

CHIARA TENELLA-SILLANI

LA RESPONSABILITÀ PROFESSIONALE DEL GIORNALISTA (1^a PARTE)

SOMMARIO

I. Il giornalista: 1. Il contenuto dell'attività giornalistica. — 2. L'ordine dei giornalisti. — 3. I soggetti dell'attività giornalistica. — *II. L'informazione e i suoi caratteri:* 4. La libertà d'informare e il diritto ad essere informati. — 5. L'obiettività dell'informazione attraverso il pluralismo delle fonti. — 6. L'informazione attraverso la stampa. — 7. L'informazione attraverso la radio e la televisione pubblica e privata. — *III. L'esercizio dell'attività d'informazione all'interno dell'ordinamento giuridico:* 8. I limiti della libertà d'informazione e del diritto di cronaca.

I

1. Il giornalista viene comunemente definito come colui che, mediante un'attività tipicamente anche se non esclusivamente intellettuale, provvede alla raccolta, elaborazione e commento di fatti di attualità e di interesse generale, destinati a formare oggetto di comunicazione al fine di offrire alla collettività un'informazione intelleggibile attraverso i mass-media¹. Tale è considerato chi partecipa alla compilazione di un quotidiano, di un periodico, di un'agenzia di stampa², di un servizio giornalistico della radio o della televisione. La manifestazione del pensiero può essere espressa, infatti, in varie forme e, se quella letteraria³ (scritta o orale) può dirsi ancora prevalente, ormai sta diventando rilevante quella iconica, dove le immagini statiche (fotografia) o dinamiche (cinematografia o televisione) ugualmente possono ottenere, sia pure col concorso di circostanze che esamineremo, quel risultato informativo che è il contenuto dell'attività giornalistica, tanto più suscettibile di attenzione, quanto maggiormente la civiltà contemporanea tende a privilegiare le tecniche visive

* Il presente lavoro (di cui si pubblica la prima parte, la rimanente essendo rinviata, per ragioni di spazio, al prossimo numero) costituisce il primo risultato di una ricerca, finanziata dal CNR, sulla responsabilità professionale, condotta sotto la direzione del prof. Renato Clarizia presso l'Istituto di diritto civile della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Urbino. A questo dovrebbero affiancarsi i lavori sulla responsabilità del medico, dell'avvocato e del no-

taio, affidati ad altri collaboratori della cattedra.

¹ Così Cass. 12 dicembre 1981, n. 6574, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1982, p. 49; Cass. 23 febbraio 1983, n. 1358, in *Mass. Foro it.*, 1983, voce *Giornalisti*; Cass. 23 novembre 1983, n. 7007, *ivi*, voce cit.; cfr. anche S. Fois, voce *Giornalisti (ordine dei)*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, p. 706 ss.; A. PACE, *Stampa. Giornalismo. Radiotelevisione*, Padova, 1983, p. 170 s.

di apprendimento rispetto alla tradizionale scrittura e lettura del messaggio.

Tuttavia non ogni trasmissione di avvenimenti costituisce giornalismo.

Da un lato è essenziale, come si è già accennato, che lo scritto o l'immagine siano contenuti in una pubblicazione a carattere giornalistico ai sensi dell'art. 2 legge 8 febbraio 1948, n. 47 (legge sulla stampa); tale natura si desume, in primo luogo, dalla periodicità (giornale quotidiano, settimanale, quindicinale, mensile) e dalla continuità della « testata », cioè dalla identità del titolo; in secondo luogo dall'essenza e dalla funzione della pubblicazione la quale si deve distinguere per la genericità, la varietà e la attualità della materia trattata (vicende politiche, artistiche, scientifiche...) e per il contenuto informativo mutevole in relazione a questi aspetti, pur nell'intima connessione che lega formalmente ogni esemplare al precedente, in un *continuum* costantemente aggiornato. Soprattutto rilevante è il requisito dell'attualità, costituita da persone o eventi contemporanei alla redazione del messaggio informativo, che diviene materia e oggetto costante di ricognizione e di comunicazione finalizzata all'interesse di conoscenza dei destinatari, a differenza di quanto avviene per le altre opere in cui la manifestazione del pensiero non è diretta all'informazione, e l'attualità (che in tal caso può essere il risultato di una rievocazione) costituisce mera occasione e spunto di rielaborazione creativa³.

Non siamo in presenza di un periodico quando lo stampato, nonostante l'intervallo delle pubblicazioni, ha ogni volta compiutezza di contenuto (vari volumi di una collana di un'opera letteraria), ovvero concorra con altro successivo ad esaurire la trattazione completa di un argomento (opera scientifica pubblicata a dispense). Non costituiscono, altresì, un giornale, pur avendo in comune la funzione informativa ed il carattere di attualità, gli altri periodici come i cataloghi, le riviste specializzate, i notiziari che si distinguono per la maggiore specificità in un determinato settore di attività intellettuale e per il fatto di trattare argomenti una volta per tutte⁴.

Quanto alla determinazione del carattere giornalistico dei programmi radiotelevisivi in rapporto al mezzo tecnico con il quale si di-

² Al pari delle « agenzie di stampa » anche gli « uffici stampa » sono considerati come una delle fonti d'informazione della stampa, pur essendo in essi prevalente il fine di carattere propagandistico e pubblicitario che si realizza attraverso la pubblicazione di bollettini e riviste con cui si forniscono ai lettori le notizie che si vogliono divulgare. Giornalisti professionisti sono già impiegati in alcuni uffici stampa di organi pubblici territoriali (Regione Toscana, Umbria, Puglia).

³ In tal senso E. SANTORO, *Sul contenu-*

to dell'attività giornalistica, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1974, p. 157 ss.; V. MENESINI, *Le opere cinetelevisive di semplice documentazione*, in *Riv. dir. civ.*, 1983, II, p. 288 ss.

⁴ Così Pret. Roma, Sez. Lav., 29 marzo 1974, in *Temi romana*, 1974, p. 430. Altresì secondo il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti (decisione 16 dicembre 1974), la pornografia non costituisce giornalismo, ma non per l'immoralità del prodotto, bensì per la natura non notiziale dello scopo.

rama il messaggio, rivestono tale natura i c.d. giornali radio e i telegiornali soprattutto dopo la riforma della RAI del 1975, così come gli analoghi giornali delle radio e televisioni private.

Non è chiaro, invece, quando abbiano contenuto giornalistico le altre trasmissioni e rubriche d'attualità che si caratterizzano per un « titolo » sempre identico al pari della testata del giornale stampato. La giurisprudenza ritiene sufficiente che i fatti sottoposti all'attenzione degli utenti rivestano il requisito dell'attualità e della novità, e si richiama a quelle trasmissioni in cui il giornalista agisce da tramite tra la notizia e lo spettatore direttamente coinvolto nel dibattito e sollecitato dalla presenza di esperti⁵. Critica si mostra, al contrario, la dottrina, per la quale l'attualità costituisce un elemento meramente « cronologico » e quindi inadeguato, se considerato unico indice caratterizzante, soprattutto perché può ritrovarsi in altre produzioni intellettuali non necessariamente giornalistiche⁶. Potrà allora essere necessario riscontrare se, accanto all'imprevedibilità e irripetibilità del fatto (=attualità), ricorrano nella specie altri elementi che in maniera non equivoca dimostrino il carattere documentale e giornalistico dell'opera cinetelevisiva. A titolo esemplificativo si possono indicare l'assenza di creatività intesa nel senso della legge n. 633/1941, l'estraneità dell'autore al fatto documentato, il giudizio a posteriori, il contenuto principalmente informativo dell'opera⁷.

A qualificare un giornalista non basta però il lavoro di semplice mediazione tra il fatto e la diffusione dello stesso attraverso quei mezzi che abbiamo indicati come giornalistici⁸. Chi si limiti a riferire ciò che da altri è stato redatto, o a preparare il materiale tecnico che verrà poi elaborato e steso in forma giornalistica da terzi, non è giornalista. Così lo speaker, l'annunciatore, il lettore del telegiornale, anche se debbono correggere eventuali errori materiali dello scritto o diversificare la lettura a seconda della natura e del contenuto del messaggio o adattare un ritmo diverso in relazione alle esigenze di tempo e di programmazione, genericamente non fanno che diffondere notizie da altri predisposte (i giornalisti) ed operare come strumenti di esecuzione della volontà altrui⁹.

Perciò è giornalista chi esercita autonomamente, pur nelle indicazioni offerte dal direttore e dalla redazione, l'attività di ricerca, di acquisizione ed elaborazione delle notizie, offrendo un apporto sogget-

⁵ Pret. Roma 20 ottobre 1974, in *Dir. aut.*, 1974, p. 405; Pret. Roma 24 settembre 1974, in *Il dir. delle radiodiff. eelec.*, 1974, p. 404.

⁶ E. SANTORO, *Sul contenuto dell'attività giornalistica*, cit., p. 157 ss. Dubbioso anche C. PROTETTI, *Il giornalismo nella giurisprudenza*, Padova, 1979, p. 422.

⁷ V. MENESINI, *Le opere cinetelevisive di semplice documentazione*, cit., p. 288.

⁸ Nota esattamente il T.A.R. Lazio, Sez. I, 14 settembre 1981, n. 678, riportato in *Giur. cost.*, 1982, I, 1759, nella sua elaborata sentenza, come non ogni attività volta a confezionare un periodico possa considerarsi giornalistica.

⁹ Il Trib. Roma, 13 luglio 1973, in *Il dir. delle radiodiff. eelec.*, 1973, p. 550, ha avvicinato, in maniera assai criticabile, la prestazione dello speaker televisivo a quelle artistiche degli attori interpreti.

tivo ed inventivo ed un contributo intellettuale all'informazione. La « creatività » è l'attributo che generalmente la giurisprudenza dà alla sua azione, benché questa debba essere intesa in un senso diverso da quello proprio del sistema normativo del diritto d'autore (legge 633/1941 cit.), dove la creatività espressiva arricchisce il significato degli eventi, interpretati, reinventati e ricomposti soggettivamente¹⁰. Nel giornalismo essa costituisce invece una forma di mediazione rappresentativa dell'attualità che viene continuamente riespressa informativamente¹¹. Questa « creatività informativa » si ravvisa soprattutto nella redazione del c.d. « servizio », in cui la comunicazione è affiancata dalla valutazione, dall'analisi dei fatti e dal commento, secondo la capacità professionale, la sensibilità, la formazione culturale ed ideologica del giornalista e in funzione della cerchia dei destinatari e del mezzo espressivo. Ma è anche presente nella semplice divulgazione della « notizia » (la notizia affiancata al commento è uno dei canoni classici del giornalismo), che si limiti alla descrizione dell'evento, in quanto ciò già implica una ricerca, un'interpretazione, una scelta insita nel decidere se trasmettere o no lo stesso¹².

È considerata altresì attività giornalistica ai sensi del d.P.R. 19 luglio 1976, n. 649 che ha modificato il regolamento di esecuzione (art. 34 d.P.R. 4 febbraio 1965, n. 115) della legge 3 febbraio 1963, n. 69, quella dei telecinefotoperatori che utilizzano le immagini « in sostituzione¹³ o complemento dell'informazione scritta, nell'esercizio di autonomia decisionale operativa e avuto riguardo alla natura giornalistica della prestazione ». A tali soggetti è stata quindi consentita l'iscrizione nell'elenco dei pubblicitisti e nell'elenco dei professionisti rispettivamente ex art. 1 ed ex art. 2 di detto decreto.

