

---

# L'informazione giornalistica. A 60 anni dall'entrata in vigore della l. 3 febbraio 1963, n. 69\*

Maurizio Pedrazza Gorlero - Daniele Butturini

## Abstract

Il contributo conduce un'analisi delle funzioni dell'Ordine dei giornalisti, organismo deputato a disciplinare l'accesso alla professione giornalistica nell'ordinamento italiano. La legge professionale del 1963, istitutiva dell'Ordine ha diviso il giornalismo in diverse categorie soggettive. Il contributo esamina la suddetta disciplina e le modalità di applicazione al fine di verificare se l'Ordine sia funzionale a proteggere l'interesse dell'utenza a disporre di media giornalistici improntati alla dignità della professione. Lo studio inoltre cerca di analizzare i cambiamenti intervenuti nel giornalismo nel contesto nazionale al fine di riflettere sulle future sfide di un ordine professionale.

The paper examines the role of the Italian Order of Journalists as a state approved organization governing the journalistic profession in Italy. The 1963 law provided for the *Ordine* to be divided into categories. The paper analyzes the specific provisions and the relevant enforcement to determine if the Order actually safeguards the interest of society to professional dignity of media. The study also explores the changes regarding journalism in Italy to capture the future challenges.

## Sommario

1. Introduzione: l'anniversario. – 2. La relazione tra la mediazione giornalistica e le libertà politiche. – 3. La mediazione giornalistica nel passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato democratico. – 4. L'impatto costituzionale della l. 69 del 1963. – 5. La paternità culturale della l. 69 del 1963 nel "personalismo" cristiano di Guido Gonella. – 6. L'influenza del personalismo e del concetto di inviolabilità della libertà d'informazione sulla l. 69 del 1963. – 7. I contenuti essenziali della legge professionale. – 8. La natura costituzionalmente indefettibile della responsabilità disciplinare. – 9. Il segreto professionale sulla fonte delle notizie. – 10. La rettifica nella stampa e nella radiotele-

\* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio "a doppio cieco". Nella condivisione del contenuto del presente lavoro, Maurizio Pedrazza Gorlero è autore dei paragrafi n. 1-7, 13 e 17 e Daniele Butturini è autore dei paragrafi n. 8-12 e 14-16. Una sintesi del lavoro è stata presentata da Maurizio Pedrazza Gorlero al Convegno "I valori del giornalismo, le sfide dell'informazione, 1963-2023, 60 anni dell'Ordine dei giornalisti", Venezia, 20 gennaio 2023.

visione. – 11. L’iniziativa legislativa per l’estensione della disciplina della rettifica della stampa ai siti *online* registrati presso i Tribunali e parificati alla carta stampata. – 12. Il problema giuridico delle comunicazioni *online* non provenienti dai media giornalistici. – 13. Il vuoto riempito dalla giurisprudenza. – 14. La regolamentazione della pratica professionale giornalistica: le scuole di giornalismo. – 15. Il rapporto tra media giornalistici ed altri media *online*. – 16. La crisi del giornalismo professionale come crisi della democrazia costituzionale. – 17. L’attualità della l. 69 del 1963.

## **Keywords**

Ordine dei giornalisti, giornalista, giornalismo, democrazia, libertà

---

La democrazia è il potere di un popolo informato  
*Alexis de Tocqueville*

## **1. Introduzione: l’anniversario.**

Gli anniversari offrono occasioni di riflessione – le più varie – sull’oggetto della ricorrenza. Quando l’oggetto è una delle leggi di maggiore rilievo nell’ordinamento repubblicano – tale è la l. 3 febbraio 1963 n. 69 che disciplina la professione di giornalista – l’anniversario induce anche a valutarne la resa istituzionale e l’adeguatezza diacronica, a testare cioè quanto la realtà attuale sia inquadrabile nelle categorie e nelle previsioni della legge, al fine di poterne eventualmente prospettare le modifiche richieste dall’evoluzione sociale, culturale e tecnologica.

L’oggetto dell’analisi è di notevole importanza dal punto di vista giuridico-costituzionale, perché il giornalismo professionale costituisce uno strumento essenziale al funzionamento effettivo della democrazia<sup>1</sup>. La l. 69 del 1963 non definisce l’attività d’informazione giornalistica; alla nozione relativa può giungersi, tuttavia, attraverso la percezione socialmente accettata del “dar forma” a notizie aventi ad oggetto fatti di interesse pubblico, per l’appunto ad in-formare.

La trasmissione delle informazioni rappresenta l’esito finale di un’attività complessa che richiede il rispetto di regole e di vincoli. La divulgazione delle informazioni implica, infatti, una serie di passaggi prodromici quali la ricerca delle notizie, la loro selezione, verifica, gerarchizzazione, ricostruzione, formalizzazione e presentazione<sup>2</sup>. Secondo la letteratura, la cifra dell’attività del giornalista consiste in un’opera di decontestualizzazione degli eventi dal loro flusso costante e di ricontestualizzazione nei formati richiesti dall’indirizzo di ogni testata oltre che dai personali orientamenti politico-culturali<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, Milano, 1958, 5 ss.

<sup>2</sup> C. Sorrentino, *Il giornalismo. Che cos’è e come funziona*, Roma, 2009, 17 ss.

<sup>3</sup> Così C. Sorrentino, *Il giornalismo ai tempi della post-verità*, in *Left*, 2, 2017, 36.

La giurisprudenza afferma che «per attività giornalistica deve intendersi la prestazione di lavoro intellettuale volta alla raccolta, al commento e all'elaborazione di notizie destinate a formare oggetto di comunicazione interpersonale attraverso gli organi di informazione»<sup>4</sup>. Di conseguenza «il giornalista si pone [...] come mediatore intellettuale tra il fatto e la diffusione della conoscenza di esso, nel senso, cioè, che sua funzione è quella di acquisire esso stesso la conoscenza dell'evento, valutarne la rilevanza in funzione della cerchia dei destinatari dell'informazione e confezionare quindi il messaggio con apporto soggettivo e creativo»<sup>5</sup>.

La l. 69 del 1963 ha avuto un notevole impatto ordinamentale, dal momento che si tratta della prima ed ancora vigente disciplina repubblicana del giornalismo professionale; una legge che pone le condizioni di garanzia di un'attività mediante la quale si esprime, con una pretesa di pienezza almeno in termini di contenuti selezionati e verificati, il più alto grado della libertà di manifestazione del pensiero. Una garanzia che si dilata ad assumere anche una valenza socio-politica, in quanto i cittadini, in ragione delle informazioni sui fatti di rilievo pubblico elaborati dai media professionali, possono esprimere con completezza le proprie opinioni, così concorrendo fattivamente all'esercizio dei diritti civili e politici, che permettono alla comunità di partecipare alla gestione della cosa pubblica, influenzandone le decisioni politiche e controllando costantemente l'esercizio del potere.

Il presente contributo è articolato in quattro parti, che corrispondono alle direzioni nelle quali sono obbligate – e, comunque, più fruttuose – le osservazioni sulla legge:

- 1) il ruolo democratico della mediazione giornalistica;
- 2) la matrice politico-culturale della l. 69 del 1963, alla luce anche del pensiero di Guido Gonella, che ne fu il massimo ispiratore ed il principale artefice;
- 3) le fondamenta della l. 69, considerate in relazione all'attitudine che esse manifestano ad incrociare i nodi di maggiore attualità sul piano sia del diritto d'informazione sia della professione giornalistica;
- 4) la funzione dell'Ordine dei giornalisti nella prospettiva del rapporto tra le ragioni della legge istitutiva dell'Ordine e le attuali problematiche evidenziate dalla c.d. società della comunicazione di massa, soprattutto con riferimento al sovraccarico di comunicazioni provenienti da *media* non ascrivibili al giornalismo professionistico (*social network*, ecc.), che risultano sempre più socialmente influenti.

## **2. La relazione tra la mediazione giornalistica e le libertà politiche**

Affinché si radichi e si sviluppi la democrazia costituzionale si sa che è necessario che ai cittadini siano assicurati il diritto di riunirsi e di formare associazioni, tramite le quali poter discutere liberamente sugli atti dei governanti; il diritto di iscriversi ai partiti per partecipare alla vita politica, influenzando sull'indirizzo del raccordo Parlamento-Gover-

---

<sup>4</sup> Cass. civ., sez. lav., 20 febbraio 1995 n. 1827.

<sup>5</sup> *Ibid.*

no; infine, che siano garantite libere elezioni e perciò una autentica libertà di voto<sup>6</sup>.

All'esercizio effettivo di questi diritti di libertà è essenziale la precondizione della libertà d'informazione: «non la democraticità dello Stato ha per conseguenza il riconoscimento di quella libertà, sicché possa determinarne la funzione ed i limiti, ma» sono «le ragioni ideali del riconoscimento di quella libertà (cioè del valore della persona umana) [che] portano tra le tante conseguenze anche alla affermazione dello Stato democratico»<sup>7</sup>.

La libertà d'informazione, che è peraltro una forma di esercizio della libertà di pensiero, è dunque il presupposto della libertà di manifestazione del pensiero, in quanto l'espressione dell'opinione su di un fatto deve avvenire senza manipolazioni attraverso un flusso libero di cognizioni. Il libero flusso impone che non vi siano ostacoli legali o di fatto tanto alla libertà di diffondere notizie da parte dei *media* quanto alla libertà della società di ricevere le informazioni<sup>8</sup>.

Senza una libera informazione, della quale il giornalismo è pietra d'angolo, il diritto di voto non sarebbe libero e il controllo della società sui poteri politici, economici e culturali non sarebbe effettivo<sup>9</sup>. La sovranità popolare è infatti la *conseguenza* dell'esercizio di diritti politici che hanno la radice prima nella libertà di dare e ricevere informazioni<sup>10</sup>.

### **3. La mediazione giornalistica nel passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato democratico**

L'evoluzione del contenuto della libertà d'informazione giornalistica è un portato del processo storico-giuridico di trasformazione dei diritti di libertà dalla concezione individualistica dello Stato liberale<sup>11</sup> alla visione pluralistica dello Stato democratico-so-

---

<sup>6</sup> C. Esposito, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 10 ss. Cfr. anche C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, cit., 227. Cfr. V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1954), ora in Id., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 119.

<sup>7</sup> C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, in D. Nocilla (a cura di), *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, 1992, 124.

<sup>8</sup> G. Gemma, *La libertà di formazione del pensiero quale autonomo e specifico diritto costituzionale*, in *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero*. Volume II. *La libertà di informazione e la democrazia costituzionale*, Napoli, 2014, 325: «Il *genus* della libertà di pensiero in senso lato si suddivide in due *species*: la libertà di formazione del pensiero e quella di manifestazione del pensiero (comunque esso si sia formato, cioè liberamente o meno). Circa la tutela, essa mentre ha quali beneficiari solamente soggetti privati, singoli od associati, può invece operare nei confronti di soggetti sia pubblici che privati. Storicamente parlando, la protezione dei due differenti tipi di libertà di pensiero si è manifestata in misura diversa [...] La libertà di manifestazione del pensiero è stata assai più diffusamente riconosciuta e protetta dell'altra. Inoltre mentre la tutela della prima si è manifestata più sul versante pubblico, cioè nei confronti dello Stato, la protezione della libertà di formazione del pensiero si è dispiegata nei confronti di soggetti sia privati che pubblici, e forse più verso i primi che i secondi».

<sup>9</sup> L. Paladin, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in Id. (a cura di), *La libertà d'informazione*, Torino, 1977, 52.

<sup>10</sup> L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 629.

<sup>11</sup> A. Bhagwat, *Posner, Blackstone, and Prior Restraints on Speech*, in *BYU Law Review*, 5, 2015, 1168: «freedom from prior restraints "is the original understanding" of the First Amendment moves too fast. First, consider his sources».

ziale del secondo dopoguerra del XX secolo<sup>12</sup>.

Nel modello liberale è centrale il diritto di libertà negativa, opponibile cioè alle preventive restrizioni da parte degli apparati pubblici (Governo *in primis*). La libertà d'informazione giornalistica è concepita pertanto come «particolare modalità di esercizio della individuale libertà di pensiero»<sup>13</sup>. Tale concezione non illumina i nessi che ruotano attorno alla libertà, ossia «il complicato e complesso intreccio tra momento individuale, momento collettivo e momento politico-generale, tra interessi personali e interessi pubblici, tra libertà e potere, tra liberazione e controllo»<sup>14</sup>.

Ciò perché, nell'ottica liberale, il giornalismo si connetteva ad un sistema politico e istituzionale nel quale «i diritti politici e la partecipazione alla formazione dell'opinione pubblica erano ristretti a un gruppo non ampio di cittadini»<sup>15</sup>. Il giornalismo era «una forma pubblica di mediazione fra i notabili»<sup>16</sup> all'interno di un processo di comunicazione sociale monoclasse<sup>17</sup>. Vi era una omogeneità sociale tra i produttori delle informazioni, titolari per l'appunto di una libertà personale, e la ristretta porzione di società destinataria dei contenuti notiziali<sup>18</sup>. La configurazione “individualistica” della libertà d'informazione giornalistica era dunque improntata ad una struttura della società di democrazia “incompleta”, la cui base sociale veniva data dalla coincidenza di classe fra chi aveva «la capacità effettiva di disporre dei mezzi di comunicazione pubblica» diffusa solamente «fra i cittadini attivi» e chi aveva la «proprietà degli organi di stampa»<sup>19</sup>. In definitiva l'informazione e il potere stavano in capo ad una oligarchia «le cui decisioni di libertà» erano anche e soprattutto «scelte politiche e manifestazioni di un potere pubblico»<sup>20</sup>.

La forma di Stato democratica adottata dalla Costituzione repubblicana modifica radicalmente la prospettiva nella quale s'inserisce la libertà d'informazione. I diritti di partecipazione di cui agli artt. 17, 18, 39, 49 Cost. danno vita ad una forma di Stato basata sull'“autonomia” della società, la quale, attraverso il pluralismo sociale e politico,

---

Cfr. U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, 1989, 93 ss.

<sup>12</sup> A. Baldassarre, *Libertà di stampa e diritto all'informazione nelle democrazie contemporanee (con particolare riguardo a Francia, RFT e USA)*, in *Politica del diritto*, n. 4, dicembre 1986, 579.

<sup>13</sup> Ivi, 581.

<sup>14</sup> Ivi, 579.

<sup>15</sup> Ivi, 583.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> M.S. Giannini, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979, 389 ss. Cfr. anche G. Guarino, “Classi” e “gruppi” nel pensiero di M.S. Giannini e nella realtà contemporanea, in Id., *Dalla Costituzione all'Unione europea (del fare diritto per cinquant'anni)*, Vol. IV, Napoli, 1994, 175 ss.

