impone al pubblico ministero un ulteriore dovere di scoprire le proprie carte con la difesa dell'indagato<sup>14</sup>. Carte che sono perciò pubbliche, ma non perciò pubblicabili, se non solo "nel contenuto"<sup>15</sup>, fino a che non sono concluse le indagini preliminari. Analoghe considerazioni valgono per i casi in cui l'indagato subisce un sequestro, dato che l'articolo 324 del codice di procedura penale, nel caso di richiesta di riesame, impone al pubblico ministero di mettere a disposizione dell'indagato "gli atti su cui si fonda il sequestro" depositandoli in cancelleria "fino al giorno dell'udienza". Tuttavia, "quando è necessario per la prosecuzione delle indagini, il pubblico ministero può, in deroga a quanto previsto dall'articolo 114, consentire con decreto motivato la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi", ai sensi del 2 comma dell'art. 329 del codice di procedura penale.

Viceversa, "anche quando gli atti non sono più coperti da se-

<sup>13</sup> Articolo 293 codice di procedura penale.

<sup>14</sup> Articolo 309 codice di procedura penale.

<sup>15</sup> Il comma VII dell'articolo 114 afferma che "È sempre consentita la pubblicazione del contenuto di atti non più coperti da segreto".

greto” per la medesima “necessità per la prosecuzione delle indagini” il pubblico ministero può prorogare il segreto istruttorio “per singoli atti, quando l’imputato lo consente o la conoscenza dell’atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone” e imporre il “divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni”.

## 2.2 Intercettazioni telefoniche: di cosa stiamo parlando?

**P**rima di procedere oltre nel nostro cammino, si impone una riflessione veloce sulle “intercettazioni telefoniche”, che spesso tengono banco sulla scena giudiziaria e politica nazionale. In realtà, come ho accennato in precedenza, si tratta di “mezzi di ricerca della prova”, perciò atti delle indagini preliminari soggetti alle regole di pubblicazione dell’articolo 114 del codice di procedura penale, cui può ricorrere il pubblico ministero, in virtù dell’autorizzazione del giudice per le indagini preliminari, esclusivamente per i reati previsti dall’articolo 266 del medesimo codice<sup>16</sup> quando “vi sono gravi indizi di reato e l’intercettazione è assolutamente indispensabile ai fini della prosecuzione delle indagini”<sup>17</sup>.

In pratica, l’esito dell’intercettazione di una conversazione, ambientale o telefonica, confluisce nella “bobina”, che si di-

<sup>16</sup> Delitti non colposi puniti con la reclusione superiore a 5 anni, delitti contro la pubblica amministrazione sanzionati con pena non inferiore a 5 anni, delitti in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope, contrabbando, ingiuria, minaccia, usura, abusiva attività finanziaria, abuso di informazioni privilegiate, manipolazione del mercato, molestia o disturbo alle persone col mezzo del telefono, pornografia minorile e detenzione di materiale pedopornografico.

<sup>17</sup> Articolo 267 codice di procedura penale.

stingue dal “brogliaccio” e dalla “perizia di trascrizione” disposta dal giudice, ai sensi dell’articolo 268 comma 7 del Codice di procedura penale, che è l’unica che confluisce per legge nel fascicolo del giudice del processo di merito. Tutti e tre questi atti, cioè bobina, brogliaccio e perizia di trascrizione, contengono “intercettazioni telefoniche”, ma si distinguono sensibilmente in relazione ai tempi e alle modalità di pubblicazione, o meno, sui mezzi di informazione. La bobina e il brogliaccio, infatti, sono atti delle indagini preliminari, e generalmente costituiscono un elemento fondamentale d’accusa che può confluire in un’ordinanza di arresto, oppure in un decreto di sequestro. In tali casi, operano le regole evidenziate nel precedente paragrafo, ovvero gli atti sono pubblici, e quindi le conversazioni intercettate sono pubbliche (cioè non più coperte da segreto istruttorio) dopo che ne viene a conoscenza l’indagato, ma divengono pubblicabili, solo dopo la chiusura delle indagini preliminari.

Va tenuta in particolare considerazione, anche ai fini dell’attività del giornalista, che non tutte le conversazioni telefoniche o ambientali intercettate si convertono automaticamente in una prova, nel processo che segue le indagini preliminari, bensì solo quelle non “manifestamente irrilevanti”<sup>18</sup>.

La “perizia di trascrizione”, invece, costituisce un atto del dibattimento soggetto alle regole di pubblicazione di cui al comma III dell’articolo 114 del codice di procedura penale, per cui è pubblicabile “dopo la pronuncia della sentenza di primo grado”. Le conversazioni intercettate al di fuori dei casi previsti dalla legge, che sono codificati negli articoli 266 e seguenti del co-

<sup>18</sup> Articolo 268 comma VI codice di procedura penale.

dice di procedura penale, non possono mai essere utilizzate, né pubblicate e il giudice deve disporre la distruzione, "salvo che costituiscano corpo di reato".

Le medesime regole valgono per l'intercettazione di comunicazioni informatiche o telematiche, che costituiscono uno strumento importante per contrastare l'evoluzione tecnologica della criminalità, che spesso ricorre a sofisticati sistemi per incorrere nelle maglie della giustizia<sup>19</sup>.

Come abbiamo visto, non esistono pertanto regole, o divieti, particolari che riguardano la pubblicità/publicabilità delle "intercettazioni telefoniche o ambientali" rispetto agli altri atti di indagine.

Una constatazione all'apparenza banale, per chi di codici e pandette si occupa tutti i giorni, ma non così scontata, forse, per i professionisti dell'informazione e l'opinione pubblica. Le conseguenze per la violazione del segreto istruttorio, nonché per la violazione del divieto di pubblicazione di atti e immagini previsto nell'articolo 114 del codice di procedura penale, possono avere conseguenze giuridiche tra loro concorrenti.

L'articolo 684 del codice penale punisce con l'arresto fino a trenta giorni o con l'ammenda da euro 51 a euro 258 "chiunque pubblica, in tutto o in parte, anche per riassunto o a guida

**19** Basta pensare alla difficoltà che può incontrare la giustizia quando due sospettati comunicano per mezzo di Skype, dato che si tratta di un *software* che trasforma la voce di chi parla in tanti pacchetti di dati digitali che viaggiano in rete. La procedura di autenticazione da parte degli utenti è invulnerabile, perché il software genera *password* monouso temporanee ogni volta che si avvia una comunicazione. Ciò rende molto arduo agli investigatori ogni tentativo di intercettazione. Della conversazione nemmeno rimane traccia sui tabulati: le chiamate su Skype sono invisibili, non si può sapere né quando né dove vengono fatte. La notizia è consultabile sul Web all'indirizzo URL <http://www.repubblica.it/2009/02/sezioni/politica/giustizia-10/boss-skype/boss-skype.html>.

di informazione, atti o documenti di un procedimento penale di cui sia vietata per legge la pubblicazione."

Il successivo articolo punisce invece con l'arresto fino a quindici giorni o con l'ammenda da E 25 a E 103 "chiunque pubblica i nomi dei giudici, con l'indicazione dei nomi individuali che a essi si attribuiscono nelle deliberazioni prese in un procedimento penale".

Accanto alla responsabilità penale, la violazione del segreto istruttorio o del divieto di pubblicazione di atti e immagini di un processo penale può configurare una responsabilità disciplinare quando il fatto è commesso da "persone esercenti una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato", quale appunto è la professione di giornalista.

Va segnalato, concludendo l'analisi delle regole di pubblicazione di atti e immagini di un processo penale, che l'articolo 114 inoltre statuisce che "è vietata la pubblicazione delle generalità e dell'immagine dei minorenni testimoni, persone offese o danneggiati dal reato fino a quando non sono divenuti maggiorenni" nonché "la pubblicazione di elementi che anche indirettamente possono comunque portare alla identificazione dei suddetti minorenni." Solo "nell'interesse esclusivo del minore" il tribunale dei minori, o il minorenni che abbia compiuto sedici anni, "può consentirne la pubblicazione".

Come oltre vedremo, la tutela dei minori è anche uno degli aspetti principali affrontati dalla carte deontologiche, e in particolare dalla Carta di Treviso.

È infine vietata la pubblicazione "dell'immagine di persona privata della libertà personale ripresa mentre la stessa si trova sottoposta all'uso di manette ai polsi ovvero ad altro mezzo di coercizione fisica, salvo che la persona vi consenta". Una

regola, anche deontologica, assai importante per garantire il rispetto della dignità dell'individuo, nonché la qualità dell'informazione.

## 2.3 Alla ricerca di un equilibrio condiviso tra segreto istruttorio, *privacy* e libertà di espressione

**M**a come si contempera l'esigenza dello Stato di tutelare il segreto investigativo con il diritto di informare l'opinione pubblica su fatti giudiziari?

Fino a che punto un giornalista è tenuto a rispettare rigorosamente i divieti di pubblicazione contenuti nelle norme del codice penale e in quello di procedura penale? E quali sono i confini del diritto alla riservatezza di un indagato o di un imputato?

Tre temi cruciali, per il diritto dell'informazione, la cui analisi non può che cominciare da una tradizionale massima del diritto romano; *Qui iure suo utitur neminem laedit*<sup>20</sup>.

Il codice penale ha fatto proprio questo principio nell'articolo 51, che appunto spiega che non è punibile chi ha commesso il fatto esercitando un proprio legittimo diritto.

E invero, anche (e forse soprattutto) riguardo al settore dell'ordinamento che regola la libertà di espressione, non bisogna mai dimenticare che il giornalista esercita quotidianamente un diritto, proprio e dell'opinione pubblica, ovvero quello di ricevere e diffondere notizie od opinioni.

Si tratta di un diritto tutelato dalla Costituzione e dai trattati

internazionali più importanti e modulato anche su consuetudini e regole d'esperienza, come ho spiegato in precedenza, che va perciò bilanciato volta per volta dall'interprete (in un primo momento il giornalista e poi il giudice in caso di vertenza legale) con altri diritti fondamentali del nostro ordinamento, quali la presunzione di non colpevolezza dell'imputato sino alla condanna definitiva, il buon svolgimento delle indagini, il segreto investigativo e la retta amministrazione della giustizia.

Non va mai dimenticato, infatti, che la diffusione sconsiderata di notizie riguardanti delicate indagini può nuocere gravemente all'individuazione dell'autore di un crimine, ledendo anche i diritti delle vittime di un reato, né si può sottovalutare l'indelebile pregiudizio che un'informazione poco accorta o superficiale può insinuare addosso a chi è sospettato di un crimine. Al contrario, non può neppure tacersi l'importanza che una corretta informazione può avere per fare luce su casi irrisolti, oppure su accadimenti di particolare rilevanza per una società democratica, laddove connotati da ambiguità e poca trasparenza. Di qui l'importanza di mettere a fuoco con chiarezza i parametri da cui evincere il metro di giudizio per comprendere la legittimità, o meno, dell'operato di un giornalista che si deve districare tra i tanti interessi in gioco, concorrenti e tutti rilevanti, con la bussola però sempre orientata al rispetto della propria indipendenza e onestà intellettuale.

In questo contesto, particolare rilevanza va attribuita alla giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo, che nel tempo ha segnato le linee di confine del rapporto tra diritto d'informazione, segreto professionale sulla fonte della notizia e presunzione d'innocenza.

In particolare, due sentenze recenti della Corte di Strasburgo

<sup>20</sup> "Chi esercita un proprio diritto non cagiona offesa ad alcuno".

vanno esaminate per comprendere a fondo la fondamentale funzione democratica che i giudici europei attribuiscono all'informazione quando svolge il compito di far conoscere all'opinione pubblica le modalità di amministrazione della giustizia. La prima pronunciata nella causa *Dupuis, Pontaut* ed altri vs Francia<sup>21</sup>, che ha giudicato il caso di due giornalisti francesi condannati nel loro Stato per la pubblicazione di un libro basato su atti giudiziari coperti da segreto istruttorio (verbali di interrogatorio resi al giudice istruttore e brogliacci di intercettazioni telefoniche).

Una vicenda molto spinosa, che aveva consentito all'opinione pubblica francese di venire a conoscenza di un sistema illegale di illecita sorveglianza (*wiretapping*) organizzato da uomini dell'*entourage* istituzionale dell'allora presidente *Mitterand* in danno di 2.000 persone nella prima metà degli anni '80.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, investita della questione dai giornalisti francesi condannati in Francia per violazione del segreto istruttorio, ha enunciato principi molto importanti per valutare, caso per caso, la legittimità, o meno, di un'eventuale restrizione della libertà di espressione.

L'informazione, secondo i massimi giudici europei, "è fondamentale in una società democratica, per difendere il libero gioco del dibattito politico" e perciò "dare garanzie alla stampa è di particolare importanza".

Nello specifico, il lavoro svolto dai due giornalisti francesi "ha dato un contributo a quello che è chiamato un affare di Stato di interesse pubblico, e ha dato alcune informazioni e rifles-

<sup>21</sup> Il testo integrale nella versione tradotta in italiano è pubblicato nella rivista giuridica "Il diritto dell'informazione e delle informatica", 2007, pagine 741 e seguenti.

sioni riguardanti le persone che erano state condannate per illeciti *wiretapping* nonché le condizioni alle quali essi erano stati compiuti". Inoltre, "alla funzione della stampa di diffondere informazioni e idee su questioni di interesse pubblico deve essere aggiunto il diritto per il pubblico a riceverle. Questo è particolarmente vero nel caso di specie, tenuto conto del sistema di sorveglianza illegale per molti personaggi della società civile, organizzata nella parte superiore dello Stato. La scoperta di questi fatti ha sollevato un'emozione e una eco particolarmente significativa nell'opinione pubblica" che ha quindi "un legittimo interesse a essere informata e scoprire su questo processo, compresi i fatti connessi col libro".

Ciò non significa però deresponsabilizzazione del giornalismo, dato che l'esercizio della libertà di espressione comporta l'obbligo di assumere "dei compiti e delle responsabilità", che il singolo giornalista deve saper bilanciare in relazione alla situazione che deve affrontare.

La seconda importante sentenza dei giudici di Strasburgo è stata pronunciata nella causa n. 17107/05 il 24 aprile 2008 nella vertenza *Campos Damaso vs Portogallo*<sup>22</sup>.

Questa sentenza esorta gli Stati europei a rammentare sempre che i giornalisti hanno "il diritto di potere liberamente rendere conto del funzionamento del sistema della giustizia penale" perché ciò serve al duplice scopo di garantire l'opinione pubblica circa la conoscenza delle caratteristiche degli impu-

<sup>22</sup> Altre sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo molto importanti sul tema sono *Goodwin vs Regno Unito* del 27 settembre 21996, *Worm vs. Austria* del 29 agosto 1997 e *Reinboth vs Finlandia* 25 gennaio 2011. Mi permetto di rinviare al mio commento a quest'ultima sentenza *on line* all'indirizzo URL <http://www.medialaws.eu/il-caso-reinboth-v-finlandia-alcune-considerazioni-sull%e2%80%99auto>

tati e dall'altra svolge la fondamentale funzione democratica di far conoscere ai cittadini le modalità di amministrazione della giustizia.

In questo senso, va richiamata anche la raccomandazione R(2003) 13 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla diffusione di informazioni da parte dei *mass - media* che riguardino procedimenti penali, perchè sottolinea l'importanza della cronaca giudiziaria al fine di informare il pubblico e consentirgli di esercitare "un diritto di verifica sul funzionamento della giustizia penale" usufruendo così in modo effettivo del "diritto di ricevere informazioni sulle attività delle autorità giudiziarie e dei servizi di polizia attraverso i media"<sup>23</sup>.

## 2.4 Il segreto professionale dei giornalisti: quali sono i limiti della tutela delle fonti?

**E** bene ricordare, a proposito del rapporto con la fonte della notizia (un altro istituto fondamentale del diritto dell'informazione) che il segreto professionale dei giornalisti si distingue da quello di cui beneficiano altre categorie di professionisti per un aspetto fondamentale: copre la fonte e non la notizia, che al contrario il professionista dell'informazione ha il diritto/dovere di comunicare all'opinione pubblica. Viceversa, il segreto professionale che la legge attribuisce agli avvocati, ai notai, ai commercialisti, e alle altre categorie elen-

cate dall'articolo 200 del codice di procedura penale<sup>24</sup>, investe la notizia e non la fonte.

Un esempio pratico può essere utile per comprendere le mie affermazioni.

Per potere opporre il segreto su ciò che Tizio, mio cliente, mi ha rivelato, a cagione del rapporto fiduciario che tra di noi intercorre, devo necessariamente comunicare all'autorità giudiziaria il fatto di essere l'avvocato di Tizio.

In tali casi, se il giudice ha motivo di dubitare della veridicità dell'esistenza di un rapporto defensionale di fiducia, può fare gli accertamenti necessari e arrivare a obbligare l'avvocato a deporre.

Il comma III dell'articolo 200 del codice di procedura penale delinea invece una disciplina particolare per il segreto professionale attribuito ai "giornalisti professionisti iscritti nell'albo professionale" dato che tale diritto/dovere investe "i nomi delle persone dalle quali hanno avuto notizie di carattere fiduciario nell'esercizio della loro professione".

Tuttavia, il giudice può ordinare al giornalista di indicare la fonte delle sue affermazioni "se le notizie sono indispensabili ai fini della prova del reato per cui si procede e la loro veridicità può essere accertata solo attraverso l'identificazione della fonte della notizia".

Si tratta di una tutela estesa a tutte le indicazioni che possono condurre all'identificazione di coloro che hanno fornito fiduciarmente le notizie, come hanno ben spiegato alcune

<sup>23</sup> Consiglio vivamente la lettura del quaderno dell'Unione Nazionale Cronisti Italiani del 3 marzo 2009 "DDL Afano: se lo conosci lo eviti", che raccoglie riflessioni di giuristi e giornalisti, nonché il documento inviato dall'Ordine Nazionale Giornalisti Italiana alla Commissione di Giustizia della Camera dei Deputati, che contiene esaurienti approfondimenti sul tema del rapporto tra processo penale e *mass-media*.

<sup>24</sup> Ministri di confessioni religiose i cui statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano, avvocati, investigatori privati autorizzati, medici, chirurghi, ostetriche, farmacisti, e più in generale gli esercenti uffici o professioni cui la legge riconosce la facoltà di astenersi dal deporre determinata dal segreto professionale.

sentenze della Corte di Cassazione<sup>25</sup> e della Corte di Strasburgo.

In particolare la sentenza pronunciata dai sommi giudici europei nel procedimento n. 51772/99 nella vertenza *Roemen e Schmit* contro Lussemburgo e la Raccomandazione R(2000) 7, spiega che “il diritto dei giornalisti di non rivelare le loro fonti fa parte integrante del loro diritto alla libertà di espressione garantito dall’articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo” ed è bene perciò che ogni legislazione nazionale assicuri norme chiare e precise che consentano una protezione delle fonti “precisa e prevedibile”, dato che si tratta di “uno dei pilastri della libertà di stampa”.

I giornalisti pubblicisti e i praticanti, tuttavia, non possono avvalersi dell’articolo 200 del codice di procedura penale per opporre il segreto sulla fonte della propria notizia, dato che quest’ultima disposizione li esclude espressamente dal novero dei soggetti beneficiati.

Nonostante la Corte Costituzionale, seppur con un orientamento risalente nel tempo, abbia escluso che una tale distinzione sia confliggente con la Costituzione<sup>26</sup>, e dal 2003 giac-

**25** In particolare, la numero 85 del 21 gennaio 2004 pronunciata dalla VI sezione penale. Rinvio anche al commento di Caterina Malavenda apparso su il Sole 24 ore dell’11 giugno 2004 laddove spiega chiaramente che “Ogni tentativo di aggirare il diritto a tutelare le fonti costituisce un’aggressione alla libertà di stampa. L’assenza della necessaria protezione potrebbe infatti dissuadere le fonti dall’aiutare la stampa a informare il pubblico su questioni di interesse generale”.

**26** Sentenza n. 1 del 1981 e, non diversamente, anche le sentenze nn. 11 e 98 del 1968, 71 del 1991 e 38 del 1997, che nel tempo si sono soffermate sulla natura e la funzione dell’Ordine dei giornalisti nonché sul rapporto tra iscrizione all’albo e libertà di manifestazione del pensiero. Per chi volesse approfondire quest’ultimo tema rinvio alla lettura di Bovio, “Spunti e prospettive” in “La deontologia del giornalista. Diritti e doveri della professione” a cura di Boneschi, 1997.

cia in Parlamento una proposta di legge volta a estendere il segreto professionale ai pubblicisti<sup>27</sup>, nella pratica si tratta di una zona d’ombra che rischia di creare preoccupanti vuoti di tutela alla libertà di espressione. Non si può infatti trascurare il fatto che l’articolo 2 dell’ordinamento della professione di giornalista afferma il principio generale per cui “giornalisti ed editori sono tenuti a rispettare il segreto professionale sulla fonte della notizia, quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario di esse” anche al fine di promuovere “la fiducia tra la stampa e i lettori”.

Nessuna distinzione, quindi, compare tra professionisti, pubblicisti e praticanti in merito all’obbligo di dovere proteggere le fonti.

La Carta dei Doveri del giornalista, che nel capitolo successivo analizzeremo approfonditamente, dedica un intero paragrafo alle fonti spiegando che “nel caso in cui le fonti chiedano di rimanere riservate, il giornalista deve rispettare il segreto professionale e avrà cura di informare il lettore di tale circostanza” e non deve accettare “condizionamenti dalle fonti per la pubblicazione o la soppressione di un’informazione”.

Anche in questo caso, la regola deontologica non prevede alcuna disciplina particolare per i professionisti rispetto ai pubblicisti o ai praticanti.

A ciò si aggiunga che l’articolo 138 del codice della *privacy* (D.lgs. 196 del 2003) statuisce, anche con riferimento al trattamento dei dati personali, la norma di carattere generale per cui “restano ferme le norme sul segreto professionale degli

**27** Proposta di legge n. 4355, presentata il 6 ottobre 2003 ad iniziativa del deputato Pisapia.

esercenti la professione di giornalista, limitatamente alla fonte della notizia”.

Come si può quindi constatare, l'articolo 200 del codice di procedura penale, privilegiando solo il professionista rispetto ai pubblicisti e ai praticanti, non tiene in considerazione che esistono altre norme dell'ordinamento che danno la facoltà, se non addirittura impongono, a queste categorie di giornalisti il diritto/dovere in cui consiste il segreto professionale.

Come risolvere un ipotetico conflitto? Non dimenticando mai, come ricordavamo all'inizio del capitolo, il principio per cui *“qui iure suo utitur, neminem laedit”*. Purchè sempre vengano rispettati i principi deontologici ed i limiti che le altre norme dell'ordinamento pongono a tutela della persona.

## 2.5 Ai confini della libertà di espressione: cronaca, critica e satira

**A**nche l'onore e la reputazione di ciascun individuo sono beni giuridici di primaria importanza secondo la nostra Costituzione e le altre norme del diritto internazionale che attribuiscono un valore fondamentale alla libertà di espressione.

A tutela di questi diritti della persona il codice penale prevede due differenti delitti, ovvero l'ingiuria (articolo 594) e la diffamazione (articolo 595).

L'ingiuria consiste nell'offesa dell'onore e del decoro di una persona presente ed è più grave, in termini di pena, se consi-

**28** L'ipotesi semplice è punita con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a 516 euro, quella aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a E 1.032.

ste “nell'attribuzione di un fatto determinato” oppure quando “l'offesa sia commessa in presenza di più persone”.

L'ingiuria semplice è di competenza del giudice di pace, cioè un giudice onorario, mentre le ipotesi aggravate rientrano nella competenza per materia del tribunale monocratico, composto da un giudice professionista (in gergo, “togato”).

La diffamazione, invece, è commessa da “chiunque, comunicando con più persone, offende l'altrui reputazione” ed è parimenti aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato oppure se è recata “col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico”<sup>29</sup>.