Questa inclusione ha in primo luogo dato origine a molteplici controversie d'ordine pratico in relazione ai rapporti di lavoro tra le case editrici, che invocano il loro diritto a non vedersi pregiudizievolvere modificati i contenuti dei contratti con un conseguente aggravio dei costi di gestione, e i telecineoperatori che, al contrario, esigono di essere considerati contrattualmente come giornalisti, una volta ottenuta l'iscrizione, per poter godere di un miglior trattamento economico¹⁴. D'altro canto è stata posta in discussione la stessa opportunità e coerenza del d.P.R. 1976 per il quale sembrerebbe bastare una mera riproduzione di immagini e di avvenimenti per qualifica-

¹⁰ Da ultimo vedasi Cass. 12 dicembre 1981, n. 6574, cit.

¹¹ Così E. SANTORO, *Sul contenuto dell'attività giornalistica*, cit., p. 157 ss.

¹² In tal senso P. ZANELLI, *Giornalisti e pubblicitisti*, in *App. Noviss. Dig. it.*, III, Torino, 1980, p. 950; B. CASELLI, *Come nasce una notizia: informazione e democrazia*, in *Manuale del linguaggio giornalistico*, Milano, 1976, p. 192.

¹³ Così si trova ripetuto anche in Trib. Milano 7 agosto 1979, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1980, p. 136; Trib. Cagliari 11 gennaio 1980, *ivi*.

¹⁴ Si vedano in proposito: Pret. Cagliari 28 marzo 1979, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1980, p. 136; Pret. Roma 10 aprile 1980, *ivi*, p. 329; Pret. Torino 31 luglio 1980, *ivi*, p. 353; Pret. Firenze 21 aprile 1980, *ivi*, p. 338.

re l'attività come giornalistica, in relazione soprattutto a quanto diversamente sembra disporre la legge n. 69/1963¹⁵. A tale proposito viene infatti considerata insufficiente la semplice ripresa documentata di un fatto, se lo strumento riproduttivo è utilizzato solo come mezzo tecnico, per fornire materiale che altri elaboreranno¹⁶. Si richiede invece che, con lo stesso mezzo tecnico, sia operata almeno una « lettura » e una « traduzione » delle immagini e sia svolta quindi quell'attività interpretativa della realtà conforme alla personalità dell'operatore e al suo gusto creativo che valga ad informare il destinatario del contenuto del messaggio¹⁷. Tuttavia il più delle volte la sola immagine fotografica, privilegiando esclusivamente il momento visivo, non è ritenuta adeguata a realizzare quell'informazione intellegibile che costituisce il contenuto qualificante dell'attività giornalistica. Per questa ragione si esige allora che le immagini, essendo prive di per sé degli elementi di identificazione dei fatti e degli eventi che ne costituiscono l'oggetto, siano sempre discorsivamente spiegate dall'operatore giornalista attraverso il linguaggio scritto (come una didascalia) o orale che è direttamente e comunemente intellegibile¹⁸. In proposito il requisito della « letteralizzazione » delle immagini è stato ricompreso tra quelli richiesti dal Consiglio Nazionale dell'Ordine, per adeguare e rendere legittimo il d.P.R. n. 649 rispetto alla legge n. 69.

Così nella prova di esame professionale l'illustrazione di un fatto o di un avvenimento deve essere ora integrata da una nota informativa¹⁹. Peraltro anche questo adattamento ha sollevato critiche, non tanto perché la compilazione del trafiletto letterario non sia considerata informativamente determinante, ma perché non è ritenuta valida a dimostrare quella preparazione culturale e quella sensibi-

¹⁵ Sul punto, in particolare: T.A.R. Lazio 14 settembre 1981, n. 678, cit., che aveva giudicato illegittimo il d.P.R. n. 649 per contrasto con la legge n. 69/1963, sentenza peraltro annullata dal Consiglio di Stato. A conferma della legittimità del decreto si veda, invece, da ultimo: Cass. 29 giugno 1984, n. 3849, in *Foro it.*, 1984, I, 2147. Cfr. anche Cass. 12 dicembre 1981, n. 6574, in *Foro it.*, 1982, I, 1016, con nota di C. MAZZOTTA.

¹⁶ Così Trib. Genova 21 dicembre 1982, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1983, p. 85; Pret. Cagliari 28 marzo 1979, cit., con nota di L. MERCURI.

¹⁷ In tal senso: Pret. Cagliari 28 marzo 1979, cit. Dubbioso E. SANTORO, *Riprese televisive di fatti di attualità, giornalismo e creatività*, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1980, p. 136, il quale critica tale interpretazione personale in relazione alla necessaria obiettività dell'informazione che parrebbe richiedere solo la riproduzione di una realtà effettuale.

¹⁸ A. PACE, *Stampa. Giornalismo. Ra-*

diotelevisione, cit., p. 167 ss.; E. SANTORO, *Sull'informazione a mezzo immagini*, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1977, p. 592. Così anche Trib. Cagliari 11 gennaio 1980, cit.; Pret. Milano 6 febbraio 1979, cit.; Pret. Cagliari 28 marzo 1979, cit.; Pret. Milano 19 febbraio 1980, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1980, p. 13. *Contra* M. PEDRAZZA GORLERO, *La riproduzione di immagini per organi di informazione come attività giornalistica*, in *Giur. cost.*, 1982, I, p. 1776 ss.; C. PROTTETTI, *Il giornalismo nella giurisprudenza*, cit., p. 277; cfr. anche Pret. Bologna 7 giugno 1980, in *Giur. it.*, 1981, II, 219.

¹⁹ In particolare i cineoperatori devono redigere un testo giornalistico, a commento del filmato della durata di due minuti, della lunghezza di 24 righe; i fotografi devono stendere un testo giornalistico in relazione con la scelta delle immagini fatte in sede di prova pratica, specificando dove sarebbe stato collocato « in pagina ». In proposito v. C. PROTTETTI, *Il giornalismo nella giurisprudenza*, cit., p. 277.

lità propria del giornalista « tradizionale », auspicandosi invece che « la capacità di illustrare telecinefotograficamente un fatto o un avvenimento » divenga « soltanto un titolo aggiuntivo per una più elevata considerazione contrattuale e non la via facile per far considerare giornalista chi non lo è »²⁰.

2. L'attività giornalistica, costituendo, come meglio vedremo, un'espressione della libertà di manifestazione del pensiero, può essere esercitata da chiunque partecipi o collabori alla stesura di una pubblicazione periodica. Quando però tale attività viene svolta in maniera stabile, continuativa, sistematica e retribuita, cioè a livello professionale, è obbligatoria l'iscrizione all'Ordine dei giornalisti istituito dalla legge 3 febbraio 1963, n. 69 e regolato con d.P.R. 4 febbraio 1965, n. 115, il cui antecedente storico si trova nel R.D. 26 febbraio 1928, n. 384.

In particolare, secondo l'art. 1 di detta legge, i giornalisti si distinguono in due categorie: i professionisti, che sono « coloro che esercitano in modo esclusivo e continuativo la professione giornalistica » e i pubblicisti, cioè coloro che « svolgono attività giornalistica non occasionale e retribuita anche se esercitano altre professioni ed impieghi ». La normativa prevede i modi ed i tempi per poter accedere all'elenco degli uni e degli altri e la disciplina del praticantato. Chi non risulti iscritto all'albo ed eserciti abusivamente la professione è punibile ai sensi dell'art. 348 e 498 cod. pen.

L'esistenza del suddetto Ordine professionale pone molteplici problemi di costituzionalità dal momento che l'obbligatorietà dell'iscrizione e le regole sull'accesso e lo svolgimento della professione sembrano contrastare con il diritto alla libertà di manifestazione del pensiero, garantito alla collettività e al singolo giornalista, ed altresì con la libertà di associazione (art. 18 della Costituzione).

La Corte Costituzionale in tre successive pronunce ha preso in esame alcune norme della citata legge e, pur non essendo stata espressamente investita delle varie questioni, ha offerto direttamente o implicitamente indicazioni sufficienti per delineare la sua posizione in rapporto al profilo generale del problema²¹.

I giudici, in primo luogo, hanno confermato la legittimità dell'art. 45 legge n. 49/1963, in quanto l'obbligo d'iscrizione all'albo, per poter esercitare professionalmente il giornalismo, non impedisce che tutti possano esprimere liberamente il proprio pensiero attraverso i giornali o gli altri mezzi di comunicazione. Infatti, partendo dalla distinzione tra l'attività giornalistica in quanto professione e l'uso del giornale come mezzo di libera manifestazione del pensiero, l'iscrizione si porrebbe semplicemente come condizione necessaria per « assu-

²⁰ A. PACE, *Stampa. Giornalismo. Radiotelevisione*, cit., p. 175 s.

²¹ Corte Cost. 23 marzo 1968, n. 11, in

Giur. cost., 1968, p. 311; Corte Cost. 10 luglio 1968, n. 99, *ivi*, p. 1554; Corte Cost. 20 gennaio 1971, n. 2, *ivi*, 1971, p. 10.

mere il titolo ed esercitare la professione di giornalista », ma non certo quale condizione per avere accesso al giornale ed ivi esercitare il diritto garantito dall'art. 21 della Costituzione. Chiunque potrebbe per questa ragione collaborare ai periodici, purché non in forma rigorosamente professionale, svolgendo attività anche retribuita e continuativa, indipendentemente dall'iscrizione all'albo (come sta a dimostrare l'art. 35 legge n. 69 il quale prevede che l'ammissione all'elenco dei pubblicisti sia subordinata allo svolgimento dell'« attività pubblicistica regolarmente retribuita per due anni »). La legge ordinaria riguarderebbe quindi solo l'esercizio del giornalismo in forma professionale e si porrebbe su di un piano diverso rispetto alla garanzia di libertà di pensiero. Perciò la discriminazione tra giornalisti « professionisti » e « non » sarebbe incompatibile con l'art. 21 della Costituzione, soltanto se l'utilizzazione della stampa fosse riservata ai soli giornalisti di professione, e comunque se soltanto con la loro opera si realizzasse questa libertà²².

La soluzione così come proposta dalla Corte può essere condivisa se si accetta per presupposto che il diritto ad esercitare la professione di giornalista sia cosa diversa dal diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero. Tale premessa non è tuttavia ammissibile, poiché l'esercizio dell'attività giornalistica in forma professionale è da considerarsi soltanto come un modo specifico e qualificato di rendere effettivo il generale diritto di pensare e di informare. Infatti se la libertà di pensiero implica, accanto alla libertà di scegliere che cosa manifestare, anche la libertà di scegliere i modi e i tempi del suo esercizio, e se oggetto dell'attività giornalistica è la manifestazione del pensiero, è evidente che chi vuole esercitare il giornalismo in modo professionale dimostra semplicemente di preferire di manifestare il suo pensiero in maniera continuativa, stabile e retribuita invece che in modo occasionale, saltuario o gratuito²³. La libertà di scelta è però grandemente limitata dall'obbligo di iscrizione all'albo per tutti coloro che intendano esercitare la professione giornalistica, obbligo che oltretutto opera come filtro discriminatore, proteggendo chi già fa parte dell'ordine ed ostacolando le nuove leve, e che vanifica il dettato dell'art. 21 della Costituzione posto non solo a garanzia del contenuto del pensiero, ma anche del modo di manifestarsi dello stesso.