<sup>18</sup> A. Baldassarre, *Libertà di stampa e diritto all'informazione nelle democrazie contemporanee (con particolare riguardo a Francia, RFT e USA)*, cit., 583 ss.: la libertà di informazione era «libertà di persone e individui in cui si esauriva in linea di diritto e di fatto l'intero processo di formazione attiva dell'opinione pubblica; [...] era un diritto soggettivo e non un privilegio, ma un diritto di un gruppo di persone socialmente e costituzionalmente privilegiate; era una posizione giuridica di privati cittadini, vale a dire l'insieme dei cittadini all'interno del quale si completava il circuito della rappresentanza politica proprio di uno Stato “monoclasse”».

<sup>19</sup> Ivi, 584.

<sup>20</sup> *Ibid.*

elabora istanze e indirizzi che le istituzioni della rappresentanza politica – le assemblee legislative – hanno poi il compito di mediare<sup>21</sup>. La libertà d'informazione giornalistica conserva sì la natura individualistica di diritto soggettivo e, perciò, di attività funzionale all'interesse della persona, ma a tale aspetto aggiunge la natura di «fondamento essenziale [...] del generale processo di comunicazione pluralistica su cui si basa la democrazia»<sup>22</sup>. Ne deriva la multidimensionalità dell'informazione, che viene intesa come diritto di libertà finalizzato alla produzione di idee e conoscenze, come spazio del pluralismo delle notizie e delle opinioni e come rapporto giuridico tra libertà dell'emittente e libertà del ricevente in una ottica d'integrazione e partecipazione<sup>23</sup>.

Il giornalismo assicura così l'inclusione popolare perché, tramite l'accesso della società all'informazione e alla conoscenza, garantisce l'effettiva partecipazione del popolo alla vita politica, culturale e sociale<sup>24</sup>. Più precisamente, l'informazione viene a costituirsi in un momento individuale-soggettivo e in una dimensione istituzionale, aprendo ad un processo comunicativo che attiva rapporti fra una molteplicità di soggetti: la posizione di colui che trasmette il pensiero e l'informazione; l'assetto proprietario e organizzativo del mezzo di comunicazione; le attese di coloro che ricevono i contenuti informativi sui quali maturano i propri convincimenti sociali e politici.

Il tema della posizione giuridica del destinatario del prodotto informativo diventa perciò sempre più cruciale perché interroga i meccanismi sociali attraverso i quali si sviluppano i convincimenti culturali della società e quindi la formazione stessa del consenso nei confronti delle decisioni politiche. Diviene pertanto obbligata la riflessione sulla realtà odierna della mediazione giornalistica professionalizzata, al fine di poter valutare il rendimento dell'unica legge nazionale che ne regola e assicura le prerogative e le responsabilità nei confronti della società.

#### **4. La relazione giuridica tra informazione giornalistica e libertà di manifestazione del pensiero**

Per procedere a tale valutazione è necessario esaminare la relazione giuridica tra informazione giornalistica e libertà di manifestazione del pensiero. L'informazione come libertà-attività non è espressamente menzionata in Costituzione, ma essa è implicitamente garantita, sul versante positivo, dall'art. 21 Cost. che dedica attenzione espressa

---

<sup>21</sup> S. D'Albergo, *Il governo parlamentare presidio fondamentale della democrazia economico sociale*, in *Marx ventuno*, Suppl. 2, 2013, 5. Cfr. ancora S. D'Albergo, *Dalla democrazia sociale alla democrazia costituzionale (un percorso dell'ideologia giuridica)*, in *costituzionalismo.it*, 3, 2005.

<sup>22</sup> A. Baldassarre, *Libertà di stampa e diritto all'informazione nelle democrazie contemporanee (con particolare riguardo a Francia, RFT e USA)*, cit., 584.

<sup>23</sup> Cfr. J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, trad. di M. Carpitella - A. Illuminati - F. Masini - W. Perretta, Bari, 2002, 257, secondo il quale la caratteristica essenziale dello Stato costituzionale sociale era è che «i diritti fondamentali non operavano affatto in senso meramente "delimitativo" poiché, sulla base per la quale era stato concepito questo ordinamento politico, essi dovevano operare come garanzie positive di una partecipazione egualitaria al processo di produzione sia della ricchezza sociale che dell'opinione pubblica». Cfr. F. de Bortoli, *Ordine, 60 anni. La trappola della censura educativa*, in questa *Rivista*, 3, 2022, 11 ss.

<sup>24</sup> R. Dahl, *Sulla democrazia*, cit., 90.

e disciplina dettagliata ad un mezzo di informazione qual è la stampa periodica, e, sul versante logico-giuridico, dal legame fra la libertà d'informazione e la libertà di manifestazione del pensiero, legame per il quale quest'ultima è condizionata dalla prima ai fini della sua piena effettività<sup>25</sup>. La libertà di manifestazione del pensiero è infatti il terminale di una sequenza di libertà che la presuppongono.

La sequenza è costituita, in primo luogo, dalla libertà d'informazione intesa come libertà *negativa* nel senso di non subire intralci legali nel porre in essere un'attività di diffusione al corpo sociale di notizie riferite a fatti d'interesse pubblico<sup>26</sup>. Si tratta di una *libertà da* che affonda le radici in due disposizioni costituzionali. Da un lato, l'art. 21 Cost., nel quale si rinviene il fondamento individualistico della libertà di manifestazione del pensiero, di cui l'attività informativa è presupposto ed espressione. Dall'altro lato, l'art. 41 Cost., che, tutelando la libertà di iniziativa economica privata<sup>27</sup>, ne appresta il fondamento materiale di carattere economico-organizzativo, fornendo garanzia all'impresa editoriale, la quale, a sua volta, non può non condizionare il contenuto di pensiero dell'informazione<sup>28</sup>. In tale ultimo senso si apprezza come l'informazione giornalistica assuma la natura ibrida libertà/potere, e come essa, veicolata dalla forza organizzativa ed economica dell'impresa editoriale – così influenzando sui convincimenti altrui<sup>29</sup> – concorra a determinare il clima sociale e politico-culturale.

Alla libertà d'informazione segue la libertà di ricevere le informazioni a favore dei

<sup>25</sup> P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975, 19: «chiunque ha diritto a diffondere il proprio pensiero, ha diritto (sono “due facce dello stesso prisma”) a che nessuno gli impedisca di ricevere l'informazione». Cfr. V. Crisafulli, *Problematica della «libertà d'informazione*, in *Il Politico*, 1964, 286 in cui la libertà di informazione viene vista come «comprensiva della libertà di divulgare fatti e opinioni». Cfr. C. Sorrentino, *Il giornalismo. Che cos'è e come funziona*, cit., 21, il quale pone l'accento sul fatto che qualsiasi atto comunicativo, compresa l'informazione giornalistica, ha come componente ineludibile il punto di vista soggettivo e, quindi, di pensiero, di chi lo esercita: «ogni atto comunicativo, nel descrivere la realtà, la ricostruisce».

<sup>26</sup> G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2012, 618.

<sup>27</sup> C. Grisolia, *Libertà di informazione e ordine dei giornalisti alla luce della riforma degli ordinamenti professionali* in *Rivista AIC*, 4, 2012, 11: «chi si pone ancora dalla parte della legge del 1963, costruisce la propria difesa non più (e non tanto) sulla lettura [...] dell'art. 21 Cost., ma sulla base di una ricostruzione che, mutando radicalmente i parametri di riferimento costituzionale, riconduce l'attività del giornalista non a tale norma e alle garanzie che essa prevede, ma bensì all'41 Cost.; quest'ultima disposizione certo meno resistente ai limiti e ai vincoli previsti dalla legge sull'ordine. Riassumendo per sommi capi la tesi in questione, basti dire come essa, partendo dal presupposto che l'oggetto dell'impresa editoriale è normalmente costituito non tanto dal diritto alla manifestazione del pensiero dell'editore e di chi lavora alle sue dipendenze, ma da una complessa ed articolata elaborazione di fatti e di idee che ha come suo prodotto finale l'informazione, conclude coll'affermare che tale oggetto non può che tradursi in una mera attività imprenditoriale. Un'attività, rispetto alla quale la libertà di manifestazione del pensiero di chi opera per creare il prodotto finale assume un valore meramente strumentale, in quanto “funzionale” all'opera dell'editore e dei suoi dipendenti, che solo indirettamente contribuiscono ad affermarla e diffonderla». Cfr. V. Zeno Zencovich, *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Bologna, 2004, 21 ss.

<sup>28</sup> M. Pedrazza Gorlero, *Il giornalismo nell'ordinamento costituzionale*, in ID, *Giornalismo e Costituzione*, Padova, 1988, 82: «l'editore [...] costituito il mezzo di diffusione e compiute le scelte tecnico-organizzative e personali idonee all'attuazione dell'indirizzo, non diffonde – a rigore – il proprio pensiero ma traccia il limite dell'altrui diffusione, cosicché non è paradossale affermare che il contenuto della diffusione è ugualmente il limite all'attività di pensiero del giornalista e l'attività medesima, e che v'è coincidenza, o almeno sovrapposizione fra il pensiero dell'editore e quello dei giornalisti».

<sup>29</sup> Cfr. M. Pedrazza Gorlero, *Il giornalismo nell'ordinamento costituzionale*, cit., 46 ss.

cittadini. Si tratta ancora di una libertà *negativa (da)*, consistente nella pretesa di non venire ostacolati da leggi o da atti o condotte della P.A. e/o dei privati nella possibilità concreta di accedere alle informazioni (notizie e commenti) che i *media* abbiano deciso di diffondere<sup>30</sup>.

La libera formazione del pensiero, tramite il contributo informativo dei *media*, è quindi alla base della libertà di manifestazione del pensiero, perché permette che essa sia per l'appunto libera nel suo processo formativo. È perciò di tutta evidenza come la mediazione del giornalismo professionale sia essenziale ad una formazione del pensiero affrancata dalle manipolazioni<sup>31</sup> e come ciò si possa realizzare in ragione degli obblighi che i giornalisti sono tenuti ad osservare, obblighi derivanti dalla legge n. 69 del 1963 e dai doveri deontologici che dalla legge stessa discendono.

In sintesi, la mediazione giornalistica ha il compito democratico di contribuire a rendere libera la volontà dei cittadini e libero il loro pensiero<sup>32</sup>.

E qui emerge il legame tra art. 21 e art. 1, c. 2, Cost. La sovranità popolare, infatti, è effettiva solo se il patrimonio di conoscenze trasmesso dal giornalismo consente alla società di essere sovrana *giorno per giorno*, di quella sovranità che si manifesta nell'esercizio quotidiano dei diritti civili e politici.

## **5. La paternità culturale della l. 69 del 1963 nel “personalismo” cristiano di Guido Gonella**

La legge professionale risente dell'epoca e in essa della concezione culturale di Guido Gonella, suo ispiratore e principale artefice. Gonella è stato una delle voci più alte della cultura politica cattolica sia nella fase prerepubblicana sia in quella posteriore all'approvazione della Costituzione. Anche nel dibattito giuridico sul giornalismo egli è intervenuto esternando la sua adesione al “personalismo” cristiano.

La concezione personalistica è stata al centro del dibattito in Assemblea costituente grazie al contributo della cultura politica del cristianesimo sociale. Risente espressa-

---

<sup>30</sup> G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, cit., 618.

<sup>31</sup> G. Gemma, *La libertà di formazione del pensiero quale autonomo e specifico diritto costituzionale*, cit., 333 ss., il quale nella configurazione del riconoscimento della libertà di formazione del pensiero pone in evidenza una serie di fattori: «a) con riferimento al versante individuale, è un dato pacifico che l'individuo è dotato – per riconoscimento etico, filosofico, giuridico, ecc. – di quel bene denominato dignità. È pure una *communis opinio* che la dignità si sostanzia poi in valori etico-politici quali la libertà e l'eguaglianza [...]; la libertà e l'eguaglianza, quindi la dignità, sono incompatibili con una posizione di dominio di un individuo o gruppi di individui su altri. Del resto sembra assurda un'affermazione di segno contrario, cioè che sia compatibile con i detti valori di libertà, eguaglianza, dignità la mancanza di “libertà di volere” di un individuo e la soggezione al volere altrui, vale a dire di un *dominus* non legittimato sul piano etico-politico e giuridico [...] b) La motivazione del vantaggio alla collettività, del progresso sociale, determinati dalla libera formazione del pensiero [...] c) venendo al motivo proprio della sfera politico-istituzionale, cioè alla necessità di un concorso dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, sia con proposte sia con attività di controllo sui governanti, non ci sono da spendere molte parole per comprovare la funzionalità (anche) della libertà di formazione del pensiero [...] La libera manifestazione di un pensiero eterodiretto, quindi di opinioni che in realtà sono dei governanti o dei centri di poteri, non ha alcuna utilità ai fini della funzionalità di un ordinamento liberaldemocratico».

<sup>32</sup> Sul punto cfr. G. Vassalli, *Il diritto alla libertà morale (Contributo alla teoria dei diritti della personalità)*, in *Studi giuridici in memoria di F. Vassalli*, II, Torino, 1960, 1634.

mente di tale concezione la parte della Costituzione repubblicana dedicata ai principi fondamentali ed in particolare l'art. 2 secondo il quale l'individuo è persona. La persona non è un *a priori* trascendentale né una unità giuridica astratta, e perciò indipendente dalle condizioni e posizioni soggettive e storiche<sup>33</sup>; al contrario, la persona è un *a priori* sociale, esprime una soggettività materiale e storica. La persona si configura come «una unità ontologica fondativa di azioni materiali diverse che, nella sua necessaria e costitutiva correlazione ai valori (moralì, giuridici, o etico-sociali), implica uno spazio *a priori* materiale, un contenuto normativo irradiantesi in tutti i livelli dell'agire umano»<sup>34</sup>. Il concetto di persona ha quindi una valenza etico-sociale e storica nel senso che la persona è una unità sociale che «acquista un senso normativo» e, pertanto, prescrittivo, non solo «nella sua relazione con sé (e i valori corrispondenti) ma soprattutto nella sua relazione essenziale con il “mondo” e con i valori che questo esprime (bene comune, ecc.)»<sup>35</sup>.

Ciò che differenzia il personalismo dall'individualismo è proprio la relazione con l'altro: occasionale per l'individualismo, strutturale e costitutiva della stessa identità del soggetto per il personalismo. Per il personalismo il soggetto, in quanto essere sociale inserito in una serie di relazioni, è titolare, oltreché di diritti, di correlativi obblighi; egli è al centro di una rete di responsabilità.