I due delitti in questione si distinguono, di conseguenza, in base alla fondamentale circostanza per cui l'ingiuria è commessa in danno di una persona presente, mentre la diffamazione si verifica nei confronti di un individuo assente.

L'articolo 596 *bis* introduce la responsabilità per omesso controllo del “direttore o vice direttore responsabile, all'editore o allo stampatore”, come oltre meglio approfondiremo. Sia il reato di ingiuria che quello di diffamazione sono procedibili a querela di parte; in altri termini, in assenza della volontà dell'offeso affinché si proceda penalmente contro il responsabile dell'ingiuria o della diffamazione, lo Stato non può intervenire aprendo un'indagine penale<sup>30</sup>.

**29** La diffamazione semplice è sanzionata con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a E 1.032, mentre quella aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato è punita con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a euro 2065. Nel caso in cui l'aggravante consista nel “mezzo di pubblicità” la pena parte da un minimo di tre mesi e raggiunge il massimo di tre anni in alternativa alla multa non inferiore a euro 516. La competenza, nei primi due casi, è del giudice di pace, mentre per l'ipotesi aggravata finale è del tribunale monocratico.

**30** Il diritto di querela è regolato dagli articoli 120 e seguenti del codice penale nonché 336 e seguenti del codice di procedura penale.

L'articolo 13 della legge sulla stampa (n. 47 del 1948) prevede un ulteriore inasprimento di pena (da uno a sei anni di reclusione) nel caso di "diffamazione commessa col mezzo della stampa, consistente nell'attribuzione di un fatto determinato" anche se, in pratica, la privazione della libertà personale dei giornalisti è un evento assai raro.

Il medesimo inasprimento di pena è previsto, ai sensi dell'articolo 30 della legge 223 del 90, per la diffamazione consistente nell'attribuzione di un fatto determinato commessa per tramite del sistema televisivo.

Va inoltre sottolineato che, secondo quanto dispone l'articolo 10 della legge 223 del 1990 "ai telegiornali e ai giornali radio si applicano le norme sulla registrazione dei giornali e periodici contenute negli articoli 5 e 6, L. 8 febbraio 1948, n. 47; i direttori dei telegiornali e dei giornali radio sono, a questo fine, considerati direttori responsabili". Ciò significa che il legislatore ha espressamente esteso alle reti televisive e ai giornali radio le regole della carta stampata, anche con riferimento ai doveri di controllo che gravano sul direttore responsabile. Tant'è che, ai sensi della medesima norma della legge 223 del 1990, "chiunque si ritenga lesa nei suoi interessi morali o materiali da trasmissioni contrarie a verità, ha diritto di chiedere al concessionario privato o alla concessionaria pubblica ovvero alle persone da loro delegate al controllo della trasmissione che sia trasmessa apposita rettifica, purché questa ultima non abbia contenuto che possa dar luogo a responsabilità penali".

Nei casi di diffamazione a mezzo stampa e/o televisione la competenza a giudicare è del tribunale monocratico previa celebrazione dell'udienza preliminare, ovvero un ulteriore "fil-

tro" che il codice prevede per i reati più gravi per valutare in modo rigoroso la fondatezza, o meno, dell'accusa da sostenere nel successivo processo.

Gli aspetti risarcitori sono assai rilevanti, anche perché, ai sensi dell'articolo 11 della legge sulla stampa, "per i reati commessi col mezzo della stampa sono civilmente responsabili, in solido con gli autori del reato e fra di loro, il proprietario della pubblicazione e l'editore".

Nonostante in taluni casi un articolo di cronaca possa ledere la dignità o la considerazione di cui gode il protagonista della narrazione nella società, non necessariamente il giornalista commette il reato di diffamazione. Non dimentichiamo mai, infatti, che la libertà di espressione è un diritto fondamentale dell'individuo, espressamente riconosciuto come tale dalla Costituzione e dai principali trattati internazionali e che, ai sensi dell'articolo 51 del codice penale, "l'esercizio di un diritto esclude la punibilità" di un determinato comportamento. Ma quali sono i limiti del diritto di cronaca?

La giurisprudenza della Corte di Cassazione<sup>31</sup>, nel tempo, ha spiegato che l'informazione è sempre legittima purché vengano rispettate, in modo concorrente e non alternativo, le seguenti condizioni:

1. Utilità sociale, o interesse pubblico, della notizia;
2. Verità della notizia, oggettiva o anche putativa purché, in quest'ultimo caso, frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca e riscontro dei fatti narrati;

**31** Tra tutte la sentenza n. 5259 del 18 ottobre 1984, pronunciata dalla I sezione civile della Corte di Cassazione, nota come "sentenza decalogo", un vero e proprio libro di testo che contiene un'elencazione esauriente dei principi e dei criteri che i giornalisti devono rispettare nella loro attività.

3. Forma civile nell'esposizione dei fatti e della loro valutazione, cioè non eccedente rispetto allo scopo informativo da conseguire, improntata a serena obiettività almeno nel senso di escludere il preconcetto intento denigratorio e, comunque, in ogni caso rispettosa di quel minimo di dignità di cui ha sempre diritto la più riprovevole delle persone, sì da non essere mai consentita l'offesa triviale o irridente i più umani sentimenti.

Mentre la verità "putativa" esclude la punibilità, purchè sia effettivamente tale e l'erroneo convincimento del giornalista sia comunque preceduto da un serio lavoro di ricerca e riscontro delle fonti, diverso è il discorso per le cosiddette "mezze verità". Tra tutte la sentenza n. 5259 del 18 ottobre 1984, pronunciata dalla I sezione civile della Corte di Cassazione, nota come "sentenza decalogo", un vero e proprio libro di testo che contiene un'elencazione esauriente dei principi e dei criteri che i giornalisti devono rispettare nella loro attività.

La notizia per essere vera deve infatti essere narrata in modo completo, perché "se si omettono aspetti fondamentali che ne muterebbero radicalmente il significato e la valutazione globale del lettore"<sup>32</sup> è più pericolosa e diffamatoria di una notizia radicalmente falsa.

Altrettanto illegittima può essere la cronaca che difetta di chiarezza e obiettività ricorrendo "al sottinteso sapiente, agli accostamenti suggestionanti di fatti, al tono sproporzio-

natamente scandalizzato e sdegnato, alle vere e proprie insinuazioni"<sup>33</sup>. La cronaca si può distinguere dalla critica poiché la prima dovrebbe consistere nella narrazione di un fatto, mentre la seconda nel commento di esso. È stato però giustamente affermato che questa "rigida distinzione, già difficilmente accoglibile sul piano logico, è quotidianamente smentita nella prassi e anche poco accettabile sul piano costituzionale, rompendo quel *continuum* tra ricerca, narrazione e interpretazione delle notizie di interesse pubblico, che insieme può garantire il diritto di informare"<sup>34</sup>.

In ogni caso, la giurisprudenza ritiene che la critica debba necessariamente rispettare i principi di verità e interesse pubblico della notizia su cui la valutazione si fonda, dato che diversamente non sarebbe altro che un "mero pretesto per offendere l'altrui reputazione"<sup>35</sup>.

Per quanto invece concerne il principio di continenza dell'esposizione, la giurisprudenza da tempo giustifica il linguaggio (o la scrittura, naturalmente) aspro, soprattutto in materia di critica politica e sindacale, purchè non degeneri in un immotivato e decontestualizzato attacco al protagonista della notizia con epiteti insultanti, inutilmente offensivi o riconducibili esclusivamente alla denigrante contumelia<sup>36</sup>.

Un discorso a parte merita il diritto di satira che, per quanto la Corte di Cassazione abbia riconosciuto rientri nel novero dei diritti a "rilevanza costituzionale"<sup>37</sup>, è connotato da confini fi-

<sup>33</sup> Cass. Civ, sez. I, 18 ottobre 1984, n. 5259.

<sup>34</sup> Vigevani, cit., p. 70.

<sup>35</sup> Cass. pen. Sez. V, n. 1948 del 22 gennaio 1996

<sup>36</sup> Sentenze nn. 598 del 2000 della sezione 5 penale della Cassazione e 8733 del medesimo anno ma della I sezione civile della Suprema Corte.

<sup>37</sup> Sentenza n. 7990 del 7 luglio 1998, pronunciata dalla sezione V penale.

siologicamente sfumati e perciò suscettibile di interpretazioni tra loro opposte e opinabili.

Tuttavia, non si può dimenticare che sin dai tempi di Aristofane, Plauto e Giovenale, la satira svolge un ruolo fondamentale per raccontare vizi e virtù del suo tempo e dei protagonisti della società, suscitando ilarità e nel contempo svolgendo una funzione democratica di "moderazione dei potenti, di smitizzazione e umanizzazione dei famosi, di umiliazione dei protervi, una funzione in breve di controllo sociale anche verso il potere politico ed economico, che usa contro gli aspetti più arroganti del potere e della notorietà l'arma incruenta del sorriso"<sup>38</sup>.

Non si può perciò pretendere che la satira si attenga automaticamente ai parametri che la giurisprudenza individua per determinare la legittimità del diritto di cronaca e di critica, dato che "la satira, per essere efficace sul piano dell'umorismo, deve necessariamente ferire anche in modo duro"<sup>39</sup>.

Ma fino a quale punto può spingersi la satira senza sfociare nell'offesa ingiustificata?

Secondo la giurisprudenza "deve ritenersi lecita la satira allorchè sussista la notorietà del personaggio messo alla berlina, e il nesso di coerenza causale tra notorietà e messaggio stesso, cioè il riferimento alla sfera di notorietà della persona, con l'avvertenza, però, che per l'uomo politico in particolare, tale nesso può non essere strettissimo" poiché in tal caso esiste un "interesse sociale a conoscere finanche i particolari della

**38** Sono le parole di una famosa ordinanza della Pretura di Roma del 4 marzo 1989, pronunciata in una vertenza tra Ugo Tognazzi e l'allora ministro Nicolazzi. Per chi volesse leggere tutta l'ordinanza, questa è pubblicata sulla rivista "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", 1989, p. 528.

**39** *Ibidem*.

vita privata, stante l'interesse della comunità al controllo della funzione pubblica con valutazione di tutti gli aspetti che possono influire sull'idoneità della persona ad essa preposta"<sup>40</sup>. Si tratta quindi di un terreno piuttosto scivoloso, almeno dal punto di vista della legge, cui spetta l'arduo compito di proteggere la libertà proprio delle opinioni che urtano e scuotono l'opinione pubblica andando a toccare nel vivo i protagonisti della vita pubblica della società in cui viviamo, limitando il proprio intervento al mero insulto lesivo della reputazione di un individuo (ad esempio il dileggio su aspetti della vita privata, che non abbiano alcun interesse pubblico o su *handicap* fisici).

Non va mai dimenticato, in fin dei conti, che la satira è una forma di purissima arte che ha raggiunto i massimi splendori nella storia delle più sincere democrazie. Se non avessimo sorriso pensando agli eccessi di Santippe, o alle debolezze di Alcibiade, forse anche Socrate ne sarebbe rimasto deluso!

## 2.6 I reati contro l'inviolabilità del domicilio, d'opinione e contro il buon costume

**L**a libertà di espressione trova nel codice penale alcuni limiti ulteriori, per quanto di carattere residuale, che è comunque bene passare in rassegna per completezza della trattazione. Di particolare rilievo per l'attività dei giornalisti sono alcuni delitti contro l'inviolabilità del domicilio, e in particolare il reato di "interferenze illecite nella vita privata"<sup>41</sup> che

**40** Sono le conclusioni dell'ordinanza citata nelle due note precedenti; conforme la sentenza n. 1448 del 2000 della III sezione civile della Cassazione e la n. 15595 del 2 aprile 2004 della sezione V penale della Suprema Corte.

**41** Articolo 615 *bis* codice penale.

punisce con la reclusione da sei mesi a quattro anni "chiunque, mediante l'uso di strumenti di ripresa visiva e sonora, si procura notizie o immagini attinenti alla vita privata svolgentesi nei luoghi di privata dimora" nonché chi le "rivela o diffonde mediante qualsiasi mezzo di informazione al pubblico".

È quindi sanzionata penalmente, ad esempio, la condotta del "fotografo che ruba le immagini altrui (o registra conversazioni con microfoni o microspie) quando le persone interessate si trovino in casa propria, in un giardino chiuso e recintato, in un cortile o in un altro luogo non visibile dalla pubblica via"<sup>42</sup>.

Ne consegue che "ciascun giornalista, quando acquista foto o notizie riservate, deve accertare che esse non siano carpite con mezzi illegali, altrimenti potrebbe essere anch'egli incriminato"<sup>43</sup>.

Secondo la giurisprudenza, il discrimine relativo alla (legittima) provenienza di immagini è di importanza fondamentale. Sono ad esempio state dichiarate illegittime le foto scattate all'interno del privato domicilio del presidente del consiglio in quanto scattate senza permesso, con metodi invasivi e contrari alle norme sulle *privacy*<sup>44</sup>.

È infatti sempre bene ricordare che "nell'esercizio della professione giornalistica il fine non giustifica i mezzi", altrimenti i mezzi di comunicazione sociale non potranno mai ottemperare all' "obbligo morale di difendere i valori della democrazia" che sta alla base delle prerogative su cui si fonda la libertà di informazione negli ordinamenti liberali e democratici occidentali<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> "Quaderni di etica del giornalismo", a cura dell'Ordine del Piemonte, 2007, p. 25.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Cassazione, sent. n. 17408 del 29 aprile 2008.

<sup>45</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, procedimento *Reinboth vs Finlandia*, del 25 gennaio 2011, cit.

Vi sono poi le norme del codice penale che tutelano il "buon costume", che è poi l'unico limite alla libertà di espressione contemplato in modo esplicito dall'articolo 21 della Costituzione che vieta "le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume" demandando alla legge il compito di stabilire "provvedimenti adeguati a prevenire e reprimere le violazioni".

Si considerano osceni per la legge penale "gli atti e gli oggetti, che, secondo il comune sentimento, offendono il pudore" ad esclusione dell' "opera d'arte o l'opera di scienza, salvo che, per motivo diverso da quello di studio, sia offerta in vendita, venduta o comunque procurata a persona minore degli anni diciotto"<sup>46</sup>.

La pubblicazione di "scritti, immagini o ad altri oggetti osceni" con "qualsiasi mezzo di pubblicità" è punita ai sensi dell'articolo 528 del codice penale con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa non inferiore a E 103.

Si tratta di un "campo minato" all'interno del nostro codice penale, dato che rischia di sconfinare in un'equazione tra morale e diritto che può trasformarsi in uno strumento di repressione di manifestazioni del pensiero opposte al comune sentire.

La giurisprudenza e la dottrina hanno avuto perciò modo di chiarire che non esiste "l'osceno in sé e per sé" dato che l'oscenità deve essere correlata alla "capacità offensiva, la quale non è avulsa, ma condizionata dal contesto in cui atti e oggetti si manifestano"<sup>47</sup>, plasmando così un concetto elastico che consenta al singolo giudice "di adattarlo all'evoluzio-

<sup>46</sup> Articolo 528 del codice penale.

<sup>47</sup> Cuniberti, cit., p. 58 e anche Fiandaca, "Problematica dell'osceno e tutela del buon costume", Padova, 1984.

ne del sentire sociale, attraverso l'utilizzo di interpretazioni evolutive degli istituti che ad esso fanno riferimento"<sup>48</sup>.

Una chiosa finale meritano i "reati d'opinione", contenuti in alcune disposizioni del codice penale, ed in particolare gli articoli da 290 a 292, che puniscono diverse forme di "vilipendio" alla "Repubblica, alla nazione italiana, alla bandiera, alle istituzioni costituzionali e alle forze armate", e i delitti di "istigazione a delinquere e apologia pubblica di uno o più delitti" (art. 414 del codice penale) e "istigazione a disobbedire alle leggi" (art. 415 del codice penale).

Si tratta, in realtà, di reati di dubbia offensività, che possono essere utilizzati in modo strumentale per reprimere la manifestazione del pensiero che, invece, trova una particolare nella Costituzione.

La dottrina penalistica da tempo esorta il Parlamento ad abrogare definitivamente<sup>49</sup> i reati di opinione in base al presupposto che le ideologie, se non condivise, quando rimangono tali vanno stigmatizzate esclusivamente da parte della comunità e delle istituzioni senza demandare all'opinione di un giudice penale il compito di valutarne il contrasto con il nostro ordinamento.

Non a caso, le rare sentenze che nel dopoguerra hanno affrontato le problematiche legate ai reati d'opinione sono tra loro assai difformi, dato che il personale sentire del singolo giudice fisiologicamente influenza l'interpretazione del comportamento (meglio, dell'opinione) dell'imputato in modo ancor

più evidente rispetto a tutte le altre tipologie di reato "tradizionali".

## 2.7 Le responsabilità del direttore: manager? Giornalista!

Il ruolo del direttore responsabile del giornale o di un altro periodico è cruciale per il funzionamento dell'impresa giornalistica, dato che è colui che deve garantire l'indipendenza dei giornalisti che da lui dipendono pur essendo fisiologicamente legato da un particolare rapporto di fiducia all'editore, cioè il soggetto che emana la linea politica e aziendale della testata.

L'articolo 3 della legge sulla stampa, su tali presupposti, ha introdotto nell'ordinamento repubblicano la figura del "direttore responsabile", assegnandogli compiti di direzione e controllo del giornale che "il gerente" dell'impresa giornalistica, previsto dall'articolo 41 dell'Editto Albertino sulla stampa<sup>50</sup>, non aveva. Si tratta pertanto di un ruolo molto delicato, dato che il direttore propone all'editore, oltre alla programmazione del giornale, anche le nuove assunzioni, i licenziamenti per motivi legati all'esercizio della professione, l'assegnazione delle mansioni, esercitando altre prerogative che rischiano di incidere in modo significativo sulla libertà dei giornalisti alle sue dipendenze. Basta pensare che la legge<sup>51</sup> attribuisce al direttore anche la facoltà di introdurre modifiche all'articolo da pubblicare secondo la natura e i fini del giornale, oltre all'insindacabile ulti-

<sup>48</sup> Cuniberti, cit., p. 53.

<sup>49</sup> Segnalo, a chi volesse approfondire il tema, il lavoro di Pulitanò, in "Libertà di pensiero e pensieri cattivi", pubblicato in "Quale giustizia", 1970, pp. 187 e ss.

<sup>50</sup> Legge n. 695 del 26 marzo 1848.

<sup>51</sup> Articolo 41 della legge 22 aprile 1941 n. 633.

ma parola sull'opportunità, o meno, di pubblicare un pezzo. La peculiarità del ruolo del direttore, vitale per il buon funzionamento del giornale secondo i parametri costituzionali della libertà di espressione e anche di iniziativa economica<sup>52</sup>, ha spinto il legislatore a riservare la possibilità di rivestire tale incarico solo ai giornalisti.

Ai sensi dell'articolo 46 dell'ordinamento della professione di giornalista<sup>53</sup>, infatti, "il direttore e il vicedirettore responsabile di un giornale quotidiano o di un periodico o agenzia di stampa devono essere iscritti nell'elenco dei giornalisti". Se così non fosse, peraltro, chi esercita funzioni di direzione e controllo della testata non dovrebbe paradossalmente rispondere per eventuali violazioni della dignità e della libertà dei giornalisti suoi collaboratori dinnanzi all'Ordine, cioè il soggetto per legge deputato al controllo dell'indipendenza e della libertà dei professionisti dell'informazione.

Il direttore può essere iscritto indifferentemente all'albo dei giornalisti professionisti o pubblicisti; la Corte Costituzionale<sup>54</sup> ha infatti spiegato che non vi è ragione di una tale distinzione dato che entrambe le categorie sono soggette al medesimo regime e ai medesimi poteri disciplinari.

L'articolo 3 della legge sulla stampa originariamente prevedeva che il direttore responsabile dovesse essere un cittadino italiano, ma dal 1996 i cittadini dell'Unione Europea sono equiparati a tali effetti ai cittadini italiani<sup>55</sup>.

**52** Articolo 41 della Costituzione.

**53** Legge n. 69 del 3 febbraio 1963, che analizzerò compiutamente nel capitolo successivo.

**54** Sentenza n. 98 del 10 luglio 1968, conforme la sentenza n. 2 del 20 gennaio 1971.

**55** Articolo 9 della Legge n. 52 del 6 febbraio 1996.

Le importanti responsabilità attribuite al direttore responsabile dalle norme appena citate comportano, come abbiamo in precedenza accennato, il sorgere di ulteriori doveri di controllo la cui omissione è sanzionata dal codice penale.

Accanto all'articolo 596 *bis* del codice penale, gli articoli 57 e 57 *bis* del medesimo corpo normativo, prevedono che "salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione e fuori dei casi di concorso, il direttore o il vice direttore responsabile, il quale omette di esercitare sul contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario a impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi reati, è punito, a titolo di colpa, se un reato è commesso, con la pena stabilita per tale reato, diminuita in misura non eccedente un terzo".

Tale regola si estende anche alla stampa non periodica, nonché ai telegiornali e giornali radio, ai sensi dell'articolo 30 della L. 223 del 6 agosto 1990.

Tuttavia, il controllo esercitato dal direttore sui contenuti della pubblicazione non equivale a una forma di censura, perché diversamente contrasterebbe con l'articolo 21 della Costituzione. Secondo la Corte Costituzionale, infatti, censura è solo quella forma di controllo che si manifesta attraverso provvedimenti cautelari della pubblica amministrazione che possono portare al divieto della pubblicazione, cioè una cosa radicalmente differente rispetto al controllo cui il direttore è tenuto "prima ancora che per norma di legge, per la natura stessa della sua attività e per il necessario svolgimento dell'opera sua"<sup>56</sup>.

Non va poi dimenticato che la figura del direttore responsabile, connotata dai peculiari doveri di controllo appena individuati,

**56** Sentenza n. 44 del 30 giugno 1960.

“è conforme sostanzialmente a quanto previsto nella legislazione di altri paesi, pur socialmente evoluti, ove è appunto tendenzialmente garantita l’indicazione certa di un responsabile in relazione alla qualifica rivestita e al suo collegamento con l’attività del periodico”<sup>57</sup>.

A ciò si deve aggiungere che i contratti collettivi di lavoro contengono anche una “clausola di coscienza”, per cui ogni giornalista è libero di recedere dal contratto di lavoro in caso non condivida la nuova linea editoriale della testata per cui lavora a seguito del cambio di proprietà.

I poteri di controllo che la legge attribuisce al direttore responsabile possono essere delegati al proprio sottoposto purchè non si creino situazioni di incertezza sull’effettività della delega e sull’identità/idoneità del delegato. In caso contrario, potrebbe verificarsi un contrasto con le norme del codice penale più sopra citate che presuppongono la necessità di individuare sempre un responsabile certo per tutto ciò che viene pubblicato su di una testata, in particolare nel caso in cui l’autore del pezzo sia rimasto anonimo.

Anche la giurisprudenza disciplinare ha contribuito in modo rilevante a delineare ruolo e responsabilità del direttore. Ad esempio, è stato affermato ancora recentemente l’importante principio per cui è da ritenersi legittima la condotta del direttore di un quotidiano “per carenza di volontarietà nella produzione dell’evento” qualora “abbia organizzato un sistema di controlli e attribuzioni di precise responsabilità all’interno del giornale, organizzando altresì specifici corsi di aggiornamento in materia di *privacy* cui abbiano partecipato anche i redattori

<sup>57</sup> Corte Costituzionale sentenza n. 198 del 24 novembre 1982.

che poi hanno commesso l’errore di pubblicare una foto di un detenuto con le manette ai polsi”<sup>58</sup>.