Contribuiscono a convalidare questa opinione le ulteriori affermazioni della Corte Costituzionale che, in sorprendente contraddizione

²² In tal senso E. CHELI, *In tema di legittimità costituzionale dell'Ordine e dell'albo dei giornalisti*, in *Giur. cost.*, 1968, I, p. 322 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Questioni di legittimità costituzionale della legge 3 febbraio 1963, n. 69 istitutiva dell'Ordine dei Giornalisti*, *ivi*, 1968, I, p. 331 ss. Oltretutto, come nota esattamente G.G. STENDARDI, *Libertà di stampa e diritto di cronaca*, in

Foro pad., 1958, 245, non bisogna confondere il diritto di cronaca che è un diritto di libertà personale, con il diritto alla libertà di stampa che è un diritto che si esercita prevalentemente nei confronti dello Stato il quale non deve creare obblighi di autorizzazioni o censure.

²³ Confrontare anche i rilievi di S. FOIS, voce *Giornalisti (ordine dei)*, *cit.*, p. 710.

con quanto precedentemente espresso, nota come nella pratica il giornalismo « se si alimenta anche del contributo di chi ad esso non si dedica professionalmente, vive soprattutto attraverso l'opera quotidiana dei professionisti » alla cui « libertà si connette in un unico destino la libertà di stampa periodica »²⁴. Così anche l'esperienza dimostra come una delle forme di manifestazione del pensiero, il giornalismo di professione, solo in teoria è a tutti garantita in quanto, se ad ognuno è concesso tentare l'inizio dell'*iter* previsto per potersi iscrivere all'Albo, soltanto pochi riusciranno ad esserne ammessi e ad esercitare la professione giornalistica. Questo perché l'iscrizione è obbligatoria ed è condizionata da preventive verifiche che lungi dall'essere esclusivamente tecniche, come vorrebbe la lettera della legge, stante l'impossibilità di racchiudere il giornalismo in schemi formali e precisi, si risolvono in realtà in una scelta discrezionale da parte di organi che, per la loro stessa formazione e composizione, non possono essere esenti da influssi esterni di carattere ideologico e settario²⁵. Si pensi in particolare alla dichiarazione motivata del direttore del giornale che si deve accompagnare alla richiesta di iscrizione all'elenco dei praticanti o allo stesso esame di idoneità tenuto da un collegio di « pari » (artt. 33 e 34 legge 69 cit.).

La limitazione al diritto garantito dall'art. 21 potrebbe tuttavia essere ammissibile, qualora con essa si volessero perseguire finalità costituzionalmente previste in nome di un interesse che trascenda gli individui come singoli. Così, se si ravvisasse nel giornalismo un'attività funzionale collegata all'interesse primario della collettività ad una corretta informazione, l'Ordine e l'obbligo di iscrizione all'Albo avrebbe lo scopo di garantire, attraverso i preventivi e continuativi controlli e la selezione dei membri, un valido e veridico sistema d'informazione. Questa ipotesi non ha però fondamento, basandosi su di una inaccettabile interpretazione dell'art. 21 della Costituzione. Infatti, come meglio si dimostrerà in seguito, la libertà di pensiero e d'informazione rappresenta esclusivamente una facoltà del singolo, cosa che, se pur soddisfa un interesse sociale, non è correlata e limitata da un diritto primario della collettività all'informazione che non trova nel nostro ordinamento alcun autonomo e specifico riconoscimento²⁶.

Per le stesse ragioni non si può nemmeno approvare la tesi di chi richiama il secondo comma dell'art. 41 della Costituzione basato sulla distinzione tra esercizio di attività economico-professionali e conte-

²⁴ Corte Cost. 23 marzo 1968, n. 11, cit.

²⁵ Come infatti nota S. MERLINI, in *Ordine dei giornalisti, contrattazione collettiva, libertà e dignità professionale dei lavoratori nell'azienda giornalistica*, in *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, a cura di P. Barile ed E. Cheli, Bologna, 1976, p. 361, « la discrezionalità tecnica dei membri della

Commissione può essere fortemente influenzata dall'interesse che ha chi già appartiene all'ente professionale di limitare al massimo l'immissione di nuovi membri che possono diventare concorrenti nel mercato professionale ».

²⁶ In tal senso E. CHELI, *In tema di legittimità costituzionale dell'Ordine e dell'albo dei giornalisti*, cit., p. 324.

nuto delle stesse, per legittimare la struttura organizzativa obbligatoria imposta autoritativamente, in relazione ai fini dell'utilità sociale o della tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana²⁷.

Sotto un'altra ottica si potrebbe ravvisare la legittimità dell'Ordine e dell'Albo se la sua funzione fosse come quella delle organizzazioni similari delle varie professioni. Ma vi è una notevole diversità sia di struttura sia di scopi che rende improponibile anche questa giustificazione. Gli attuali altri Albi comprendono solo liberi professionisti che hanno dato un esame di Stato e il cui mestiere può essere solo da essi esercitato. I giornalisti svolgono, invece, un'attività di lavoro subordinato (in quanto dipendenti delle varie imprese editoriali), sia pure *sui generis*²⁸, non preceduta da un esame di Stato²⁹, la quale può essere esercitata anche dai non iscritti, purché non in maniera professionale³⁰. Lo scopo dell'assetto organizzativo degli esercenti le libere professioni di natura intellettuale è poi quello di garantire, almeno in teoria, la fede pubblica, ed in particolare quella dei privati clienti, mediante un accertamento della preparazione tecnica e dell'attitudine morale di chi intende svolgere in esclusiva un'attività professionale. Questa finalità di tutela manca all'Ordine dei giornalisti, poiché avrebbe senso soltanto se potesse essere proiettata verso uno specifico rapporto giuridico che avesse come parti il giornalista e colui nei cui confronti venga prestata l'opera d'informazione, mentre l'unico rapporto che sussiste è quello tra giornalista ed editore (od impresa giornalistica) e non tra giornalista e pubblico.

La presenza dell'Albo a struttura obbligatoria non sembra giustificabile nemmeno se si volesse in esso ravvisare il fine di tutelare gli iscritti nell'ambito del rapporto di lavoro. In tal modo si verrebbe infatti a determinare una commistione di sapore corporativo tra gli scopi dell'Ordine e le già presenti organizzazioni sindacali di liberi professionisti. Ma anche se sovrapposizione non vi fosse ed improprio risultasse il richiamo dell'art. 39 della Costituzione, sarebbe comunque violata la garanzia generica prevista dall'art. 18, poiché l'iscrizione obbligatoria, sia o no il fine di natura sindacale, viene comunque a limitare e violare la libertà « negativa » di associazione del singolo giornalista.

²⁷ Favorevole a questa tesi C. GESSA, *Libertà di stampa e disciplina della professione giornalistica*, in *Foro amm.*, 1967, III, p. 612 ss.

²⁸ Intendono il vincolo di subordinazione in senso relativo da ultimo: Pret. Pescara 20 giugno 1979; Pret. Bologna 25 gennaio 1980, ambedue in *Giur. it.*, 1981, I, 2, 217 s.; Cass. 11 novembre 1976, n. 4175, in *Foro it.*, 1977, I, 394; nel settore radiotelevisivo: Trib. Roma 24 settembre 1974, in *Giur. it.*, 1974, 404; Cass. 10 maggio 1977, n.

3777, in *Rass. giur. it.*, 1977, p. 831-832.

²⁹ S. MERLINI, *Ordine dei giornalisti, contrattazione collettiva, libertà e dignità professionale dei lavoratori nell'azienda giornalistica*, cit., p. 355, nota in particolare come l'accesso all'Ordine dei giornalisti prescinda e dal possesso di un titolo di studio statale e da un esame di Stato.

³⁰ Cfr. E. CHELI, *In tema di legittimazione costituzionale dell'Ordine e dell'albo dei giornalisti*, cit., p. 326 ss.

Volendo superare questi ostacoli, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 11 del 1968 affronta indirettamente il problema della funzione dell'Ordine ed afferma che il suo scopo supera di gran lunga la tutela sindacale, e perciò con essa non va confusa, e ravvisa la sua legittimità nella stessa garanzia di libertà sanzionata dall'art. 21 della Costituzione. In particolare l'Ordine troverebbe giustificazione proprio perché destinato a rafforzare la libertà di manifestazione del pensiero del singolo giornalista nei confronti del contrapposto potere economico dei datori di lavoro, assicurando anche « la rigorosa osservanza di quella dignità professionale che si traduce, anzitutto e soprattutto, nel non abdicare mai alla libertà d'informazione e di critica e nel non cedere alle sollecitazioni che possano comprometterla »³¹.

Il giudizio, imbevuto di retorica formale, è opinabile e non fa che confermare la fragilità dell'attuale assetto organizzativo della professione giornalistica, senza contare che quelle motivazioni ormai contrastano con l'evoluzione legislativa e soprattutto con la contrattazione collettiva che demanda ai sindacati o ai comitati di redazione ogni tutela della personalità del giornalista³².

In primo luogo non si vede quale potere effettivo possa avere l'Ordine nei confronti del datore di lavoro, se lo stesso direttore non ha poi tutta quella libertà ed autonomia che si vorrebbe tutelata, ma si deve sempre adeguare all'indirizzo ideologico impresso dall'azienda. In pratica il giornalista, nel momento in cui accetta di partecipare alla formazione di un giornale, si subordina volontariamente al potere di direzione e controllo dell'editore che influisce sulla concezione e sull'orientamento del periodico; continuerà poi a prestare la sua opera, finché il giornale rispecchi anche il suo pensiero, risolvendo in caso contrario il rapporto di lavoro attraverso la c.d. « clausola di coscienza » (art. 32 CCNL), quando ravvisi un sostanziale cambiamento dell'indirizzo politico. Egli è poi vigilato dal direttore, il quale ha un vero e proprio potere di imposizione e censura nei confronti dell'attività di pensiero dei suoi collaboratori che evidentemente non

³¹ Così anche secondo la tesi di C. CANTARANO, in *Codice della Legislazione sulla stampa*, Roma, 1976, p. 329, per il quale la costituzione dell'Ordine garantisce la libertà di stampa, in quanto ne affida la tutela « alla classe più direttamente interessata ed, elevando la classe stessa a custode della propria dignità e del proprio decoro, acuisce nei singoli il senso di responsabilità e di autocontrollo, per tal via contribuendo alla perfezione tecnica e alla formazione di un costume giornalistico di più accentuata correttezza e competenza e quindi alla valorizzazione sempre maggiore dell'attività giornalistica ».