Del personalismo è debitore, come già si è notato, l'art. 2 Cost., soprattutto laddove ravvisa nelle formazioni sociali, quindi nelle relazioni con gli altri, il luogo e il contesto «ove si svolge la personalità» del soggetto e, quindi, l'identità stessa che lo rende individuo. Nel riferimento al verbo *avalutativo* “svolgere”, in luogo, ad esempio, di un verbo valutativo e prescrittivo come “sviluppare”, sta l'intrinseca, ontologica e naturale socialità della persona<sup>36</sup>. Ciò significa che la libertà di cui la persona è titolare ha *in re ipsa* un risvolto sociale.

La concezione in esame influisce anche sulla natura giuridica del giornalismo il quale, pur generandosi dal tronco della libertà individuale di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 Cost., si affranca dalla nozione individualistica. Il giornalismo viene così a delinearsi soprattutto come uno strumento di sviluppo sociale per coloro che ne sono destinatari<sup>37</sup>, di perfezionamento della persona umana, di crescita culturale della società

<sup>33</sup> A. Baldassarre, Voce *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma, 1989, 5.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Cfr. J. Maritain, *Umanesimo integrale*, trad. di G. Dore riveduta dall'autore, Roma, 1980; E. Mounier, *Le personalisme*, Paris, 2016. Cfr. E. Rossi, *Il pensiero politico di J. Maritain*, Milano, 1956, 313 ss.

<sup>36</sup> Cfr. M. Pedrazza Gorlero, *Il patto costituzionale*, Padova, 2012, seconda edizione, 31: «la stessa *identità personale*, che differenzia l'un individuo dall'altro e ciascun individuo dal gruppo, è in gran parte il risultato delle relazioni reciproche, dell'essere termini ed artefici di una serie indefinita di relazioni sociali. L'identità [...] non è che il *supporto genetico nutrito delle relazioni sociali differenzianti custodite dalla memoria* di ciascuno, e – al limite – “l'emergere perturbante della *prossimità dell'altro* alle radici del noi”, donde il rovesciamento nella “percezione di una inadeguatezza dell'identità rispetto alla propria pretesa”. Cfr. A. Barbera, Sub art. 2, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 50 ss.

<sup>37</sup> G. Gonella, *Il discorso delle libertà*, contenuto nel libro di G. Fanello Marcucci, *Guido Gonella. Dal “discorso delle libertà” agli “appunti sulle istituzioni”*, Catanzaro, 2008, 129: «la nostra libertà, a differenza di quella del liberalismo, va intesa non nel senso negativo, cioè come una possibilità di restare chiusi nel proprio orticello; bensì in senso positivo, cioè come possibilità di uscire dalla nostra sfera particolare per portare un più vasto contributo al progresso della comunità. La libertà quindi non è un fosso, ma un

e di incremento del sistema democratico<sup>38</sup> all'interno di un'ottica finalistica del diritto tesa «a “costruire” una convivenza sociale»<sup>39</sup> di cui è parte e strumento proprio il rapporto socialmente orientato tra chi trasmette le informazioni e chi le attinge.

L'interpretazione della libertà d'informazione giornalistica, alla luce del personalismo, comporta un salto di qualità rispetto ad una interpretazione restrittiva dell'art. 21 Cost., basata sulla centralità della libertà di manifestazione del pensiero e, quindi, sull'informazione giornalistica come portato della visione soggettiva e della ricostruzione personale delle notizie da parte dei giornalisti. Il salto di qualità sta nel ritenere che, essendo l'informazione un presupposto della libertà di formazione del pensiero del terzo che riceve la notizia e della libertà di manifestazione del pensiero del medesimo, «non esiste la libertà di informare se non in quanto esista anche un diritto all'informazione»<sup>40</sup>.

Secondo l'ottica sociale di tale visione, l'interesse collettivo al quale l'informazione giornalistica è improntata fa sì che la protezione della relazione tra operatore giornalistico e ricevente non possa andare nella sola direzione dei fini e degli interessi connessi al diritto di chi informa ma anche del diritto di chi attinge le informazioni. Ciò comporta che la libertà d'informazione giornalistica si configuri strutturalmente come una *libertà per*, nel senso di una libertà per *la collettività* e quindi di una libertà socialmente rilevante. La natura costitutivamente sociale della libertà di informazione non implica affatto che quest'ultima sia da considerarsi funzionalizzata nel senso di subordinata a perseguire contenuti, finalità e valori ad essa gerarchicamente superiori. Ciò sarebbe infatti incompatibile con la garanzia della libertà di manifestazione del pensiero e di informazione così come configurata in un ordinamento costituzionale di impronta liberaldemocratica, per il quale il diritto di libertà è in capo all'individuo e perciò in funzione solo di quest'ultimo<sup>41</sup>.

---

ponte: non uno strumento di isolamento individualistico, ma un mezzo di espansione sociale».

<sup>38</sup> P. Pombeni, *Il gruppo dossettiano*, in R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*. Tomo I: *L'area liberal-democratica. Il mondo cattolico e la Democrazia cristiana*, Bologna, 1979, 453.

<sup>39</sup> P. Pombeni, *Il gruppo dossettiano*, cit., 438.

<sup>40</sup> N. Lipari, *Libertà di informare o diritto ad essere informati?*, in *Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1978, 2.

<sup>41</sup> N. Lipari, *Etica e professionalità del giornalista*, in *Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1982, 511. In chiave critica sul punto cfr. A. Pace, *Libertà di informare e diritto ad essere informati: due prospettive a confronto nell'interpretazione e nelle prime applicazioni dell'art. 7, primo comma, del t.u. della radiotelevisione*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, Milano, 2008, 1995 ss. secondo il quale, in adesione ad una concezione individualistico-liberale del diritto di informazione giornalistica ancorato alla lettera dell'art. 21 Cost., «poiché il nostro ordinamento costituzionale non riconosce un'autonoma libertà d'informare distinta dalla libertà di manifestazione del pensiero (come invece accade, ad es., nell'ordinamento spagnolo), ne segue che, avendo la Corte costituzionale, nella scia della pressoché unanime dottrina costituzionalistica, desunto la libertà d'informare dall'art. 21 Cost., quest'ultimo diritto di libertà non può avere una struttura e una disciplina giuridico costituzionale diverse dalla struttura e dalla disciplina costituzionale del diritto «individualistico» di manifestare liberamente il proprio pensiero, proclamato nell'art. 21, nel cui capace alveo la libertà di cronaca e di informazione trova riconoscimento. Pertanto, se la libertà di manifestazione del pensiero ha la struttura di un diritto assoluto (in quanto situazione giuridica soggettiva «attiva» attribuita ai soggetti privati), anche la libertà d'informazione dovrà conseguentemente avere la stessa struttura. Sarebbe perciò contraddittorio - in tale ottica - dedurre dallo stesso enunciato normativo tanto un diritto di libertà dell'operatore dell'informazione quanto un contrapposto diritto dei destinatari ad una informazione obiettiva, imparziale e completa, in quanto

## 6. L'influenza del personalismo e del concetto di inviolabilità della libertà d'informazione sulla l. 69 del 1963

Del personalismo di Gonella risente emblematicamente anche l'art. 2 della l. 69 del 1963, la cui formulazione richiama per limpidezza il tenore stesso delle disposizioni della Costituzione, proponendosi – si potrebbe dire – come uno sviluppo normativo necessitato degli artt. 2 e 21 Cost.: l'insopprimibilità della libertà d'informazione e di critica dei giornalisti richiama il concetto di inviolabilità dei diritti della persona di cui all'art. 2 Cost.

Dire che un diritto di libertà è insopprimibile e/o inviolabile non significa affermare che il diritto in questione non possa venire limitato. Il problema costituzionale dei diritti ruota infatti attorno alla definizione dei casi, dei criteri, dei soggetti e dei modi mediante i quali i diritti medesimi «possono essere “violati”»<sup>42</sup>, perché altri diritti da tutelare vengono in rilievo. Dire che il diritto è inviolabile e/o insopprimibile significa affermare che è il solo contenuto essenziale del diritto di libertà a non poter essere eliminato. Ciò implica che spetti al legislatore la determinazione del contenuto del diritto nel rispetto del limite insuperabile consistente nel fatto di non poter mai giungere ad una determinazione che si risolve «nell'impossibilità concreta di esercitare, in qualche modo, nell'attuale contesto storico, economico e sociale, un diritto evocato in Costituzione»<sup>43</sup>.

Il contenuto dell'art. 2 l. 69 è speculare alle affermazioni di Gonella che individuano una serie di valori giuridici che fungono sia da limiti e sia da modi corretti di esercizio della libertà in oggetto. Si pensi alla verità oggettiva e putativa come presupposto logico ed etico-giuridico della libertà giornalistica: «il dovere di rispetto della verità è la condizione dell'esercizio del diritto di libertà di stampa»<sup>44</sup>. La condizione-presupposto di esercizio funge anche da limite immanente della libertà nel senso che «l'esigenza del limite non è arbitraria o aggiuntiva al concetto del diritto, ma implicita nel concetto stesso»<sup>45</sup>. Si può allora sostenere che l'attività giornalistica si caratterizzi e risolva in una endiadi, in quanto costituita da due prerogative coordinate, entrambe coesenziali, consistenti nel diritto di libertà e nella dimensione del dovere, che è il portato sociale della libertà: «il diritto è sempre connesso con un dovere: dovere del soggetto verso se stesso e doveri verso gli altri in connessione logica con il diritto degli altri (dovere di non invadere la sfera del diritto altrui)»<sup>46</sup>. E, più specificamente, «il diritto di cronaca, cioè il diritto di narrare pubblicamente fatti a mezzo stampa, è condizionato ai doveri

---

quest'ultimo diritto verrebbe a porre surrettiziamente dei limiti alla «libertà» di informare che la stessa disposizione garantisce».

<sup>42</sup> Così M. Dogliani - I. Massa Pinto, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2017, 189.

<sup>43</sup> Ivi, 192. P.F. Grossi, *Introduzione a uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1969, 23 ss.

<sup>44</sup> G. Gonella, *La libertà di stampa e i diritti individuali di libertà*, in M. Bellinetti (a cura di), *Guido Gonella, giornalista e politico*, Brescia, 2013, 162.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

imposti dalla esigenza della tutela della libertà di ciascuno»<sup>47</sup>.

## **7. I contenuti essenziali della legge professionale**

Nell'intenzione del legislatore del 1963 gli istituti funzionali ad una informazione giornalistica rispettosa dei contenuti dell'art. 2 sono molteplici. In primo luogo, emerge la disciplina "ordinistica" del giornalismo, consistente appunto nell'istituzione dell'*Ordine dei giornalisti* come ente di diritto pubblico atto a definire l'autonomia del giornalista, in modo che sia la categoria giornalistica a determinare compiutamente e democraticamente le proprie scelte, libera da imposizioni e da pressioni esterne. La scelta ordinistica implica, per coloro che dopo il periodo di compiuta pratica intendono diventare giornalisti professionisti, il superamento dell'esame di Stato. Ora, la *ratio* di un esame di Stato organizzato dall'Ordine sta proprio nello svincolare, almeno parzialmente, la disciplina giuridica dell'accesso alla professione giornalistica dal condizionamento del potere economico editoriale. Tale finalità è inoltre perseguita dall'art. 34 l. 69 del 1963, che attribuisce al direttore responsabile della pubblicazione, non all'editore, il compito della certificazione del praticantato.

Come affermava Gonella la *ratio* sottesa all'istituzione dell'Ordine sta nel garantire l'autonomia del giornalista e quella piena libertà d'informazione e di critica alla quale si riferisce l'art. 2 della l. 69 del 1963. L'insopprimibilità della libertà si lega proprio al fatto che «non lo Stato, ma i giornalisti sono delegati ad abilitare i giornalisti alla loro professione. Questo è il carattere peculiare del nostro esame che è di Stato, ma che è, per volontà dello Stato, affidato alla professione»<sup>48</sup>. Al risultato cospira anche il carattere professionistico (professionisti) o comunque non sporadico dell'attività giornalistica (pubblicisti)<sup>49</sup>.

Infine, uno specifico rilievo viene attribuito alla *responsabilità disciplinare* cui sono soggetti «gli iscritti nell'albo, negli elenchi o nel registro, che si rendano colpevoli di fatti non conformi al decoro e alla dignità professionali, o di fatti che compromettano la propria reputazione o la dignità dell'ordine»<sup>50</sup> con la previsione di una serie di sanzioni graduate alla luce della gravità dell'infrazione compiuta (avvertimento, censura, sospensione e radiazione dall'albo)<sup>51</sup>.

L'importanza della funzione disciplinare, in riferimento al ruolo e alla legittimazione dell'Ordine dei giornalisti, è stata ulteriormente valorizzata con il regolamento di delegificazione d.P.R. n. 137 del 2012 in tema di ordinamenti professionali, che all'art. 8 ha reso autonomo il giudizio deontologico demandato ai Consigli degli Ordini. Infatti, il regolamento in questione ha istituito organismi speciali come titolari esclusivi della funzione diretta all'accertamento della responsabilità disciplinare degli iscritti – i *Consi-*

---

<sup>47</sup> G. Gonella, *La libertà di stampa e i diritti individuali di libertà*, cit., 161. Cfr. D. Messinetti, *Personalità (diritti della)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXIII, Milano, 1983, 355 ss.

<sup>48</sup> M. Bellinetti, *Guido Gonella, giornalista e politico*, Brescia, 2013, 59.

<sup>49</sup> Art. 1 l. 69 del 1963.

<sup>50</sup> Art. 48 l. 69 del 1963.

<sup>51</sup> Cfr., rispettivamente, artt. 52, 53, 54, 55 l. 69 del 1963.

*gli territoriali di disciplina* e il *Consiglio nazionale di disciplina* – realizzando così una separazione assoluta all'interno dell'Ordine tra funzioni amministrative, quale, ad esempio, la tenuta degli albi professionali, e funzioni disciplinari.