La responsabilità del direttore per omesso controllo, di conseguenza, viene meno solo nei casi in cui “il caso fortuito, la forza maggiore, il costringimento fisico o l’errore invincibile vietino di affermare che l’omissione sia cosciente e volontaria”<sup>59</sup>. Se così non fosse, la responsabilità del direttore sarebbe di natura oggettiva e perciò contrastante con il principio di “personalità”, anche sotto il profilo psicologico, della responsabilità penale contenuto dell’articolo 27 della Costituzione.

<sup>58</sup> Ordine dei giornalisti della Lombardia, decisione n. 781 *bis* del 3 giugno 2009, in Camera – Consani “Regole e sentenze – massimario disciplinare” – “I quaderni dell’Ordine della Lombardia” n. 2 del 2010, pp. 13 e seguenti.

<sup>59</sup> Corte Costituzionale sentenza n. 184 del 1982 citata alla nota 55.

# CAPITOLO 3

## Codici e Carte

### 3.1 L'ordinamento della professione di giornalista

L'ordinamento della professione di giornalista trova la sua disciplina nella legge n. 69 del 3 febbraio 1963, che ha, tra l'altro, istituito l'Ordine dei giornalisti individuandone prerogative e funzioni. Il tema della compatibilità dell'Ordine dei giornalisti con la libertà di espressione sancita dall'articolo 21 della Costituzione è stato al centro di un lungo e serrato dibattito nella giurisprudenza e nella dottrina, che è oggi tutt'altro che esaurito.

Una difficoltà acuita dall'assenza di una definizione normativa di giornalismo all'interno della legge 69 del 1963 oppure di un'altra legge del nostro ordinamento. A tale proposito, la Corte Costituzionale, con una celeberrima sentenza<sup>60</sup>, ha spiegato che il problema non dovrebbe porsi, dato che la legge in questione "disciplina l'esercizio professionale giornalistico e non l'uso del giornale come mezzo di manifestazione del pensiero". Inoltre "l'esperienza dimostra che il giornalismo, se si alimenta anche del contributo di chi a esso non si dedica professionalmente, vive soprattutto attraverso l'opera quotidiana dei

<sup>60</sup> N. 11 del 23 marzo 1968.

professionisti. Alla loro libertà si connette, in un unico destino, la libertà della stampa periodica, che a sua volta è condizione essenziale di quel libero confronto di idee nel quale la democrazia affonda le sue radici vitali<sup>61</sup>. Né può vanificare tale affermazione l'attribuzione ai consigli dell'Ordine di potestà disciplinari, che non sono "tali da compromettere la libertà degli iscritti" poichè "la struttura democratica dei consigli rappresenta una garanzia istituzionale" oltre al fatto che "la possibilità del ricorso al consiglio nazionale e il successivo esperimento dell'azione giudiziaria nei vari gradi di giurisdizione concorrono sicuramente a impedire che l'iscritto sia colpito da provvedimenti arbitrari"<sup>62</sup>.

L'ordinamento della professione di giornalista, all'articolo 1, differenzia i giornalisti professionisti, che "esercitano in modo esclusivo e continuativo la professione di giornalista" dai pubblicisti, che "svolgono attività giornalistica non occasionale e retribuita anche se esercitano altre professioni o impegni". Professionisti e pubblicisti appartengono comunque all'Ordine e sono iscritti nei rispettivi elenchi dell'Albo che, ai sensi degli articoli 26 e seguenti della legge del 1963, è istituito presso ogni consiglio dell'Ordine regionale o interregionale. I giornalisti che risiedono abitualmente all'estero sono iscritti all'Albo di Roma, mentre la regola generale è quella per cui l'iscrizione è collegata al luogo di residenza, che deve essere compreso nella circoscrizione del consiglio competente. Ad esempio Ti-

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> *Ibidem*. Per chi volesse approfondire il tema rinvio alla lettura di Pugiotto, "L'Ordine irrazionale. L'Ordine dei giornalisti nella giurisprudenza costituzionale" in AA.VV. "Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale", Milano, 2005, pp. 179 e seguenti.

zio, anagraficamente residente a Milano, sarà iscritto all'Albo istituito presso l'Ordine della Lombardia. L'Albo contiene il "cognome, il nome, la data di nascita, la residenza e l'indirizzo degli iscritti, nonché la data di iscrizione e il titolo in base al quale è avvenuta", ai sensi dell'articolo 27 dell'ordinamento professionale. Non possono essere iscritti all'Albo dei professionisti coloro che abbiano riportato condanna penale che importi interdizione dai pubblici uffici, per tutta la durata dell'interdizione, salvo che sia intervenuta riabilitazione. In ogni caso di condanna, anche se espia, l'iscrizione può tuttavia essere concessa solo se il consiglio dell'Ordine, "vagliate tutte le circostanze e specialmente la condotta del richiedente successivamente alla condanna, ritenga sia meritevole dell'iscrizione"<sup>63</sup>. Accanto ai requisiti "formali" previsti dall'articolo 29<sup>64</sup>, il professionista deve dimostrare di avere superato una prova di idoneità professionale che consiste in un esame scritto e orale di tecnica e pratica del giornalismo, integrata dalla conoscenza delle norme giuridiche che hanno attinenza con la materia del giornalismo. L'esame si svolge a Roma, nel corso di almeno due sessioni annuali, innanzi a una commissione composta da sette membri, di cui cinque nominati dal consiglio nazionale tra professionisti iscritti da non meno di 10 anni e due individuati dal presidente della corte d'appello di Roma tra i magistrati di tribunale e di appello.

La pratica giornalistica deve essere svolta "presso un quotidia-

<sup>63</sup> Ordine dei giornalisti della Lombardia, decisione n. 781 bis del 3 giugno 2009, in Camera - Consani "Regole e sentenze - massimario disciplinare" - "I quaderni dell'Ordine della Lombardia" n. 2 del 2010, pp. 13 e seguenti.

<sup>64</sup> Corte Costituzionale sentenza n. 184 del 1982 citata alla nota 55.

no o presso il servizio giornalistico della radio o della televisione, o presso un'agenzia di stampa a diffusione nazionale e con almeno 4 giornalisti redattori ordinari, o presso un periodico a diffusione nazionale e con almeno 6 giornalisti professionisti redattori ordinari<sup>65</sup>. I praticanti sono iscritti in un apposito registro istituito presso l'Ordine territorialmente competente, previa presentazione di una dichiarazione del direttore che comprovì l'inizio della pratica giornalistica e dopo avere superato un esame di cultura generale, diretto ad accertare l'attitudine all'esercizio della professione, che non sono tenuti a svolgere coloro i quali sono in possesso di un titolo di studio non inferiore alla licenza di scuola media superiore. Per l'iscrizione all'Albo dei pubblicisti, oltre ai requisiti "formali" individuati dall'articolo 31, è necessario che la domanda sia corredata anche "dai giornali e periodici contenenti scritti a firma del richiedente, e da certificati dei direttori delle pubblicazioni, che comprovino l'attività pubblicistica regolarmente retribuita da almeno due anni"<sup>66</sup>. I cittadini europei sono equiparati ai cittadini italiani ai fini dell'iscrizione nel registro dei praticanti e nell'elenco dei pubblicisti, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 428 del 29 dicembre 1990. L'articolo 28 introduce due elenchi speciali. Quello dei giornalisti di nazionalità straniera residenti in Italia, che devono avere compiuto 21 anni e sempre che lo Stato di cui sono cittadini pratichi il trattamento di reciprocità, a patto che non si tratti di giornalista straniero che abbia ottenuto il riconoscimento del diritto di asilo politico e quello dei

<sup>65</sup> Articolo 31 della legge 69 del 1963.

<sup>66</sup> Età non inferiore ad anni 21, iscrizione nel registro dei praticanti, esercizio continuativo della pratica giornalistica per almeno 18 mesi, atto di nascita e certificato di residenza.

direttori responsabili "di periodici o riviste a carattere tecnico, professionale o scientifico, esclusi quelli sportivi e cinematografici" che non esercitano l'attività di giornalista. Il professionista è cancellato dall'Albo quando viene a mancare il requisito dell'esclusività professionale ma, in tal caso, se ne fa domanda, "può essere trasferito nell'elenco dei pubblicisti"<sup>67</sup>. La cancellazione dall'albo consegue automaticamente dopo due anni di inattività professionale, che diventano tre per il giornalista che abbia almeno dieci anni di iscrizione. Per il calcolo di questo termine non si tiene conto del periodo di inattività dovuta all'assunzione di cariche o di funzioni amministrative, politiche o scientifiche o di espletamento di incarichi militari. Tale disposizione non si applica al giornalista che abbia almeno quindici anni di iscrizione all'Albo, salvo i casi di iscrizione in altro albo o di svolgimento di altra attività continuativa e lucrativa. Gli altri casi di cancellazione sono riconducibili alla perdita del godimento dei diritti civili oppure al conseguimento di una condanna penale che importi l'interdizione dai pubblici uffici. Il giornalista cancellato può fare richiesta per essere nuovamente ammesso all'Albo quando "sono cessate le ragioni che hanno determinato la cancellazione"<sup>68</sup>.

### 3.2 Gli illeciti disciplinari

L'articolo 2 della legge 69 del 1963 articola i doveri e i diritti dei giornalisti, adempiendo così alla duplice funzione di individuare le regole generali per l'esercizio della potestà disciplinare,

<sup>67</sup> Articolo 40 della Legge 69 del 1963.

<sup>68</sup> Articolo 42 della legge 69 del 1963.

come approfondiremo nel paragrafo successivo, nonché di specificare le prerogative costituzionali che devono caratterizzare l'attività dei professionisti dell'informazione. Le principali carte deontologiche emanate a far tempo dagli anni '90 traggono infatti origine dai principi fondamentali contenuti in questa norma, che in poche righe spazia a trecentosessanta gradi sui temi principali del diritto dell'informazione. Viene infatti rimarcato il principio per cui "è diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà di informazione e di critica" che non può subire limitazioni se non dovute "dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della responsabilità altrui". Partendo da questa disposizione, alcuni commentatori hanno ricavato una definizione "giuridica" di giornalismo secondo la quale "giornalismo è informazione critica legata all'attualità"<sup>69</sup>. Una funzione fondamentale, nelle società democratiche, dato che i giornalisti adempiono a una funzione di mediazione intellettuale tra notizia e opinione pubblica che si contraddistingue per il fatto che i diritti che essi esercitano esistono in funzione dei cittadini, e non di se stessi. Non a caso, i giornalisti hanno l'obbligo, disciplinare e inderogabile, "del rispetto della verità sostanziale dei fatti osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede"<sup>70</sup>. In caso contrario, accanto alla responsabilità penale per l'eventuale diffamazione verificata<sup>71</sup>, il giornalista può incorrere nella responsabilità disciplinare regolata dagli articoli 48 e seguenti della legge 69 del 1963, come meglio spiegherò nel paragrafo successivo. La legge sull'ordinamento della professione di giornalista, inoltre, impo-

<sup>69</sup> Abruzzo, in AA.VV., in "La deontologia del giornalista", cit., p. 58.

<sup>70</sup> Art. 2 Legge n. 69 del 1963.

<sup>71</sup> *Supra* paragrafo 2.5.

ne l'obbligo di rettifica delle notizie inesatte, nonché il dovere di riparare gli eventuali errori commessi. Anche la legge sulla stampa, all'articolo 8 impone, il "dovere di rettifica e risposta", ma questa si distingue poiché riguarda i soli casi in cui siano pubblicate immagini di individui, o attribuiti "atti o pensieri o affermazioni" a soggetti, che li ritengano "lesivi della loro dignità o contrari a verità". In tali casi l'obbligo di rettifica opera automaticamente, purchè il contenuto della rettifica richiesta non sia autonomamente suscettibile di "incriminazione penale". A ciò si aggiunga che anche la Carta dei Doveri del giornalista, che meglio tratteremo nel paragrafo 3.4., "contempla l'obbligo di pubblicazione di una richiesta formale di rettifica pervenuta dagli interessati" aggiungendo però "l'obbligo per il giornalista di rettificare autonomamente le notizie che si siano rivelate inesatte o errate, soprattutto quando l'errore possa ledere o danneggiare singole persone, enti, categorie, associazioni o comunità"<sup>72</sup>.

Come è stato recentemente ben spiegato dal Consiglio nazionale "la rettifica (e la replica) sono una modalità di partecipazione dei cittadini, cui l'informazione si rivolge, alla ricerca della narrazione della verità sostanziale dei fatti, fine ultimo dell'attività giornalistica"<sup>73</sup>.

Ne consegue che è un preciso dovere deontologico del giornalista, e del direttore responsabile che risponde per omesso controllo, quello di tornare su notizie pubblicate in modo errato o inesatto.

<sup>72</sup> Ordine dei giornalisti della Lombardia, n. 51 del 21 gennaio 2009, in Camera - Consani, cit., pp. 14 e 15.

<sup>73</sup> Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti, n. 22 del 19 maggio 2011 e la giurisprudenza disciplinare ivi richiamata sullo specifico tema del diritto/dovere di rettifica disciplinato dalla Carta dei Doveri del giornalista.

Il legislatore del 1963 ha posto a fondamento dell'ordinamento della professione di giornalista anche la protezione delle fonti fiduciarie, imponendo agli iscritti anche il dovere di "promuovere lo spirito di collaborazione tra colleghi, la cooperazione fra giornalisti e editori, e la fiducia tra stampa e lettori".

Ciò significa, ad esempio, che "un giornalista non può fornire a terzi un'anticipazione di un articolo scritto da un suo collega, provocando interventi a catena, che portano quell'articolo in fondo a un cestino", né può spacciarsi "come dipendente di altre testate in un determinato luogo più gradite, per avvicinare personalità di orientamento ideologico diverso dal proprio"<sup>74</sup>.

Inoltre, il giornalista deve sempre evitare di incorrere in conflitti di interesse che offuschino la propria indipendenza, senza con ciò agire con slealtà verso la testata per cui lavora.

Il giornalista è tenuto, infine, a salvaguardare sempre la dignità dell'Ordine, rispettandone le prerogative e le funzioni, in particolare attenendosi ai precetti deontologici e non vanificando il significato morale e deontologico delle sanzioni disciplinari inflitte perché diversamente facendo nega in radice il valore delle decisioni disciplinari irridendone il contenuto<sup>75</sup>.

### 3.3 La giustizia "domestica" dell'Ordine

Come abbiamo in precedenza spiegato, uno dei compiti fondamentali dell'Ordine dei giornalisti è quello di occuparsi affinché i propri iscritti si attengano alle regole che sovrintendono la libertà di espressione.

<sup>74</sup> Abruzzo, cit., p. 67.

<sup>75</sup> In questo senso, Ordine dei giornalisti della Lombardia, n. 32 bis del 25 marzo 2010, in Camera - Consani, cit., pp. 21 e ss.

Ciò avviene sia in via preventiva, organizzando corsi di formazione su temi specifici e collaborando con altre istituzioni, come il Garante della *privacy*<sup>76</sup>, per emanare regole deontologiche che si attaglino alla società in cui viviamo in modo da rendere attuale la funzione del giornalismo, sia in forma retributiva, per mezzo delle sanzioni disciplinari.

L'articolo 48 dell'ordinamento della professione di giornalista, infatti, spiega che "gli iscritti all'albo, negli elenchi o nel registro che si rendano colpevoli di fatti non conformi al decoro e alla dignità professionale, o di fatti che compromettano la propria reputazione o la dignità dell'Ordine, sono sottoposti a procedimento disciplinare".

A differenza dei reati, che sono elencati "uno per uno" nel codice penale, gli illeciti disciplinari non sono però ricavabili da una legge o da una norma, ad esclusione di casi particolari, come l'omessa pubblicazione della rettifica prevista dall'articolo 8 della legge sulla stampa, oppure la pubblicazione di immagini che riprendono, in assenza del consenso dell'interessato, un detenuto con le manette ai polsi, ai sensi dell'ultimo paragrafo dell'articolo 114 del codice di procedura penale.

Negli altri casi, l'apertura di un procedimento disciplinare consegue a una valutazione complessiva della condotta dell'iscritto in relazione alla regola generale prevista dall'articolo 2 dell'ordinamento della professione di giornalista, dalle regole deontologiche e dalle norme generali che sovrintendono l'esercizio dell'informazione.

Un terreno indubbiamente fragile, quello della giustizia domestica degli ordini, che però ha un'efficacia positiva sulla

<sup>76</sup> *Infra*, paragrafo 3.5.

qualità e l'indipendenza della professione di giornalista se viene esercitata con sensibilità e onestà intellettuale verso le regole, scritte e non scritte, del giornalismo.

È un metro di giudizio molto particolare, quello che devono seguire i giornalisti quando giudicano i propri colleghi, che deve tenere sempre conto che "v'è nella funzione del giornalista un *quid* di eversivo e rivoluzionario che lo rende (e lo deve rendere) refrattario all'ordine di un Ordine e di una deontologia"<sup>77</sup>.

L'assenza di illeciti disciplinari "tipici", cioè contenuti in un codice, attribuisce conseguentemente particolare rilevanza alla casistica giurisprudenziale degli Ordini, territoriali e nazionale, sulla falsariga di quanto accade nei sistemi giuridici anglo-americi, come abbiamo visto nel secondo capitolo.

Il procedimento disciplinare può iniziare su iniziativa dell'Ordine regionale o interregionale, o anche su richiesta del procuratore generale che ha sede nel capoluogo della regione dove è iscritto all'Albo il giornalista.

La competenza per territorio appartiene sempre al consiglio dell'Ordine ove è iscritto l'incolpato; se questi è però un componente del consiglio il procedimento disciplinare è rimesso all'Ordine nazionale che designa un altro Ordine territoriale per la celebrazione del procedimento.

Le regole del procedimento disciplinare sono in realtà semplici e seguono le norme del processo civile, per quanto la sanzione disciplinare abbia poi natura amministrativa.

Le pene che possono essere irrogate al giornalista/incolpato all'esito del procedimento disciplinare sono quattro: l'avvertimento, la censura, la sospensione dall'esercizio della profes-

sione per un periodo non inferiore a due mesi e non superiore a un anno ed infine la radiazione dall'albo.

A differenza delle sanzioni penali, che diventano esecutive solo dopo l'esaurimento di tutti i gradi di giudizio che la legge consente all'imputato, le condanne inflitte dall'Ordine dei giornalisti sono immediatamente esecutive, in quanto di natura amministrativa. È quindi onere del giornalista/condannato in primo grado chiedere la sospensione della sanzione inflitta, secondo le indicazioni procedurali emanate dal consiglio nazionale che ha affermato il principio per cui le sanzioni disciplinari possono essere rese non esecutive a richiesta dell'interessato fino allo spirare del termine per l'impugnazione prevista dall'articolo 60 della legge 69 del 1963<sup>78</sup>.

L'avvertimento è la sanzione che si infligge nei casi di abusi o mancanze di lieve entità e consiste in un richiamo al giornalista all'osservanza dei suoi doveri e/o nel rilievo della mancanza commessa.

Per la sua lievità, il rilievo può essere disposto anche oralmente dal presidente del Consiglio dell'Ordine, purchè ne venga dato conto in un verbale sottoscritto anche dal segretario del Consiglio. In tal caso, il giornalista "avvertito" può chiedere di essere sottoposto a procedimento disciplinare entro trenta giorni dal ricevimento della sanzione.

La censura consiste invece in un biasimo formale per l'accertamento di una trasgressione ai doveri professionali e deontologici che sia di grave entità.

Le sanzioni più afflittive sono però la sospensione, che può essere inflitta nei casi in cui l'iscritto abbia con la sua condotta

<sup>77</sup> Bovio, in "La deontologia del giornalista", cit.

<sup>78</sup> Delibera numero 1242 del 2005 del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti.

compromesso la dignità professionale e la radiazione, che può colpire i giornalisti che abbiano serbato un comportamento incompatibile con la permanenza nell'Albo, negli elenchi o nel registro.

Il giornalista radiato può chiedere di essere ammesso nuovamente solo dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dal giorno della radiazione.

Nel caso in cui il Consiglio decida di procedere, svolge una sommaria istruttoria, assume sommarie informazioni, contesta formalmente all'incolpato i fatti che gli vengono addebitati e gli assegna un termine non inferiore a trenta giorni per esporre la propria difesa presentando, se lo ritiene, anche documenti e memorie difensive.

Nessuna sanzione disciplinare può essere inflitta se l'incolpato non viene prima invitato a comparire avanti al consiglio dell'Ordine per esporre la sua difesa.

I provvedimenti disciplinari vengono adottati a scrutinio segreto e devono essere notificati all'interessato e al pubblico ministero competente per territorio, a mezzo ufficiale giudiziario entro trenta giorni dall'adozione. Entro trenta giorni dalla ricezione del provvedimento, l'incolpato può impugnare il medesimo ricorrendo al Consiglio Nazionale dell'Ordine, che deve poi decidere sentendo anche il parere obbligatorio del pubblico ministero.

La procedura inerente la trattazione del ricorso è analoga a quella seguita nel procedimento di primo grado.

La decisione del Consiglio Nazionale può poi essere impugnata dall'incolpato mediante un'azione giudiziaria esperibile entro trenta giorni dal ricevimento della deliberazione.

La competenza è del tribunale del capoluogo del distretto in

cui ha sede il consiglio regionale o interregionale presso cui il giornalista è iscritto.

Avverso la sentenza del tribunale è possibile fare ricorso rivolgendosi alla corte d'appello competente per territorio; sia il tribunale che la corte d'appello che giudicano i giornalisti sono integrati con un giornalista e un pubblicista nominati in numero doppio, ogni quadriennio, all'inizio dell'anno giudiziario dal presidente della corte d'appello su designazione del consiglio nazionale, ma che non possono essere nuovamente nominati alla scadenza.

L'ultimo grado di giudizio esperibile è quello avanti la Corte di Cassazione, cui possono rivolgersi sia l'incolpato che il procuratore generale, secondo le norme del codice di procedura civile. L'azione disciplinare non può però essere iniziata trascorsi cinque anni dal fatto poiché dopo tale termine si prescrive, cioè si estingue per decorso del tempo. Se per il fatto il giornalista è sottoposto anche a procedimento penale, tuttavia, il suddetto termine decorre dal giorno in cui diviene irrevocabile la sentenza penale. Questa norma è stata interpretata nel senso che sia opportuno sospendere il procedimento disciplinare in attesa dell'esaurimento di quello penale, anche se non si tratta di un obbligo bensì solo di una facoltà.

La parallela pendenza di un procedimento civile non sospende invece né il procedimento disciplinare né il corso della prescrizione dell'illecito deontologico.

La notificazione dell'atto di incolpazione all'interessato interrompe il corso della prescrizione, ma in nessun caso questa può prolungarsi oltre la metà dei cinque anni, per un totale massimo di sette anni e sei mesi, allo spirare dei quali l'illecito disciplinare non può più essere perseguito.

Va infine sottolineato che l'interruzione della prescrizione ha effetto nei confronti di tutti coloro che abbiano concorso nel fatto che ha dato luogo al procedimento disciplinare.

### 3.4 La Carta dei doveri del giornalista e il Codice deontologico in materia di *privacy*

L'assenza di una tipologia tassativa di illeciti disciplinari, al di fuori di alcune ipotesi occasionali, comporta la necessità, da parte dei giornalisti, di conoscere approfonditamente le regole deontologiche nel tempo emanate dagli ordini per individuare i fondamenti etici del giornalismo, richiamati dall'articolo 2 della legge 69 del 1963.

Le regole deontologiche, di conseguenza, "disegnano i principi e i parametri fondamentali cui rapportare la valutazione della condotta del professionista (ma anche del pubblicitista e del praticante n.d.a.) per la miglior tutela sia della categoria di appartenenza sia dei consociati"<sup>79</sup>.