³² In tal senso S. MERLINI, *Ordine dei giornalisti, contrattazione collettiva, libertà e dignità professionale dei lavoratori nell'azienda giornalistica*, cit., p. 355 rileva come la stessa libertà d'informazione e di critica ri-

sulti oggi garantita non dall'Ordine, ma direttamente dal sindacato, attraverso la tutela delle mansioni, il controllo sui trapassi di proprietà dell'azienda, le funzioni dei comitati di redazione, ai quali è espressamente demandata la difesa dei diritti morali e materiali dei giornalisti, che derivano non solo dalla contrattazione collettiva ma anche dalle leggi. (Alcuni patti integrativi aziendali — CCNL 1974, « Corriere della Sera », « Messaggero », « Secolo XIX » — hanno stabilito il diritto del comitato di redazione di esercitare un controllo sulla completezza delle informazioni e sulle eventuali inesattezze od omissioni. Altresì ex art. 6 CCNL il corpo redazionale ha diritto ad essere previamente informato della nomina del direttore e degli accordi sull'indirizzo politico ed editoriale intervenuti tra lui e l'editore).

possono avvalersi, secondo le loro personali inclinazioni ideologiche, degli spazi offerti dalle pagine dei quotidiani³³. Come possa in tali rapporti inserirsi l'Ordine non è facilmente comprensibile, mentre è chiaro che il potere discrezionale delle case editrici nella scelta dei collaboratori e del materiale da pubblicare è reso possibile proprio da disposizioni legislative come quella che prevede la pratica obbligatoria prima di poter sostenere l'esame d'idoneità professionale. Ed inoltre è evidente che la possibilità effettiva di accedere ad un determinato giornale è rafforzata proprio dal possesso dello *status* di professionista³⁴.

Le concrete modalità organizzative della professione giornalistica non sembrano, in secondo luogo, per nulla consolidare quella libertà di manifestazione del pensiero del singolo che a giudizio della Corte Costituzionale costituirebbe il compito dell'Ordine. La legge n. 69 infatti non solo prescrive oneri e vincoli per chi aspiri all'iscrizione all'albo, ma prevede forme più o meno penetranti di controllo, nella pratica più discrezionali che tecniche, sull'attività e sul contenuto del pensiero di chi svolge la professione di giornalista. Si pensi alle possibili sanzioni disciplinari nei confronti del giornalista che non eserciti il suo diritto d'informazione e di critica o che non rispetti la « verità sostanziale dei fatti ». Trattandosi di un diritto individuale e non funzionale, dovrebbe essere tutelata anche la possibilità di non manifestare il proprio pensiero, quando non si abbia nulla da dire o da criticare, e la libertà di scegliere se cedere o no a sollecitazioni esterne, senza alcun sindacato che si possa riferire all'esercizio della manifestazione del pensiero, considerata nel suo contenuto e, in particolare, in rapporto alla verità dei fatti³⁵. Il giudizio sull'abuso di tale libertà e sulla violazione dei diritti altrui può spettare solo al giudice ordinario e non ad organi di natura amministrativa a cui è invece affidata anche la possibilità di sospendere o inibire, nei casi più gravi (art. 55 legge 69 cit.), l'esercizio della professione. E che dire del requisito della « buona condotta » richiesto dall'art. 31 per l'iscrizione nell'elenco dei professionisti? Che forse la libertà di pensiero può dipendere da tale qualità? Lo stesso dubbio di costituzionalità sussiste per quella discrezionalità che caratterizza la concessione « del merito » dell'iscrizione, lasciata ai consigli dell'Ordine, ex art. 31 ultimo comma legge 69 cit., « in caso di condanna che non importi interdizione ai pubblici uffici » o dopo la cessazione della stessa, subordinata all'esame di tutte le circostanze e specialmente della condotta del richiedente, successivamente alla condanna.

³³ Ex art. 9 CCNL, il giornalista può ritirare la « firma », a tutela della propria dignità professionale, quando sia dissenziente in ordine alle modifiche ed integrazioni sostanziali pretese dalla direzione.

³⁴ Ma in senso contrario E. CHELI, *In tema di legittimazione dell'Ordine e dell'albo dei giornalisti*, cit., p. 323.

³⁵ Cfr. art. 41 legge 69/1963 cit. Così G. ZAGREBELSKY, *Questioni di legittimità costituzionale della legge 3 febbraio 1963, n. 69 istitutiva dell'Ordine dei giornalisti*, cit., p. 345; S. FOIS, voce *Giornalisti (ordine dei)*, cit., p. 719. Parla di libertà negativa in particolare C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 859.

In conclusione affermare, come fa la Corte, che l'Ordine costituisce una garanzia per l'effettiva attuazione del diritto di libertà di pensiero, significa non volersi accorgere che la fitta rete di condizionamenti non è funzionalmente rivolta a quel fine, ma ha uno scopo discriminatorio e corporativo che anzi limita tale libertà³⁶.

L'esperienza dimostra che esso non serve nemmeno ad assicurare la presenza di buoni giornalisti che sappiano effettivamente esprimere la libertà di pensiero e meglio comunicarlo e trasfonderlo al pubblico. Infatti un valido giornalista è tale non perché ha fatto un periodo di pratica ed è stato giudicato in una prova « tecnica » di idoneità, spesso volte legata a forme ormai sorpassate e che più non rispondono alle esigenze della moderna informazione, ma perché sa ottenere e mantenere l'attenzione del pubblico, il cui variabile consenso è il miglior giudice della qualità e delle idee di chi parla o scrive, indipendentemente da qualsiasi iscrizione. Solo ove l'appartenenza all'Ordine fosse libera e non necessitata per l'esercizio della professione, la sua presenza avrebbe senso, potendo diventare in tal modo, come ipotizzato da Einaudi, un'associazione dell'« alto giornalismo », la cui appartenenza avrebbe un carattere prevalentemente onorifico, senza che alcun effetto legale negativo conseguia a chi non chieda di farne parte³⁷.

Da notare infine che in nessun altro paese della Comunità Europea o comunque dell'Europa la professione giornalistica è regolata da un proprio Ordine. Molto più semplicemente negli altri Stati è prevista un'autonoma Commissione che prende atto dell'attività fino allora svolta dall'aspirante giornalista, il quale dichiara di svolgere attività professionale sia in forma subordinata, sia come « free lance ». Gli viene concessa una tessera valida per un anno che permette alcune agevolazioni e che egli può rinnovare prima come praticante e poi, solitamente dopo tre anni, come professionista. La sua attività è direttamente legata all'esercizio della professione, ma non costituisce il riconoscimento di uno *status* a vita. Così l'iscrizione è una consacrazione a posteriori di uno stato di fatto allo scopo di dare un riconoscimento formale, per finalità pratiche, ad una professione, ma non per poterla incominciare.

Per esempio in Belgio (legge 30 dicembre 1963) per diventare giornalista professionista occorre aver compiuto 21 anni, aver lavorato a titolo di professione principale, dopo tre mesi di prova, nella redazione di un organo di stampa (scritta, parlata o filmata), aver esercitato la professione da almeno due anni. I punti principali sono regolati nel contratto nazionale di lavoro tra editore e giornalisti.

In Francia è giornalista professionista colui che esercita la professione come occupazione principale, regolare, retribuita, in una pub-

³⁶ Anche E. CHELI, *In tema di legittimazione dell'Ordine e dell'albo dei giornalisti*, cit., p. 329, rileva come in tal modo l'Ordine rischi di presentarsi con tutti i tratti caratteristici della corporazione. In tal senso S.

FOIS, voce *Giornalisti (ordine dei)*, cit., p. 355; P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1979, p. 58 ss.

³⁷ L. EINAUDI, *L'albo dei giornalisti*, in *Il buon governo*, Bari, 1973, p. 629.

blicazione quotidiana o periodica, edita in Francia, o in una agenzia informativa dalla quale ricavi le principali risorse necessarie alla sua sussistenza. Si diventa professionisti dopo tre anni di pratica, ma non è previsto il requisito della esclusività della professione. Per l'accesso alla professione è stabilito il rilascio della « carta d'identità professionale dei giornalisti ».

In Inghilterra non vi sono leggi specifiche sulla stampa ad eccezione di quelle concernenti la registrazione dei giornali. Esistono importanti organizzazioni quali la Newspaper Proprietars Association e la Newspaper Society di cui fanno parte i proprietari della stampa. Entrambe conducono, come principale funzione, le trattative con i sindacati competenti per il minimo degli stipendi e per le condizioni di lavoro. La National Union of Journalists è il più grande sindacato dei giornalisti esistente in Europa. Ha in particolare un codice di condotta con il quale regola le attività professionali dei suoi membri e prevede sanzioni contro chi viola i regolamenti. L'Institute of Journalists è l'associazione professionale più antica, risalendo al 1884; essa è anche un regolare sindacato.

In Germania come nel Regno Unito non esiste alcun ordinamento specifico di carattere pubblico, ma c'è solo un documento stipulato d'accordo tra le associazioni di stampa (giornalisti ed editori). Quella del giornalista può essere professione accessoria e può esercitarsi sia attraverso un rapporto fisso sia in forma di professione libera. Non occorre uno specifico titolo di studio, né il titolo di giornalista è protetto come tale.

Anche in Spagna non esiste un Ordine professionale, ma occorre o aver frequentato la facoltà universitaria di scienze dell'informazione oppure essere stati assunti da un organo di stampa.

Nei Paesi Bassi il titolo professionale non è protetto dalla legge; si definisce giornalista colui che svolge come professione principale l'attività redazionale; la disciplina della professione ha la sola sua fonte nel contratto nazionale di lavoro giornalistico stipulato tra le associazioni degli editori e quelle dei giornalisti.

3. Nomi e funzioni diverse qualificano i soggetti dell'attività giornalistica³⁸. La figura primaria è costituita dal « direttore » che è responsabile delle notizie pubblicate e risponde degli eventuali reati. Ogni giornale o altro periodico deve contenere l'indicazione del direttore responsabile ai sensi dell'art. 3 legge sulla stampa. Egli non solo ha la direzione tecnica del giornale, ma anche quella ideologica sia nei rapporti con l'editore, del quale deve sempre rispettare l'indirizzo politico da lui impresso inizialmente al giornale, sia con la redazione, sia con i lettori verso i quali è il diretto interlocutore, quasi a volte impersonando il giornale stesso.

³⁸ Vedere soprattutto: P. ZANELLI, *Il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico*, Bologna, 1980.

Accanto al direttore viene nominato un vicedirettore che assume la qualità di responsabile (art. 3, 3° comma della legge n. 47/1948) « quando il direttore responsabile sia investito di mandato parlamentare ».

Direttore e vicedirettore debbono essere iscritti all'Albo o dei giornalisti professionisti (ex art. 6 legge n. 69/1963) o dei pubblicisti (ex sentenza Corte Cost. 10 luglio 1968, n. 98 che ha parzialmente dichiarato l'illegittimità dell'art. 6 cit.). La direzione potrà essere affidata anche a chi non sia iscritto all'Albo, nel caso si tratti di una pubblicazione avente carattere ideologico (organo di partito o movimento politico o organizzazione sindacale), nella quale ipotesi vi dovrà essere un vicedirettore iscritto o all'Albo dei pubblicisti (art. 47) o dei professionisti (ex sentenza Corte Cost. n. 98/1968). Per coloro che, pur non esercitando l'attività di giornalista, siano direttori responsabili di riviste o periodici a carattere tecnico, professionale o scientifico, esclusi quelli sportivi e cinematografici, non è necessario essere iscritti all'Albo; essi vengono inclusi in elenchi speciali (art. 28). La stessa regola vale per i giornalisti stranieri.