La legge 3 febbraio 1963, n. 69 è stata oggetto di valutazione di legittimità costituzionale da parte sia della dottrina sia della giurisprudenza. In particolare, le riflessioni si sono incentrate sulla compatibilità con l'art. 21 Cost., che attribuisce a tutti il diritto alla libera manifestazione del pensiero, di quelle disposizioni di legge che affidano all'Ordine dei giornalisti la tenuta dell'albo, disciplinandone struttura e funzionamento. La Corte costituzionale con la nota sentenza n. 11 del 1968, nel rigettare le questioni di legittimità costituzionale della legge n. 69 n. 63, ha svolto le considerazioni più rilevanti proprio sulla funzione del giudizio disciplinare. La *ratio* più significativa dell'Ordine dei giornalisti, ad avviso della Corte, sta infatti nella funzione di vigilanza sulla dignità professionale degli iscritti, al fine di evitare che essi vedano limitato e compromesso l'esercizio della libertà di informazione. Inoltre, il fatto che «i giornalisti vengano associati in un organismo che, nei confronti del contrapposto potere economico dei datori di lavoro, possa contribuire a garantire il rispetto della loro personalità e, quindi, della loro libertà»<sup>52</sup> opera a tutela dell'interesse della collettività. In altri termini, l'interesse della società ad una informazione libera e verificata impone la sussistenza di istituti giuridici che assicurino il rispetto delle regole di dignità professionale, regole che implicano che non si abdichi «mai alla libertà di informazione e di critica e nel non cedere a sollecitazioni che possano comprometterla»<sup>53</sup>.

La responsabilità disciplinare, anche secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, mediante il giudizio sul rispetto da parte degli iscritti delle regole di correttezza professionali (ambito autonomo rispetto alla responsabilità del giornalista per illeciti civili e penali)<sup>54</sup>, enfatizza gli interessi/diritti dei lettori a ricevere una informazione giornalistica che rispetti le regole dell'etica professionale e, quindi, i limiti che la professione dà a se stessa negli ambiti più disparati (minori, malati, detenuti, giustizia, ecc.), affinché essa non ceda rispetto agli obiettivi di qualità, essenzialità e correttezza che devono caratterizzarla, al fine di garantire i diritti della personalità dei consociati (*privacy*, immagine, identità, onore, reputazione, oblio, ecc.). Perciò deve negarsi «che la sanzione disciplinare dia luogo ad una limitazione della libertà del giornalista, in quanto egli ha già oltrepassato un limite alla libertà di cronaca»<sup>55</sup>.

Per concludere, va osservato che la funzione disciplinare caratterizza il giornalismo

<sup>52</sup> Corte cost., 23 marzo 1968, n. 11, cons. dir. n. 5. Cfr. G. Zagrebelsky, *Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963 n. 69, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 330 ss.

<sup>53</sup> Corte cost., 23 marzo 1968, n. 11, cons. dir. n. 5. Cfr. in chiave critica A. Pugiotto, *L'ordine irrazionale. L'ordine dei giornalisti nella giurisprudenza costituzionale*, in A. Pizzorusso et al. (a cura di), *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale: dottorato di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali: terze giornate italo-spagnole di giustizia costituzionale: Lipari, 1-2 ottobre 2004*, Milano, 2005, 190: «nulla può l'Ordine nei confronti dell'editore, perché l'editore non è un iscritto all'Ordine ed è dunque estraneo ai suoi poteri di vigilanza ed alla sua giurisdizione domestica». Cfr. F. de Bortoli, *Ordine, 60 anni. La trappola della censura educativa*, cit., 12.

<sup>54</sup> Cfr. V. Tenore, *La responsabilità disciplinare del giornalista*, in Id. (a cura di), *Il giornalista e le sue quattro responsabilità*, Milano, 2018, 2 ss.

<sup>55</sup> M. Pedrazza Gorlero, *Giornalismo e giornalisti nella società pluralista: profili costituzionali*, in *Saggi per un corso di diritto dell'informazione giornalistica*, Padova, 2006, 58.

---

*in tutti gli ordinamenti giuridici improntati alla forma di stato democratico-costituzionale indipendentemente dalla sussistenza o meno di un Ordine professionale. La vigilanza sulla responsabilità deontologica dei *media* è infatti garantita in molti Stati o dalle associazioni sindacali della stampa o dalle stesse aziende editoriali o da associazioni private (*club*) di giornalisti<sup>56</sup>.*

## **8. La natura costituzionalmente indefettibile della responsabilità disciplinare**

Sotto l'aspetto giuridico la funzione disciplinare affonda le proprie radici in via generale nell'art. 2 della l. 69 del 1963 e, in via più articolata e circostanziata, nel Testo unico dei doveri del giornalista in vigore dal 1° gennaio 2021, documento che «nasce dall'esigenza di armonizzare i precedenti documenti deontologici al fine di consentire 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»<sup>57</sup>.

Al riguardo è opportuno allargare lo sguardo ad un quadro costituzionale più complessivo. Il 15 giugno 1997 si tenne un *referendum* abrogativo volto all'abolizione integrale della l. 3 febbraio 1963, n. 69, quesito ritenuto ammissibile dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 1997<sup>58</sup>. Come si concilia allora tale decisione con una giurisprudenza costituzionale più risalente che, come abbiamo visto, ha invece ritenuto conforme al dettato costituzionale l'Ordine dei giornalisti? È necessaria una precisazione sul punto. La giurisprudenza costituzionale ha sì ritenuto che la disciplina normativa istitutiva dell'Ordine fosse compatibile con la Costituzione, ma al tempo stesso non ha mai sostenuto che la materia così come normata dalla l. 69 del 1963 fosse da considerarsi sottratta a referendum abrogativo. Infatti, la legge non va ritenuta disciplina attuativa di un organismo costituzionalmente indefettibile, non essendo l'Ordine dei giornalisti menzionato in Costituzione. Inoltre, la legge professionale in questione non è ascrivibile neppure alle fonti ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, in quanto non dispone di una materia il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa o di altre leggi costituzionali.

Ciò comporta che la materia *de qua*, la costituzione dell'Ordine dei giornalisti, vada

---

<sup>56</sup> Per una disamina della regolamentazione della professione giornalistica nei Paesi dell'Europa occidentale cfr. R. Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione. I media nell'era digitale e le nuove tutele della persona*, nona edizione, Milano, 2022, 80 ss.

<sup>57</sup> Il Testo unico dei doveri del giornalista, approvato dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti il 22 gennaio 2019, recepisce i contenuti dei seguenti documenti: 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.

<sup>58</sup> Il *quorum* di partecipazione non venne raggiunto, in quanto il numero di votanti, complessivamente 14.735.975, fu pari al 30,04 % degli aventi diritto, Si deve evidenziare che il 65,52 % dei votanti optò per il sì all'abrogazione della l. 69 del 1963.

ritenuta contenuto disponibile da parte della discrezionalità del legislatore ordinario. Tuttavia si deve osservare come una eventuale soppressione per legge o per *referendum* abrogativo dell'Ordine dei giornalisti non eliminerebbe la necessità *costituzionalmente rilevante* che gli operatori dell'informazione giornalistica siano sottoposti, in altre forme rispetto a quelle indicate dalla l. 69 del 1963 e in capo ad organismi diversi dall'Ordine, a giudizio sul rispetto delle regole di correttezza professionale. In tal senso la Corte costituzionale ha infatti esplicitato che una eventuale abolizione dell'Ordine disposta da *referendum* abrogativo non sarebbe suscettibile di far «venir meno l'attività giornalistica professionale, la disciplina contrattuale del rapporto di lavoro, o i canoni deontologici inerenti a tale attività. Questi ultimi derivano, oltre che dal costume, da altre leggi (cui del resto fa rinvio lo stesso art. 2), dalle funzioni del Garante, dalla giurisprudenza in materia e da forme di autoregolamentazione»<sup>59</sup>.

Dagli argomenti adoperati dai giudici costituzionali si può allora trarre una riflessione. La materia della deontologia giornalistica e quindi della effettività dei controlli, da parte di organismi a ciò deputati, sul rispetto dell'etica professionale dei giornalisti, trattandosi di un ambito strumentale alla difesa della struttura della libertà di informazione, della qualità dell'informazione e dei diritti all'informazione dell'utenza, può ritenersi *contenuto costituzionalmente vincolato*, indipendentemente dalle forme istituzionali e organizzative che ne traducono l'applicazione. Pertanto ci si può *liberare* dell'Ordine dei giornalisti per scelta di politica legislativa, ma nessuna norma di legge è costituzionalmente autorizzata ad affrancare la disciplina del giornalismo dall'esistenza di controlli sulla deontologia giornalistica. Spetta poi alla discrezionalità politico-legislativa la decisione sulle forme tramite le quali la deontologia debba venire fatta valere.

Il fatto che la materia deontologica sia contenuto indisponibile per il legislatore è dovuto a due ragioni: 1) la natura intrinsecamente sociale dell'informazione giornalistica che incrocia gli interessi e i diritti dei terzi in quanto libertà per la collettività; 2) la necessità che sia garantita la qualità dell'informazione che serve proprio a proteggere i diritti della personalità dei terzi. L'effettività della responsabilità deontologica presidia sia la libertà di informazione il cui contenuto include quella natura sociale, che rimanda al rapporto emittente—utente, sia i diritti dei terzi, i quali possono venire conculcati da notizie scorrettamente diffuse sia per contenuto sia per modalità espositive<sup>60</sup>.

Le argomentazioni esposte sono del resto riferibili a come l'art. 2 della l. 69 del 1963 definisce il contenuto essenziale, e quindi la struttura, della libertà di informazione e di critica dei giornalisti, contenuto nel quale la libertà è limitata dai seguenti beni giuridici: i diritti *della personalità*, *il rispetto della verità sostanziale dei fatti* e i doveri di *lealtà e buona fede*. Potremmo dire che i diritti, i valori e i limiti di cui sopra, sostanziando proprio la responsabilità dei media, entrino a far parte del contenuto essenziale insopprimibile della libertà di informazione e di critica del giornalista. Si tratta di elementi immanenti del diritto di informare che ne connotano l'area di insopprimibilità.

La deontologia professionale è quindi istituto giuridico funzionale a presidiare la protezione di quel contenuto essenziale. Qui vi è l'indefettibilità costituzionale della deontologia.

<sup>59</sup> Corte cost., 8 gennaio 1997, n. 38, cons. dir. n. 3.

<sup>60</sup> Cfr. M. Partipilo, *Manuale di deontologia del giornalista. Informazione, disinformazione, società*, Roma, 2022.

## 9. Il segreto professionale sulla fonte delle notizie

I nodi attuali che la legge professionale presenta rispetto all'evoluzione *tecnica* del giornalismo e, più in generale, della comunicazione di massa, sono numerosi. I più rilevanti concernono: a) le modalità soggettive e oggettive di applicazione del segreto professionale; b) la disciplina della rettifica; c) la regolamentazione della pratica giornalistica; d) il rapporto tra il giornalismo e la comunicazione *online*. Il segreto sulla fonte fiduciaria delle notizie è previsto dall'art. 2, c. 3, l. 69 del 1963. La norma ha un ambito di applicazione "sostanziale" molto ampio, dal momento che nell'opponibilità del segreto parifica ai giornalisti gli editori e non opera alcuna distinzione soggettiva fra i giornalisti, cosicché il segreto potrebbe venire opposto anche dal pubblicista, che è giornalista ma non esercita professionalmente il giornalismo, e dal praticante, che esercita attività giornalistica in vista di un inserimento professionale, ma non è ancora un giornalista. Com'è noto, però, la proiezione processuale penale del segreto è più restrittiva, posto che l'art. 200, c. 3, c.p.p. dispone l'opponibilità del segreto ad opera del solo giornalista professionista. Si tratta di una restrizione discutibile e discussa, in quanto è la copertura con il segreto professionale a generare la concreta possibilità di accedere alle fonti; una restrizione, quindi, che è suscettibile di vanificare l'effettività dell'informazione.

Inoltre, il fatto che vengano esclusi praticanti e pubblicisti dalla garanzia di avvalersi dell'opponibilità al giudice del segreto sull'identità della fonte pone un problema di illegittimità costituzionale per sospetta violazione del principio di eguaglianza-ragionevolezza del trattamento normativo. Il problema di legittimità costituzionale inerisce al fatto che l'attività di elaborazione di notizie di interesse pubblico per la collettività può accomunare tutti i soggetti del giornalismo – professionisti, pubblicisti e praticanti – ciò comportando che la limitazione della garanzia del segreto sulla fonte in capo solo al giornalista professionista sguarnisce di una ineludibile tutela la libertà di informazione e di critica di pubblicisti e praticanti.

Se infatti la credibilità della fonte deve essere scrupolosamente verificata da chi svolge attività giornalistica, a pena della violazione del criterio di verità putativa della notizia, il riserbo sull'identità della fonte, che pretenda l'anonimato, è essenziale alla libertà di non essere ostacolati nella ricerca delle notizie, ciò valendo sia per il giornalista che esercita la libertà di informazione sia per la società degli utenti che non deve essere impedita nella possibilità di fruire delle informazioni. In tale senso il segreto sulla fonte è coesistente sia alla libertà di informare sia alla libertà di essere informati.

Tuttavia, la disciplina giuridica dell'istituto del segreto sulla fonte è una spia emblematica della capacità della l. 69 del 1963 di essere al passo con i tempi della moltiplicazione dei mezzi di comunicazione consentiti dall'evoluzione tecnica della rete. Il tema del segreto sulla fonte informativa è, infatti, al centro di un *perenne e sistematico conflitto tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e il diritto interno*. Infatti, i giudici di Strasburgo hanno consolidato una giurisprudenza che, attraverso la garanzia dell'anonimato della fonte, ha progressivamente allargato l'area di tutela della libertà d'informazione facendo sostanzialmente coincidere la salvaguardia sostanziale con quella processuale del segreto e senza distinguerne soggettivamente i titolari.

Ci si riferisce ad una serie di *sentenze storiche* che, adottando una interpretazione iper-ga-

rantistica dell'art. 10 Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>61</sup>, hanno sancito come anche lo stagista<sup>62</sup> e perfino il dipendente amministrativo dell'azienda editoriale<sup>63</sup> siano titolari del diritto al segreto sulla fonte delle notizie. Chiunque partecipi, in qualsiasi momento e a qualsiasi titolo, del flusso delle informazioni è, secondo l'interpretazione dei giudici di Strasburgo, beneficiario della garanzia del segreto sulla fonte perché in gioco vi è l'interesse e il diritto a ricevere informazioni, senza ostacoli, da parte della società. Per i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo sembra quindi che chiunque svolga un'attività informativa in senso sostanziale possa giovare dell'opponibilità del segreto sulla fonte, fermi restando, ovviamente, i limiti che la magistratura potrà far valere quando, ad esempio, la rivelazione della fonte sia essenziale per l'accertamento della prova di un reato.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in merito all'operatività del segreto sulla fonte non investe soltanto i profili soggettivi ma anche i profili che attengono all'ambito sostanziale di applicazione della libertà di informazione. Si pensi al fatto che i giudici di Strasburgo affermano che la garanzia del segreto del giornalista sulla fonte vada riconosciuta anche qualora vi sia una legge nazionale che imponga per determinate fattispecie al cronista la rivelazione della fonte quando essa porti all'identificazione dell'autore di un reato<sup>64</sup>. Si deve sottolineare che, indipendentemente dalla disciplina legislativa nazionale, residua sempre il margine di controllo da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo diretto a vagliare se l'obbligo di rivelare l'identità della fonte sia supportato da una esigenza imperativa di interesse pubblico<sup>65</sup>. I giudici di Strasburgo pervengono a valutare le circostanze concrete del caso come ad esempio la gravità concreta del reato che dà luogo all'indagine. Ciò significa che la legge nazionale possa venire giudicata alla luce delle esigenze regolative del caso concreto.