Proprio a tale fine la giurisprudenza ha riconosciuto agli Ordini il diritto/dovere di "fissare norme interne, individuatrici di comportamenti contrari al decoro professionale"<sup>80</sup>, ancorchè non integranti reato, ma comunque potenziale fonte di responsabilità disciplinare in caso di inosservanza da parte degli iscritti. Le due carte deontologiche "fondamentali", poiché investono tutti i temi più importanti che riguardano l'etica del giornalismo, sono la Carta dei doveri del giornalista ed il Codice deontologico in materia di *privacy*.

La prima carta è stata firmata a Roma l'8 luglio del 1993 dall'Ordine nazionale dei giornalisti e dalla Federazione nazionale stampa italiana, e ha la sua espressa e diretta ispirazione nell'articolo 2 della legge professionale.

Dopo avere nella premessa rimarcato che il giornalista "deve rispettare, coltivare e difendere il diritto all'informazione di tutti i cittadini... nel rispetto della verità e con la maggiore accuratezza possibile", la carta individua compiutamente quali sono i doveri cui deve ispirarsi il giornalismo: indipendenza rispetto ad altri interessi o poteri, sia di natura politica, commerciale che editoriale, dovere di rettifica e replica, tutela della presunzione d'innocenza, obbligo di verifica e protezione delle fonti. Il rispetto del diritto/dovere di rettifica e replica viene particolarmente sottolineato dalla Carta dei doveri, che impone al giornalista un autonomo onere di considerare con scrupolo e accortezza la verosimile inesattezza della notizia pubblicata e di dare voce al soggetto preso di mira che si ritiene ingiustamente leso. L'obiettivo della Carta, infatti, "va al di là di aspetti formalistici e affronta il cuore del problema del rapporto di correttezza e lealtà dell'informazione nei confronti dei lettori"<sup>81</sup>. Inoltre ogni giornalista è tenuto a rispettare "il diritto alla riservatezza di ogni cittadino e non può pubblicare notizie sulla vita privata se non quando sia di chiaro e rilevante interesse pubblico e rende, comunque, sempre note la propria identità e professione quando raccoglie tali notizie".

A tale fine, ad esempio, non vanno pubblicati i nomi di congiunti di persone coinvolte in casi di cronaca, salvo che ciò

<sup>79</sup> Abruzzo, cit., p. 55.

<sup>80</sup> Cass. civ. n. 7543 del 9 luglio 1991.

<sup>81</sup> Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti, n. 22 del 19 maggio 2011, cit, e le conclusioni del procuratore generale di Milano ivi richiamate.

sia di rilevante interesse pubblico, né possono essere diffusi i nomi delle vittime di violenze sessuali oppure particolari che possano condurre alla loro identificazione, "a meno che ciò sia richiesto dalle stesse vittime per motivi di rilevante interesse generale." È dovere del giornalista "non dare notizia di accuse che possano danneggiare la reputazione e la dignità di una persona senza garantire opportunità di replica all'accusato" e se ciò non è possibile, perché il diretto interessato non intende replicare o è irraggiungibile, il giornalista "ne informa il pubblico". Per quanto concerne il rapporto con la pubblicità, la carta ricorda che "i cittadini hanno il diritto di ricevere un'informazione corretta, sempre distinta dal messaggio pubblicitario e non lesiva degli interessi dei singoli".

Anche per evitare ciò ogni giornalista deve evitare di assumere "incarichi e responsabilità in contrasto con l'esercizio autonomo della professione, né può prestare il nome, la voce, l'immagine per iniziative pubblicitarie incompatibili con la tutela dell'autonomia professionale".

Sono perciò consentite, purchè a titolo gratuito, esclusivamente iniziative pubblicitarie che abbiano fini "sociali, culturali, religiosi, artistici, sindacali o comunque prive di carattere speculativo."

La Carta dei doveri si chiude con un paragrafo dedicato al rispetto dei diritti dei minori e dei soggetti deboli, tra i quali rientrano ad esempio quelli dei malati; principi talmente importanti che poi vengono ripresi e specificati in apposite carte deontologiche, a cominciare dalla Carta di Treviso, oltre che dall'articolo 114 del codice di procedura penale, come abbiamo visto nel corso del secondo capitolo.

Il Codice deontologico nasce invece successivamente al 1996,

dopo che l'articolo 25 della legge 675 di quell'anno in materia di "tutela della riservatezza dei dati personali", poi sostituita dal d.lgs. 196 del 2003 (Codice della *privacy*), auspicava l'adozione da parte del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti di un codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali "che preveda misure e accorgimenti a garanzia degli interessati rapportate alla natura dei dati, in particolare per quanto riguarda quelli idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale."

Sono tenuti a rispettare il Codice deontologico in materia di *privacy* sia i giornalisti professionisti, che i pubblicisti e i praticanti, al fine di poter trattare dati sensibili dei cittadini senza rimanere imbrigliati "in una selva di vincoli paralizzanti e soprattutto penalizzanti il diritto/dovere del cronista di informare e il correlativo diritto del singolo a essere informato"<sup>82</sup>.

Il codice, che si compone di 13 articoli, è stato elaborato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 3 agosto 1998 ed è una "sorta di manifesto della professione giornalistica, che con perfetta limpidezza ne ribadisce alcuni principi essenziali"<sup>83</sup>. La regola fondamentale è quella che introduce il criterio della "essenzialità dell'informazione", contenuta nell'articolo 6, per cui "la divulgazione di notizie di rilevante interesse pubblico o sociale non contrasta con il rispetto della sfera privata quando l'informazione, anche dettagliata, sia indispensabile in ragione dell'originalità del fatto o della relativa descrizione dei modi particolari in cui è avvenuto, nonché della qualificazione dei protagonisti".

<sup>82</sup> Razzante, in "La deontologia del giornalista", cit., p. 79.

<sup>83</sup> Razzante, cit., p. 80.

La norma poi rammenta ai giornalisti che va rispettata “la sfera privata delle persone note o che esercitano funzioni pubbliche se le notizie o i dati non hanno alcun rilievo sul loro ruolo o sulla loro vita pubblica”.

Nell’esercizio della propria attività, il giornalista deve sempre rendere nota la propria identità, la propria professione e le finalità della raccolta dei dati personali, “salvo che ciò comporti rischi per la sua incolumità o renda altrimenti impossibile l’esercizio della funzione informativa”.

Il domicilio privato delle persone, in cui rientrano anche i luoghi di cura, detenzione o riabilitazione, va sempre tutelato evitando il ricorso all’uso di tecnologie invasive della riservatezza o che facilitano comportamenti sleali, condotta di per sé potenzialmente riconducibile anche al reato di cui all’articolo 615 *ter del codice penale*<sup>84</sup>.

L’articolo 7 è dedicato alla tutela della sfera di riservatezza dei minori, sulla falsariga di quanto disposto dall’articolo 114 del codice di procedura penale e degli specifici principi enunciati nella Carta di Treviso, che oltre meglio approfondiremo.

Il codice sottolinea che il diritto del minore alla propria *privacy* “deve essere sempre considerato come primario rispetto al diritto di critica e di cronaca” e si estende “tenuto conto della qualità della notizia e delle sue componenti, ai fatti che non siano specificatamente reati”.

Il giornalista può decidere di diffondere “notizie o immagini riguardanti minori” solamente nei casi eccezionali di “rilevante interesse pubblico” facendosi però volta per volta “carico della responsabilità di valutare se la pubblicazione sia davvero

nell’interesse oggettivo del minore, secondo i principi e i limiti stabiliti dalla Carta di Treviso.”

Va inoltre tutelata sempre la dignità delle persone, non diffondendo notizie, o pubblicando immagini o fotografie, di soggetti coinvolti in fatti di cronaca lesive della dignità umana (ad esempio riprendendo persone con le manette ai polsi senza il consenso dell’interessato) oppure soffermandosi su dettagli di violenza, salvi i casi di “rilevanza sociale della notizia o dell’immagine”, che il giornalista deve saper valutare, caso per caso, alla luce delle regole generali della deontologia e del diritto dell’informazione.

I giornalisti devono poi sempre rispettare il diritto delle persone a non essere discriminate “per razza, religione, opinioni politiche, sesso, condizioni personali, fisiche o mentali” (articolo 9) rispettando la dignità delle persone malate (articolo 10) e astenendosi “dalla descrizione di abitudini sessuali riferite a una determinata persona, identificata o identificabile” a eccezione dei casi in cui la pubblicazione rivesta “una posizione di particolare rilevanza sociale o pubblica” (articolo 11).

### 3.5 Le altre carte deontologiche e il ruolo del Garante della privacy

La progressiva espansione del ruolo che i mezzi di informazione hanno nel raccontare i maggiori eventi di cronaca che si verificano nella società, e l’influenza che possono esercitare sui minori e le loro famiglie, si ripercuotono necessariamente sulle regole deontologiche del giornalismo.

I minori sono infatti “soggetti deboli”, che vivono una fase particolarmente delicata della propria esistenza, caratterizzata da

<sup>84</sup> Cfr. paragrafo 2.6.

un'accentuata influenzabilità dovuta al fatto che stanno ancora sviluppando una definita personalità.

È evidente, in questo contesto psico – fisico, che un minore che esce dall'anonimato in quanto collegato a un fatto di cronaca, come vittima, carnefice o anche solo testimone, rischia di vedere compromesso lo sviluppo della propria personalità e, nel contempo, di scatenare perniciosi fenomeni emulativi. Di qui l'esigenza di emanare un'apposita carta deontologica che specificasse i principi generali sui diritti dei minori in materia di riservatezza, cioè la Carta di Treviso. Questa carta nasce nel 1990 per iniziativa della federazione nazionale della stampa, dell'Ordine Nazionale dei giornalisti e di "Telefono Azzurro", ed è stata aggiornata nel 1995 e nel 2006 in modo da rimanere al passo con l'evoluzione dei mezzi di comunicazione e informazione conseguente all'avvento di internet.

La Carta di Treviso stabilisce espressamente il principio generale per cui la "tutela del minore coinvolto in un fatto di cronaca supera qualsiasi esigenza. E vengono dettati criteri irrinunciabili: il bambino non deve essere identificato e neppure reso identificabile, né strumentalizzato o spettacolarizzato. E questo sia se il minore viene coinvolto in un reato come vittima, soggetto attivo o protagonista anche di comportamenti autolesivi oppure se è presente in altri episodi di cronaca"<sup>85</sup>. Gli unici casi in cui questo diritto del minore/dovere del giornalista può attenuarsi, sono due, ed espressamente delineati dalla Carta di Treviso.

Il primo è di carattere più generale, ed è inerente i casi in cui "la pubblicazione sia tesa a dare positivo risalto a qualità del

<sup>84</sup> Elisei, in "La deontologia del giornalista", cit. p. 100.

minore e/o al contesto familiare e sociale in cui si sta formando". La Carta lascia quindi al giornalista l'autonomia di bilanciare, caso per caso, l'interesse informativo al complesso della notizia che riguarda il minore con l'effettivo e primario interesse del medesimo a non subire lesioni al proprio "armonico sviluppo della personalità".

La Carta offre alcune importanti indicazioni ai giornalisti per calibrare il proprio metro di giudizio sul singolo caso che possono dover trovarsi ad affrontare.

Va sempre evitato il "sensazionalismo" informativo, non enfatizzando "quei particolari che possano provocare effetti di suggestione o emulazione" ed evitando "strumentalizzazioni che possano derivare da parte di adulti interessati a sfruttare, nel loro interesse, l'immagine, l'attività o la personalità del minore."

A tale proposito, un cenno va fatto anche al Codice di autoregolamentazione tv e minori, risalente al 2002, che individua le fasce di orario "protette" e "rafforzate" fondandosi sulla presunzione che in determinati momenti della giornata il bambino guardi la televisione solo, oppure in compagnia di un adulto. Ciò in modo da potere programmare il palinsesto televisivo tenendo particolarmente in considerazione la funzione che la televisione svolge nella formazione della personalità dei minori. La Carta di Treviso, inoltre, consente la pubblicazione di dati personali e la divulgazione di immagini relative a un minore nei casi di rapimento o scomparsa di bambini, purchè ciò accada nel loro interesse e sia indispensabile ai fini del ritrovamento dei medesimi.

Anche in tali casi, comunque, il giornalista dovrà tenere in considerazione il parere dei genitori e delle autorità competenti, cioè la magistratura.

Si tratta, in definitiva, di regole deontologiche che servono a salvaguardare la personalità dei minori e che perciò vengono a costituire una disciplina specifica di cui il giornalista deve sempre tenere conto anche per non incorrere in severe sanzioni disciplinari.

Quello della "giustizia – *show*" è un tema particolarmente "caldo" per il giornalismo, sia per l'interesse che dimostra l'opinione pubblica, che ha diritto ad essere informata su ciò che accade nei tribunali, verso i processi che trattano casi celebri, sia per il rispetto dei diritti di chi si trova sotto processo, e in particolare del principio della presunzione d'innocenza, radicato nella nostra Costituzione all'articolo 27.

Le eccessive spettacolarizzazioni mediatiche dei processi che si sono verificate in questi anni hanno portato, il 22 maggio 2009, alla nascita del Codice di autoregolamentazione per i processi in tv, siglato da Federazione nazionale della stampa, Ordine Nazionale dei giornalisti, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, oltre che dalle principali reti televisive italiane. I principi contenuti nel codice sono volti a garantire la conoscenza nel pubblico dei gravi fatti di rilievo sociale, tutelando i diritti di chi è sotto accusa. A tale fine devono risultare chiare le differenze tra cronaca e commento, accusa e difesa, giudice e pubblico ministero, innocenza e colpevolezza, carattere definitivo o non definitivo di una sentenza o di un processo.

Vanno inoltre adottate modalità espressive e tecniche comunicative che consentano allo spettatore un'adeguata comprensione della vicenda, nel rispetto dell'equilibrio tra le diverse tesi, che devono essere divulgate senza che venga mai meno il principio di pari opportunità nel contraddittorio. Si tratta, come è stato giustamente affermato, di una garanzia per il cronista

"che non affossa affatto il mestiere già a rischio di bavagli e censure nell'epoca della comunicazione ammazza – informazione, né rappresenta un nuovo cappio al collo di chi intende informare liberamente i cittadini delle vicende giudiziarie"<sup>86</sup>.

Al contrario, il nuovo codice di autoregolamentazione offre notevoli *chances* di emergere all'informazione di qualità, rispetto al giornalismo spazzatura che offre il destro a proposte di legge veramente mortificanti per l'informazione.

In quest'ottica si colloca la recente Carta di Milano dell'Odg della Lombardia il cui obiettivo è quello di sostenere "la lotta ai pregiudizi e all'esclusione sociale delle persone condannate a pene intra o extra murarie".

Anche l'informazione economica necessita di particolare attenzione al rispetto della deontologia, soprattutto dopo che nel 2005 l'Italia ha attuato una direttiva comunitaria che ha significativamente inasprito le pene previste per i reati finanziari<sup>87</sup>.

I reati dei "colletti bianchi" si fondano infatti spesso sull'informazione, o meglio sulle informazioni, che possono essere utilizzate impropriamente per conseguire guadagni personali illeciti a scapito della trasparenza e del buon andamento del mercato e dei diritti degli investitori.

Non a caso i principali reati finanziari sono individuati sotto il nome di "abuso di informazioni privilegiate" e "manipolazione del mercato"<sup>88</sup> e puniscono l'utilizzo indebito, in quanto a fine di lucro personale, di notizie su titoli o strumenti finanziari ap-

<sup>86</sup> Franz, in "La deontologia del giornalista", cit., p.150.

<sup>87</sup> Legge 8 aprile 2005, n. 62.

<sup>88</sup> Artt. 184 e 185 della legge 158 del 1998, come riformati dall'entrata in vigore della legge n. 62 del 2005 di cui alla nota precedente.

prese, tra le altre cose, “nell’esercizio di una professione”, quale è quella di giornalista, nonché la diffusione di notizie false o simulate al fine di turbare, sempre a fine di lucro, gli equilibri del mercato.

La Carta dei doveri dell’informazione economica è stata quindi emanata dal Consiglio Nazionale dell’Ordine dei giornalisti nel marzo del 2007 e si articola in 8 paragrafi, volti a individuare le regole specifiche di comportamento del giornalismo economico e finanziario.

Chi si occupa di questo particolare settore dell’informazione “non può subordinare in alcun caso al profitto personale o di terzi le informazioni economiche o finanziarie di cui sia venuto a conoscenza nell’ambito della propria attività professionale” né può “turbare l’andamento del mercato diffondendo fatti o circostanze utili ai propri interessi”.

È altresì vietato accettare “pagamenti, rimborsi spese, elargizioni, vacanze gratuite, regali, facilitazioni o prebende” oppure “assumere incarichi e responsabilità” che contrastino con l’esercizio autonomo della professione di giornalista.

Proprio a garanzia dell’indipendenza dell’informazione, il giornalista economico “deve assicurare un adeguato *standard* di trasparenza sulla proprietà editoriale del giornale e sull’identità e gli eventuali interessi di cui siano portatori i suoi analisti” della cui identità va data una “piena informazione”.

Anche l’informazione sportiva è disciplinata, oltre che dalle regole deontologiche di carattere generale, da un apposito codice deontologico. Si tratta del Codice media – sport, redatto dalla Federazione nazionale della stampa e dall’Ordine Nazionale dei giornalisti d’intesa con altre associazioni di settore nel luglio 2007 e successivamente divenuto legge dello

Stato il 21 gennaio 2008 con il decreto n. 36 del Ministro delle comunicazioni sotto il nome di “Codice di autoregolamentazione delle trasmissioni di commento degli avvenimenti sportivi”<sup>89</sup>.

Il codice in questione si struttura in sei articoli volti a preservare e promuovere il valore etico ed educativo del “diritto di informazione sportiva”, che deve essere esercitato dai *mass – media* “in maniera rispettosa della dignità delle persone, dei soggetti e degli enti interessati, con la chiara distinzione tra il racconto dei fatti e le opinioni personali che si hanno di essi”. Le emittenti televisive devono premurarsi affinché tutti i conduttori siano a conoscenza del Codice di autoregolamentazione impegnandosi “a diffondere i valori positivi dello sport e lo spirito di lealtà connesso a tali valori negli specifici contenitori degli avvenimenti sportivi.”

Vanno segnalate anche le Carte emanate in questi anni da alcuni ordini regionali in materia di informazione e salute. In particolare la Carta di Perugia del 1995, la Carta di Torino del 2001 e la Carta della Toscana del 2005.

Per quanto di efficacia meno vincolante delle carte deontologiche emanate dall’Ordine nazionale, le regole espresse in materia di informazione e salute dagli ordini regionali vanno tenute in grande considerazione, anche come metro interpretativo delle norme di carattere generale contenute nell’articolo 2 della legge 69 del 1963, nella Carta dei doveri del giornalista e nel Codice deontologico in materia di *privacy*,

<sup>89</sup> Poi modificato dall’Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni con delibera n. 43 del 16 febbraio 2011 a seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 44 del 15 marzo 2010. Per chi volesse approfondire il tema rinvio a Mazzaro, “Codice Media e Sport – Agcom e novità introdotte dal Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 44” in [www.medialaws.eu](http://www.medialaws.eu).

cui sempre deve attenersi il giornalista che si occupa di salute e sanità.

Sull'informazione sanitaria grava infatti una grande responsabilità, vista la delicatezza e la rilevanza dei diversi interessi in gioco; essa deve perciò smarcarsi da eventuali influenze determinate dagli interessi delle case farmaceutiche o dagli eccessivi entusiasmi che un linguaggio ambiguo, oppure un'enfasi eccessiva e ingiustificata su determinate cure o scoperte scientifiche, può ingenerare, con eccessi ottimistici o allarmistici, nell'opinione pubblica.

La Carta di Roma, *last but not least*, è un protocollo deontologico concernente il giornalismo che ha per protagonisti "richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti", emanata nel gennaio 2009 d'intesa tra l'Ordine Nazionale dei giornalisti e la Federazione nazionale della stampa, a seguito del crescente rilievo che l'attualità riserva nella nostra società al tema dell'immigrazione e della multiculturalità. Un argomento assai delicato, perché va a toccare la "pancia" dell'opinione pubblica e proprio per tale motivo deve offrire al lettore "la massima aderenza alla realtà dei fatti" in un contesto "chiaro e completo" che non consenta alcuna indulgenza verso demagogici pregiudizi nei confronti delle diversità culturali e religiose che portano con sé gli eccezionali flussi migratori che caratterizzano l'attuale momento storico.

L'obiettivo di questa carta deontologica è perciò quello di evitare che un'informazione "cattiva", poichè fatta di termini impropri o dati forzati o inesatti, contribuisca a intensificare il pregiudizio legato all'immigrazione, alimentando "allarmi ingiustificati", ma perciò forse ancor più forieri di preoccupazioni.

La Carta ha inoltre la finalità di esortare i giornalisti ad adot-

tare tutte "quelle accortezze in merito all'identità e all'immagine che non consentano l'identificazione della persona, onde evitare di esporla a ritorsioni contro la stessa e i familiari, tanto da parte di autorità del paese di origine, che di entità non statali o di organizzazioni criminali".

Vi sono poi altre carte deontologiche che tratterò approfonditamente nel capitolo successivo in quanto afferiscono agli argomenti in esso contenuti.

Alcune osservazioni conclusive, invece, si impongono ora a proposito della natura e ruolo del Garante della *privacy*, trattandosi di un'istituzione rilevante per il diritto dell'informazione, per quanto di introduzione relativamente recente nel nostro ordinamento.

Il Garante è un'autorità indipendente di natura amministrativa, nata nel 1996, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 675, che ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento un insieme omogeneo e sistematico di norme volte a tutelare la *privacy*.

Oggi la composizione e i compiti del Garante sono definiti dal decreto legislativo n. 196 del 2003, vero e proprio "Codice della *privacy*". Si tratta di un organo collegiale, che opera in "piena autonomia e indipendenza di giudizio" ed è composto da quattro componenti, eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato, tra persone che "assicurano indipendenza e che sono esperti di riconosciuta competenza delle materie del diritto o dell'informatica, garantendo la presenza di entrambe le qualificazioni"<sup>90</sup>.

I compiti del Garante sono molteplici, e hanno natura consul-

<sup>90</sup> Articolo 153 D. lvo. 196 del 2003.

tiva e sanzionatoria; deve infatti controllare che i trattamenti dei dati personali siano conformi a leggi e regolamenti e esaminare i reclami ed i ricorsi presentati da coloro che ritengano di avere subito un pregiudizio in materia di dati personali eventualmente vietando i trattamenti di dati effettuati illegittimamente o comminando sanzioni pecuniarie.

Il Garante promuove inoltre la sottoscrizione dei codici di deontologia e buona condotta, come è accaduto relativamente all'attività giornalistica, potendo anche segnalare all'esecutivo la necessità di adottare leggi o regolamenti nel settore di riferimento, formula pareri per i singoli componenti del Governo in ordine a regolamenti e atti amministrativi in materia di protezione dei dati personali e predispone una relazione annuale sull'attività svolta e sullo stato di attuazione della normativa della *privacy* da trasmettere al Parlamento e al Governo.

Nel giugno del 2004, in particolare, il Garante ha emanato una delibera in materia di *privacy* e giornalismo volta a offrire alcuni chiarimenti in materia di immagini di minori, fotografie di arrestati e indagati, nome e generalità di imputati, nomi delle vittime, testimoni, parenti degli indagati/imputati, riconoscendo espressamente che una codificazione minuziosa di regole risulterebbe troppo gravosa per il giornalismo dato che "sono assai differenziate le situazioni nelle quali occorre valutare nozioni generali dai confini non sempre immutati nel tempo (essenzialità dell'informazione, interesse pubblico, ecc.) e valorizzare al contempo l'autonomia e la responsabilità del giornalista".

Il Garante, infine, si occupa di curare l'informazione e la sensibilizzazione dei cittadini in materia di trattamento dei dati personali, nonché sulle misure di sicurezza a tutela dei medesimi.