In posizione intermedia tra il direttore e la redazione si trovano il « caporedattore » e il « caposervizio »³⁹. Il primo, secondo il punto d) dell'art. 11 del CCNL è il « redattore al quale sia stato attribuito il compito di dirigere, coordinandola, l'attività di servizi della redazione centrale o dell'ufficio di corrispondenza dalla Capitale, secondo le disposizioni impartite dalla direzione e al quale comunque, indipendentemente dalla condizione di cui sopra, sia stata riconosciuta per iscritto tale qualifica ». Il secondo « è il redattore al quale sia stata attribuita la responsabilità di un dato servizio redazionale a carattere continuativo ed abbia alle proprie dipendenze uno o più redattori e/o collaboratori fissi con il compito di coordinare e rivedere il lavoro fornendo le opportune direttive, oppure colui al quale sia stata riconosciuta la qualifica di caposervizio ».

Il « redattore » è invece « il giornalista stabilmente impiegato in una azienda editoriale o radiotelevisiva ed inserito con compiti determinati o determinabili, nell'organizzazione unitaria dell'azienda ai fini della produzione di un giornale; il suo contributo è sempre di contenuto giornalistico, ma può variamente atteggiarsi. Egli può essere, infatti, utilizzato in uno dei settori direttamente chiamati alla produzione o elaborazione di notizie e commenti (cronaca, interni, esteri, spettacolo, sport...) ovvero svolgere attività organizzativa del lavoro in funzione di filtro del materiale e di centro di smistamento dello stesso (segretario di redazione), o può avere incarichi speciali (redattore notturno, inviato speciale, addetto a seguire il lavoro in tipografia, ecc...) »⁴⁰.

³⁹ R. DELLA LENA, *La qualifica di caporedattore e di caposervizio prevista dall'art. 11 del CCNL*, in *Temi rom.*, 1980, p. 950. Cfr. anche P. ZANELLI, *Il contratto dei gior-*

nalisti, cit., p. 121 ss.

⁴⁰ C. PROTETTI, *Il giornalismo nella giurisprudenza*, cit., p. 208; P. ZANELLI, *Il contratto dei giornalisti*, cit., p. 125 ss.

La figura dell'« inviato speciale », che è una delle più prestigiose del giornale, è espletata dal redattore con la qualifica di caposervizio. Occorre provata capacità ed esperienza in quanto la sua mansione è quella di seguire avvenimenti, fatti e vicende che si verifichino fuori della città sede del giornale e della radiotelevisione e per un lasso di tempo indeterminabile a priori.

Per il « corrispondente » non è ben chiara la regolamentazione giuridica che si potrebbe trarre da due requisiti, uno territoriale e uno funzionale.

Il « collaboratore fisso » può essere sia un giornalista professionista, sia un pubblicista, e la sua attività deve rispondere a tre condizioni: a) la prestazione deve essere continuativa, b) con vincolo di dipendenza c) e responsabilità di servizio nel caso egli debba compilare rubriche e redigere con continuità articoli su specifici argomenti.

Il « collaboratore esterno » agisce invece senza vincolo di subordinazione, fornendo all'azienda una o più prestazioni d'opera a carattere giornalistico e assumendosi il rischio che la prestazione possa di volta in volta non essere accettata (es. impegno di inviare settimanalmente una vignetta con didascalia umoristica)⁴¹.

Il « curatore di una rubrica » (di moda, filatelica, di giardinaggio) potrebbe essere considerato un collaboratore esterno, ma la giurisprudenza è dell'avviso che ricorra la figura del lavoratore subordinato quando esista un obbligo di esclusiva, una disciplina rigida circa la estensione e la data di consegna degli articoli ed un compenso fisso⁴².

L'« informatore sportivo » è considerato meno di un corrispondente, benché egli molte volte non si limiti affatto ad offrire mere informazioni, ma una cronaca ed un commento, come è proprio di un servizio giornalistico.

II

4. L'attività del giornalista costituisce, come si è già detto, un'applicazione specifica della libertà di manifestazione del pensiero, in cui il momento comunicativo e informativo del messaggio assume

⁴¹ Cass. 20 ottobre 1978, n. 4761, in *Mass. Giur. it.*, 1978, 1136; Cass. 9 novembre 1978, n. 5146, *ivi*, 1324. La Corte d'Appello di Bologna nella sentenza del 24 aprile 1974, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1974, p. 157, ha negato la qualifica di redattore a chi collabori dall'esterno con l'impresa fornendo notizie e informazioni, sia pure per incarico della redazione, ma con attività del

tutto autonoma, con mezzi e rischi propri, senza vincolo di dipendenza, senza obblighi e senza responsabilità.

⁴² Un « leading case » in materia è costituito dalla lontana sentenza della Cass. 12 giugno 1939, n. 1960, in *Foro it.*, 1940, I, 365, ma si veda anche: Cass. 27 aprile 1978, n. 1989, in *Mass. Giur. it.*, 1978, 453.

particolare rilievo⁴³. Con la cronaca infatti non si divulgano soltanto notizie e pensieri prevalentemente altrui, ma anche personali opinioni, implicite nella scelta del cosa comunicare ed esplicite in quel commento e critica che spesso accompagnano il fatto narrato⁴⁴. Del resto è proprio la divulgazione di notizie che rende possibile la formazione di opinioni, sicché si ravvisa un insopprimibile collegamento funzionale tra i due concetti⁴⁵. Cronaca e critica sono pertanto una forma particolare di espressione che rientra nell'alveo del diritto di libertà di pensiero garantito a tutti dall'art. 21 della Costituzione attraverso una norma di natura precettiva che comprende, oltre alla libertà di tacere come da un insigne autore è stato posto in evidenza⁴⁶, soprattutto quella positiva di parlare, senza restrizioni o impedimenti né da parte degli organi pubblici, né da parte dei terzi⁴⁷.

La manifestazione del pensiero è intesa dal legislatore in senso generale ed unitario, e non legittima pertanto astratte gerarchie e differenti discipline giuridiche, come da taluno si è proposto in relazione al contenuto del messaggio⁴⁸. La Costituzione in effetti tutela esplicitamente particolari forme di espressione del pensiero, direttamente attinenti alla personalità umana e al suo sviluppo, quali la libertà di professare ogni credo religioso o politico o la libertà nella scienza o nelle arti (artt. 19 e 33, ma anche art. 3 inteso come garanzia dell'uguaglianza senza distinzioni politiche). L'espressa considerazione non vuole però significare che il legislatore abbia stabilito una gerarchia tra le varie manifestazioni del pensiero. In questo modo infatti soltanto per le materie c.d. « privilegiate » si potrebbe parlare di un

⁴³ In tal senso: M. PEDRAZZA GORLERO, *La riforma di immagini per organi di informazione come attività giornalistica*, cit., p. 1776 ss., secondo il quale la libertà di diffusione è null'altro che un ulteriore aspetto sostanziale della libertà di pensiero. La dottrina ha ormai riconosciuto l'autonomia della « libertà d'informazione » rispetto alla libertà di opinione e di stampa. Vedere in particolare anche P. BARILE e S. GRASSI, in voce *Informazione (libertà di)*, in *App. Noviss. Dig. it.*, IV, Torino, 1983, p. 196.

⁴⁴ Il riconoscimento di un autonomo diritto di cronaca è ormai generale sia in dottrina sia in giurisprudenza (da ultimo: Cass. 12 gennaio 1982, in *Giust. pen.*, 1982, II, 656) con rare eccezioni. Cfr. in proposito G. DELITALA, *I limiti giuridici alla libertà di stampa*, in *Iustitia*, 1959, p. 396 s.; E. ONDEI, *I diritti di libertà, l'arte, la cronaca, la storiografia*, Milano, 1955, p. 75 ss., il quale ritiene tale valutazione « esorbitante e vaga » poiché non garantisce un potere specifico per ciò stesso sottratto alla collettività in generale.

⁴⁵ Così P. NUVOLONE, voce *Cronaca (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, p. 422 ss., il quale rileva come la cronaca in senso proprio, pur non consistendo in una opi-

nione, rende possibile il suo formarsi. Vedere anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 860; A. CATAUDELLA, *La tutela civile della vita privata*, Milano, 1972, p. 18. Anche la Corte Costituzionale nella sentenza del 14 giugno 1956, n. 1, in *Giur. cost.*, 1956, I, ha negato ogni distinzione tra manifestazione e divulgazione del pensiero.

⁴⁶ F. CARNELUTTI, *A proposito della libertà di pensiero (risposta ad un sorriso)*, in *Foro it.*, 1957, IV, 143 ss.

⁴⁷ Così A. PACE, *Stampa. Giornalismo. Radiotelevisione*, cit., p. 9 ss.; A.M. SANDULLI, *La libertà d'informazione*, in AA.VV., *Problemi giuridici dell'informazione*, Milano, 1979, p. 9; V. CRISAFULLI, *Problematica della « libertà d'informazione »*, in *Il Politico*, 1964, p. 296; invece C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973, p. 22 ss. e p. 99, distingue la cronaca dal pensiero.

⁴⁸ In tal senso G. DELITALA, *I limiti giuridici alla libertà di stampa*, cit., p. 394 ss.; S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, p. 49 ss. Contro la distinzione v. Trib. Milano 24 maggio 1972, in *Giur. it.*, 1973, 2, 139.

diritto costituzionalmente garantito e come tale suscettibile di essere limitato solo da interessi di pari livello normativo. Le altre « materie » diverrebbero invece oggetto di una libertà puramente negativa su cui potrebbe agire, circoscrivendola, anche il legislatore ordinario. In realtà il costituente non ha compiuto alcuna distinzione tassativa, ma ha semplicemente ritenuto utile, ai fini di una più efficace garanzia, ricordare quegli aspetti della personalità umana che, essendo essenziali per lo sviluppo della società democratica ed espressione della stessa, sono stati per questo oggetto nel corso della storia di interventi arbitrari e antiliberali da parte del potere costituito⁴⁹.

Accertata la tesi che la libertà d'informazione giornalistica non va diversamente disciplinata dalla libertà di manifestazione del pensiero, occorre preliminarmente considerare la « logica » giuridica del riconoscimento costituzionale, per poter poi valutare gli attuali caratteri dell'informazione giornalistica.

In proposito due sono le opinioni che da sempre si contrappongono: quella che ravvisa nella garanzia della libertà di pensiero natura « individualistica »⁵⁰ e quella che invece la considera « funzionale »⁵¹. Il primo aspetto è più aderente alla ideologia liberale che pone al centro della sua attenzione, attraverso la proclamazione dei diritti di libertà, « l'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità » (art. 2 della Costituzione). La libertà è intesa come « libertà da » limiti e condizionamenti contraddittori con un sistema democratico e di diritto.

La visione funzionale privilegia invece « una libertà per », cioè la intende in un significato positivo di dover essere, all'interno di un sistema di valori, individuandone i fini nello sviluppo e funzionamento della società⁵². Principalmente il diritto di informare sarebbe riconosciuto « in ragione della funzione, dal medesimo svolta, di diffondere nella collettività notizie che la stessa è interessata a conoscere »⁵³.

⁴⁹ Cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1972, p. 413 s., secondo il quale l'espressa menzione serve per ribadire il concetto in altri specifici campi nei quali « era da precisare e all'occorrenza da ampliare la sfera della libertà »; in tal senso anche P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 14.

⁵⁰ G. DELITALA, *I limiti giuridici alla libertà di stampa*, cit., p. 393; G. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, p. 9; E. MANTOVANI, *Libertà di manifestazione del pensiero e libertà di stampa*, in *Arch. giur.*, 1961, p. 6 ss.; da ultimo anche A. PACE, *Stampa, Giornalismo. Radiotelevisione*, cit., p. 9 ss.