Come evidenziato sopra la relazione tra la disciplina sul segreto sulla fonte di cui all'art. 200 del codice di procedura penale e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dà luogo ad un conflitto che ha *riflessi sul sistema delle fonti*, dal momento che l'art. 117, c. 1, Cost. vincola le leggi nazionali al rispetto degli obblighi internazionali dello Stato. Tale disposizione implica che anche le giurisdizioni nazionali debbano osservare le interpretazioni dei trattati internazionali provenienti dai giudici internazionali, quando esse non confliggano con le norme costituzionali nazionali<sup>66</sup>. A questa

<sup>61</sup> Cfr. G.E. Vigevani, *La protezione del segreto del giornalista al tempo di internet*, in *costituzionalismo.it*, 3, 2011.

<sup>62</sup> CEDU, *Goodwin c. Regno Unito*, ric. 17488/90 (1996).

<sup>63</sup> CEDU, *de Haes and Gijssels v. Belgium*, ric. 19983/92 (1997).

<sup>64</sup> CEDU, *Affaire Jecker c. Suisse*, ric. 35449/14, (2020). Cfr. M. Castellaneta, *Segretezza delle fonti giornalistiche nel quadro della CEDU. Una nuova pronunzia della Corte di Strasburgo (Jecker c. Svizzera)*, in *giustiziainsieme.it*, 14 novembre 2020.

<sup>65</sup> CEDU, *Affaire Jecker c. Suisse*, cit., § 41.

<sup>66</sup> Cfr. P. Carrozza, *Tradizioni costituzionali comuni, margine di apprezzamento e rapporti tra Corte di giustizia delle comunità europee e Corte europea dei diritti dell'uomo. Quale Europa dei diritti?*, in P. Falzea - A. Spadaro - L. Ventura (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003, 574-575; F. Patroni Griffi, *Il ruolo delle Corti nella costruzione dell'ordinamento europeo (From judge-made law to judge-made Europe)*, in *federalismi.it*, 15, 2019, 9; S. Cassese, *Verso un diritto europeo italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, 303; R. Conti, *La CEDU assediata? (Osservazioni a Corte cost. sent. n. 49/2015)*, in *Consulta online*, 10 aprile 2015; D. Russo, *Ancora sul rapporto tra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2, 2015; D. Tega, *La sentenza*

linea si è solo parzialmente avvicinato un disegno di legge (XVIII, Senato, n. 836) che prevederebbe l'applicabilità anche ai giornalisti pubblicisti delle disposizioni sul segreto sulla fonte, emendando il c. 3 dell'art. 200 del codice di procedura penale<sup>67</sup>. Il disegno di legge invece non contemplava i giornalisti praticanti come soggetti titolari del segreto sulla fonte, con ciò consolidando il conflitto tra le garanzie predisposte dal diritto interno e quelle invece riconosciute dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. A ciò si aggiunge un ulteriore profilo al quale prestare attenzione.

Il problema attiene al fatto che anche il disegno di legge in questione parrebbe non adeguarsi ad un sistema della comunicazione di massa sempre più caratterizzato da soggetti non ascrivibili alle categorie del giornalismo tradizionale. Per di più siamo dinanzi ad un sistema della comunicazione di massa sempre più decentrato i cui attori non hanno obblighi di responsabilità deontologica nei confronti degli utenti: si pensi ai contenuti informativi veicolati generalmente su *Internet*, o tramite siti, social media, blog, web tv ecc. La disciplina giuridica del segreto sulla fonte è una spia significativa di una differenziazione, per quanto riguarda le tutele giuridiche, tra quello che è l'ordinamento giuridico del giornalismo propriamente detto al quale la garanzia suddetta è ascrivibile, e il mare *magnum* di una comunicazione di massa sulla quale sempre di più vanno a formarsi i convincimenti sociali, malgrado i suoi attori e soggetti non si possano avvalere dell'istituto del segreto<sup>68</sup>.

## **10. La rettifica nella stampa e nella radiotelevisione**

Prevista dall'art. 2, c. 2, l. 69, la rettifica è un istituto che salda diverse discipline: la disciplina ordinaria della professione giornalistica, la disciplina legislativa del corretto uso dei mezzi di diffusione (stampa e radiotelevisione, ai sensi della l. 47 del 1948 e del

---

della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla Cedu, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 aprile 2015; G. Sorrenti, *Sul triplice rilievo di Corte cost., sent. n. 49/2015, che ridefinisce i rapporti tra ordinamento nazionale e CEDU e sulle prime reazioni di Strasburgo*, ivi, 7 dicembre 2015. Cfr. anche Corte cost., sent. n. 49/2015, cons. dir. n. 4 e n. 7; Corte cost., sent. n. 264/2012, cons. dir. n. 5.4. Cfr. A. Ruggeri, *La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei riguardi della giurisprudenza convenzionale ("a prima lettura" di C. Cost. n. 264 del 2012)*, in *Consulta online*, 17 dicembre 2012. Cfr. M. Patrono, *Lezione n. 16. La «fontana di Bucket»*, in Id. (a cura di), *Studiando i diritti. Il costituzionalismo sul palcoscenico del mondo dalla Magna Charta ai confini del (nostro) tempo. Lezioni*, Torino, 2009, 177.

<sup>67</sup> Il disegno prevede che il segreto sulla fonte si applica «ai giornalisti professionisti e pubblicisti, iscritti nei rispettivi elenchi dell'albo professionale, relativamente ai nomi delle persone dalle quali i medesimi hanno avuto notizie di carattere fiduciario nell'esercizio della loro professione».

<sup>68</sup> Cfr. l'intervento di C. Malavenda, in *Quale futuro per il giornalismo?*, in V. Roidi (a cura di), *Quaderni della Fondazione Paolo Murialdi*, Padova, 2019, 41: «il segreto professionale è il vero motore dell'informazione e anche quello del giornalista andrebbe tutelato in modo assoluto, come accade per altre categorie di professionisti che ne godono». Secondo l'autrice (41-42) il segreto sulla fonte andrebbe esteso «anche a chi, pur non essendo giornalista, svolge attività informativa e si avvale di fonti riservate ... In questo campo, dunque, ci vuole una estensione del segreto a chiunque si avvalga delle fonti, secco e senza eccezioni, perché almeno quando salvaguarda le fonti il giornalista non deve correre rischi. E ci vogliono regole chiare per fronteggiare perquisizioni e sequestri, perché se ti possono sequestrare la memoria del cellulare o quella del computer, le fonti non ti parlano più. Occorre una norma che lo vieti o che fornisca le stesse garanzie previste per gli altri professionisti».

d. lgs n. 177 del 2005) e la disciplina deontologica. Di più; il tema della rettifica incrocia oggi l'evoluzione dei *media* e la necessità che l'obbligo di rettifica delle notizie lesive dei diritti della personalità e/o contrarie alla verità sostanziale dei fatti si applichi anche a quei *media* che sotto il profilo formale non vi sarebbero tenuti. La rettifica risponde pienamente alla natura etico-sociale del giornalismo così come ispirata dai principi della l. 69 del 1963. Essa infatti soddisfa sia l'esigenza di riattivazione della tutela di un diritto della personalità conculcato sia quella del ripristino della correttezza di una notizia originariamente non corrispondente a verità (per incompletezza, integrale falsità, omissione, ecc.), ciò configurandosi come un istituto strumentale ad assicurare il diritto all'informazione.

La rettifica, in quanto correzione di una informazione precedentemente trasmessa o in quanto lesiva di diritti altrui o perché non corrispondente a verità sostanziale, costituisce un rimedio preventivo che prescinde dalla sussistenza della responsabilità penale e/o civile del giornalista e quindi dall'accertamento del dolo, della colpa, della misura del danno cagionato e risarcibile.

La disciplina normativa della rettifica della notizia è diversa a seconda del mezzo informativo. Per la stampa il riferimento è all'art. 8 della legge n. 47 del 1948 secondo il quale «il direttore o, comunque, il responsabile è tenuto a fare inserire gratuitamente nel quotidiano o nel periodico o nell'agenzia di stampa le dichiarazioni o le rettifiche dei soggetti di cui siano state pubblicate immagini od ai quali siano stati attribuiti atti o pensieri o affermazioni da essi ritenuti lesivi della loro dignità o contrari a verità, purché le dichiarazioni o le rettifiche non abbiano contenuto suscettibile di incriminazione penale»<sup>69</sup>. Per il mezzo della stampa la rettifica mira, come *ratio*, alla tutela del diritto della personalità del soggetto attinto dall'informazione suscettibile di correzione. Essa ha, infatti, il fine di mettere riparo agli effetti di dilatazione e di moltiplicazione della lesione derivante dal mezzo di diffusione. Tale fine viene conseguito mediante l'ingresso tempestivo ed evidenziato di un soggetto estraneo all'organo informativo che espone la propria verità. A questo proposito si parla di *rettifica esterna*, attivabile su richiesta del soggetto attinto da un'informazione in conflitto con la verità e/o con i suoi diritti.

Il fatto che la rettifica nella stampa sia attivabile in caso di un contenuto pubblicato lesivo della dignità della persona, anche se nella sostanza corrispondente a verità, fa sì che la funzione sia principalmente la difesa dei diritti dei terzi, sfumando invece la funzione più propriamente informativa in termini di verità e completezza del contenuto. Pertanto la *ratio* giuridica della rettifica a mezzo stampa, consistendo principalmente nella tutela dei diritti dei soggetti attinti dalle informazioni, implica il diritto di esprimere, da parte del soggetto richiedente la rettifica, una propria ricostruzione dei fatti, attivando un tentativo di pluralismo informativo rispetto alla versione fornita dalla testata<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> La disposizione prevede a seconda della diversa periodicità dell'organo termini diversi entro i quali la rettifica deve venire pubblicata.

<sup>70</sup> Cass. civ., sez. III, 27 gennaio 2015 n. 1436. Cfr. M. Manetti, *La tutela contro gli abusi della libertà di manifestazione del pensiero*, in *Art. 21. Rapporti civili. La libertà di manifestazione del pensiero. Commentario della Costituzione*, di A. Pace, M. Manetti, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2006, cit., 793 s.: «da possibilità che il messaggio di rettifica non rispecchi la verità dei fatti, e quindi la vera identità del soggetto, è stata considerata un rischio inevitabile, connesso alla necessità di assicurare un "legittima difesa" al soggetto che si ritiene leso. In quest'ordine di idee la rettifica

In altre parole, la disciplina della rettifica a mezzo stampa non assegna all'istituto in questione la natura di strumento di arricchimento notiziale al fine di assicurare correttezza e completezza dell'informazione.

La lesione dell'interesse individuale del soggetto è autonomo ed esclusivo motivo di attivazione della rettifica. Pertanto, la violazione dell'interesse individuale è il presupposto che stimola l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero nell'interesse generale dei lettori, senza che il messaggio rettificato debba essere funzionale al ristabilimento della verità sostanziale dei fatti. Perciò, la cifra della rettifica a mezzo stampa è nella funzione riparatoria «finalizzata a non lasciare spazio a un danno ulteriormente risarcibile, che tuttavia non elimina l'evento di danno per gli effetti in precedenza già perfezionati ... Tale diritto costituisce un'attività discrezionale dell'interessato, e non può mai assurgere a una sorta di dovere»<sup>71</sup>.

Più precisamente la connotazione riparativa della rettifica a mezzo stampa mette inoltre la persona nella condizione concreta di controllare i contenuti informativi, a garanzia di una rappresentazione dinamica e sociale della personalità e dell'immagine che i media di informazione giornalistica devono rispettare. Di natura giuridica diversa è invece la rettifica radiotelevisiva, la cui disciplina accomuna sia i mezzi di servizio pubblico sia le emittenti radiotelevisive private. La disposizione di riferimento è l'art. 35, c. 2, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208, che stabilisce quanto segue: «chiunque si ritenga leso nei suoi interessi morali, quali in particolare l'onore e la reputazione, o materiali da trasmissioni contrarie a verità ha diritto di chiedere al fornitore di servizi di media audiovisivi e radiofonici, ivi inclusa la concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, all'emittente radiofonica oppure alle persone da loro delegate al controllo della trasmissione, che sia trasmessa apposita rettifica, purché quest'ultima non abbia un contenuto che possa dar luogo a responsabilità penali».

La peculiarità della rettifica radiotelevisiva consiste nel fatto che la realizzazione dell'interesse individuale connesso alla lesione di diritti morali o patrimoniali del soggetto è condizionata al fine di riaffermare la verità oggettiva dei fatti: lesione di diritti e contenuto non rispondente a verità devono sussistere entrambi per l'attivazione della rettifica. Emerge pertanto la funzione oggettiva e sociale del ripristino di un contenuto informativo improntato a verità: si tratta dello scopo di fornire un contributo oggettivo di ««arricchimento notiziale»» affidato «al singolo in vista della correttezza e completezza dell'informazione»<sup>72</sup>. Del resto la giurisprudenza costituzionale quando affermò il diritto alla rettifica come diritto fondamentale dell'uomo<sup>73</sup> connetteva tale prerogati-

---

consiste infatti nel diritto di fornire una propria verità ovvero una diversa ricostruzione dei fatti a difesa della propria immagine sociale, *con l'effetto* di soddisfare nel contempo l'interesse pubblico al pluralismo dell'informazione. L'ottica [...] sconta il fatto che il messaggio istituisca un contraddittorio in ordine alla narrazione di determinati fatti, ma non lo eleva a sintomo di una autonoma libertà di informazione del privato».

<sup>71</sup> Cass. civ., sez. III, n. 1436/2015, cit.

<sup>72</sup> M. Manetti, *La tutela contro gli abusi della libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 793: «da lesione dell'interesse individuale verrebbe in sostanza utilizzata dalla legge per stimolare l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero nell'interesse generale dei lettori».

<sup>73</sup> Corte cost., 10 luglio 1974, n. 225, cons. dir. n. 8.

va alla *ratio* di conseguire l'interesse pubblico all'obiettività dell'informazione<sup>74</sup>.