Il trattamento illecito di dati personali, le false dichiarazioni al Garante, l'omessa adozione delle misure minime di sicurezza a tutela dei dati personali e l'inosservanza dei provvedimenti vincolanti del Garante sono reati, elencati negli articoli 167 e seguenti del Codice della *privacy*, che arrivano a essere puniti con la reclusione fino a due anni.

Si tratta di un'ulteriore conferma dell'attenzione che merita il tema della tutela dei dati personali, sia sotto il profilo giuridico che sotto quello sociale. Un'attenzione che deve crescere parallelamente all'evoluzione tecnologica e multimediale della nostra società.

### 3.6 La riforma della giustizia disciplinare

**D**opo la prima edizione di questo quaderno dell'Ordine dei giornalisti della Lombardia, la giustizia disciplinare delle professioni – di tutte le professioni, non solo quella di giornalista – è stata oggetto di una rilevante riforma. Riforma che, come sempre più di sovente accade in ogni settore del nostro ordinamento quando si decide di cambiare qualcosa, non è stata frutto di un percorso legislativo agevole e lineare, bensì di un cammino tortuoso le cui fonti sono in parte di produzione legislativa (Governo e Parlamento), e in parte regolamentare (Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti e Consigli Regionali).

L'origine della riforma della giustizia disciplinare – che, come detto, non ha riguardato solo la professione di giornalista, ma tutti gli ordinamenti professionali, ad esclusione delle professioni sanitarie – è l'art. 3 lett. e) del decreto legge 13 agosto n. 138/2011, convertito dal Parlamento nella legge n. 148/2011:

detta disposizione ha sancito che “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”.

La ratio della riforma è chiara: evitare che la giustizia “domestica” degli Ordini professionali corra il rischio di essere anche “addomesticata” dalla commistione di funzioni amministrative e giurisdizionali, che rischiano di ledere la doverosa indipendenza di chi giudica in conseguenza delle possibili influenze dei colleghi elettori, che sono anche i potenziali incolpati.

Per garantire indipendenza e imparzialità alla giustizia disciplinare, il legislatore ha ritenuto di scindere le due funzioni, prevedendo anche un’espressa incompatibilità tra il ruolo di consigliere dell’Ordine e membro del Consiglio di disciplina. Il successivo D.P.R. n. 137/2012 – “Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali” – all’articolo 8 ha ulteriormente disciplinato la riforma, chiarendo alcuni aspetti “attuativi”. La predetta disposizione, infatti, ha individuato:

1. il numero dei componenti dei Consigli di disciplina – che deve essere pari al numero dei consiglieri dell’Ordine che, precedentemente alla riforma, svolgevano funzioni disciplinari;
2. il numero dei componenti dei collegi giudicanti dei Consigli di disciplina – ovvero tre, presieduti dal componente con maggiore anzianità d’iscrizione all’Albo;
3. le modalità di nomina/sostituzione dei componenti dei

collegi giudicanti dei Consigli di disciplina – ad opera del presidente del Tribunale nel cui circondario i Consigli di disciplina hanno sede – all’interno di una rosa di nomi, pari al doppio di quelli da nominare, proposta dai Consigli Regionali;

4. le modalità di istituzione del Collegio Nazionale di disciplina – ai quali sono state assegnate le competenze disciplinari precedentemente attribuite al Consiglio Nazionale dell’Ordine.

Fin qui la normativa statale che, come balzerà all’occhio, necessitava fisiologicamente di un supporto – attuativo e interpretativo – da parte degli ordini professionali per essere calati nelle realtà delle singole professioni. Detto supporto, per quanto riguarda la professione di giornalista, è arrivato con il “Regolamento delle funzioni disciplinari dell’Ordine dei giornalisti”, emanato dal Cnog in data 14 dicembre 2012, conformemente al parere favorevole del Ministero della Giustizia del 3 dicembre 2012.

1. I punti fermi del Regolamento di cui sopra sono, sinteticamente, questi:
2. vi è una rigorosa incompatibilità tra funzioni disciplinari e amministrative – non si può cioè essere consiglieri dell’Ordine, Nazionale/Regionale, e componenti del Consiglio di disciplina, Nazionale/Regionale;
3. vi è incompatibilità tra cariche elettive pubbliche e funzione di consigliere di disciplina;
4. i Consigli di disciplina possono essere composti solo da iscritti all’Ordine – mentre la legge n. 148/2011 aveva previsto tale possibilità anche per i non iscritti all’Ordine;
5. la rosa dei potenziali componenti dei Consigli di disciplina è

composta da 18 nominativi – i requisiti per farne parte sono legati all’etica del soggetto e sono tassativamente individuati dall’art. 4 del Regolamento;

6. almeno uno dei componenti di ciascun collegio giudicante deve essere donna;
7. i casi di astensione e ricusazione dei consiglieri territoriali rimangono, come in precedenza, quelli previsti dagli articoli 51 e 52 del codice di procedura civile;
8. il Consiglio Nazionale di disciplina è composto da 12 consiglieri nazionali dell’Ordine – eletti dai propri colleghi – che abbiano i requisiti previsti dall’art. 4 del Regolamento;
9. le funzioni di presidente del Consiglio di disciplina territoriale sono svolte dal componente che ha maggiore anzianità di iscrizione all’albo, mentre quelle di segretario sono attribuite al consigliere che ha minore anzianità di iscrizione. Il presidente e il segretario di ciascun collegio giudicante, facente parte del Consiglio di disciplina, non devono essere iscritti ad altri ordini professionali;
10. il presidente del Consiglio di disciplina territoriale forma i collegi – composti da due professionisti e un pubblicista – e relaziona gli iscritti in occasione della relazione di approvazione del bilancio;
11. il presidente del Consiglio Nazionale di disciplina cura l’organizzazione dei lavori, convoca le riunioni, assegna le pratiche a ciascun relatore, che da quel momento è responsabile del procedimento, e verifica il rispetto delle procedure.

La parte più spinosa dell’attuazione della riforma è stata quella relativa ai dubbi interpretativi conseguenti al fatto che la normativa statale ha affidato ai Consigli di disciplina “il limitato

compito di ‘istruire e decidere le questioni disciplinari’ e non un più ampio e autonomo esercizio dell’azione disciplinare. Per cui, il Consiglio di disciplina territoriale non avrà il potere di iniziare d’ufficio il procedimento disciplinare, ma lo potrà iniziare dal momento in cui il procuratore generale o il presidente del Consiglio Regionale dell’Ordine abbia attivato l’azione del Consiglio di disciplina territoriale”<sup>91</sup>.

La lettura delle norme interessate ha portato a ritenere che “il Cdt è l’organo esecutivo dell’Ordine in campo disciplinare ed è attivato dal Consiglio regionale o dal suo presidente, nonché dagli altri soggetti esterni titolari a dare impulso all’azione disciplinare”<sup>92</sup>. Ne consegue, dal punto di vista pratico, che “esposti e segnalazioni continueranno a essere esaminati dal Consiglio dell’Ordine regionale o dal suo presidente i quali – nel caso non siano manifestatamente infondati – li trasmettono al Consiglio di disciplina territoriale, il quale è obbligato ad avviare l’azione disciplinare ed eventualmente ad aprire il procedimento”<sup>93</sup>. Se invece le segnalazioni sono palesemente infondate il Consiglio Regionale le archivia, cioè rinuncia all’azione disciplinare ex officio il cui potere gli è riconosciuto dal

**91** “La deontologia del giornalista”, (aggiornamento gennaio 2014 che ha sostituito il capitolo XIV della precedente edizione), p. 5, a cura di Ennio Bartolotta e Michele Partipilo - Centro di documentazione giornalistica.

**92** Bartolotta, Partipilo, cit., p. 6.

**93** Presso ogni Consiglio di disciplina territoriale, ai sensi dell’art. 1 comma VI del Regolamento delle funzioni disciplinari del Cnog, “è adottato un protocollo unico relativo alle questioni disciplinari”.

Il protocollo adottato in Lombardia prevede che, nell’ambito delle funzioni di controllo disciplinare sulla condotta degli iscritti che ha mantenuto anche dopo la riforma, il Consiglio territoriale – “se ritiene che un fatto possa avere rilevanza disciplinare” - possa “assumere anche dall’interessato le informazioni e la documentazione che ritiene necessarie od opportune, anche attraverso il presidente del Consiglio regionale o uno o più consiglieri a ciò delegati”. Qualora, all’esito della attività conoscitiva di cui

comma 2 dell'art. 48 della legge professionale, e trasmette la relativa delibera – secondo le consuete prassi (notifica entro 30 giorni a mezzo di ufficiale giudiziario) – all'autore dell'esposto e al procuratore generale competente<sup>94</sup>.

Non cambiano naturalmente gli illeciti disciplinari né la natura del procedimento disciplinare, che rimane di natura pubblica/amministrativa: ne consegue l'applicazione all'incolpato del diritto di partecipazione al procedimento disciplinare, nonché di accedere ai relativi atti ai sensi della legge n. 241/1990.

Il procedimento disciplinare avanti al Consiglio di disciplina inizia con una fase preliminare in cui il presidente del Collegio assegnatario del ricorso comunica all'iscritto, e al procuratore generale – cui l'art. 48 della legge professionale attribuisce sempre poteri di iniziativa in materia disciplinare –, l'attività conoscitiva in corso segnalandogli l'indicazione delle norme deontologiche che si presumono vietate, gli elementi a suo carico, e invitandolo, nella maggior parte dei casi, a fornire chiarimenti. In tale fase il consiglio può anche acquisire autonomamente elementi di prova, quali testimonianze, filmati, articoli, etc.: all'esito di tale attività istruttoria, il Collegio può decidere di emanare una delibera di archiviazione o di prescrizione dell'azione disciplinare, oppure una delibera di apertura del procedimento. Ogni decisione – che deve essere adottata

sopra, il Consiglio territoriale ritiene che un fatto abbia rilevanza disciplinare, "delibera di richiedere al Consiglio di disciplina l'apertura di un procedimento disciplinare a carico dell'iscritto. La richiesta di apertura contiene l'indicazione dei fatti oggetto di contestazione e i principi o le norme giuridiche o deontologiche che si ritengono violati. Alla richiesta di apertura possono essere allegati, se ritenuti rilevanti, le informazioni e i documenti eventualmente raccolti." Naturalmente il Consiglio di disciplina non è vincolato alla richiesta proveniente dal Consiglio territoriale.

**94** Ibidem.

entro 30 giorni dall'avvio del procedimento – va comunicata all'interessato e al procuratore generale.

La delibera di apertura del procedimento disciplinare, ai sensi dell'art. 58 della legge professionale, è l'atto idoneo a interrompere la prescrizione dell'illecito disciplinare: questa può essere contestuale all'emanazione dell'atto di citazione – che introduce il giudizio disciplinare – oppure disgiunta (ciò può accadere, ad esempio, nei casi di arresto di un iscritto, oppure di pendenza di un procedimento penale il cui esito sia indispensabile ai fini di valutare la responsabilità disciplinare. In tali casi, il Collegio delibera l'apertura del procedimento penale e contestualmente lo sospende, ai sensi del citato art. 58, sino all'esito della procedura penale).

L'atto di citazione deve compiutamente descrivere il capo di incolpazione – ovvero la condotta contestata all'iscritto quale deontologicamente rilevante, oltre alle norme violate –, le generalità dell'incolpato, l'ora e il luogo dell'audizione, l'eventuale elenco dei testimoni, nonché tutta una serie di avvertimenti inerenti il diritto di difesa, quali che può nominare un avvocato, chiedere copia degli atti, presentare memorie e citare testimoni – indicando le circostanze sulle quali devono deporre – entro i termini indicati dal Collegio.

Il giudizio si svolge, sostanzialmente, in modo pedissequo a quello che si celebrava avanti al Consiglio territoriale dell'Ordine ante riforma: l'audizione dell'incolpato riveste, soprattutto nella prassi, un ruolo essenziale. All'esito del giudizio il Collegio adotta, a scrutinio segreto, la propria decisione, che deve essere pubblicata – mediante comunicazione all'interessato e al procuratore generale entro 30 giorni dalla seduta in cui la causa è stata discussa.

Si è detto che l'astensione e la riconsuazione rimangono disciplinate dagli articoli 51 e 52 del codice di procedura civile: la novità, rispetto all'epoca precedente alla riforma, è che nei casi di astensione facoltativa – cioè quando questa è collegata a “gravi ragioni di convenienza” e non a ipotesi tassative – “è ragionevole ritenere che a decidere sia il Consiglio di disciplina territoriale, esclusi i componenti che abbiano chiesto di astenersi. E ciò in adesione a quanto previsto dall'art. 50 della legge ordinistica. Per la stessa ragione, il Consiglio di disciplina territoriale si pronuncia sulle domande di riconsuazione, esclusi i consiglieri che siano stati riconsuati”<sup>95</sup>.

Il regime delle impugnazioni rimane sostanzialmente identico: naturalmente la competenza a giudicare in secondo grado rispetto alla decisione dei Consigli territoriali è oggi demandata al Consiglio Nazionale di disciplina<sup>96</sup>. Per gli aspetti procedurali, si rinvia, nel resto, al paragrafo precedente.

Anche le sanzioni disciplinari – così come i parametri di giudizio cui attenersi per valutare la responsabilità disciplinare – non hanno subito mutazioni sostanziali a seguito della riforma: va segnalato, tuttavia, che una qualche incertezza si è verificata in merito alla possibilità di continuare a irrogare la più lieve delle sanzioni, ovvero l'avvertimento orale, ad opera del presidente del Consiglio territoriale dell'Ordine. Va ricordato che, vigente la precedente normativa, il presidente del Consiglio Regionale poteva applicare l'avvertimento orale senza necessità di un procedimento disciplinare. Le odierne incertezze nascono dal fatto che tale sanzione – che non è stata soppressa dalla riforma – continua a essere prevista dall'art. 52, comma

<sup>95</sup> Ibidem, p. 15.

2, della legge professionale “quando non sia conseguente a un giudizio disciplinare”: la norma in questione tutt'ora dispone che l'avvertimento orale “è disposto dal presidente del Consiglio dell'Ordine”. Conformemente alla parola della legge, la prassi oggi prevede che il presidente del Consiglio territoriale possa continuare a infliggere l'avvertimento orale, quale iniziativa volta a richiamare gli iscritti a comportamenti più corretti e al rispetto delle norme deontologiche<sup>97</sup>.

L'avvertimento scritto può essere invece inflitto solamente dal Consiglio di disciplina all'esito del procedimento disciplinare: ciò a ulteriore dimostrazione della natura maggiormente “giurisdizionale” della nuova giustizia professionale.

Infine va evidenziato che – in un'ottica di massima trasparenza – la novella del 2012, all'articolo 3 comma I, ha statuito che “gli albi territoriali relativi alle singole professioni regolamentate, tenuti dai rispettivi Consigli dell'Ordine o dal collegio territoriale, sono pubblici e recano l'anagrafe di tutti gli iscritti, con l'annotazione dei provvedimenti disciplinari adottati nei loro confronti”.

### 3.7 La formazione professionale continua

**D**al primo gennaio 2014 la formazione professionale continua è un obbligo che grava su tutti gli iscritti.

Si tratta di un punto di arrivo che trova origine, a livello normativo, nel decreto legge 13 agosto n. 138/11, convertito nella legge n.148/11, che ha previsto un “obbligo per il profes-

<sup>97</sup> “La deontologia del giornalista”, edizione marzo 2014, p.157, a cura di Michele Partipilo, Centro di Documentazione giornalistica.

sionista di seguire percorsi di formazione continua permanente predisposti sulla base di appositi regolamenti emanati dai consigli nazionali". Dalla violazione dell'obbligo formativo di cui sopra discende "un illecito disciplinare e come tale è sanzionato sulla base di quanto stabilito dall'ordinamento professionale che dovrà integrare tale previsione".

Il successivo D.P.R. n.137/12 – "Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali" – ha dedicato l'articolo 7 al tema della formazione continua, ribadendo l'obbligo della formazione continua, e nuovamente esplicitando la responsabilità disciplinare degli iscritti in caso di omessa ottemperanza ai doveri di aggiornamento professionale: aggiornamento professionale il cui obiettivo, recita la norma, è quello di "garantire la qualità ed efficienza della prestazione professionale, nel migliore interesse dell'utente e della collettività".

Successivamente, il Cnog ha adottato il "Regolamento disciplinare sulla formazione professionale continua degli iscritti all'Ordine dei giornalisti", composto da 14 articoli e pubblicato sul Bollettino Ufficiale del Ministero della Giustizia n. 21 del 15 novembre 2020, e le disposizioni attuative del medesimo, pubblicate sul medesimo Bollettino Ufficiale.

Questa ultima statuizione è collegata al fatto che i praticanti, salvo che abbiano frequentato scuole o master di giornalismo promossi dal Consiglio dell'Ordine territoriale o Nazionale, per essere ammessi all'esame di idoneità professionale devono aver svolto corsi di formazione o preparazione teorica promossi dal Consiglio Nazionale o territoriale, che rilasceranno debita certificazione di frequenza. Detti corsi, della durata minima di 45 ore, possono essere anche on line. A tal proposito, va infatti considerato che l'articolo 2 del Regolamento Cnog

chiarisce che "il periodo di formazione continua è triennale. Il primo triennio decorre dal 1 gennaio 2014 e costituisce il riferimento temporale di tutti gli iscritti". Costituiscono attività formativa tutti gli eventi, "tenuti anche all'estero o nelle lingue delle minoranze", indicati nell'art. 1 del Regolamento Cnog.

L'unità di misura per la valutazione dell'impegno previsto per assolvere al compito della formazione professionale continua è il credito formativo professionale (CFP). La Formazione professionale continua si svolge nell'ambito di cicli triennali (2014-2016, 2017-2019, 2020-2022, 2023-2025, 2026-2028 etc). In ciascun triennio il giornalista è tenuto ad acquisire almeno 60 crediti formativi professionali (Cfp), di cui almeno 20 deontologici. È importante ricordare che i 60 crediti della formazione possono essere distribuiti in almeno 2 anni.

Gli articoli 5 e 6 del Regolamento Cnog disciplinano le attribuzioni e i compiti del Consiglio Nazionale e degli Ordini regionali: in particolare, al primo la legge attribuisce un ruolo di coordinamento e promozione delle offerte formative. Al secondo, invece, sono demandati compiti organizzativi dei corsi, che deve modulare favorendo la formazione professionale gratuita - obbligatoria sui temi deontologici - e ricorrendo alla cooperazione di altri soggetti quali Scuole di giornalismo riconosciute e Università, aziende pubbliche e private. Gli Ordini regionali devono altresì verificare annualmente l'assolvimento degli obblighi formativi da parte degli iscritti e regolare le modalità di rilascio delle certificazioni di partecipazione alle attività formative.

I contenuti delle proposte formative sono indicati dall'art. 3, mentre il successivo art. 13 codifica tassativamente le ipotesi di esenzione dalla formazione professionale obbligatoria: ma-

ternità o congedo parentale; servizio militare volontario e civile volontario, assenza dall'Italia, che determini l'interruzione dell'attività professionale per almeno 6 mesi; altri casi di documentato impedimento derivante da accertate cause oggettive o di forza maggiore.

Le disposizioni attuative del Regolamento specificano invece i criteri per l'autorizzazione dei soggetti formatori terzi all'Ordine, le norme relative all'accreditamento, i criteri di valutazione degli eventi formativi, i requisiti degli stessi, le modalità di rilevazione delle presenze degli iscritti agli eventi formativi, le procedure e le modalità per la formazione a distanza.

Interessanti sono le norme di chiusura delle disposizioni attuative: l'art. 8 prevede che il Cnog "in qualsiasi momento, con motivata argomentazione, potrà sospendere l'autorizzazione a svolgere attività di formazione". In tal caso, entro 30 giorni il soggetto formatore potrà presentare opposizione alle contestazioni mosse. Se queste saranno ritenute insufficienti, il Cnog "previa acquisizione del parere vincolante del ministero vigilante", revocherà l'autorizzazione concessa.

Il successivo art. 11 prevede che l'Ordine regionale contesti al giornalista che non abbia assolto l'obbligo formativo "l'indempienza formulando l'invito ad avviare entro tre mesi il percorso formativo. Qualora persista l'inosservanza, il Consiglio regionale ne dà segnalazione al Consiglio di Disciplina"; l'art. 12 è invece dedicato alle incompatibilità, e sancisce che, "al fine di evitare conflitti di interesse", i componenti del Comitato tecnico – scientifico del Consiglio Nazionale<sup>98</sup> non possono avere

<sup>98</sup> Il Comitato tecnico – scientifico è nato nel 1988, ed è l'organo di consulenza e assistenza del Consiglio Nazionale sulle tematiche dell'accesso e della formazione professionale e sugli orientamenti didattici e organizzativi delle scuole di giornalismo. È

"a qualsiasi titolo" un ruolo negli eventi formativi autorizzati, ad eccezione della docenza gratuita. Il divieto di insegnamento "a titolo oneroso è esteso a tutti i componenti del Consiglio Nazionale e dei Consigli regionali". Come visto, la formazione diventa dunque un punto fondante della professione di giornalista: non solo per evitare problemi disciplinari, ma, soprattutto, per garantire all'opinione pubblica un'informazione sempre più moderna, qualificata e indipendente.

### 3.8 La Carta di Firenze. Precarietà del lavoro giornalistico

I giornalisti sono i soggetti del mondo dell'informazione che hanno maggiormente risentito, sia in termini di opportunità di crescita professionale, sia di soddisfazioni economiche, della crisi che – complice la repentina evoluzione sociale ed economica seguita all'avvento di internet – da ormai qualche anno a questa parte, ha afflitto l'editoria.

Ne sono conseguiti – e la prova è il crescente numero dei procedimenti disciplinari – comportamenti tra colleghi che ben poco riguardo hanno dimostrato rispetto al fondamentale principio deontologico del "dovere di colleganza"; sempre più di frequente, infatti, si assiste a casi di sfruttamento economico di giornalisti e aspiranti giornalisti, forme di "mobbing redazionale", violazioni del diritto di firma e del diritto di autore, etc. Di qui l'esigenza di emanare una Carta deontologica dedicata proprio a stigmatizzare gli abusi disciplinari collega-

composto da un minimo di 8 consiglieri, nominati dal Consiglio Nazionale su proposta del Comitato Esecutivo e opera in base ai principi di imparzialità, professionalità specifica, trasparenza e pubblicità degli atti.

ti al fenomeno della precarietà del lavoro giornalistico: detta Carta, siglata dall'Ordine dei Giornalisti e dalla FNSI a Roma in data 8 novembre 2011 - ed efficace dal 1 gennaio 2012 - è stata denominata "Carta di Firenze" in quanto presso il capoluogo toscano si sono riuniti i giornalisti che l'hanno scritta<sup>99</sup>.

Dopo una lunga premessa - che, richiamando una serie di norme costituzionali ed europee, nonché l'art. 2 della legge professionale, spiega che "il giornalista, costretto nel limbo di opportunità capestro, per lo più prive di prospettive a lungo termine, è a tutti gli effetti un cittadino di serie B, che non può costruire il suo futuro, e nemmeno contribuire allo sviluppo economico del Paese" - la Carta si sviluppa in 4 articoli:

- il primo articolo è dedicato alla "politiche attive contro la precarietà";
- il secondo articolo è dedicato alla "collaborazione tra giornalisti";
- il terzo articolo istituisce "l'Osservatorio sulla dignità professionale";
- il quarto, e ultimo, articolo - dedicato alle "sanzioni" - prevede espressamente che la violazione delle regole deontologiche di cui ai precedenti articoli "comporta l'avvio di un procedimento disciplinare".