⁵¹ P. NUVOLONE, *Reati di stampa*, Padova, 1951, p. 17; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1977, ed. XI, p. 164.

⁵² A. PACE, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano, 1967, p. 103 ss., critica queste fuorvianti etichettature (liberale=individuale, funzionale=libertà positiva). Per ulteriori precisazioni confrontare A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 50 ss., secondo il quale alle domande del nostro tempo, in realtà non si può rispondere in termini di tutela di determinati interessi individuali, cioè in maniera pur sempre garantistica e meramente difensiva, ma anche e soprattutto in termini tali da tutelare pienamente e integralmente più istituti di libertà che situazioni di libertà, più contropoteri che libertà negative.

⁵³ C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, cit., p. 51.

In entrambi i casi la libertà di pensiero e quindi di informare costituisce un diritto soggettivo riconosciuto a tutti e che gode della più piena tutela, particolarmente nei confronti dei pubblici poteri. È poi evidente che l'esigenza individuale è complementare all'interesse collettivo, in quanto il bisogno di esprimere liberamente il proprio pensiero comporta un progresso del sapere ed è socialmente utile, alimentando la pubblica opinione e quindi il buon funzionamento del sistema⁵⁴. Tuttavia diverse possono essere le conseguenze che le due tesi comportano riguardo a due importanti aspetti dell'informazione, strettamente collegati: il rilievo da darsi alla posizione del destinatario del messaggio e la obiettività della comunicazione. Se infatti l'informazione è funzionale alla conoscenza e formazione altrui, la conclusione logica potrebbe essere il riconoscimento di un diritto ad essere informati come coesistente alla libertà di informare⁵⁵. Già il passaggio dal concetto di « manifestazione del pensiero » al concetto di « informazione », instaurerebbe necessariamente un rapporto ed il destinatario non sarebbe quindi un semplice riflesso dell'atto. Non sembrerebbe perciò giusto che i due soggetti del processo informativo siano diversamente tutelati, nel senso che chi informa abbia il diritto di farlo indipendentemente da qualunque giudizio che non sia meramente di valore (assenso, dissenso dal messaggio), mentre chi viene o vuole essere informato non abbia alcun diritto e non possa « conseguentemente fruire di alcun meccanismo di reazione contro i possibili conculcamenti del suo interesse »⁵⁶.

La consapevolezza poi dei fini di rilievo sociale a cui dovrebbe tendere l'informazione, la quale, in quanto tale, non può essere quel « parlare per il parlare », che diventerebbe per questo ciò che per l'artista è « un rappresentare per rappresentare » nella celebre definizione crociana, porta a considerare logicamente anche il contenuto della stessa⁵⁷ (benché alcuni ritengano la funzionalità in termini esclusivamente metodologici, prescindendo da ogni preclusione di contenuti⁵⁸). L'uso dell'informazione non dovrebbe però essere strumento di interessi politici, economici o comunque di parte, in quanto conseguirebbe un risultato solo parzialmente informativo o addirittura disinformativo, ma si dovrebbe obbligatoriamente caratterizzare di obiettività, tendendo a riflettere e a formare la pubblica opinione il cui correlativo interesse non potrebbe essere che il diritto ad una cor-

⁵⁴ P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 11; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 972. Per questi problemi vedere anche la già citata voce *Informazione (libertà di)*, in *App. Noviss. Dig. it.*, p. 208 ss.

⁵⁵ N. JAEGER, *Il diritto della collettività all'informazione attraverso la stampa*, Milano, 1959, p. 373 ss., il quale erroneamente vede nella stampa un esercizio privato di pubbliche funzioni.

⁵⁶ N. LIPARI, *Libertà d'informare o diritto ad essere informati? (appunti di riflessione)*, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1978, p. 5.

⁵⁷ Ancora N. LIPARI, *Libertà d'informare o diritto ad essere informati? (spunti di riflessione)*, cit., p. 2 ss.

⁵⁸ P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 12; A. CERRI, *Tutela dell'onore, riservatezza e diritto di cronaca in alcune sentenze della Corte*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 1351 s.

retta informazione. In conclusione il messaggio non sarebbe semplice espressione di creatività, ma attuazione del rapporto di informazione.

Di avviso contrario la tesi individualistica o comunque le logiche conseguenze delle sue premesse, che a noi sembrano maggiormente condivisibili. Per questa solo la libertà di informare è un diritto soggettivo direttamente garantito alla collettività e quindi al giornalista e con esso quello di ricevere informazioni, cioè di non essere impediti, soprattutto dallo Stato, nella possibilità di ricezione delle stesse (tale natura ha la libertà di stampa). La libertà di informarsi, cioè di ricercare le fonti da cui trarre le notizie⁵⁹, così come quella di essere informati, intesa in termini generali⁶⁰, non può invece elevarsi a diritto soggettivo perfetto, benché costituisca un interesse costituzionale, anche nell'ottica che tende a configurare le libertà costituzionalmente garantite non soltanto come posizioni giuridiche riferite esclusivamente ai singoli soggetti cui vengono attribuite, quanto come espressione di « sistemi di valori » che possono estrinsecarsi pure a livello di altri soggetti o dei pubblici poteri⁶¹. In primo luogo la ragione sta proprio nel voler evitare che si crei quell'anomalo rapporto giuridico tra informatore ed informato che necessariamente comporta un sindacato sui contenuti della comunicazione, vanificando la « libertà » di chi informa ed esprime il suo pensiero. In tal senso l'esercizio del diritto potrebbe essere finalizzato al perseguimento di obiettivi via via determinati o determinabili dal legislatore ordinario per motivi di

⁵⁹ Diversamente la Costituzione di Bonn all'art. 5 riconosce « a ciascuno il diritto di informarsi senza impedimenti alle fonti accessibili a tutti », il che però vuol dire che le fonti sono ridotte a quelle che per propria scelta i privati o i pubblici poteri aprono alla altrui conoscenza. Si pronuncia esplicitamente anche la « Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo » proclamata nel 1948, che nell'art. 19 si riferisce alla « libertà di cercare e ricevere informazioni ». Peraltro la portata di questi principi è divenuta più limitata poiché l'art. 10 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (stipulata a Roma nel '50 per attuare quella Dichiarazione resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848), garantisce la « libertà di ricevere informazioni », ma non esplicitamente quella di « cercarne ».

⁶⁰ P. NUVOLONE, voce *Cronaca (libertà di)*, cit., p. 423, puntualizza come il diritto ad essere informati non si rivolga ai giornalisti, ma allo Stato, altrimenti la facoltà avrebbe anche i caratteri del dovere; così anche G. DELITALA, *I limiti giuridici alla libertà di stampa*, cit., che parla di immaginosa espressione priva di qualsiasi contenuto concreto, oltretutto erronea se al diritto ad informarsi si postula come

correlato un altro diritto e non già un dovere.

Diverso è il problema dell'ammissibilità costituzionale di un diritto all'informazione in specifiche materie e per determinati fini. Per ciò che riguarda le notizie attinenti allo Stato o agli altri enti pubblici, il legislatore può infatti prevedere a favore dei cittadini una pretesa più o meno ampia all'informazione. Non così per ciò che riguarda l'imposizione di obblighi di informazione a carico dei privati che sarebbe in contrasto con l'art. 22 della Costituzione, in quanto garantita anche la libertà di non manifestare il proprio pensiero a meno che specifici obblighi costituzionali non lo impongano (art. 32, diritto dei consumatori ad essere informati; art. 41, comma 2, diritto ad essere informati delle condizioni di sicurezza dei luoghi di lavoro, e così via). In conclusione la Costituzione non ammette un generale diritto ad essere informati, tuttavia prevede l'esistenza di « particolari » obblighi di informazione e quindi « ammette la compatibilità di puntuali diritti ad essere informati con la generale libertà di informare », così A. PACE, *Stampa. Giornalismo. Radiotelevisione*, cit., p. 16.

⁶¹ A. GAMBINO e A. PACE, *Le strutture dell'informazione giornalistica*, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1978, p. 230 s.

interesse generale, con un interno condizionamento della situazione giuridica soggettiva, e la costruzione di una serie indefinita di obblighi e fini precostituiti a carico del giornalista, necessariamente collegati alla volontà della maggioranza al potere⁶². In secondo luogo la previsione di tale rapporto giuridico contrasterebbe con la formula costituzionale dell'art. 21 e con la struttura della libertà da essa garantita che, in quanto diritto della persona, ha natura assoluta e pertanto comporta per i terzi, che entrino in relazione con chi esprima il proprio pensiero, il dovere di astenersi da qualunque interferenza⁶³. Con ciò non si vuole diminuire la rilevanza sociale dell'attività informativa e dell'interesse del pubblico che sempre deve essere tenuto presente e dal giornalista e dall'imprenditore (privato) che voglia ottenere la remuneratività del capitale investito, ma si afferma semplicemente che il risultato sociale dell'esercizio della libertà attiva di informare è una conseguenza di mero fatto che prescinde, per sua natura, dall'esistenza di qualsivoglia rapporto giuridico o conseguente potere sul contenuto dell'informazione.

Gli stessi obblighi di completezza ed obiettività che, come vedremo, devono caratterizzare il servizio pubblico radiotelevisivo, non legittimano l'esistenza di un correlato diritto soggettivo dell'utente. Anche la Corte Costituzionale, pur ponendo in evidenza come la libertà di stampa sia un mezzo di diffusione « insostituibile ai fini dell'informazione dei cittadini e quindi della formazione di una pubblica opinione avvertita e consapevole », parla di interesse generale all'informazione indirettamente protetto dall'art. 21 e non quindi di diritto⁶⁴. In conclusione soltanto la libertà di informare costituisce un diritto soggettivo da tutti esercitabile che può incontrare limiti solo in quegli interessi autonomamente tutelati dal dettato costituzionale oppure in quegli altri espressi valori inerenti alle strutture istituzionali o al funzionamento dei pubblici poteri, ma non certamente all'interno del messaggio. Se il pensiero è libero, anche i modi e i contenuti lo devono essere, poiché l'espressione di un cervello pensante non può che essere soggettiva. « Non è quindi la democrazia il fondamento e, con ciò stesso, il limite di tale libertà, ma è questa libertà a caratterizzare la nostra democrazia »⁶⁵.

5. Si è già posto in evidenza come l'informazione e specialmente l'informazione offerta dai giornalisti incida sulle coscienze e come es-

⁶² A. PACE, *Stampa. Giornalismo. Radiotelevisione*, cit., p. 11.

⁶³ A. SANDULLI, *La libertà d'informazione*, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1977, p. 489, lo qualifica eventualmente come interesse diffuso. Cfr. anche A. CATAUDELLA, *La tutela civile della vita privata*, cit., p. 19 ss.

⁶⁴ Corte Cost. 15 giugno 1972, n. 105, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1196 e Corte Cost. 30 maggio 1977, n. 94, *ivi*, 1977, p. 735.