Pertanto, la concezione giuridica della rettifica secondo i giudici costituzionali pare improntarsi alla disciplina della rettifica radiotelevisiva piuttosto che alla disciplina concernente la rettifica della carta stampata. La Corte costituzionale ritiene che la funzione della rettifica stia nel proteggere i diritti dei terzi ad una informazione completa, obiettiva e verificata nei contenuti. È però nell'ambito disciplinare che la rettifica rivela l'efficacia più incisiva, dal momento che la sua applicazione prescinde dalla richiesta dell'interessato (opera cioè come *rettifica interna*), dovendosi attivare d'ufficio da parte della testata giornalistica quando essa pubblica un contenuto informativo lesivo dei diritti della persona e/o non corrispondente a verità sostanziale. Ne consegue che la mancata attivazione d'ufficio della rettifica da parte della testata costituisce illecito disciplinare, dal momento che aggrava ulteriormente il danno che la notizia scorretta produce sia in termini di diritti della personalità del soggetto attinto dalla pubblicazione sia in termini di interesse dell'utenza tutta a ricevere una informazione di qualità, corretta nelle forme espositive e verificata nei contenuti. Pertanto si potrebbe dire che la garanzia massima in termini di controllo sulla qualità dell'informazione e, quindi, di tutela della società, si ha nell'ambito del giudizio disciplinare, al punto che in tale sede è giustiziabile perfino la violazione del dovere di rettifica in assenza di richiesta della persona interessata.

Si veda, a tale proposito, il *Testo Unico dei doveri del giornalista* secondo il quale «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» (titolo III, art. 9, par. 1.). Inoltre «il giornalista corregge senza ritardo errori e inesattezze, anche in conformità al dovere di rettifica nei casi e nei modi stabiliti dalla legge» (Allegato 1, art. 4). Nello stesso senso è la *giurisprudenza disciplinare dell'Ordine*, secondo la quale la rettifica deve essere compiuta con tempestività e appropriato rilievo, anche in assenza di specifica richiesta, quando le informazioni dopo la loro diffusione si siano rivelate inesatte o errate, soprattutto quando l'errore possa ledere o danneggiare singole persone, enti, categorie, associazioni o comunità<sup>75</sup>.

Emerge anche in ciò un portato di quel personalismo che connota la funzione etico-sociale del giornalismo che ha inciso sulla natura giuridica di quest'ultimo, ispirando la redazione della l. 69 del 1963. In particolare emerge una concezione giuridica nella quale il giornalismo, oltreché essere espressione di un diritto di libertà, viene visto anche e soprattutto come «esercizio di un servizio sociale che contribuisce ad emancipare intellettualmente e moralmente l'uomo»<sup>76</sup>. La rettifica fatta valere in assenza di richiesta del soggetto interessato e le conseguenze disciplinari derivanti dalla mancata osservanza del dovere di rettifica da parte del mezzo informativo sostanziano i limiti intrinseci del diritto alla libertà di informare che, oltreché limiti, sono anche e soprattutto elementi costitutivi essenziali del diritto soggettivo di informazione.

I limiti necessari, costituiti dalla verità sostanziale e putativa, dalla buona fede, dalla le-

<sup>74</sup> Corte cost., 15 maggio 1974, n. 133, cons. dir. n. 3.

<sup>75</sup> Cfr. ad esempio, Deliberazione n. 75/2010 del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, 19 novembre 2010. La decisione concerne il noto caso Feltri-Boffo.

<sup>76</sup> G. Gonella, *La libertà di stampa e i diritti individuali di libertà*, cit., 163.

altà e dal rispetto dei diritti altrui, sono elementi impliciti, intrinseci e costitutivi del diritto, in quanto «ogni soggetto è titolare di una pluralità di diritti che devono coesistere, e possono coesistere, solo a condizione che la sfera di un diritto non invada la sfera di un altro diritto»<sup>77</sup>. Conseguentemente «ogni soggetto è titolare di una pluralità di doveri che limitano la sua *facultas agendi*, sia in rapporto ai diritti propri, come in rapporto ai diritti altrui», dal momento che la libertà di informazione giornalistica «non è solo una *facultas agendi*, ma anche una potestà di esigere il rispetto dell'esercizio di una facoltà»<sup>78</sup>.

## **11. L'iniziativa legislativa per l'estensione della disciplina della rettifica della stampa ai siti online registrati presso i Tribunali e parificati pertanto alla carta stampata**

Sotto il profilo formale non vi è ad oggi una disposizione normativa in vigore che preveda le modalità tramite cui l'obbligo di rettifica può essere fatto valere nei confronti delle testate giornalistiche *online* registrate ai sensi dell'art. 5 della l. 47 del 1948. Parrebbe quindi di essere dinanzi ad un vuoto di normazione.

Nella XVIII legislatura è stato, tuttavia, depositato presso il Senato della Repubblica un disegno di legge (n. 836) il quale estende la disciplina legislativa della rettifica a mezzo stampa, in ordine ai modi e ai presupposti di applicazione, alle testate giornalistiche *online* registrate ai sensi della l. 47 del 1948. Il disegno di legge infatti prevede che «il direttore o, comunque, il responsabile è tenuto a pubblicare gratuitamente e senza commento, senza risposta e senza titolo, con la seguente indicazione: “Rettifica dell'articolo (TITOLO) del (DATA) a firma (AUTORE)”», nel quotidiano o nel periodico o nell'agenzia di stampa o nella testata giornalistica *online* registrata ai sensi dell'articolo 5, limitatamente ai contenuti prodotti, pubblicati, trasmessi o messi in rete dalle stesse redazioni, le dichiarazioni o le rettifiche dei soggetti di cui siano state pubblicate immagini od ai quali siano stati attribuiti atti o pensieri o affermazioni da essi ritenuti lesivi della loro dignità, del loro onore o della loro reputazione o contrari a verità, purché le dichiarazioni o le rettifiche non abbiano contenuto suscettibile di incriminazione penale o non siano documentalmente false. Il direttore o, comunque, il responsabile è tenuto a informare l'autore dell'articolo o del servizio, ove sia firmato, della richiesta di rettifica».

La testata giornalistica *online* registrata è pertanto obbligata alla pubblicazione della rettifica «non oltre due giorni dalla ricezione della richiesta, con la stessa metodologia, visibilità e modalità di accesso al sito *Internet*, nonché con le stesse caratteristiche grafiche della notizia cui si riferiscono, nonché all'inizio dell'articolo contenente la notizia cui si riferiscono, senza modificarne la URL e in modo da rendere evidente l'avvenuta modifica. Nel caso in cui la testata giornalistica *online*... fornisca un servizio persona-

---

<sup>77</sup> Ivi, 162.

<sup>78</sup> *Ibid.* Cfr. G. Capograssi, *La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il suo significato*, in *giuseppcapograssi.it*, cit., secondo cui i «diritti sono tra di loro solidali, fanno insieme sistema, nessuno può essere sacrificato col pretesto di arrivare mediante questo sacrificio all'appagamento degli altri».

lizzato, le dichiarazioni o le rettifiche sono inviate agli utenti che hanno avuto accesso alla notizia cui si riferiscono». È interessante riscontrare come nell'intendimento di chi ha elaborato il disegno di legge si considerino omogenee, in termini di disciplina applicabile e, più in generale, di capacità di influenza sociale, stampa e testate *online* registrate, mentre invece queste ultime non sono ritenute per forza di penetrazione sociale assimilabili alla radiotelevisione per la quale, come sottolineato in precedenza, la legge prevede una forma e una modalità per l'attivazione della rettifica differenti rispetto alla carta stampata.

### **12. Il problema giuridico delle comunicazioni online non provenienti da media giornalistici**

Vi è un *vuoto di normazione ordinaria*, anche al livello delle iniziative di legge, rispetto alla comunicazione di massa *online* non ascrivibile ai *media* giornalistici. Si pensi ai *blog*, ai siti non registrati e ai contenuti propalati dai *social media*. Ciò dà luogo a problematiche di grande rilievo ricostruttivo e interpretativo che danno l'opportunità di ricordare che *la recente giurisprudenza costituzionale* ha richiamato il legislatore alla necessità di delineare regole e limiti della comunicazione di massa *online* ulteriori rispetto a quelli elaborati da tempo risalente dalla giurisprudenza nella nota sentenza “decalogo” del 1984 in materia di limiti del diritto di informazione: il riferimento è ai requisiti di contenenza espressiva, di verità sostanziale e putative del contenuto e di interesse pubblico della materia trattata<sup>79</sup>. Infatti la Corte costituzionale nella sentenza n. 150 del 2021 ha affermato che a causa degli «effetti di rapidissima e duratura amplificazione degli addebiti diffamatori determinata dai *social networks* e dai motori di ricerca in internet», sia sempre più rilevante prestare attenzione al fatto che il «carattere lesivo per la vittima – in termini di sofferenza psicologica e di concreti pregiudizi alla propria vita privata, familiare, sociale, professionale, politica – e per tutte le persone a essa affettivamente legate risulta grandemente potenziato rispetto a quanto accadeva anche solo in un recente passato»<sup>80</sup>. Pertanto «questi pregiudizi debbono essere prevenuti dall'ordinamento con strumenti idonei, necessari e proporzionati, nel quadro di un indispensabile bilanciamento con le contrapposte esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, e del diritto di cronaca e di critica in particolare, in modo da schermare il rischio di indebita

---

<sup>79</sup> Cass. civ., sez. I, 18 ottobre 1984, n. 5259: «va ricordato che - come ormai la giurisprudenza di questa Corte ha più volte avuto occasione di precisare, sia in sede civile che penale - il diritto di stampa (cioè la libertà di diffondere attraverso la stampa notizie e commenti) sancito in linea di principio nell'art. 21 Cost. e regolato fondamentalmente nella l. 8 febbraio 1948 n. 47, è legittimo quando concorrano le seguenti tre condizioni: 1) utilità sociale dell'informazione; 2) verità (oggettiva o anche soltanto putativa purché, in quest'ultimo caso, frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca) dei fatti esposti; 3) forma “civile” della 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 cui ha sempre diritto anche la più riprovevole delle persone, sì da non essere mai consentita l'offesa triviale o irridente i più umani sentimenti».

<sup>80</sup> Corte cost., 12 luglio 2021, n. 150, cons. dir. n. 6.2.

intimidazione esercitato su chi svolga la professione giornalistica»<sup>81</sup>.

La natura specifica della comunicazione *online* e la sua capacità di espandersi velocemente nella società con i connessi danni ai diritti della personalità richiederebbero, secondo i giudici costituzionali, uno specifico tipo di *bilanciamento* nel quale entrino in gioco *ulteriori limiti* rispetto a quelli (verità, utilità sociale e continenza) consolidati e codificati dalla giurisprudenza ordinaria a partire dalla sentenza decalogo sopra richiamata.

### **13. Il vuoto riempito dalla giurisprudenza**

Il vuoto di normazione ordinaria, come spesso accade quando si tratti di esercizio dei diritti fondamentali, viene riempito da una giurisprudenza sempre più attiva anche nell'individuazione delle regole formali applicabili alla comunicazione di massa *online* non equiparabile alla stampa. Si pensi ai siti informativi non registrati, ai *blog* e ai contenuti propalati dai *social networks*.

In merito ai limiti opponibili a codesti mezzi d'informazione occorre evidenziare come la giurisprudenza abbia stabilito – alla luce della formulazione ampiamente garantistica dell'art. 21, c. 1, Cost., che riconosce a tutti la libertà di manifestazione del pensiero anche quando si esprime con i contenuti della libertà d'informazione – che chi diffonde notizie via *Internet*, anche se non giornalista, sia tenuto al rispetto dei limiti del diritto di cronaca consistenti nella rilevanza sociale, nella verità e nella continenza. La Corte di Cassazione ha evidenziato come i diritti di cronaca e di critica discendano direttamente dall'art. 21 Cost., non essendo quindi riservati ai giornalisti o a chi fa informazione professionalmente, ma estesi all'individuo *uti civis*.

Chiunque, pertanto, può riportare fatti o manifestare opinioni e lo può fare con qualsiasi mezzo. In tale contesto, *Internet* rappresenta un potente mezzo di diffusione di notizie (immagini ed idee) attraverso il quale può estrinsecarsi quel diritto di manifestazione del pensiero che costituisce uno dei cardini di una democrazia matura<sup>82</sup>. Quando un soggetto, indipendentemente dal fatto che sia giornalista o meno, immette in rete notizie o commenti aventi ad oggetto fatti di rilevanza sociale è ineludibile l'osservanza di quei parametri che costituiscono i limiti e le modalità corrette di esercizio della libertà di informazione: la rilevanza sociale dell'argomento trattato (interesse pubblico); il fatto che l'informazione trasmetta la verità obiettiva, favorendone le condizioni che la rendano accertabile; la correttezza delle espressioni usate (la decenza espressiva o la continenza).

Ciò che rileva è l'aspetto sostanziale, ovvero la valutazione della natura informativa del contenuto immesso in rete. Se, quindi, su di un sito *Internet*, indipendentemente dalla

---

<sup>81</sup> Corte cost., 12 luglio 2021, n. 150, cons. dir. n. 6.2.

<sup>82</sup> Cass. pen., sez. V, 25 luglio 2008, n. 31392. Più precisamente, la Corte di Cassazione ha annullato con rinvio, sia pur ai fini civili, una sentenza resa in sede di appello, con la quale una donna era stata assolta dal delitto di diffamazione aggravata nei confronti di una impresa chimica, per aver pubblicato su un sito ambientale il contenuto di una denuncia da lei presentata all'autorità giudiziaria, in cui l'impresa veniva accusata di aver "scaricato cancerogeni in un lago e camuffato la presenza di cancerogeni per mezzo di diluizione con acque di raffreddamento".

sua registrazione, vengono divulgati contenuti dotati dei requisiti dell'informazione (*in primis* della rilevanza sociale dell'argomento), quei contenuti sono assoggettati ai medesimi limiti sanciti dalla sentenza “decalogo” della Corte di Cassazione. Bisogna tuttavia ricordare che mentre i giornalisti incorrono in tutte le responsabilità, penali, civili e disciplinari, per i non giornalisti, quando esercitino scorrettamente l'attività informativa, accanto alla responsabilità penale e civile<sup>83</sup>, non sussiste quella disciplinare.

### **14. La regolamentazione della pratica professionale giornalistica: le scuole di giornalismo**

L'evoluzione della professione, delle metodologie del giornalismo e soprattutto dei tempi di vita riferiti al consumo di informazione, ha fatto sì che la pratica possa essere svolta in forme ulteriori rispetto a quanto previsto *ab origine* dalla l. 69 del 1963<sup>84</sup>. La disciplina giuridica del praticantato ha rappresentato e rappresenta un aspetto sul quale sono state sollevate criticità. In particolare, le critiche si sono appuntate sui seguenti profili.