Nel rimandare alla lettura integrale della Carta di Firenze, allegata in appendice, appare utile soffermarsi però su alcuni dei passaggi più rilevanti: l'Ordine dei Giornalisti e la FNSI, infatti, si sono impegnati a vigilare perché venga garantita a tutti i giornalisti una "equa retribuzione" - siano essi lavoratori auto-

<sup>99</sup> Per chi volesse approfondire la storia della Carta di Firenze, si rinvia a [www.odg.it](http://www.odg.it).

nomi o professionisti -, ponendo un freno "allo sfruttamento e alla precarietà" e favorendo "percorsi di regolarizzazione contrattuale e avviamento verso contratti a tempo indeterminato". Il rispetto dei principi di cui sopra, continua la Carta, deve essere promosso dal direttore responsabile di una testata il quale, nel contempo, viene espressamente avvisato del fatto che rifiutare immotivatamente di riconoscere la compiuta pratica è un illecito disciplinare.

Per quanto concerne il dovere di collaborazione tra giornalisti, la Carta premette che "le forme di collaborazione e solidarietà tra giornalisti devono riguardare tutte le tipologie di lavoro giornalistico (stampa, radio, tv, web, uffici stampa, etc.)".

È fatto divieto di corrispondere "un compenso incongruo in contrasto con l'art. 36 della Costituzione": a tal fine, gli Ordini regionali devono adottare e rendere pubblici criteri e parametri di riferimento per i compensi. Anche gli iscritti vengono responsabilizzati, posto che "sono tenuti a non accettare corrispettivi inadeguati o indecorosi per il lavoro giornalistico prestato", a vigilare "che non si verifichino situazioni di incompatibilità" e a "segnalare ai Consigli regionali situazioni di esercizio abusivo della professione e di mancato rispetto della dignità professionale".

Al fine di garantire il rispetto della Carta di Firenze, la stessa ha istituito un "Osservatorio permanente sulle condizioni professionali dei giornalisti", cui spetta anche il compito di "avanzare proposte di aggiornamento": proposte di aggiornamento quanto mai necessarie, soprattutto in prospettiva, attesa la velocità, e l'imprevedibilità, con le quali le evoluzioni tecnologiche continuano a cambiare le logiche, gli equilibri

e gli strumenti tradizionali della professione di giornalista: e, più in generale, del mondo dell'informazione.

### 3.9 La Carta di Milano sul carcere e la pena

**U**na delle realtà che l'opinione pubblica, soprattutto in uno Stato moderno, ha diritto di conoscere in modo adeguato è quella delle carceri e delle modalità con cui vivono – e inseguono la risocializzazione cui deve tendere la pena, ai sensi dell'art. 27 della Costituzione – i detenuti.

Nella prima edizione di questo Quaderno si era detto<sup>100</sup> dell'emanazione della Carta di Milano – nata nel 2011 su iniziativa del Consiglio dell'Ordine della Lombardia. Detta Carta regionale ha trovato poi condivisione e adozione diffusa in diversi Ordini regionali: tanto è che, nell'aprile del 2013, il Consiglio Nazionale dell'Ordine ha deciso di emanare – denominandolo Carta di Milano in omaggio al luogo di genesi dell'iniziativa – un proprio “protocollo deontologico per i giornalisti che trattano notizie concernenti carceri, persone in esecuzione penale, detenuti o ex detenuti”.

I principi su cui si fonda la Carta di Milano emanata dal Cnog sono chiaramente enunciati nella premessa: i giornalisti devono essere consapevoli del fatto che “il diritto all'informazione può incontrare limiti quando venga in conflitto con i diritti dei soggetti bisognosi di una tutela privilegiata, fermo restando il diritto di cronaca in ordine ai fatti e alle responsabilità, e comunque di fronte a eventi di rilevanza storica e sociale o in presenza di evidenti ragioni di interesse generale”. Ne

consegue che gli iscritti all'albo devono “osservare la massima attenzione nel trattamento delle notizie concernenti persone private della libertà. Soprattutto in quella fase estremamente difficile e problematica del reinserimento nella società – o, ancora, quando sia stata scontata la pena – particolare attenzione va posta al diritto all'oblio che tutela dalla diffusione di notizie che riguardino precedenti giudiziari o comunque informazioni pregiudizievoli di analogo argomento”. Anche il personale della Polizia Penitenziaria ha diritto a non subire pregiudizi conseguenti a un'informazione approssimativa: riferendosi a loro bisogna usare “termini appropriati” – quali, appunto, “personale della Polizia Penitenziaria” o “poliziotti” – evitando epiteti intrinsecamente negativi come “guardie carcerarie”, “secondini” o “agenti di custodia”.

La Carta di Milano ricorda, inoltre, che “il cittadino privato della libertà è un interlocutore in grado di esprimersi e raccontarsi, ma non può conoscere le dinamiche mediatiche e non essere quindi in grado di valutare tutte le conseguenze e gli eventuali rischi dell'esposizione attraverso i media”. I giornalisti, di conseguenza, hanno il dovere deontologico di “tutelare il condannato che sceglie di parlare con i giornalisti, non coinvolgendo inutilmente i suoi familiari, evitando di identificarlo solo con il reato commesso e valorizzando il percorso di reinserimento che sta compiendo”. In quest'ottica, è opportuno fare “puntuale riferimento alle leggi che disciplinano il procedimento penale e l'esecuzione della pena e la legge sull'ordinamento penitenziario”, ricordando, “quando è possibile, i dati statistici che confermano la validità delle misure alternative e il loro basso margine di rischio”.

In chiusura la Carta di Milano lancia un condivisibile monito al

<sup>100</sup> *Infra*, p. 79.

giornalismo on line, multimediale e alle altre forme di comunicazione che utilizzano innovativi strumenti tecnologici: vista la "prolungata disponibilità nel tempo delle notizie" sul web, i giornalisti attivi in questo settore, onde evitare lesioni al diritto all'oblio e al principio costituzionale del reinserimento sociale di detenuti o ex detenuti, devono prestare particolare riguardo a rispettare le disposizioni deontologiche della Carta di Milano. La chiosa finale della Carta di Milano - è bene evidenziare, soprattutto per chi si prepara all'esame di Stato - dispone che "il tema del rapporto tra informazione e realtà carceraria sia inserito fra gli argomenti dell'esame professionale", e che "la violazione di queste regole integranti lo spirito dell'art. 2 della L. 3.2.1963 n. 69 comporta l'applicazione delle norme contenute nel titolo III della stessa legge". Disattendere i principi contenuti della Carta di Milano è dunque - espressamente - un illecito disciplinare. E può essere anche motivo di bocciatura!



# CAPITOLO 4

## Testo Unico dei doveri del giornalista e *privacy*

### 4.1 Qualcosa è cambiato, ma non nella sostanza

**D**opo il novembre 2014, epoca in cui questo testo – dato alle stampe per la prima volta nel 2011 – è stato aggiornato, ci sono stati dei cambiamenti che hanno principalmente riguardato le carte deontologiche: esse sono state ordinate e razionalizzate in un unico documento. Altre novità hanno riguardato la normativa – europea e italiana – in materia di protezione di dati personali (la cosiddetta *privacy*). Tuttavia, è molto importante avere chiaro che i principi deontologici non sono stati innovati o modificati, così come sostanzialmente identiche sono rimaste le regole in materia di *privacy* applicabili all'attività giornalistica.

Per questi motivi, in fase di ulteriore aggiornamento, si è ritenuto di non sostituire i paragrafi già esistenti negli altri capitoli, ma di integrarli con questo e quelli che seguono: nel contempo si è implementata l'appendice normativa, completandola con le novità cui nel testo si fa riferimento. Si spera così di essere riusciti a fare apprezzare al lettore la continuità che caratterizza le regole deontologiche vigenti. Procediamo con ordine.

Il 2016 ha visto l'entrata in vigore del Testo unico dei doveri del giornalista, approvato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti il 27 gennaio 2016, e del Regolamento (UE) n. 679 del 2016 del Parlamento Europeo e del Consiglio, emanato il 27 aprile 2016 sulla protezione dei dati (denominato Regolamento GDPR, "*General Data Protection Regulation*"). Il Regolamento GDPR è stato recepito nel nostro Ordinamento, al fine di rendere la disciplina nazionale omogenea a quella europea, con il D.lgs. n. 101 del 10 agosto 2018, recante "*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)*". Con il D.lgs. n. 101/2018 non è stato abrogato il Codice in materia di protezione dei dati personali (c.d. Codice *privacy*), D.lgs. n. 196 del 2003, ma il Legislatore ne ha armonizzato il contenuto con il GDPR, provvedendo ad abrogare le disposizioni del Codice *privacy* non più compatibili con il GDPR, introducendone di nuove ed integrando e modificando le disposizioni che rimangono in vita.

Con specifico riferimento all'attività giornalistica, il D.lgs. n. 101/2018 ha modificato il Titolo XII del Codice *privacy*, artt. da 136 a 139, dedicati, appunto, a "*Giornalismo, libertà di informazione e di espressione*". Le modifiche hanno riguardato esclusivamente un aggiornamento dei richiami normativi ivi contenuti<sup>101</sup> e la modifica della rubrica degli articoli<sup>102</sup>.

<sup>101</sup> Ad esempio, oggi l'art. 136 Codice *privacy* richiama esplicitamente l'art. 85 del Regolamento GDPR che impone agli Stati membri di prevedere esenzioni o deroghe

Nel 2018, a seguito dell'emanazione del Regolamento GDPR, il Garante per la protezione dei dati personali è stato chiamato a verificare<sup>103</sup> l'attualità delle disposizioni del Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica. All'esito del proprio esame, il Garante<sup>104</sup> ha sancito la piena conformità del Codice deontologico alla nuova normativa: dunque, a partire dal 2019, le "Regole deontologiche relative al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica"<sup>105</sup> sono a tutti gli effetti la "bussola" che deve sempre orientare il giornalista nello svolgimento della propria attività.

Come accennato, i tre citati provvedimenti non hanno modificato – nella sostanza – le regole di comportamento che stanno alla base della professione giornalistica.

per il trattamento effettuato a scopi giornalistici o di espressione accademica, artistica o letteraria, rispetto ai capi II (principi), III (diritti dell'interessato), IV (titolare del trattamento e responsabile del trattamento), V (trasferimento di dati personali verso paesi terzi o organizzazioni internazionali), VI (autorità di controllo indipendenti), VII (cooperazione e coerenza) e IX (specifiche situazioni di trattamento dei dati) qualora siano necessarie per conciliare il diritto alla protezione dei dati personali e la libertà d'espressione e di informazione del medesimo Regolamento.

<sup>102</sup> L'art. 139 Codice *privacy* precedentemente rubricato "*Codice di deontologia relativo ad attività giornalistiche*" è titolato oggi "*Regole deontologiche relative ad attività giornalistiche*". La stessa rubrica del Titolo XII, in passato denominata "*Giornalismo ed espressione letteraria ed artistica*", oggi è "*Giornalismo, libertà di informazione e di espressione*".

<sup>103</sup> Potere demandato al Garante dall'art. 20, comma quarto, Decreto legislativo n. 101/2018 recante Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679, a mente del quale: "*Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Garante per la protezione dei dati personali verifica la conformità al Regolamento (UE) 2016/679 delle disposizioni di cui al comma 3. Le disposizioni ritenute compatibili, ridenominate regole deontologiche, sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e, con decreto del Ministro della giustizia, sono successivamente riportate nell'allegato A del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003.*"

<sup>104</sup> Provvedimento n. 491 del 29 novembre 2018, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2019.

<sup>105</sup> Oggi allegato 1 del Testo unico dei doveri del giornalista.

Il Testo unico, si legge nella premessa del T.U., si è infatti limitato ad *“armonizzare le carte deontologiche per favorire una maggiore chiarezza di interpretazione e facilitare l’applicazione di tutte le norme, la cui inosservanza può determinare la responsabilità disciplinare dell’iscritto all’Ordine”*. Le Carte deontologiche in questione sono le seguenti: Carta dei doveri del giornalista; Carta dei doveri del giornalista degli Uffici stampa; Carta dei doveri dell’informazione economica; Carta di Firenze; Carta di Milano; Carta di Perugia; Carta di Roma; Carta di Treviso; Carta informazione e pubblicità; Carta informazione e sondaggi; Codice di deontologia relativo alle attività giornalistiche; Codice in materia di rappresentazione delle vicende giudiziarie nelle trasmissioni radiotelevisive; Decalogo del giornalismo sportivo.

Il Testo unico si compone di cinque titoli dedicati, rispettivamente, ai principi e doveri; ai doveri nei confronti delle persone; ai doveri in tema di informazione; al lavoro giornalistico; alle sanzioni. Al suo interno ha conservato tre Carte come allegati: la Carta di Treviso, la Carta dei doveri dell’informazione economica e finanziaria e la Carta di Firenze. Gli altri due allegati sono le Regole deontologiche relative al trattamento dei dati personali nell’esercizio dell’attività giornalistica e il Glossario della Carta di Roma.

Quanto alla forza del Testo unico, le disposizioni in esso contenute sono formalmente norme secondarie del sistema giuridico (vale a dire, di rango inferiore rispetto alle leggi ordinarie, come il Codice penale o il Codice civile), ma rappresentano la principale fonte – perché disciplinano ben precise regole di comportamento – di cui i Giudici devono tener conto nei giudizi aventi ad oggetto l’operato dei giornalisti: ne consegue che

il loro scrupoloso rispetto, anche nei processi civili e penali per diffamazione o illecito trattamento dei dati personali, è sempre l’arma più efficace per la difesa del giornalista.

Il T.U., all’art. 1, conferma che l’attività del giornalista, svolta mediante qualsiasi strumento di comunicazione, si ispira alla libertà di espressione sancita dalla Costituzione italiana, ed è regolata dall’articolo 2 della Legge Professionale, mentre, all’art. 2, richiama i fondamenti deontologici della professione, quali il diritto all’informazione e la libertà di opinione di ogni persona, il rispetto dei diritti fondamentali delle persone, la tutela della dignità del lavoro giornalistico e la solidarietà fra colleghi e il rispetto del prestigio e il decoro dell’Ordine.

Il Testo Unico, poi, dedica due articoli ai *social network*, attraverso i quali si sviluppa la comunicazione moderna. Questa è forse la maggiore novità, anche se si tratta di un principio di buon senso già consolidato nella giurisprudenza disciplinare: in particolare, va osservato che l’art. 2 impone al giornalista di applicare i principi deontologici nell’uso di tutti gli strumenti di comunicazione, compresi i *social network* e l’art. 9, in tema di fonti, al di fuori delle ipotesi in cui non possono essere rivelate, e rispetto alle quali viene ribadita la segretezza professionale, impone l’obbligo di citarle, anche quando il materiale sia stato rinvenuto nei *social network*. Vi sono poi l’articolo 3, dedicato al diritto all’oblio (di cui si tratterà approfonditamente nel paragrafo successivo), l’articolo 8, che tratta della cronaca giudiziaria: detta regola prescrive al giornalista di rispettare sempre il diritto alla presunzione di non colpevolezza e, nel riportare il contenuto degli atti processuali o d’indagine, di non citare persone il cui ruolo non risulti essenziale per la comprensione dei fatti. Vengono poi disciplinati i doveri nei confronti dei

minori, art. 5, dei soggetti deboli, art. 6, e degli stranieri, art. 7. Come si potrà constatare leggendo l'appendice normativa, nella sostanza poco è cambiato, sotto il profilo degli accorgimenti che devono ispirare l'attività giornalistica quando riguarda dati personali di questi soggetti deboli.

Una segnalazione finale merita l'art. 4 dedicato alle regole deontologiche relative al trattamento dei dati personali. A conferma di come il T.U. non abbia modificato le precedenti norme deontologiche, l'articolo 4 rappresenta un'importante norma di rinvio, che si limita, difatti, a richiamare il *"Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica"*<sup>106</sup> approvato dal Garante per la protezione dei dati personali nel 1998, oggi confluito nell'allegato 1 al T.U. e denominato *"Regole deontologiche relative al trattamento di dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica"*, che rappresentano oggi, come nel passato, norme fondamentali in materia di privacy per il giornalista.

Il Regolamento GDPR ha abrogato la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), ma non ha modificato, rispetto al passato, le regole di condotta dei giornalisti. Anzi, ha chiaramente distinto il loro ruolo, rispetto a quello di tutti gli altri soggetti che trattano dati personali. Il Regolamento infatti è stato pensato e scritto avendo di mira i grandi

**106** È stato modificato dal Garante, con provvedimento n. 491 del 29 novembre 2018, il solo titolo, mentre nella sostanza nulla è cambiato. In esso sono contenuti, a titolo esemplificativo, i principi volti a temperare i diritti fondamentali della persona, il diritto dei cittadini all'informazione e la libertà di stampa; l'utilizzo di banche dati di uso redazionale e tutela degli archivi personali dei giornalisti; la tutela del domicilio; la rettifica; il diritto all'informazione e dati personali; l'essenzialità dell'informazione; la tutela del minore, della dignità delle persone, del diritto alla non discriminazione, della dignità delle persone malate, della sfera sessuale della persona e del diritto di cronaca nei procedimenti penali.

enti (sia essi pubblici che privati, come i *provider*) che fondano la propria attività commerciale sulla raccolta e il trattamento dei dati personali (basti pensare ad es. alle grandi compagnie telefoniche; alle società che offrono servizi in rete; e in generale alle imprese e ai professionisti che nella propria attività trattano in maniera sistematica i dati dei cittadini UE). Infatti, negli ultimi decenni l'entità fenomenica della condivisione e della raccolta di dati è aumentata in modo vertiginoso. A livello europeo, pertanto, si è avvertita l'esigenza di introdurre delle regole che rafforzassero e rendessero più omogenea la protezione dei dati personali dei cittadini. Nel Regolamento sono previsti, perciò: i) una serie di obblighi per chi tratta i dati personali; ii) le relative responsabilità; iii) il consenso che deve rilasciare l'interessato dei dati e i suoi diritti; iv) le norme riguardanti la sicurezza dei dati; v) la nuova figura del responsabile per la protezione dei dati; vi) i codici di condotta; vii) un severo trattamento sanzionatorio per la violazione delle norme in esso contenuto.

Il nuovo Regolamento trova applicazione a qualsiasi forma di trattamento (interamente o parzialmente) automatizzato di dati personali, nonché al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti negli archivi. Sono fatte salve soltanto le tassative esclusioni di cui all'art. 2. L'articolo 85 del regolamento prevede esenzioni o deroghe a favore dell'attività giornalistica, ma anche a favore dell'espressione accademica, artistica e letteraria. Perciò l'attività giornalistica è espressamente svincolata dai limiti posti a tutela della *privacy* che invece riguardano gli operatori pubblici e privati.

Alla luce di quanto sin qui detto e della normativa richiamata, si può concludere che nulla è cambiato nella sostanza per

il giornalista e che il trattamento di dati operato da questo è sostanzialmente libero. Oggi, come nel passato, il giornalista può continuare a trattare e pubblicare anche dati sensibili e giudiziari senza dover ottenere il consenso dall'interessato, purché ricorrano i requisiti della liceità della raccolta dei dati e l'essenzialità dell'informazione riguardo a fatti di interesse pubblico<sup>107</sup>.

## 4.2 Diritto all'oblio

Il diritto all'oblio<sup>108</sup> è il diritto a non restare esposti a tempo indeterminato alle conseguenze dannose che possono derivare, al proprio onore e alla propria reputazione, da fatti commessi in passato o da vicende nelle quali si è rimasti coinvolti e che sono state oggetto di cronaca.

Il punto di svolta in materia di diritto all'oblio si è verificato con la sentenza della Corte di Giustizia sul c.d. caso *Google Spain*<sup>109</sup>. Il caso riguardava un cittadino spagnolo che aveva presentato dinanzi l'*Agencia Espanola de Proteccion de Datos* (AEPD, l'equivalente spagnolo del nostro Garante per la protezione dei dati) un reclamo contro un editore di un quotidiano di larga diffusione, e contro *Google Spain* e *Google Inc*<sup>110</sup>. Egli si lamentava del fatto che, quanto un utente di *Internet* scrive-

<sup>107</sup> Si rinvia al paragrafo 4.3 per il dettaglio e per la trattazione di casi specifici.

<sup>108</sup> Il diritto all'oblio rientra nell'ambito dei diritti della personalità e, pur avendo origine giurisprudenziale, è stato riconosciuto, per la prima volta, in Italia al comma 1 dell'articolo 11 "Diritto all'oblio" della Dichiarazione dei diritti di internet che è stata emanata nel 2015. Oggi è disciplinato dall'art. 3 del Testo unico dei doveri del giornalista e dall'art. 17 del Regolamento GDPR.

<sup>109</sup> Corte di Giustizia Europea del 13 maggio 2014, causa C-131/12 *Mario Costeja González e AEPD contro Google Spain e Google Inc*.

<sup>110</sup> Per un approfondimento sul tema, tra i primi commentatori si veda C. Bovino, "Go-

va il suo nome nel motore di ricerca del gruppo *Google* (*Google Search*), otteneva dei *link* verso due pagine del quotidiano risalenti al 1998, che riportavano un annuncio in cui figurava il nome del ricorrente per una vendita all'asta di immobili collegata a un procedimento esecutivo derivante da debiti contratti con il sistema previdenziale.

Il ricorrente ha chiesto che fosse ordinato, da un lato, al giornale di sopprimere o modificare le pagine suddette così che i suoi dati personali non vi comparissero più (o comunque di ricorrere ad alcuni strumenti forniti dai motori di ricerca per proteggere questi dati), dall'altro lato, a *Google Spain* o a *Google Inc*. di eliminare o di occultare i suoi dati personali, in modo che non comparissero più tra i risultati di ricerca e non figurassero più nei *link* del giornale.

L'AEPD aveva respinto il reclamo nella parte in cui era diretto contro il giornale (la pubblicazione delle informazioni era legalmente giustificata, perché fatta su ordine del Ministero del Lavoro e degli Affari sociali allo scopo di dare la massima pubblicità alla vendita pubblica e raccogliere il maggior numero di partecipanti all'asta), ma lo aveva accolto<sup>111</sup> nella parte in cui era diretto contro *Google Spain* e *Google Inc*.

*Google Spain* e *Google Inc*. chiedevano l'annullamento della decisione dell'AEPD alla Suprema Corte spagnola. Questa, dopo aver sospeso il procedimento, si era rivolta alla Corte di Giustizia<sup>112</sup>.

*ogle è responsabile del trattamento dei dati personali che appaiono sulle pagine web pubblicate da terzi*", in *Quotidiano giuridico*, 14 maggio 2014.

<sup>111</sup> Secondo l'AEPD, infatti, i gestori di motori di ricerca sono tenuti al rispetto delle norme in materia di protezione dei dati (poiché effettuano un trattamento di dati per il quale sono responsabili e agiscono quali intermediari della società dell'informazione).

<sup>112</sup> Nel dettaglio, la Corte ha chiesto alla Corte di Giustizia di interpretare sia l'art. 8

La Corte di Giustizia ha confermato la fondatezza delle richieste del cittadino spagnolo, affermando che: *“se vi sono link a dati personali che figurano nell’elenco dei risultati delle ricerche, i gestori dei motori di ricerca come Google devono rimuoverli. Si tratta, infatti, di un vero e proprio ‘trattamento dei dati personali’ soggetto alla normativa sulla privacy, e meritevole della relativa tutela, nella quale deve essere ricompresa anche la mera indicizzazione di articoli precedentemente pubblicati in versione cartacea.”*

La Corte ha inoltre precisato che il trattamento dei dati personali effettuato dal gestore di un motore di ricerca si distingue da quello effettuato dagli editori di siti web. A parere della Corte un’attività effettuata esclusivamente a scopi giornalistici può beneficiare delle deroghe previste all’art. 9 della direttiva n. 95/46/CE<sup>113</sup>, mentre non integra tale ipotesi il trattamento effettuato dal gestore di un motore di ricerca. La sentenza della Corte di Giustizia in realtà non ha creato una nuova definizione di diritto all’oblio, ma ha sancito il diritto di un soggetto a non essere trovato *online*.