⁶⁵ Così C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, cit., p. 11.

sa possa, meglio di altri strumenti, orientare la pubblica opinione nelle idee, nelle scelte, nella critica di uomini e metodi (il « conoscere per deliberare » di Einaudi)⁶⁶, in un sistema aperto al pieno sviluppo della personalità umana. Dal momento che cercare ed imporre un'obiettività assoluta è cosa irrealizzabile, poiché non esiste una verità comune a tutti, ma mere opinioni che altro eventualmente non sono che espressioni in buona fede di ciò che ciascuno crede essere la verità dei fatti⁶⁷, è necessario che venga garantita una eguale possibilità di manifestare e diffondere con la massima ampiezza e fedeltà le varie interpretazioni soggettive della realtà. Solo nel pluralismo delle fonti d'informazione può essere trovata l'obiettività e sostenuta la verità intesa come l'insieme delle singole visioni del mondo⁶⁸. Se quindi l'interesse generale non può condizionare il contenuto della libertà dell'individuo di manifestare il proprio pensiero, esige però « in un regime di libera democrazia, una pluralità di fonti d'informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee »⁶⁹. Tale pluralismo potrebbe essere assicurato dalla coesistenza di imprese giornalistiche o teleradiotrasmittenti, autonome nelle scelte politico-ideologiche ed economicamente indipendenti che fossero in grado di garantire la concorrenza delle idee, attraverso notizie vere e commenti liberi, e le legittime attese degli utenti. Il variare del profitto sarebbe il migliore indice per misurare la corrispondenza tra il servizio reso e il gradimento del pubblico che non dovrebbe mai mancare quando « il venditore è onesto »⁷⁰ ed è salvaguardata l'indipendenza da occulti interessi di parte che possano sottilmente fuorviare l'informazione. Così se « ad una parzialità informativa si contrappongono — per l'effettivo operare del pluralismo — una o più parzialità informative di segno diverso, ciò che ne risulta è un sistema dell'informazione complessivamente caratterizzato come obiettivo. Il valore del pluralismo surroga utilmente il valore della verità e rende superfluo il valore dell'obiettività

⁶⁶ L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino, 1965, p. 1.

⁶⁷ M.A. CATTANEO, *Informazione e verità nello Stato contemporaneo*, in *Atti del X Congresso della società italiana di filosofia giuridica e politica* (Bari 3-5 ottobre 1974), Milano, 1976, p. 146.

⁶⁸ E. ROPPO, *Il diritto di rettifica e mezzi di comunicazione di massa*, in *Foro it.*, 1983, I, 463, avverte che pluralismo è qualcosa di diverso dall'obiettività. Critico verso la scelta pluralistica è N. LIPARI, *Etica e professionalità del giornalista*, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1982, p. 505. Secondo F. CAVALLA, *L'obiettività dell'informazione*, in *Il dir. delle radiodiff. e telec.*, 1979, p. 177 ss., oltre al criterio del pluralismo, l'obiettività

potrebbe essere offerta da un messaggio informativo in cui sia chiaramente distinguibile la notizia, necessariamente vera, dal commento libero (e secondo la deontologia anglosassone la notizia è tale se risponde alla legge delle cinque W: Who? Where? What? When? Why?), o quando possono essere rappresentate realtà contrarie agli interessi di chi esercita il potere. Criticando però le tre tesi, l'autore giunge a sue specifiche conclusioni, in verità assai generiche.

⁶⁹ Corte Cost. 15 giugno 1972, n. 105, cit.

⁷⁰ L. EINAUDI, *Giornali e giornalisti*, raccolta di scritti di L. Einaudi, Firenze, 1974, p. 88, pubblicato anche in *Il buon Governo*, cit., p. 619.

tà a livello della singola comunicazione, giacché lo attua al livello del sistema informativo inteso come un tutto »⁷¹.

6. Le strutture dell'informazione giornalistica nel settore della stampa quotidiana ben potrebbero realizzare la più ampia circolazione delle idee, se fosse garantita, all'interno della organizzazione editoriale, una titolarità « comunitaria » dell'indirizzo politico a tutela della « libertà del giornale » e all'esterno la coesistenza di periodici di opposte tendenze, il cui accesso ed uso fosse reso giuridicamente possibile a tutti.

In particolare l'azienda giornalistica, di natura privata, dovrebbe operare come azienda d'opinione in cui editore e giornalisti potessero esprimere il proprio pensiero in conformità con l'indirizzo prescelto. La gestione dell'informazione dovrebbe costituire, pertanto, il risultato dell'adesione della libertà di espressione dell'editore, del direttore e dei giornalisti, affinché l'indirizzo del periodico sia il dato costante e l'obiettivo caratteristico dell'impresa, dando così la possibilità a quei soggetti di rispecchiarsi in esso e all'opinione pubblica di preferire quel quotidiano che fedelmente rappresenti le proprie idee e da cui meglio sia persuasa. Se infatti la titolarità e l'esercizio dell'informazione fossero lasciati esclusivamente al corpo redazionale, separandoli dalla gestione economica del giornale, con lo scopo di evitare eventuali concentrazioni di testate o collusioni col potere politico, sarebbe alquanto difficile trovare un editore disposto ad investire capitali, dal momento che il rischio d'impresa non può prescindere dalla scelta dei contenuti informativi, in cui oltretutto si concretizza non solo la libertà di iniziativa economica, ma quella di pensiero dell'editore stesso. Non può d'altro canto spettare al solo editore in quanto la determinazione dell'indirizzo politico del giornale e soprattutto il suo unilaterale mutamento, in un'ottica esclusivamente proprietaria, verrebbe a condizionare in misura esorbitante la libertà dei giornalisti che in estrema ipotesi avrebbero come unico strumento di difesa il recesso in maggioranza dal contratto di lavoro (*ex art. 32 CCNL*)⁷².

Invece è proprio l'orientamento ideologico del giornale, inteso come prodotto della collaborazione di giornalisti ed editore, che può indirizzare costantemente la manifestazione del pensiero di questi e di ogni futuro proprietario dell'azienda che da tale orientamento non può prescindere. Se infatti nella fase iniziale della vita del periodico è il solo editore a scegliere la linea politica che sarà espressa dal giornale e che si traduce nella nomina di « quel » direttore e di « quei » col-

⁷¹ Ancora E. Ropro, *Il diritto di rettifica e mezzi di comunicazione di massa*, cit., p. 463.

⁷² Secondo Cass., Sez. Lav., 16 giugno 1982, n.365, in *Foro it.*, 1983, I, 1, 747 (riferita al « Corriere della Sera ») la prima parte

del comma 1 dell'art. 32 tutela non già l'onore o la dignità del professionista (a tanto provvede la 2^a parte del comma 1° e il comma 2°), ma il suo diritto di collaborare ad una impresa di tendenza che continui a rispecchiare il suo pensiero.

laboratori a cui è accomunato da identità di vedute e per mezzo dei quali ritiene di poter diffondere il proprio pensiero, nel procedere del tempo l'indirizzo politico finisce per vincolare lo stesso editore (o l'eventuale acquirente) in quanto « obiettivato » e « personalizzato » nella scelta di « quelle » persone sulla cui manifestazione del pensiero verrebbe ad incidere l'eventuale unilaterale mutamento di tendenza che potrebbe essere reso possibile solo da preventivi accordi intercorsi tra editore e corpo redazionale⁷³. Da ciò discende che il datore di lavoro al momento dell'assunzione ben potrebbe indagare sulle opinioni del giornalista o recedere per giusta causa se queste fossero mutate, così come il giornalista potrebbe a sua volta recedere, con diritto anche all'indennità fissa (art. 27 CCNL), quando dimostrasse pregiudicata la sua coscienza professionale, essendo mutato l'indirizzo politico del giornale.

La garanzia costituzionale della libertà di pensiero si realizzerebbe in tal modo nella libertà del giornale di esprimere un determinato indirizzo in opposizione ad altri, privilegiando questo momento unitario rispetto alle singole libertà di espressione che all'interno possono influire nell'opera di chiarimento ed adeguamento dell'orientamento ideologico, senza però manifestare all'esterno pensieri antitetici alla linea politica liberamente accettata o che si è contribuito a determinare, cosa che altrimenti renderebbe il prodotto più simile ad una antologia che ad un periodico d'informazione. Così costruita l'azienda giornalistica, dovrebbero essere in parte rivisti gli stessi poteri ed obblighi del direttore che in tal guisa avrebbe il compito di rendere effettivo, attraverso le sue direttive, l'indirizzo concordato fra i vari soggetti della comunità editoriale. Nominato dall'editore, dovrebbe godere anche della fiducia del corpo redazionale⁷⁴, non dovrebbe essere considerato l'unico autore del giornale così come risulta dall'art. 7 l. diritto d'autore, peraltro in parte superato dalla CCNL, ed unico responsabile penale ai sensi dell'art. 57 cod. pen.⁷⁵.

D'altro lato, in applicazione dell'art. 21 della Costituzione che garantisce il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero « con ogni mezzo di diffusione », dovrebbe essere assicurata a « tutti » la giuridica possibilità di usarne o accedervi, escludendo condizioni discriminatorie di carattere politico od ideologico, limitando con inter-

⁷³ A. PACE, *Stampa. Giornalismo. Radiotelevisione*, cit., p. 56 s.

⁷⁴ Secondo gli orientamenti della contrattazione collettiva il corpo redazionale ha il solo diritto ad essere previamente informato della nomina del direttore e degli accordi sull'indirizzo politico ed editoriale intervenuti tra lui e l'editore (art. 6 CCNL). Cfr. Pret. Milano 5 dicembre 1981, in *Giur. it.*, 1983, I, 2, 219, in relazione all'insussistenza del comportamento antisindacale in rapporto al mutamento relativo alla composizione societaria

della proprietà (« Corriere della Sera » - Rizzoli); ma diversamente Pret. Genova 12 dicembre 1981, in *Giur. it.*, 1983, I, 2, 220, in ordine alla trasparenza dell'assetto proprietario, pubblicata anche in *Riv. it. dir. lav.*, 1983, II, p. 177 ss., con nota di P. ZANELLI (Trasparenza, normativa antitrust e poteri sindacali nella vicenda del gruppo editoriale Rizzoli).

⁷⁵ Ancora A. PACE, *Stampa. Giornalismo. Radiotelevisione*, cit., p. 58; ed anche P. NUVOLONE, *Il diritto penale nella stampa*, Padova, 1971, p. 119 ss.

venti esterni l'iniziativa economica, creando supporti finanziari. Dal momento che l'appropriazione privatistica dell'impresa giornalistica per gli alti costi che comporta trova ostacoli ad una estensione generalizzata o crea distorsioni di mercato, di cui si avrà occasione di parlare, si potrebbe discutere sull'opportunità di introdurre un diritto « all'accesso gratuito » agli strumenti già in circolazione, per consentire effettivamente a « tutti » di poter manifestare la libertà di pensiero e d'informazione. Tuttavia evidenti sono le difficoltà di applicazione dal momento che manca una situazione di monopolio pubblico della stampa periodica pari a quella dei servizi radiotelevisivi, anche se esistono periodici in mano pubblica. Il diritto all'accesso verrebbe poi a limitare, in contrasto con l'art. 21 della Costituzione, la disponibilità di spazio dei legittimi titolari del mezzo di diffusione e comunque ne sarebbe difficile la regolamentazione (chi e come dovrà ammettere l'accesso?) tenuto anche conto che si creerebbero all'interno posizioni contrastanti, essendo il giornale espressione di un definito indirizzo politico e non, per sua natura, strumento nel quale esprimere, a spese altrui, opposte tendenze o addirittura personalissime inclinazioni grafomani che oltretutto disorienterebbero la pubblica opinione la quale si troverebbe costretta a dover acquistare anche prodotti non richiesti. Di conseguenza la sola possibilità d'intervento per chi non partecipi direttamente alla compilazione del periodico, può essere, allo stato attuale, semplicemente quella di non vedere pubblicate notizie, a sé riferite, deformate, menzognere o false, attraverso l'esercizio del diritto di rettifica così come regolato dall'art. 42 legge 416/1981 (legge sull'editoria) sostitutivo dell'art. 8 legge n. 47/1948 (legge diritto d'autore). Al contrario solo se ipoteticamente la testata non fosse nella disponibilità dei privati, dovrebbe essere facile il riconoscimento di un diritto all'accesso in quanto tale forma di espressione, intesa come servizio pubblico, comprende istituzionalmente manifestazioni di pensieri « non propri », così come previsto dalla legge 103/1975 sul monopolio statale dei programmi radiotelevisivi, la cui natura meglio vedremo in seguito⁷⁶.