Si sottolinea che la legge impone un'assunzione presso un'azienda editoriale, con ciò invertendo la prospettiva per la quale l'assunzione sarebbe il punto di arrivo della pratica e non la condizione preliminare per il suo svolgimento. Inoltre, l'esame di idoneità professionale per il giornalista<sup>85</sup> viene svolto alla fine di un periodo di praticantato che costituisce esercizio di attività professionale. Il problema impone di interrogarsi sulla possibilità di svincolare l'acquisizione dello *status* di giornalista dalla condizione preliminare della sostanziale assunzione presso un'azienda editoriale, individuando canali ulteriori di formazione tecnica e culturale. Le risalenti considerazioni della giurisprudenza costituzionale sull'argomento sono state nel senso di prendere atto di una realtà materiale che non dipende dalla legge, ossia la realtà di un mercato dell'informazione giornalistica caratterizzato da imprese editoriali private.

Pertanto, l'unica garanzia esigibile nei confronti dell'ordinamento giuridico, affinché il potere economico privato non faccia premio sulla libertà di informazione e di critica del giornalista, è data dal promuovere la «concorrenza della molteplicità delle iniziative giornalistiche»<sup>86</sup>. In questa espansione si innesta il documento dal titolo «*Quadro di indirizzi*» per l'autorizzazione, la regolamentazione e il controllo delle scuole di formazione al giornalismo» adottato dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti il 27 settembre 2018.

L'obiettivo è quello di disancorare la pratica giornalistica dal controllo dell'impresa editoriale, punto dolente sul quale fin dall'origine si sono manifestate critiche alla legge professionale. Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti autorizza lo stu-

---

<sup>83</sup> La responsabilità del giornalista può essere fatta valere su più ambiti: nel penale come ad esempio per la diffamazione a mezzo stampa, ai sensi dell'art. 595 c.p., fattispecie di delitto doloso; nel civile sempre per la diffamazione a mezzo stampa ai sensi dell'art. 2043 c.c., in cui però, a differenza che nel penale può rilevare la colpa; nel campo deontologico per violazione delle regole deontologiche di correttezza professionale.

<sup>84</sup> Art. 34 l. 69 del 1963.

<sup>85</sup> Art. 32 l. 69 del 1963.

<sup>86</sup> Corte cost., 23 marzo 1968, n. 11, cons. dir. n. 7.

dio e la formazione al giornalismo attraverso apposite strutture denominate scuole. Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti può autorizzare le scuole finalizzate all'accesso professionale e, stipulando apposite convenzioni, le dichiara sedi idonee allo svolgimento del praticantato previsto dalla legge n. 69 del 1963<sup>87</sup>.

## **15. Il rapporto tra media giornalistici ed altri media online**

In merito invece alla relazione tra il giornalismo dei *media* tradizionali (stampa e radio-televisione) e l'informazione *online*, in assenza di una disciplina legislativa, ci si deve avvalere del contributo spesso "creativo" della giurisprudenza.

Così la Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 17 luglio 2015, n.3102 afferma che le testate giornalistiche *online*, registrate presso le cancellerie dei Tribunali, con contenuti redatti professionalmente, costituendo mezzi di diffusione delle informazioni, devono godere delle garanzie che la Costituzione predispone per la stampa. Inoltre le Sezioni Unite hanno affermato che, pur essendo ammissibile l'ordine dell'autorità giudiziaria rivolto all' *Internet Service Provider* di rendere inaccessibile un intero sito o una singola pagina *web*, non può essere sottoposta a *sequestro preventivo* una testata giornalistica telematica, al pari di quella cartacea se non nei casi previsti espressamente dalla legge ai sensi del c. 3 dell'art. 21 Cost<sup>88</sup>.

Del resto, per certa giurisprudenza, anche le norme penali di sfavore, come l'art. 57 del codice penale<sup>89</sup>, previste per il direttore responsabile del quotidiano cartaceo de-

<sup>87</sup> In particolare, si pensi all'art. 1 del "*Quadro di indirizzi*" il quale stabilisce che «Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, al fine di promuovere un accesso trasparente e meritocratico alla professione attraverso lo sviluppo di competenze avanzate e di una solida preparazione deontologica, autorizza lo studio e la formazione al giornalismo attraverso apposite strutture qui di seguito denominate scuole. Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti può autorizzare le scuole finalizzate all'accesso professionale e, stipulando apposite convenzioni, le dichiara sedi idonee allo svolgimento del praticantato previsto dalla legge 3/2/1963 n.69. Il Consiglio nazionale delibera l'autorizzazione dopo aver: a) verificato l'osservanza dei requisiti previsti dal presente "Quadro di indirizzi"; b) considerato il parere del Comitato tecnico-scientifico (Cts); c) chiesto il parere del Consiglio regionale competente, espresso almeno con la maggioranza dei componenti. Le convenzioni, stipulate dal Comitato esecutivo e ratificate dal Consiglio nazionale, hanno validità biennale e non sono tacitamente rinnovabili». Cfr. sulla pratica M. Pedrazza Gorlero, *Giornalismo e giornalisti nella società pluralista: profili costituzionali*, cit., 10 ss.

<sup>88</sup> L'art. 21, c. 3, Cost, stabilisce che «si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescrive per l'indicazione dei responsabili». Si deve ricordare che nell'ordinamento giuridico italiano il sequestro preventivo è adottabile solo nei seguenti casi: 1) violazione delle norme sulla registrazione delle pubblicazioni periodiche e sull'indicazione dei responsabili (rispettivamente artt. 3 e 16 l. 47/1948); 2) stampati osceni o offensivi della pubblica decenza (art. 2 R.d.lgs. 561/1946); 3) stampa periodica che compia apologia di fascismo (art. 8 l. 645/1952; 4) violazione delle norme a protezione del diritto d'autore (art. 161 l. 633/1941). Pertanto, i giudici di legittimità sostengono che la mancata estensione automatica della garanzia costituzionale di cui all'art. 21, c. 3, all'informazione giornalistica diffusa per via telematica costituisce una violazione del principio di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

<sup>89</sup> «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 ad 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

vono applicarsi al sito informativo registrato equiparato alla stampa sulla base di una interpretazione figurata della stampa alla quale è ascritto «il prodotto editoriale che presenta i requisiti ontologico (struttura) e teleologico (scopi della pubblicazione) propri di un giornale. La struttura di questo è costituita dalla “testata”, che è l’elemento che lo identifica, e dalla periodicità regolare delle pubblicazioni (quotidiano, settimanale, mensile); la finalità si concretizza nella raccolta, nel commento e nell’analisi critica di notizie legate all’attualità (cronaca, economia, costume, politica) e dirette al pubblico, perché ne abbia conoscenza e ne assuma consapevolezza nella libera formazione della propria opinione»<sup>90</sup>.

Occorre ricordare, a questo proposito, che la tendenza giurisprudenziale ad estendere la disciplina della stampa ai giornali *online* è stata esaltata dalla l.198 del 2016 che, anche se ai soli fini dell’equiparazione economica dei due mezzi di informazione, ha individuato la nozione ed i caratteri del quotidiano *online* in modo non dissimile da quelli propri della stampa: «il prodotto editoriale è identificato dalla testata, intesa come il titolo del giornale, della rivista o di altra pubblicazione periodica, avente una funzione e una capacità distintiva nella misura in cui individua una pubblicazione»; all’art. 1 della legge 7 marzo 2001, n. 62, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «3-bis. Per “quotidiano on line” si intende quella testata giornalistica: a) regolarmente registrata presso una cancelleria di tribunale; b) il cui direttore responsabile sia iscritto all’Ordine dei giornalisti, nell’elenco dei pubblicisti ovvero dei professionisti; c) che pubblichi i propri contenuti giornalistici prevalentemente on line; d) che non sia esclusivamente una mera trasposizione telematica di una testata cartacea; e) che produca principalmente informazione; f) che abbia una frequenza di aggiornamento almeno quotidiana; g) che non si configuri esclusivamente come aggregatore di notizie».

## **16. La crisi del giornalismo professionale come crisi della democrazia costituzionale**

Il giornalismo vive oggi un periodo di crisi accompagnato a processi di rapidissima trasformazione. È palese come questo stato di crisi si riverberi sulla *qualità della democrazia*, dal momento che quest’ultima tende a ridursi a mera forma (periodiche elezioni...) ove non riesca a saldarsi ad una società politica pienamente percorsa da una informazione di altrettante qualità.

Se, infatti, i diritti ad una informazione rispettosa delle procedure di raccolta, verifica, selezione ed elaborazione delle notizie (procedure sancite dalle regole di correttezza professionale dei documenti deontologici), possono essere fatti valere solo verso una categoria (professionisti e pubblicisti) e verso le testate giornalistiche propriamente dette (incluse naturalmente quelle equiparate alla stampa come i giornali telematici)

---

eccedente un terzo».

<sup>90</sup> Cass. pen., sez. V, 11 gennaio 2019, n. 1275: «risulta, dunque, evidente che l’area riduttiva del significato attribuito al termine “stampa” dall’art. 1 della legge n. 47 del 1948 è strettamente legata alle tecnologie dell’epoca, e ciò non impedisce di accreditare oggi - e tenuto conto dei notevoli progressi verificatisi nel settore una interpretazione estensiva del detto termine, la quale non esorbiti dal campo di significanza del segno linguistico utilizzato e che sia coerente con il dettato costituzionale».

e non verso la comunicazione esterna al giornalismo, su cui peraltro sempre di più la società forma i propri convincimenti, quale può essere il futuro della democrazia costituzionale<sup>91</sup>?

In merito a ciò si ricorda come il *Global Risk Report* del 2021 ponga come prioritaria la necessità di una strategia globale, alla quale gli Stati nazionali e le organizzazioni internazionali sono chiamati a partecipare, per contrastare il fenomeno delle *fake news*: «*improving the clarity and consistency of risk communications and combating misinformation. Most crises require all-of-society responses – and there is enormous goodwill and energy to leverage – but confusion and frustration can undermine efforts to build trust and align responsibilities between the public sector, private sector, communities and households. There is huge scope to enhance self-organized resilience at the community and national levels. For example, more can be done to understand – and therefore tackle – biases at the individual level regarding spread of misinformation. Better coordination among private sector technology companies and government can help to alert users to misinformations*»<sup>92</sup>.

Una ricerca del *Global Risk Report* già del 2018 sostiene che le più importanti piattaforme digitali, sulle quali agiscono i *social media* maggiormente diffusi, hanno indirizzato il 40% del traffico verso siti contenenti notizie false<sup>93</sup>. La questione ha molteplici risvolti. Innanzitutto, il problema che si dovrà affrontare è la progressiva eclissi dell'idea secondo la quale, perché vi sia una effettiva democrazia politica, è necessario che vi sia una società democratica. Ciò significa che affinché vi sia una democrazia sostanziale è indispensabile «l'esistenza di un vasto strato acculturato e/o informato»<sup>94</sup>. In ballo vi sono la difesa della qualità dei contributi informativi e la loro accessibilità alla società tutta. In particolare il problema consiste nel fatto che in un futuro prossimo tale qua-

---

<sup>91</sup> Cfr. Allegato A alla delibera n. 146/15/CONS dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dal titolo “*Indagine conoscitiva su informazione e Internet in Italia, modelli di business, consumi, professioni*”, reperibile in *agcom.it*. In particolare a p. 11 si osserva quanto segue: «l'evoluzione del consumo di notizie da fasce anziane a coorti più giovani della popolazione muta profondamente le loro modalità di fruizione. Infatti, la fruizione dell'informazione avviene sempre più spesso attraverso una molteplicità di apparecchi (dal classico pc, agli *smartphone* e *tablet*) e segue percorsi sempre meno tradizionali, con l'affermazione di nuovi attori, quali soprattutto le piattaforme di aggregazione, ricerca e condivisione sociale che orientano sempre più spesso le scelte di consumo degli utenti. È importante sottolineare che la fruizione di informazione tramite *social* può essere anche il frutto di un'esperienza occasionale, nel senso che, in considerazione della loro caratteristica di contenitori, è molto probabile che si venga raggiunti da una notizia mentre si è sul *social network* per altri motivi. In questo senso, il consumatore può perdere l'idea di chi è il vero fornitore dell'informazione, associando l'intera esperienza di navigazione al *social network* stesso. Ciò pone un vero e proprio “dilemma” in capo agli editori, in particolar modo a quelli tradizionali: da un lato, le piattaforme di condivisione sociale generano traffico verso le pagine degli editori; d'altra parte, questo tipo di navigazione, specie se all'interno di un sistema chiuso (quale una *app* proprietaria), rischia di far diminuire la conoscenza del marchio editoriale da parte del pubblico, riducendone, nel lungo periodo, la propria forza commerciale».

<sup>92</sup> Il *Global Risk Report 2021* è reperibile al sito *weforum.org*, 25. Cfr. anche p. 33 del medesimo report: «*Misinformation is increasingly threatening civil liberties and democracy “Post-truth” politics – from deliberate manipulation campaigns to the unmitigated spread of conspiracy theories and fake news – are “amplifying hate speech; heightening the risk of conflict, violence and human rights violations; and threatening longterm prospects for advancing democracy” as the World Health Organization has warned. Yet blunt government attempts to combat misinformation can exacerbate the problem. Internet restrictions, for example, risk excluding whole societies from the global information economy, while more invasive control could infringe civil liberties*».

<sup>93</sup> Cfr. *The Global Risks Report 2018*, 13th Edition, World Economic Forum, Geneve 2018, 48.

<sup>94</sup> M. D'Eramo, *Invenzione, ascesa e declino del giornale*, in *È la stampa bellezza*, Almanacco di giornalismo, Micromega, 3, 2018, 23.

lità potrebbe essere soprattutto prerogativa dei contenuti *premium* dei grandi *network* dell'informazione, perché solo essi saranno in grado di sostenere i costi di un giornalismo approfondito e d'inchiesta.

Si pensi alla difficoltà di ricostituire su Internet quel «circuito di flusso monetario che per due secoli aveva permesso di finanziare l'industria dell'informazione»<sup>95</sup>. Vi è un dato empirico sul quale riflettere: «nel 2017, al *New York Times* [...] le vendite contribuivano per il 60,1 per cento alle entrate, mentre la pubblicità solo per il 33,3 per cento (un terzo), quando [...] per tutto il Novecento la pubblicità contribuiva per i quattro quinti alle entrate e le vendite solo per un quinto»<sup>96</sup>. Il fatto è che una testata giornalistica per potersi sostenere soprattutto sulla base degli introiti delle vendite è costretta ad applicare alte tariffe.