Successivamente, il diritto all’oblio è stato inserito nell’articolo 17 del Regolamento GDPR, che ha previsto il diritto del sog-

della Carta dei diritti fondamentali dell’Ue, sia gli artt. 2, lett. b) e d), 4, par. 1, lett. a) e c), 12, lett. b), e 14, comma 1, lett. a), Dir. n. 95/46/CE (tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché libera circolazione di tali dati).

**113** *“Trattamento di dati personali e libertà d’espressione. Gli Stati membri prevedono, per il trattamento di dati personali effettuato esclusivamente a scopi giornalistici o di espressione artistica o letteraria, le esenzioni o le deroghe alle disposizioni del presente capo e dei capi IV e VI solo qualora si rivelino necessarie per conciliare il diritto alla vita privata con le norme sulla libertà d’espressione”.* Tale direttiva è stata abrogata dall’articolo 94 del Regolamento 27 aprile 2016, n. 2016/679/UE, a decorrere dal 25 maggio 2018. Tuttavia, il rapporto tra diritto all’oblio ed esercizio della professione di giornalista è rimasto disciplinato dall’articolo 3 del Testo Unico, come nel prosieguo della narrazione verrà spiegato.

getto interessato alla *“cancellazione dei dati personali che lo riguardano senza ingiustificato ritardo e il titolare del trattamento ha l’obbligo di cancellare senza ingiustificato ritardo i dati personali”* in questi casi: 1) quando i dati personali non sono più necessari; 2) quando il soggetto interessato ha revocato il consenso, precedentemente accordato; 3) quando i dati personali sono stati trattati in maniera illecita; 4) quando l’interessato si è opposto al trattamento dei dati personali. È inoltre previsto che si debba procedere alla cancellazione dei dati quando vi è la necessità di procedere all’adempimento *“di un obbligo legale previsto dal diritto dell’Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento”*.

La citata sentenza e il Regolamento GDPR, come appare evidente, non incidono sull’attività giornalistica, il cui unico *“faro”* è l’art. 3 del Testo unico dei doveri del giornalista, che recita come segue: *“Identità personale e diritto all’oblio. Il giornalista: rispetta il diritto all’identità personale ed evita di far riferimento a particolari relativi al passato, salvo quando essi risultino essenziali per la completezza dell’informazione; nel diffondere a distanza di tempo dati identificativi del condannato valuta anche l’incidenza della pubblicazione sul percorso di reinserimento sociale dell’interessato e sulla famiglia, specialmente se congiunto (padre, madre, fratello) di persone di minore età; considera che il reinserimento sociale è un passaggio complesso, che può avvenire a fine pena oppure gradualmente, e usa termini appropriati in tutti i casi in cui un detenuto usufruisce di misure alternative al carcere o di benefici penitenziari; tutela il condannato che sceglie di esporsi ai media, evitando di identificarlo solo con il reato commesso e valorizzando il percorso di reinserimento che sta compiendo; non pubblica i nomi di chi ha subito violenze*

*sessuali né fornisce particolari che possano condurre alla loro identificazione a meno che ciò sia richiesto dalle stesse vittime; non pubblica i nomi dei congiunti di persone coinvolte in casi di cronaca, a meno che ciò sia indispensabile alla comprensione dei fatti, e comunque non li rende noti nel caso in cui si metta a rischio la loro incolumità; non diffonde altri elementi che ne rendano possibile l'identificazione o l'individuazione della residenza; presta cautela nel diffondere ogni elemento che possa condurre all'identificazione dei collaboratori dell'autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza, soprattutto quando ciò possa mettere a rischio l'incolumità loro e delle famiglie."*

In sintesi, il diritto all'oblio sulle proprie vicende personali deve essere riconosciuto a ogni persona, ma il giornalista ha l'obbligo, caso per caso, di bilanciarlo con il diritto della collettività a essere informata e aggiornata sui fatti da cui dipende la formazione dei propri convincimenti, anche quando possa derivarne discredito alla persona che è titolare di quel diritto. Là dove vi sia stata continenza di espressione nell'evocare una vicenda occorsa anni prima, e sussista rilevanza pubblica attuale della notizia, il diritto all'oblio della persona cui la riproposizione dell'accadimento possa recare discredito cede di fronte al diritto della collettività a essere informata e aggiornata su fatti<sup>114</sup>. I beni individuali della riservatezza e della reputazione si inchinano all'interesse pubblico all'informazione, quando la notizia è attuale: tornano però a essere prevalenti se, con il trascorrere del tempo, scema l'interesse pubblico. La notizia che torna attuale – perché a esempio il suo protagonista si propone per un ruolo o un incarico pub-

<sup>114</sup> Così Cass. Pen., Sez. V, 22 giugno 2017, n. 38747.

blico – può giustificare una nuova compressione dei beni individuali, ma deve trovare un nuovo punto di equilibrio con il diritto all'oblio, la cui maturazione, nel frattempo, può aver lenito o rimarginato l'offesa arrecata alla reputazione dalla notizia a suo tempo diffusa ovvero, addirittura, ricostituito la stessa reputazione ove questa, per la gravità della vicenda, fosse stata distrutta dalla legittima informazione<sup>115</sup>. Se la riattualizzazione dell'interesse pubblico rende lecita una nuova pubblicazione di fatti già resi noti, la divulgazione della notizia originaria deve però essere accompagnata dall'informazione relativa ai suoi successivi sviluppi, in modo che il soggetto venga rappresentato nella sua attuale identità e non secondo quella, parziale o superata, emergente dai soli avvenimenti del passato disgiunti da eventuali fatti, o comportamenti, sopravvenuti<sup>116</sup>. Qualora, quindi, una vicenda avvenuta in epoca passata abbia registrato una successiva evoluzione, non può assolutamente prescindere dall'informazione in ordine a quest'ultima: altrimenti la notizia, originariamente completa e vera, diviene parziale e inesatta. Cioè sostanzialmente falsa e, pertanto, potenzialmente lesiva dell'onorabilità dell'interessato o della sua identità personale<sup>117</sup>.

Sin qui detto vale per il giornalista.

<sup>115</sup> P. Cedon (a cura di), *"Trattato dei nuovi danni"*, 2011, Vol. 2, Padova, p. 459.

<sup>116</sup> M. Bellante, *"Diritto all'identità personale e obbligo di aggiornamento degli archivi storici di testate giornalistiche"*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2013, 5, p. 1070.

<sup>117</sup> Così si è espressa Cass. Civ., Sez. III, 5 aprile 2012, n. 5525, secondo la quale: *"Il sistema introdotto con il D.Lgs. n. 196 del 2003 (Codice della Privacy), informato al prioritario rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e della dignità della persona, è caratterizzato dalla necessaria rispondenza del trattamento dei dati personali a criteri di proporzionalità, necessità, pertinenza e non eccedenza allo scopo, costituendo questo un vero e proprio limite intrinseco del trattamento lecito dei dati personali, che trova incontro nella compartecipazione dell'interessato nella utilizzazione dei medesimi. A*

Diverso discorso vale per gli archivi storici delle testate giornalistiche nei quali sono conservati gli articoli di stampa già oggetto di pubblicazione, contenenti dati personali.

Il diritto all'aggiornamento dei dati personali, in termini generali, era previsto, prima dell'entrata in vigore del Regolamento GDPR, dall'art. 7<sup>118</sup>, comma 3, D.Lgs. n. 196/2003. Con il d.lgs. n. 101/2018 l'intero articolo 7 è stato soppresso, e la materia è ora disciplinata dall'articolo 17 del medesimo Regolamento, in precedenza richiamata. Il Regolamento GDPR non ha però previsto una norma che disciplini in modo specifico gli obblighi di aggiornamento degli archivi storici delle testate giornalistiche. Pertanto, si devono richiamare le decisioni del Garante<sup>119</sup> per la

*questi, invero, spetta il diritto di conoscere in ogni momento chi possiede i suoi dati personali e come li adopera, nonché di opporsi al trattamento degli stessi, ancorché pertinenti allo scopo della raccolta, ovvero di ingerirsi al riguardo, chiedendone la cancellazione, la trasformazione, il blocco, ovvero la rettificazione, l'aggiornamento, l'integrazione, a tutela della proiezione dinamica dei propri dati personali e del rispetto della propria attuale identità personale o morale. Posta la necessaria rispondenza del trattamento dei dati personali ai criteri di proporzionalità, necessità, pertinenza e non eccedenza allo scopo, spetta all'interessato al trattamento, a tutela della proiezione dinamica dei suoi dati personali e della sua attuale identità personale o morale, il diritto di conoscere in ogni momento chi possiede i dati e le relative modalità di utilizzo con la possibilità di opporsi al trattamento degli stessi ovvero di chiederne la cancellazione, la trasformazione, il blocco, la rettifica, l'aggiornamento o l'integrazione".*

**118** Il quale prevedeva che: "L'interessato ha diritto di ottenere: a) l'aggiornamento, la rettificazione ovvero, quando vi ha interesse, l'integrazione dei dati; b) la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco dei dati trattati in violazione di legge, compresi quelli di cui non è necessaria la conservazione in relazione agli scopi per i quali i dati sono stati raccolti o successivamente trattati; c) l'attestazione che le operazioni di cui alle lettere a) e b) sono state portate a conoscenza, anche per quanto riguarda il loro contenuto, di coloro ai quali i dati sono stati comunicati o diffusi, eccettuato il caso in cui tale adempimento si rivela impossibile o comporta un impiego di mezzi manifestamente sproporzionato rispetto al diritto tutelato".

**119** La prima risale al 10 novembre 2004, avente ad oggetto "Reti telematiche e Internet - Motori di ricerca e provvedimenti di Autorità indipendenti: le misure necessarie a garantire il c.d. "diritto all'oblio". Sul tema, con le medesime conclusioni si è espresso anche con la decisione del 15 settembre 2016.

protezione dei dati personali, secondo le quali le informazioni presenti negli archivi storici delle testate giornalistiche non dovrebbero essere rese consultabili attraverso i generici motori di ricerca, ma solo attraverso quelli interni all'archivio. Sotto questo ultimo aspetto, va segnalato che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>120</sup> sta consolidando una giurisprudenza piuttosto favorevole all'intangibilità degli archivi storici *on line* delle testate giornalistiche, mettendo in guardia gli Stati membri dai "rischi di un accertamento in sede giudiziaria delle richieste di rimozione presentate da individui a danno di organi di stampa, perché questo potrebbe spingere gli organi di informazione a omettere notizie di interesse generale che la collettività a diritto di ritrovare negli archivi digitali"<sup>121</sup>.

Il ragionamento della Corte si fonda sul presupposto che la raccolta, la registrazione, la conservazione e la diffusione di notizie acquisite nell'ambito dell'attività giornalistica, e per gli scopi propri di tale attività, si differenziano nettamente, per la loro natura, dalla memorizzazione e dal trattamento di dati personali a opera di banche dati per usi commerciali, o comunque non strettamente correlati all'esercizio di un diritto fondamentale dell'individuo, quale è la libertà di espressione. Che non può prescindere dal diritto di ciascuno di noi di fare ricerche su eventi del passato.

**120** Si veda, in particolare, la sentenza della Corte EDU del 28 giugno 2018, M.L. ET W.W. c. Germania.

**121** Marina Castellaneta, "Il diritto di cronaca supera quello all'oblio", Il Sole 24 Ore, 29 giugno 2018.

## 4.3 Diritto di cronaca, *privacy* e c.d. informativa *privacy* (liberatoria).

### Alcuni casi pratici

Sulla base dei principi e della normativa sin qui illustrati, è possibile ipotizzare alcuni casi pratici nei quali va operato un bilanciamento fra le esigenze di tutela della riservatezza e della reputazione individuali, da un lato, e quelle connesse all'esercizio di altri diritti fondamentali quali il diritto di informazione e di cronaca, dall'altro<sup>122</sup>.

#### 4.3.1 Raccolta e pubblicazione di dati e notizie da parte del giornalista

La premessa fondamentale è che la professione giornalistica si svolge senza autorizzazioni o censure. La raccolta, la registrazione, la conservazione e la diffusione di notizie su eventi e vicende relativi a persone, nell'ambito

**122** Il principio generale, valido per tutte le ipotesi, è che vi è legittimo esercizio del diritto di cronaca quando vengano rispettate le seguenti condizioni: a) la verità (oggettiva o anche soltanto putativa purché frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca e controllo del giornalista non solo sulla fonte ma anche sulla verità sostanziale) delle notizie, condizione che non sussiste quando, pur essendo veri i singoli fatti riferiti, siano dolosamente o anche colposamente taciuti altri fatti tanto strettamente ricollegabili ai primi da mutarne completamente il significato, ovvero quando i fatti riferiti siano accompagnati da sollecitazioni emotive ovvero da sottintesi, accostamenti, insinuazioni o sofismi obiettivamente idonei a creare nella mente del lettore o dell'ascoltatore false rappresentazioni della realtà oggettiva; b) la continenza e cioè il rispetto dei requisiti minimi di forma che debbono caratterizzare la cronaca e anche la critica (come ad esempio l'assenza di termini esclusivamente insultanti); c) l'interesse pubblico all'informazione in relazione alla qualità dei soggetti coinvolti, alla materia in discussione o altri caratteri del servizio giornalistico.

dell'attività giornalistica e per gli scopi propri di tale attività, si differenziano nettamente per la loro natura dalla memorizzazione e dal trattamento di dati personali ad opera di banche dati commerciali, o delle pubbliche amministrazioni.

A tal fine, come già anticipato, il Regolamento GDPR e il D.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, prevedono delle opportune deroghe in favore dell'attività giornalistica.

Quando il giornalista "*tratta*"<sup>123</sup> dati e notizie, è tenuto solo:

- a rendere note la propria identità, la propria professione e le finalità della raccolta salvo che ciò comporti rischi per la sua incolumità o renda altrimenti impossibile l'esercizio della funzione informativa;
- a evitare artifici e pressioni indebite.
- Possono essere trattati i dati personali relativi a circostanze o fatti resi noti direttamente dagli interessati o attraverso loro comportamenti in pubblico.

Fatta tale palese attività, il giornalista non è tenuto a fornire gli altri elementi dell'informativa di cui agli artt. 13 e 14 del Regolamento GDPR<sup>124</sup> e può conservare i dati raccolti per tutto il tempo necessario al perseguimento delle finalità proprie della sua professione.

**123** Secondo il Regolamento GDPR per «trattamento» si intende "*qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione.*"

**124** A titolo esemplificativo, in caso di raccolta presso l'interessato di dati che lo riguardano, il giornalista non è tenuto a fornire all'interessato, nel momento in cui i dati personali sono ottenuti, le seguenti informazioni: l'identità e i dati di contatto del titolare del trattamento e del suo rappresentante; i dati di contatto del responsabile della protezione dei dati, ove applicabile; le finalità del trattamento cui sono destinati i dati

### 4.3.2 Banche dati di uso redazionale

**S**e i dati personali sono raccolti presso banche dati di uso redazionale, le imprese editoriali sono tenute a rendere noti al pubblico, mediante annunci, almeno due volte l'anno, l'esistenza dell'archivio e il luogo dove è possibile esercitare i diritti previsti dal Regolamento GDPR.

In questi casi, le imprese editoriali indicano altresì il responsabile del trattamento al quale le persone interessate possono rivolgersi per esercitare i diritti previsti dal Regolamento. Gli oneri in questione non riguardano però gli archivi storici, per i quali valgono le regole espone nel precedente paragrafo, e quelli personali dei giornalisti, per quanto concerne le fonti delle notizie, in quanto funzionali all'esercizio della professione e all'esclusivo perseguimento delle relative finalità <sup>125</sup>.

personali nonché la base giuridica del trattamento; gli eventuali destinatari o le eventuali categorie di destinatari dei dati personali; l'intenzione del titolare del trattamento di trasferire dati personali a un paese terzo o a un'organizzazione internazionale; il periodo di conservazione dei dati personali oppure, se non è possibile, i criteri utilizzati per determinare tale periodo; l'esistenza del diritto dell'interessato di chiedere al titolare del trattamento l'accesso ai dati personali e la rettifica o la cancellazione degli stessi o la limitazione del trattamento dei dati personali che lo riguardano o di opporsi al loro trattamento, oltre al diritto alla portabilità dei dati; ecc. Qualora i dati non siano stati ottenuti presso l'interessato, il giornalista non è tenuto a fornire all'interessato le seguenti informazioni: l'identità e i dati di contatto del titolare del trattamento e, ove applicabile, del suo rappresentante; i dati di contatto del responsabile della protezione dei dati, ove applicabile; le finalità del trattamento cui sono destinati i dati personali nonché la base giuridica del trattamento; d) le categorie di dati personali in questione; gli eventuali destinatari o le eventuali categorie di destinatari dei dati personali; l'intenzione del titolare del trattamento di trasferire dati personali a un destinatario in un paese terzo o a un'organizzazione internazionale; ecc.

**125** Lo prevedono l'art. 2 della legge n. 69/1963 e l'art. 14, par. 5, lett. d), del Regolamento, nonché l'art. 138 del Codice *privacy*.

### 4.3.3 Pubblicazione di foto

**I**l giornalista non può esporre, riprodurre o mettere in commercio fotografie senza il consenso dell'interessato <sup>126</sup>.

Non occorre il consenso della persona quando la riproduzione dell'immagine è giustificata dalla notorietà o dall'ufficio pubblico coperto, da necessità di giustizia o di polizia, da scopi scientifici, didattici o culturali, o quando la riproduzione è collegata a fatti, avvenimenti, cerimonie di interesse pubblico o svoltisi in pubblico.

La fotografia non può tuttavia essere esposta o messa in commercio, quando l'esposizione o messa in commercio rechi pregiudizio all'onore, alla reputazione od anche al decoro della persona ritrattata.

Salvo rilevanti motivi di interesse pubblico o comprovati fini di giustizia e di polizia, il giornalista non riprende né produce immagini e foto di persone in stato di detenzione senza il consenso dell'interessato.

### 4.3.4 Tutela dei minori – Foto e riprese

**A**l fine di tutelarne la personalità, il giornalista non pubblica i nomi dei minori coinvolti in fatti di cronaca, né fornisce particolari in grado di condurre alla loro identificazione. La tutela della personalità del minore si estende,

**126** Lo stabiliscono gli articoli 87 e seguenti della legge n. 633/1941 recante le disposizioni in materia di *"Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio"*. Il giornalista, infatti, deve attenersi anche alle norme contenute nella l. n. n. 633/1941 quando diffonde fotografie riguardanti persone. Si precisa che il consenso alla pubblicazione della propria immagine costituisce un negozio unilaterale, avente ad oggetto non il diritto, personalissimo ed inalienabile, all'immagine ma soltanto l'esercizio di tale diritto, sicché, sebbene possa essere occasionalmente inserito in un

tenuto conto della qualità della notizia e delle sue componenti, ai fatti che non siano specificamente reati. Il diritto del minore alla riservatezza deve essere sempre considerato come primario rispetto al diritto di critica e di cronaca; qualora, tuttavia, per motivi di rilevante interesse pubblico e fermo restando i limiti di legge, il giornalista decida di diffondere notizie o immagini riguardanti minori, dovrà farsi carico della responsabilità di valutare se la pubblicazione sia davvero nell'interesse oggettivo del minore, secondo i principi e i limiti stabiliti dalla "Carta di Treviso".

Di contro deve ritenersi del tutto lecita la pubblicazione di immagini, non oscurate, del minore ritratto in luoghi pubblici insieme ai genitori in situazioni tranquille e positive per il bambino. Non essendoci pericolo per lo sviluppo del minore non c'è necessità di oscurarne il volto. Purché, ovviamente, le immagini siano state acquisite in modo corretto e il minore stesso o i suoi genitori non si siano opposti alla pubblicazione.

#### 4.3.5 Uso di tecniche invasive e tutela del domicilio

**L**a normativa in vigore cerca di bilanciare l'uso di tecniche aggressive con la tutela dei diritti delle persone, e in particolare del domicilio e dei luoghi di privata dimora. Riprendere immagini all'interno di luoghi di privata dimora è vietato dalla legge, in considerazione dell'inviolabilità del do-

contratto, il consenso resta distinto ed autonomo dalla pattuizione che lo contiene ed è sempre revocabile, qualunque sia il termine eventualmente indicato per la pubblicazione consentita ed a prescindere dalla pattuizione convenuta, che non integra un elemento del negozio autorizzativo (Cass. Civ., Sez. I, 29/01/2016, n. 1748).

micilio, ex art. 14 Cost. Il Garante privacy ha però ritenuto pubblicabili le foto riprese in luoghi liberamente osservabili dall'esterno. La tutela del domicilio e degli altri luoghi di privata dimora si estende ai luoghi di cura, detenzione o riabilitazione.

#### 4.3.6 Cronaca giudiziaria

**A**l trattamento dei dati relativi a procedimenti penali non si applica il limite previsto dall'art. 10 del Regolamento GDPR<sup>127</sup>, richiamato dall'art. 2-octies del Codice *Privacy*.

In particolare, è lecito pubblicare gli atti processuali, riportare i contenuti delle udienze e l'esito di un processo, sempre che vi sia un interesse pubblico al fatto, che il fatto sia vero e l'esposizione abbia una forma civile.

Nell'esercizio del diritto di cronaca giornalistica, il presupposto della verità di una notizia mutuata da un provvedimento giudiziario sussiste solo allorché essa sia fedele al contenuto del provvedimento stesso, senza alterazioni o travisamenti di sorta: non è quindi sufficiente la mera verosimiglianza, in quanto il sacrificio della presunzione di non colpevolezza richiede che non si esorbite da ciò che è strettamente necessario ai fini informativi. Eventuali inesattezze, pur secondarie o marginali, possono considerarsi irrilevanti, ai fini della lesione

<sup>127</sup> Reg. Eu. n. 679 del 2016, articolo 10: "Trattamento dei dati personali relativi a condanne penali e reati, Il trattamento dei dati personali relativi alle condanne penali e ai reati o a connesse misure di sicurezza sulla base dell'articolo 6, paragrafo 1, deve avvenire soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica o se il trattamento è autorizzato dal diritto dell'Unione o degli Stati membri che preveda garanzie appropriate per i diritti e la libertà degli interessati. Un eventuale registro completo delle condanne penali deve essere tenuto soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica".

dell'altrui reputazione, solo qualora si riferiscano a particolari di scarso rilievo e privi di qualsiasi valore informativo e, pertanto, siano del tutto inidonee a determinarne o aggravarne la valenza diffamatoria.

Il giornalista può pubblicare anche dati sensibili e giudiziari senza dover ottenere il consenso dall'interessato, quando vi è l'interesse pubblico, i dati sono stati raccolti in modo lecito e corretto, e la diffusione degli stessi avviene nei limiti dell'essenzialità dell'informazione riguardo a fatti di interesse pubblico.

### 4.3.7 Intercettazioni di conversazioni

**P**er la pubblicazione delle intercettazioni i giornalisti sono tenuti a selezionare il materiale da pubblicare alla luce del principio di essenzialità dell'informazione, evitando riferimenti a persone non interessate ai fatti e comunque garantendo sempre la dignità delle persone.

Nel caso di pubblicazione del contenuto di intercettazioni telefoniche non più coperte da segreto investigativo, relative a persona non coinvolta nel procedimento penale come parte e potenzialmente lesive del suo onore, della sua reputazione, della sua riservatezza o di altri suoi interessi primari, l'esercizio del diritto di cronaca non esime il giornalista dal dovere di accertare, sempre e in concreto, l'esistenza dell'interesse pubblico alla conoscenza del fatto, che sussiste qualora l'informazione sia rilevante per assicurare il controllo dell'opinione pubblica sulle vicende e sulle modalità dell'esercizio, da parte dello Stato, della pretesa punitiva nei confronti dell'indagato<sup>128</sup>.

<sup>128</sup> Cass. Civ., Sez. III Sent., 10 ottobre 2014, n. 21404.

Infine, per completezza, si segnala che con la recente riforma del codice penale e del codice di procedura penale ("Riforma Orlando" del 2017), è stato sostanzialmente equiparato alle intercettazioni delle conversazioni il c.d. *trojan*<sup>129</sup> o captatore informatico. Questo strumento investigativo consente alla magistratura e alla polizia giudiziaria la possibilità di acquisire una mole incredibile di dati personali, che possono poi finire anche sul tavolo del giornalista, che li può sempre pubblicare: sotto il profilo deontologico, tuttavia, dovrà essere ancor più rispettoso del principio dell'essenzialità dell'informazione, per evitare la pubblicazione di dati personali che sia inutile sotto il profilo informativo e, invece, dannosa per la reputazione del diretto interessato.

Sempre in tema di intercettazioni, la riforma Orlando aveva annunciato un nuovo regime di secretazione delle intercettazioni telefoniche, prevedendo una "stretta" nella possibilità di riportare negli atti giudiziari il contenuto delle conversazioni, e un'udienza in camera di consiglio per selezionare e valutare quante delle intercettazioni raccolte fossero utilizzabili rispettando le esigenze delle indagini: ciò al fine di tutelare la riservatezza delle comunicazioni e delle conversazioni delle persone occasionalmente coinvolte e delle comunicazioni comunque non rilevanti ai fini di giustizia penale. L'art. 2 del

<sup>129</sup> Per comprendere la portata dirompente che il predetto strumento potrà assumere nei procedimenti penali e, di conseguenza, nel trattamento dei dati personali da parte del giornalista che si occupa di cronaca giudiziaria, si precisa che il trojan è un malware occultamente installato dall'inquirente su un apparecchio elettronico dotato di connessione internet attiva, il quale consente in ogni momento all'attaccante di captare tutto il traffico dati (sia in entrata che in uscita), di attivare da remoto il microfono e la telecamera registrandone le attività, di perquisire gli hard disk e di fare copia integrale del loro contenuto, di intercettare tutto quanto digitato sulla tastiera, di fotografare le immagini e i documenti visualizzati.

decreto "Milleproroghe" del 25 luglio 2018, ha previsto una proroga dell'entrata in vigore della riforma delle intercettazioni. In attesa dell'entrata in vigore delle novità<sup>130</sup>, in ogni caso, il giornalista deve essere particolarmente attento a evitare la pubblicazione di conversazioni intercettate quando non sono strettamente necessarie sotto il profilo informativo. E, quando decide di procedere alla pubblicazione, deve cercare di dare al lettore un quadro il più esaustivo del contesto in cui la conversazione intercettata si colloca, evitando decontestualizzazioni che ne snaturino la portata reale.

**130** Ad oggi, l'entrata in vigore è prevista per il 31 luglio 2019.

# CAPITOLO 5

## Publicità e politica

### 5.1 Libertà di espressione e comunicazione politica

**C**ome abbiamo visto nei capitoli precedenti, uno degli aspetti fondamentali che caratterizzano, o meglio devono caratterizzare, il giornalismo, e l'attività del singolo giornalista, è la salvaguardia della propria indipendenza, nell'interesse dell'opinione pubblica. Un tema assai rilevante e attuale, dalla realtà locale a quella nazionale, che si deve relazionare con un contesto normativo e sociale frastagliato e molto complicato, soprattutto nei settori dell'informazione politica e radiotelevisiva, dove gli interessi commerciali, e non solo, sono molteplici e non sempre legittimi.

Non è questa la sede per complesse dissertazioni giuridiche, che poi spesso rimangono fine a se stesse senza nulla aggiungere al lettore. A conclusione di queste lezioni di diritto dell'informazione, si impone tuttavia una rapida panoramica sulle principali leggi e regole deontologiche in materia auspicando di offrire un contributo agile e concreto alla conoscenza di chi legge, nel contempo stimolandone la curiosità a saperne di più. Due sono i temi principali legati all'informazione politica:

la disciplina della propaganda politica per mezzo del sistema radiotelevisivo e la regolamentazione della pubblicazione dei sondaggi elettorali con cui vengono rilevati gli orientamenti politici della pubblica opinione. Fino agli anni '90 il nostro ordinamento non ha mai avuto una legge che regolamentasse la propaganda politica sui mezzi di informazione. Neppure la legge n. 223 del 6 agosto 1990 (legge Mammi), di riforma del sistema radiotelevisivo, prevedeva alcuna regola in materia di propaganda elettorale per radio o televisione. Le prime disposizioni vengono introdotte solo tre anni dopo con le leggi di riforma dei sistemi elettorali degli enti locali e del Parlamento,<sup>131</sup> con significativo ritardo rispetto alle altre democrazie occidentali<sup>132</sup>. Solo nel 2000, con la legge n. 28 del 22 febbraio, il Parlamento ha emanato una legge organica e articolata in materia di comunicazione politica, che insegue due obiettivi principali: disciplinare la comunicazione politica in ogni periodo dell'anno (e quindi non solo nell'imminenza di consultazioni politiche, referendarie o amministrative) e garantire la *par condicio* delle forze politiche in televisione, prevedendo spazi gratuiti sulle emittenti nazionali per tutti i partecipanti alle competizioni elettorali. Tre anni dopo, con la legge n. 313 del 6 novembre 2003, il Parlamento ha ampliato la possibilità delle emittenti locali di trasmettere messaggi politici autogestiti a titolo oneroso. Quest'ultima è una legge da più parti contestata, poiché ritenuta contrastante con l'orientamento della Corte Costituzionale per cui le regole in materia di comunicazione politica devono poter "porre tutti in condizione di parità; ad assicurare, cioè, che in uno dei momenti essenziali

**131** Leggi nn. 81 e 515 del 1993.

**132** Chi vuole approfondire legga Lamarque, in "Percorsi di diritto dell'informazione", cit., e l'accurata bibliografia ivi richiamata.

per lo svolgimento della vita democratica, questa non sia di fatto ostacolata da situazioni economiche di svantaggio o politiche di minoranza."<sup>133</sup> Nel 2002, la Corte Costituzionale è tornata sul tema della comunicazione politica, investita a giudicare alcune questioni di legittimità della legge n. 28 del 2000, pronunciando la sentenza n. 155. Una decisione che ha respinto le censure di illegittimità sollevate, spiegando che "i principi fondanti del nostro Stato esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale". Da ciò "deriva l'imperativo costituzionale che il diritto all'informazione, garantito dall'articolo 21 della Costituzione, venga qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti – sia dall'obiettività e dalla continuità dell'attività di informazione erogata". La regolamentazione della comunicazione politica sulle televisioni deve essere più rigorosa rispetto a quella prevista per la stampa poiché "è noto e costante il riconoscimento della peculiare diffusività e pervasività del messaggio televisivo, così da giustificare l'adozione, soltanto nei confronti della emittenza radiotelevisiva, di una rigorosa disciplina capace di impedire qualsiasi improprio condizionamento nella formazione della volontà degli elettori". Si tratta di considerazioni che, a neanche dieci anni di distanza, non possono che valere anche per *internet*, "nuovo mondo" dell'informazione e della comunicazione refrattario a qualsivoglia forma di disciplina, ma che invece non

**133** Sentenze nn. 48 del 1964 e 138 del 1985.

può più prescindere da una regolamentazione globale (altrimenti inoperativa) per i grandi interessi economici, le nuove forme di esercizio dell'attività imprenditoriale che caratterizzano i principali operatori economici del settore, la moltitudine di dati personali che vi immettiamo, e per l'imparagonabile capacità di diffusione, come ha dimostrato ciò che è accaduto recentemente nei paesi arabi<sup>134</sup>.

Grandi opportunità, per quella che è già una realtà, purchè venga evitato che le zone d'ombra che sporcano la rete prendano il sopravvento sui diritti della personalità.

## 5.2 La disciplina dei sondaggi d'opinione e la Carta dei doveri dei giornalisti degli uffici stampa

**C**omprendere ciò che l'opinione pubblica pensa prima di una competizione elettorale, o conoscere il livello di consenso di cui si gode mentre si amministra la cosa pubblica, è evidentemente importante per chi fa, o comunque si occupa, di politica.

Gli strumenti di rilevazione del pensiero della popolazione sono i sondaggi, cioè "una scienza del probabile che si fonda su criteri rigorosi"<sup>135</sup>.

Quando però i sondaggi vengono utilizzati, o divulgati, in modo non corretto, possono influenzare scorrettamente l'opinione pubblica, manipolandola e arrecando un grande danno alla democrazia.

<sup>134</sup> Camera – Pollicino "La legge è uguale anche sul Web", cit.

<sup>135</sup> De Vito, in "La deontologia del giornalista", cit., p. 171.

Per evitare tali distorsioni, il 7 aprile del 1995, il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti e l'associazione degli istituti demoscopici (Assirm) hanno emanato una carta deontologica che enuncia le regole di comportamento per la correttezza delle informazioni sui sondaggi, che sono tenuti a rispettare sia i giornalisti che i committenti e gli istituti demoscopici.

La Carta spiega bene che "è dovere imprescindibile fornire all'utente/ascoltatore tutte le informazioni necessarie e indispensabili per valutare l'attendibilità dei dati, la loro completezza, la loro rilevanza e significatività rispetto ai temi trattati e alle conclusioni tratte. Dovranno altresì essere forniti tutti i riferimenti necessari a spiegare in modo corretto le eventuali discordanze tra risultati apparentemente simili".

È gravemente lesivo dell'etica professionale "presentare come sondaggi una serie di informazioni che non corrispondono alle regole per potere essere definite tali" poiché l'utente "può essere influenzato dall'autorevolezza connessa con il termine sondaggi e attribuire alle informazioni diffuse una credibilità totalmente diversa rispetto alle stesse informazioni presentate come libere opinioni di questo o quel gruppo di cittadini o soggetti politici."

Anche per tali ragioni, è vietata la pubblicazione e la diffusione di sondaggi pre – elettorali nei 15 giorni che precedono le consultazioni, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 28 del 2000.

A seguito dell'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni<sup>136</sup>, quest'ultima ha redatto il regolamento che detta i criteri per la pubblicazione e la diffusione dei sondaggi sui mass media, licenziato definitivamente il 25 luglio del 2002<sup>137</sup>.

<sup>136</sup> Legge n. 249 del 31 luglio 1997.

<sup>137</sup> Consultabile sul sito [www.agcom.it](http://www.agcom.it).

È quindi dovere del giornalista che pubblica o diffonde i risultati dei sondaggi d'opinione (così come dell'istituto demoscopico che li effettua) indicare il soggetto che ha realizzato il sondaggio, il committente, l'acquirente, i criteri seguiti per la formazione del campione, il metodo di raccolta delle informazioni e di elaborazione dei dati, il numero delle persone interpellate, l'universo di riferimento, le domande rivolte, la percentuale delle persone che hanno risposto a ciascuna domanda e la data in cui il sondaggio è stato realizzato.

Tali regole, opponibili al singolo giornalista, ai mezzi di comunicazione, e agli istituti demoscopici, difficilmente invece lo sono per gli esponenti politici, che possono decidere di citare strumentalmente sondaggi in un'ottica, non di per sé giuridicamente illegittima, di affermazione elettorale.

In tali casi, sta alla capacità critica del giornalista inquadrare nella giusta prospettiva, per l'opinione pubblica, il messaggio politico che si nasconde dietro la citazione di sondaggi di provenienza generica, perché ad esempio non palesano il campione su cui sono stati effettuati oppure non indicano il periodo a cui si riferiscono i rilievi, in modo da essere utilizzati come strumenti di ricerca del consenso.

Nell'ottica di rimarcare l'indipendenza dei giornalisti si colloca anche la Carta dei doveri dei giornalisti degli uffici stampa, adottata il 26 febbraio 2002 dal gruppo speciale uffici stampa dell'Ordine Nazionale.

E poi aggiornata il 25 marzo 2010.

L'obiettivo, duplice, di tale carta deontologica è quello di garantire la massima trasparenza nell'attività degli uffici stampa, in particolare delle pubbliche amministrazioni, dato che al diritto delle istituzioni di informare sulla propria attività

risponde quello dell'opinione pubblica di essere informati in modo puntuale, chiaro e tempestivo.

I giornalisti che operano negli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni sono quindi tenuti "ad osservare non solo le norme stabilite per il pubblico dipendente, ma anche quelle deontologiche fissate dalla legge istitutiva dell'Ordine dei giornalisti e quelle enunciate nei documenti ufficiali dell'Ordine stesso e che regolano eticamente la professione."

A tale fine, "il giornalista deve dividere nettamente il compito degli altri soggetti previsti dalle norme di legge in materia di informazione e comunicazione da quello di operatore dell'ufficio stampa, evitando situazioni di confusione nelle quali il dovere di informare in maniera obiettiva e accurata può finire col confliggere con le esigenze di una informazione personalistica e subordinata all'immagine."

Anche se opera nelle istituzioni, un giornalista non deve mai dimenticare quali sono le prerogative della sua professione, evitando perciò "di assumere collaborazioni, incarichi o responsabilità che possano comunque inficiare la sua funzione di imparziale e attendibile operatore dell'informazione".

Il giornalista di un ufficio stampa istituzionale deve perciò prestare particolare attenzione a utilizzare "la propria specificità professionale non solo per rendere riconoscibile l'istituzione ma per farla comprendere e rispettare" nonché al rispetto delle regole e delle leggi che tutelano la *privacy*, difendendo sempre la propria autonomia e la propria credibilità professionale.

Per quanto difficile, non va mai dimenticato, del resto, che l'informazione è una cosa diversa dall'attività di comunicazione e promozione, cosa di per sé legittima, purchè venga

sempre evidenziata la natura del ruolo rivestito e quella del messaggio veicolato.

### **5.3 Informazione e pubblicità commerciale: *markette verboten!***

Il tema dell'indipendenza del giornalista rispetto a condizionamenti esterni si pone frequentemente anche in relazione al rapporto tra informazione e pubblicità. Non a caso la Carta dei doveri del giornalista dedica il secondo paragrafo a questo argomento, spiegando che "i cittadini hanno il diritto di ricevere un'informazione corretta, sempre distinta dal messaggio pubblicitario e non lesiva degli interessi dei singoli. I messaggi pubblicitari devono essere sempre e comunque distinguibili dai testi giornalistici attraverso chiare indicazioni. Il giornalista è tenuto all'osservanza dei principi fissati dal protocollo d'intesa sulla trasparenza dell'informazione e dal contratto nazionale di lavoro giornalistico; deve sempre rendere riconoscibile l'informazione pubblicitaria e deve comunque porre il pubblico in grado di riconoscere il lavoro giornalistico dal messaggio promozionale."

Il protocollo d'intesa richiamato dalla Carta dei doveri risale al 14 aprile del 1998, ed è stato sottoscritto dalla Federazione nazionale della stampa, dall'Ordine Nazionale e dalle principali associazioni e federazioni del settore pubblicitario.

Al fine di evitare conflitti d'interesse, "per l'attività professionale non si dovrà accettare, richiedere od offrire (anche col consenso del datore di lavoro o committente) compensi di alcun genere che possano confondere o sovrapporre i ruoli professionali."

Il giornalista, inoltre, "in ragione della sua responsabilità 'in proprio' dell'informazione" deve operare una "verifica preventiva di attendibilità e di correttezza di quanto viene diffuso e l'adeguata correzione di informazioni che, dopo la loro diffusione, si rivelino non esatte, specialmente quando tali notizie possono risultare ingiustamente lesive o dannose per singole persone, enti o categorie."

Il contratto di lavoro giornalistico, all'articolo 4 prevede che "allo scopo di tutelare il diritto del pubblico a ricevere una corretta informazione, distinta e distinguibile dal messaggio pubblicitario e non lesiva degli interessi dei singoli, i messaggi pubblicitari devono essere chiaramente individuabili come tali e quindi distinti anche attraverso apposita indicazione, dai testi giornalistici".

In quest'ottica si pongono anche la Carta emanata nel 2009 dall'Ordine dei giornalisti della Lombardia sul giornalismo turistico, che riprende e specifica con chiarezza i principi enunciati dalle regole sopra richiamate<sup>138</sup> e l'articolo 23 del decreto legislativo n. 206 del 6 settembre 2005, per cui "la pubblicità deve essere chiaramente riconoscibile come tale. La pubblicità a mezzo stampa deve essere distinguibile dalle altre forme di comunicazione al pubblico, con modalità grafiche di evidente percezione."

Come abbiamo visto in precedenza, la Carta dei Doveri prevede una deroga per quelle iniziative del giornalista volte a promuovere obiettivi sociali, umanitari, culturali, religiosi, artistici, sindacali, purchè siano fatte a titolo gratuito, e comunque prive di carattere speculativo.

**138** Consultabile e scaricabile integralmente dal sito dell'Ordine dei giornalisti della Lombardia: [www.odg.mi.it](http://www.odg.mi.it).

Il rigore della giurisprudenza disciplinare nei confronti di quelle che il gergo giornalistico definisce efficacemente “marchette”, è consolidato e risalente nel tempo.

Tanto è che nel 2004 il Consiglio nazionale dell’Ordine ha adottato un documento di indirizzo volto a stigmatizzare le commistioni tra pubblicità e informazione sul presupposto che “nel quadro di un certo tipo di iniziative editoriali apertamente subordinate a esigenze di *marketing*, i giornalisti si sentono pesantemente e insistentemente pressati ad assumere funzioni che a loro non spettano e che in ogni caso mettono a rischio l’autorevolezza e la dignità del lavoro giornalistico e contemporaneamente non garantiscono al lettore la necessaria trasparenza e distinzione tra informazione e pubblicità.”

Una cosa è la pubblicità, un’altra è l’informazione e devono rimanere ben distinte agli occhi del lettore; un articolo apparentemente giornalistico che invece maschera uno spot pubblicitario comporta l’insorgere di una grave responsabilità disciplinare.

Ma quali sono i confini che distinguono un articolo giornalistico da una promozione pubblicitaria occulta? Lo spiega bene una decisione del Consiglio dell’Ordine dei giornalisti della Lombardia dell’11 giugno 1996<sup>139</sup>; “il lettore è un personaggio che si aspetta di acquisire informazioni da un altro personaggio, il giornalista, il quale, più informato di lui, gli dà notizie in merito a fatti e accadimenti narrandoli come sono accaduti e, dopo, commentandoli, in modo da consentire sempre la distinzione tra fatto e interpretazione o commento. E nel vissuto del lettore la libertà di chiedere un commento, di fruire di una interpre-

<sup>139</sup> In Camera – Consani, cit., p. 35.

tazione; di essere guidato in una serie di ragionamenti e/o di comportamenti, è un diritto inalienabile del quale il giornalista è tutore in prima persona.

Il giornalista ha dunque una sua immagine, e questa immagine è parte integrante del mondo con il quale il lettore si pone nei confronti dell’operatore della comunicazione. Per il lettore, il giornalista è come appare ed è proprio questo suo apparire che riesce a dare credibilità alla notizia. È una questione di fiducia basata sull’immagine. Se io penso che un giornalista sia serio, la notizia da lui data avrà per me una sua credibilità; se io penso che un giornalista sia un pubblicitario mascherato, la stessa notizia sarà da me vissuta come tutta pubblicità”.

Il confine tra servizio giornalistico e messaggio pubblicitario “camuffato” da notizia è spesso sfumato, e quindi va accertato caso per caso, sempre prestando particolare attenzione all’obiettivo che deve perseguire la funzione del giornalismo, ovvero “coltivare e difendere il diritto all’informazione dell’opinione pubblica ricercando e diffondendo ogni notizia o informazione che ritenga di pubblico interesse, nel rispetto della verità e con la maggiore accuratezza possibile”<sup>140</sup>.

Naturalmente anche i pubblicitari hanno i medesimi doveri dei professionisti di evitare conflitti di interesse in materia di iniziative pubblicitarie, dato che la permanenza nell’Ordine professionale impone il rispetto delle regole da parte di tutti gli iscritti.

Lo scopo del divieto deontologico è duplice e consiste nell’im-

<sup>140</sup> Ordine dei giornalisti della Lombardia n. 37 del 10 marzo 2009, che ha ritenuto deontologicamente illegittimo “il comportamento del giornalista che si limiti a suggerire un prodotto adeguato alle diverse esigenze del possibile compratore”. In Camera – Consani, cit. p. 9.

pedire che il giornalista sia condizionato da rapporti commerciali che possano influire sulla sua attività di informatore neutrale di notizie, e nel contempo tutelare l'opinione pubblica destinataria del messaggio pubblicitario impedendo che un giornalista possa garantire al prodotto sponsorizzato una sorta di valore aggiunto che gli deriva dalla propria immagine di comunicatore di notizie, professionista o pubblicitista che sia<sup>141</sup>. Anche il direttore di un giornale o di un periodico che consenta la pubblicazione di articoli che contengano messaggi pubblicitari occulti ne risponde disciplinarmente dato che è suo preciso dovere quello di "evitare la commistione informazione/pubblicità in base alla legge e al contratto collettivo" garantendo "la correttezza e la qualità dell'informazione; a questo fine è tenuto a verificare se la pubblicità sia chiaramente riconoscibile come tale, distinguendosi da ogni altra forma di comunicazione al pubblico mediante modalità grafiche facilmente riconoscibili... Ove la verifica conduca a risultati negativi, il direttore deve impedire la pubblicazione del testo contenente la pubblicità"<sup>142</sup>.

Anche in questi casi, il direttore risponde per omesso controllo quando l'autore dell'articolo è noto o identificabile, mentre ne è responsabile quale estensore materiale del messaggio pubblicitario occulto quando questi non è noto o identificabile oppure non è un giornalista poiché se è vero che "anche i non iscritti all'albo hanno la libertà di scrivere.... non per questo il direttore resta esente da responsabilità"<sup>143</sup>. Il giornalismo, in

**141** Ordine dei giornalisti della Lombardia n. 39 del 14 gennaio 2009 in Camera - Consani, cit. p. 8.

**142** Cass. Civ. sez. III n. 22535 del 20 ottobre del 2006.

**143** Trib. Milano, sentenza n. 17989 del 2007; conformi Ordine Nazionale dei giornalisti del 4 febbraio 1986 in Annuario dei Giornalisti 1987 -1988, p. 142.

definitiva, è tale solo se è condizione di libertà ed è al servizio della collettività, la cui coscienza deve sempre essere tenuta viva "attraverso l'esercizio del pensiero" e non, invece, addormentata "con le promesse della pubblicità"<sup>144</sup>.

**144** Partipilo, in "La deontologia del giornalista", cit. p.35.

---

In questa pagina raccogliamo le **fonti normative**  
e le **carte deontologiche** che regolano diritti e  
doveri di chi fa informazione e che vengono citati  
nella dispensa:

[odg.mi.it/norme-e-carte/](http://odg.mi.it/norme-e-carte/)

---





# I QUADERNI DELL'ORDINE DEI GIORNALISTI

Supplemento al numero 1  
- New Tabloid 2024



**FORMAZIONE**

## **Direttore responsabile**

Riccardo Sorrentino

## **Coordinamento editoriale**

Francesco Gaeta

francesco.gaeta@odg.mi.it

## **Direzione, redazione e amministrazione**

Via Antonio da Recanate 1

20124 Milano

Tel: 02/67.71.371 - Fax 02/66.71.24.18

## **Consiglio Ordine giornalisti**

### **Lombardia**

Riccardo Sorrentino: **presidente  
professionista.**

Massimo Cherubini: **vicepresidente  
pubblicista.**

Rosi Brandi: **consigliere segretario  
professionista.**

Ester Castano: **consigliere tesoriere  
professionista.**

Andrea Nicastro, Rossella Verga,  
Laura Verlicchi: **consiglieri  
professionisti.**

Paolo Brambilla, Ancilla Fumagalli:  
**consiglieri pubblicisti.**

Aggiornamento giugno 2025

Progetto grafico: Chiara Athor Brolli