Il pericolo è l'erosione delle garanzie sostanziali della democrazia e di conseguenza della effettività del diritto all'informazione in capo alla società. In particolare il problema è rappresentato da una realtà in cui la produzione e la diffusione dell'informazione verificata, approfondita e di qualità e, quindi, della conoscenza possano essere a beneficio solo dei «(pochi) destinatari finali del circuito economico»<sup>97</sup>. La situazione prefigura un sistema dell'informazione caratterizzato dal rapporto tra un'oligarchia dei media e un'oligarchia dei destinatari, situazione che a sua volta replica proprio quella mediazione informativa organica ad una società politica monoclasse di cui si è parlato prima.

Le considerazioni si legano ai rapporti tra sistema politico e media tutti (in particolare si pensi ai *social media*). Il potere modella e forma il consenso del popolo. Si tratta di un processo dall'alto verso il basso, processo etero-diretto alla cui realizzazione un ruolo fondamentale è in capo ai mezzi di comunicazione di massa. A tale processo la rappresentanza politica democratica contribuisce sempre di più oggi e come soggetto

---

<sup>95</sup> M. D'Eramo, *Invenzione, ascesa e declino del giornale*, cit., 21.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Ivi, 23. Lo stesso A. (20 ss.) poi analizza sul fronte delle dinamiche dell'economia dei media una situazione suscettibile di riverberarsi sulla tenuta della democrazia: «nel 2006 gli introiti dei giornali USA ammontavano a 60 miliardi di dollari, di cui 50 dovuti alla pubblicità e 10 alle vendite: queste ultime rappresentavano il 17,6 per cento delle entrate, mentre la pubblicità si ritagliava l'82 per cento. Più di quattro quinti del fatturato era dovuto alla pubblicità. Nel 2011, le entrate erano scese a 37 miliardi di dollari (- 38 per cento in cinque anni), i ricavi delle vendite erano rimasti quasi costanti (10 miliardi di dollari), mentre quelli della pubblicità erano scesi a 27 miliardi (un calo del 46 per cento). Cinque anni dopo, nel 2016 le entrate totali erano scese a 29 miliardi (si erano più che dimezzati dal 2006), di cui 18 di pubblicità (che era circa un terzo di quella di 10 anni prima) e 11 di vendite (che erano persino salite un po' grazie agli abbonamenti digitali). In dieci anni sono andati persi 30 miliardi di dollari su 50 di entrate pubblicitarie. L'aspetto più interessante è che, se anche il peso della pubblicità digitale sale nel tempo, il suo volume resta però quasi costante: nel 2011 il peso del digitale era pari al 17 per cento di una torta di 27 miliardi, valeva cioè 4,6 miliardi, mentre nel 2016, pur costituendo ormai quasi un terzo del totale pubblicitario (29 per cento), valeva in tutto 5,3 miliardi. In altri termini: con la pubblicità digitale non si vive, tanto che nel 2006 per la stampa Usa i ricavi delle vendite erano ormai più di un terzo (37,3 per cento) dei ricavi totali (rispetto a meno di un quinto di dieci anni prima). Addirittura, nel suo ultimo bilancio il *New York Times* nota che pur aumentando assai gli abbonamenti, il fatturato pubblicitario digitale sale solo grazie alle app e ai cellulari, mentre quello sul sito classico del giornale già scende. Il punto è che la crescita della pubblicità digitale non riesce a compensare le drammatiche perdite della pubblicità stampata. Anzi, nel suo rapporto del 2013 il Pew Research Center dice che la pubblicità cartacea perde 15 dollari per ogni dollaro guadagnato dalla pubblicità digitale. In quell'anno il *New York Times* accrebbe i propri abbonamenti digitali del 19 per cento (passando da 640 a 760 mila), eppure vide diminuire la sua pubblicità digitale del 4 per cento».

concorrente dei media (si pensi al fenomeno della politica mediatizzata) e come terminale passivo rispetto ai media stessi.

La sfera della politica è condizionata dai media, in quanto i soggetti politico-istituzionali recepiscono dai media, i quali paiono sempre di più decisori, argomenti di discussione pubblica, temi, linguaggi, *slogan*, proposte, soluzioni, direzioni del discorso e decisioni. Il pericolo è quello di un cortocircuito rispetto alla necessità di un equilibrio costituzionale fra media e decisione politica. I mezzi di comunicazione decidono quali siano i temi di rilevanza sociale e, perfino, gli indirizzi politici da imprimere alle decisioni pubbliche, producendo uno squilibrio nel funzionamento “ordinario” dei poteri della democrazia politica.

La democrazia politica elettiva viene così ad agire in senso solo formale nei meccanismi istituzionali e nelle procedure costituzionalmente codificate, ma in termini sostanziali le istanze, gli interessi, i contenuti politicamente rilevanti e le soluzioni in termini di decisioni sono elaborati nell’ambito della sfera mediale<sup>98</sup>. Si pensi al potere esercitato dai *social media* nell’attività sociale di anticipare ed anche di modellare quali saranno i fini e gli interessi prevalenti degli utenti<sup>99</sup>. Si registrano nella discussione pubblica sulle dinamiche evolutive della comunicazione di massa proposte che mirano all’assunzione di responsabilità deontologica su base esclusivamente volontaria di figure non rientranti nelle categorie dei professionisti, dei pubblicisti e dei praticanti. Si pensi a figure quali gestori di siti di discussione, *blogger*, realizzatori di *web tv*, comunicatori non occasionali operanti nei *social media* ecc. Si conteggia un numero di 50.000 soggetti circa «che operano con i diversi mezzi principalmente nella rete di Internet, con i social, con i blog, con i siti. Costoro non hanno alcun riconoscimento né responsabilizzazione, né tutela

<sup>98</sup> Cfr. M. Castells, *Comunicazione, potere e contropotere nella network society*, in *International Journal of Communication*, 1, 2007, 238 ss. Cfr. sempre M. Castells, *Comunicazione e potere*, trad. di B. Amato e P. Conversano, Milano, 2009, 378: «se accettiamo l’idea che la forma cruciale del potere ha luogo attraverso la modellazione della mente umana, e che questo processo dipende in larga parte dalla comunicazione, e in ultima analisi dalla politica mediatica, allora *la pratica della democrazia è messa in discussione quando c’è dissociazione sistemica tra potere della comunicazione e potere rappresentativo*». Sulla relazione Internet-democrazia cfr. il saggio di I. Ramonet, *L’esplosione del giornalismo. Dai media di massa alla massa dei media*, trad. di P. Sullo, Napoli, 2011. Sull’influenza dei social media sulla società politica cfr. V. Mayer Schönberger - K. Cukier, *Big Data*, New York, 2013; I.S. Rubinstein, *Big Data: The End of Privacy Or a New Beginning?*, in *International Data Privacy Law*, 3(2), 2013, 74; F. Pasquale, *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Cambridge (MA), 2015; J. Chester - K. Montgomery, *The Role of Digital Marketing in Political Campaigns*, in *Internet Policy Review*, 6, 2017, 4; G. Gori, *Social media ed elezioni. I limiti del diritto e il rischio di una modulated democracy*, in *Informatica e diritto*, 1-2, 2017, 203 ss.; O. Pollicino, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell’era di Internet*, in questa *Rivista*, 1, 2018, 48 ss.; G. De Minico, *Libertà digitali. Luci e ombre*, con presentazione di Enzo Cheli, Torino, 2018, 1 ss.; J. Van Dijck - T. Poell - M. de Wall, *Platform society. Valori pubblici e società connessa*, edizione italiana a cura di G. Boccia Artieri e A. Marinelli, trad. di A. Marinelli - A. Massa - S. Parisi, Milano 2019, 76; M. Bassini, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, 2019, 107 ss.; G. Marchetti, *Gli algoritmi e il ruolo delle fake news*, in questa *Rivista*, 1, 2020, 30. Cfr. G. Sartori, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Bari, 1999, 46: «alla democrazia rappresentativa basta, per funzionare, che esista una opinione pubblica che sia davvero *del pubblico*. Ma è sempre meno così, dato che la videocrazia sta fabbricando una opinione massicciamente etero-diretta che in apparenza rinforza, ma in sostanza svuota, la democrazia come governo di opinione».

<sup>99</sup> G. Gori, *Social media ed elezioni. I limiti del diritto e il rischio di una modulated democracy*, in *Informatica e diritto*, 1-2, 2017, 218.

da parte della comunità»<sup>100</sup>.

Pertanto, si pone l'accento sulla necessità che emerga pubblicamente e legalmente una presenza di soggetti, esternamente al giornalismo professionale, che assumano la responsabilità deontologica rispetto ai contenuti propalati, in quanto tale emersione è l'elemento principe della funzione storica, sociale, politica e giuridica del giornalismo<sup>101</sup>.

### **17. L'attualità della l. 69 del 1963**

È venuto il momento di chiedersi se per sottrarre il futuro a questo inquietante orizzonte possa essere d'aiuto l. 69 del 1963, così come l'abbiamo ripercorsa nelle sue dirette o indirette implementazioni e nelle interpretazioni che ne sono state fatte a livello giurisprudenziale.

La risposta può essere, anche se parzialmente, positiva. Il giornalismo copre legislativamente sia l'area dei tradizionali mezzi d'informazione (la stampa e la radiotelevisione) sia quell'area di *Internet* (i siti informativi registrati) alla quale è estesa, come già si è visto, l'applicazione delle regole del giornalismo: la giurisprudenza ha variamente ampliato la disciplina della stampa alle testate giornalistiche *online*; ciò vuol dire che fin dove riuscirà ad allargare la nozione di attività giornalistica e ad assimilare al giornalista le altre figure soggettive dell'informazione, il legislatore avrà aperto e tracciato il campo delle soluzioni possibili e ragionevoli. Per il resto, per il *mare magnum* della comunicazione *online*, occorrerà un più deciso passo in avanti. La l. 69 del 1963 non lascia tuttavia sguarnito il legislatore né di modelli né di principi. Si pensi alla nozione di attività giornalistica come modello dell'attività informativa e al giornalista come modello delle altre figure soggettive dell'informazione; al principio di corrispondenza fra libertà e responsabilità e al principio di convergenza fra la realtà e la sua rappresentazione implicata dall'istituto della rettifica; alla verità sostanziale dei fatti come notizia costruita dal "soggettivamente vero" appoggiato alla fonte fiduciaria; alla copertura del segreto a favore di quest'ultima; alla responsabilità disciplinare gestita dall'Ordine e perciò all'apertura modellistica verso un equivalente soggettivo che l'amministri nei confronti di chi svolga attività informativa non essendo giornalista.

Si tratta di un lascito i cui valori e contenuti appaiono ancora oggi strategicamente importanti. In gioco, infatti, vi è sempre la difesa della democrazia come sistema politico-istituzionale teso a garantire il pluralismo delle opinioni e delle critiche, la qualità dei contenuti informativi, la partecipazione e l'emancipazione sociale dalle sfere del dominio e quindi l'effettività delle libertà costituzionali. Una mediazione informativa svolta

---

<sup>100</sup> Cfr. R. Fiengo, *Intervento*, in *Quale futuro per il giornalismo*, in V. Roidi (a cura di), *Quaderni della Fondazione Paolo Murialdi*, cit., 29.

<sup>101</sup> R. Fiengo, *Intervento*, cit., 33: «l'unica strada, accanto a quella che viene cercata sul piano delle regole, anche legislative, è quella di avere su tutto il terreno della comunicazione persone responsabilizzate, meglio pagate, meglio titolate [...] andrebbe semplicemente data loro la possibilità di aderire alle carte maturate negli anni dalla professione giornalistica. Anche sottoscrivendole in forma semplice sapere che c'è un discorso per le fonti, un discorso per la tutela dei minori, un discorso per tenere separata la pubblicità. Anche se su questi 40/50 mila si riuscisse a accettarne 10/15 mila ci si muoverebbe in una direzione assai utile, una delle poche percorribili per attivare un allargamento dell'informazione di qualità».

da giornalisti, soggetta alle garanzie, alle regole, ai limiti e alle responsabilità disposte dalla legge professionale è dunque essenziale ad una democrazia emancipante nella quale il giornalismo assicuri «un uso pubblico della ragione che legittima l'agire politico»<sup>102</sup> e quindi il controllo sociale sugli argomenti a sostegno delle relative decisioni<sup>103</sup>. Non pare poco per una legge che la professione e la costituzionalistica (non la Corte costituzionale) e la politica avevano ritenuto di salute malferma fin dalla sua entrata in vigore.

E dell'Ordine professionale e del suo artefice cosa dire conclusivamente?

Sull'Ordine non si fanno più questioni di legittimità, ma di opportunità. Il *soggetto ha ceduto alla funzione*: i giornalisti sono gli intermediari necessari della nostra conoscenza della realtà. È la correttezza di questa *intermediazione* che va garantita ai terzi da un ordine professionale, in tempi di vita sempre più convulsi e rispetto a mezzi d'informazione sempre meno soggettivamente raffrontabili. Una intermediazione garantita fino all'applicazione da parte dell'Ordine delle sanzioni disciplinari, ossia delle sanzioni meglio idonee a rendere effettive insieme le libertà ed i doveri degli informatori professionali.

E a Guido Gonella cosa dobbiamo? Gratitudine istituzionale per averci trasmesso uno strumento in grado di equilibrare il rapporto fra potere economico e informazione professionale, uno strumento che ancor oggi mantiene in vita l'informazione democratica e non appare inadeguato ad affrontarne i nuovi nodi che la storia continuamente propone.

---

<sup>102</sup> J. Nida Rümelin, *Democrazia e verità*, trad. di L. Rega, a cura di F. Longato, Milano, 2015, 40.

<sup>103</sup> *Ibid.*: «l'atto dell'elezione non costituisce un attore collettivo, non impone la volontà della maggioranza contro quella delle minoranze, ma dà mandato per adottare le decisioni politiche che sembrano essere sostenute dagli argomenti migliori, che poi dovranno essere a loro volta presentati pubblicamente ed esposti alla critica» oltreché alla verifica in merito alla corrispondenza tra realtà e rappresentazione. Cfr. N. Urbinati, *Democrazia sfigurata. Il popolo fra opinione e verità*, Milano, 2014, 36: «nel momento in cui l'opinione entra a far parte della nozione di partecipazione democratica, la rappresentanza politica deve occuparsi anche delle *circostanze in cui si formano le opinioni*, tema che attiene alla giustizia politica dei cittadini come uguaglianza di opportunità di esercitare in modo significativo i propri diritti politici. L'eguale diritto a concorrere in modo paritario alla formazione della volontà politica [...] deve essere accompagnato da eguali e significative opportunità di essere informati, ma anche di dar forma, espressione, voce, peso e influenza alle proprie idee».