Diversa da quella prospettata è, in realtà, la situazione di fatto che si registrava e in parte si registra in Italia e nei paesi occidentali ad economia avanzata.

Il settore della stampa quotidiana è stato caratterizzato, soprattutto negli anni '70 e seguenti, da una costante perdita di remuneratività sia per gli alti costi iniziali di investimento che non venivano ridotti dal progresso tecnologico, sia per la rigidità dei ricavi causati dal prezzo amministrato, dalla politica della pubblicità, dalle fonti di approvvigionamento della carta che, in un regime protezionistico diret-

⁷⁶ Per questi problemi: P. BARILE, *La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p.

39 ss.; A. PACE, *Stampa. Giornalismo. Radiotelevisione*, cit., p. 59 s.

to a salvaguardare la produzione delle cartiere italiane, scaricava sul settore editoriale le diseconomie di tale produzione. Sotto il profilo economico ciò ha avuto come effetto la nascita di forme di concentrazione orizzontale e verticale di natura oligopolistica sempre più ristretta, a scapito delle testate più deboli destinate a scomparire dal mercato o ad essere assorbite, con conseguente depauperamento di un patrimonio di libertà. D'altro canto le imprese private che venivano vendute da quei proprietari che non avevano più interesse né economico né politico a proseguire una gestione in perdita, sono state il più delle volte acquistate da soggetti che esercitano in via principale altre attività, sicché è venuta meno la figura dell'editore di quotidiani portatore di un unico interesse e si sono create aziende editoriali collaterali di altre diversissime, ma i cui utili pareggiavano le costanti perdite delle prime. La conseguenza è che la stampa quotidiana si è fatta spesso sostegno di clientelismi e di interessi di parte, in favore di obiettivi settoriali, cioè di quelli esercitati dai proprietari del giornale, mascherati dall'interesse pubblico. Se sotto il profilo strettamente giuridico non è illegittima l'esistenza di una stampa condizionata da finanziamenti « interessati » (ex art. 21, comma 5 della Costituzione)⁷⁷, dal punto di vista politico e sociale si è creata un'informazione che non afferma una qualunque idea o un qualunque interesse della cui bontà si è convinti, ma presenta quello particolare di chi si occulta dietro la testata, ed è proprio tale mascheramento il pericolo più sottile, a scapito della qualità del prodotto e del corretto servizio che si dovrebbe offrire ai lettori i quali, anche per questo, disorientati e ormai prevenuti, diminuivano aggravando le perdite e rendendo sempre più indispensabili il ricorso ai finanziatori e alle conseguenti interferenze.

Se poi a questi squilibri esterni si aggiungono i vincoli inelastici sull'indirizzo politico posti in pratica da quei proprietari, di cui si è detto, al direttore e, per mezzo suo, ai redattori professionisti, condizionati a loro volta dalla presenza dell'Albo dei giornalisti, il quadro che ne risultava e che in parte ne risulta ancora non è dei più confortanti per la tanto conclamata libertà di manifestazione del pensiero e per l'autonomia dei giornali.

Per risolvere tali difficoltà taluni avevano proposto anche l'abbandono della libertà d'iniziativa economica⁷⁸ che sembrava essere la causa principale della crisi della stampa quotidiana, per forme di pubblicizzazione delle aziende editoriali ai sensi dell'art. 43 della Costituzione, considerando l'informazione un servizio pubblico essen-

⁷⁷ G. ZAGREBELSKY, *Libertà di stampa e intervento dello Stato*, in *Biblioteca della libertà*, Bologna, 1972, p. 24.

⁷⁸ S. PICCARDI, in *Atti del Convegno*

« *Per una stampa libera ed onesta* », 1970, in *Quaderni del Salvemini*, 3/6 Città di Castello, s.d.p., p. 67.

ziale⁷⁹. La sottrazione all'impresa privata⁸⁰ è tuttavia paradossale, in quanto comporterebbe la fine della pluralità delle testate che al contrario esprimono la libertà di pensiero nella democrazia e per la democrazia, insopprimibile esigenza dello Stato e dei cittadini, e si verrebbero a creare dei meri bollettini conformistici⁸¹. Del resto è poi la stessa Costituzione ad impedirlo nella parte in cui fa divieto ai pubblici poteri di operare autorizzazioni o censure che invece, sia pure implicitamente, si avrebbero se la stampa fosse ritenuta un servizio pubblico in senso tecnico⁸².

Lo Stato potrebbe invece intervenire sia agendo sulla funzione sociale della proprietà privata, sia offrendo alla stampa oculati sostegni economici, che non dovrebbero però degenerare in quel negativo assistenzialismo già variamente operante (per non farle subire condizionamenti esterni e per evitare processi di concentrazione oligopolistici), sia richiedendo l'individuazione degli effettivi titolari del rischio d'impresa e l'attuazione dell'art. 21, comma 5 della Costituzione.

A queste esigenze ha cercato di rispondere, dopo un contrastato iter parlamentare, la legge sull'editoria del 5 agosto 1981 n. 416⁸³. Essa dovrebbe tendere a garantire la trasparenza della proprietà delle testate e delle entrate finanziarie comprese quelle pubblicitarie; ad evitare processi di concentrazione orizzontale delle testate che potrebbero assumere una posizione dominante, comminando la nullità dell'atto; a favorire le cooperative giornalistiche anche con un diritto di prelazione sulle testate da trasferire (cosa che peraltro ha destato qualche perplessità dal momento che si viene a limitare la libertà di editoria la quale, come abbiamo notato, è coesistente alla libertà d'informazione⁸⁴). Questa legge prevede poi una disciplina della rete distributiva⁸⁵, la commisurazione

⁷⁹ Ma C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, cit., p. 63 ss. recisamente nega che la stampa possa rientrare fra i servizi pubblici.

⁸⁰ In realtà esiste già una stampa che appartiene alla mano pubblica, ad esempio all'ENI o a banche di diritto pubblico, in genere non è però gestita in base ad una determinata politica statale dell'informazione, ma spesso volte con vischiosità e mancanza di programmazione, al solo fine di pubblicizzare le proprie attività, senza ottenere risultati importanti per la formazione delle opinioni dei cittadini. Per questi problemi si veda P. BARILE, *La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 62.

⁸¹ In particolare G. CUOMO, *La libertà di stampa e impresa giornalistica*, Napoli, 1955, p. 283 ss., ritiene illecita la pubblicizzazione dell'impresa giornalistica per il suo carattere politico.

⁸² Corte Cost. 30 maggio 1977, n. 94, cit., che in particolare esclude quegli « in-

terventi dei pubblici poteri suscettibili di tradursi, anche indirettamente e contro le intenzioni, in forme di pressione per indirizzare la stampa verso obiettivi predeterminati a preferenza di altri ». (Nella specie la Corte ha ritenuto incostituzionali gli incentivi alla stampa, finalizzati a dare informazioni d'interesse pubblico, che erano stati approvati con legge dall'Assemblea Regionale Siciliana).

⁸³ Un ultimo esempio di sovvenzionamento ed assistenzialismo statale si è avuto in Francia con il Décret n. 83-31 del 20 gennaio 1983, *J.O. 22 gennaio 1983*, 390 « Aide financière aux services locaux du radiodiffusion par voie hertzienne ».

⁸⁴ A.M. SANDULLI, *La libertà d'informazione*, cit., p. 505.

⁸⁵ Non pare però che la legge abbia recepito l'esigenza di una completa liberalizzazione dei punti vendita, mantenendo inalterato l'attuale blocco che costituisce un vero ostacolo per il mondo editoriale.

del prezzo dei giornali ai costi di produzione, alcune provvidenze economiche e particolari finanziamenti agevolati per quelle aziende che si propongono un risanamento economico o un rammodernamento tecnologico (finanziamenti estesi, fortunatamente, anche a favore dell'editoria libraria per opere di elevato valore culturale). Di particolare interesse e novità è stata la nomina di un Garante che consenta la vigilanza del Parlamento sull'attuazione della legge, attraverso una relazione semestrale sullo stato dell'editoria con allegato un prospetto illustrativo delle integrazioni e dei contributi erogati. Per meglio garantire l'imparzialità dell'Organo, una migliore efficienza e funzionalità dell'ufficio, per evitare sospetti di lottizzazioni, esso è a struttura monocratica ed è scelto, d'intesa tra i Presidenti delle due Camere, tra coloro che abbiano ricoperto la carica di giudice della Corte Costituzionale o che ricoprano o abbiano ricoperto la carica di presidente di sezione della Corte di Cassazione o del Consiglio di Stato o della Corte dei Conti. Tuttavia a più di tre anni dall'entrata in vigore della legge non molto è stato fatto, anzi prima è intervenuta una proroga dei termini per l'erogazione dei contributi (legge 23 dicembre 1982, n. 939)⁸⁶, poi addirittura una modifica (legge 30 aprile 1983, n. 137). Soprattutto il titolo secondo (provvidenze per l'editoria) che costituiva un obiettivo basilare per il risanamento della stampa, è risultato di lenta attuazione (solo l'8 agosto 1984 il Governo ha firmato gli ultimi decreti per l'erogazione dei contributi ai quotidiani, completando i pagamenti previsti per gli anni '81-'82-'83), sicché gli operatori, in attesa di ricevere le previste sovvenzioni, le avevano a volte anche sollecitate in via giudiziale con alcune atipiche richieste di provvedimenti d'urgenza (*ex art. 700 cod. proc. civ.*)⁸⁷. Del resto i contributi più che migliorare la gestione (come nel caso del « Messaggero ») non hanno fatto altro che « rendere più ricchi i giornali che lo erano già, riducendo negli altri la propensione a cambiare rotta nell'illusione di poter tappare i buchi con i soldi dello Stato »⁸⁸.

Lo stesso Garante, che doveva essere un organo neutro e una *longa manus* del Parlamento che potesse godere di indipendenza organica e funzionale dall'esecutivo (una specie di difensore civico), in realtà è

⁸⁶ V. CUFFARO, in nota alle ordinanze della Pret. Roma 14 febbraio 1983, in *Giur. it.*, 1983, II, 638, rileva anzi come la legge n. 939/82 con cui il legislatore voleva sopperire ai ritardi di attuazione della legge n. 416/1981, si sia risolta in questa prospettiva in un rimedio peggiore del male cui si tendeva ovviare.

⁸⁷ Pret. Roma (ord.), 14 febbraio 1983, in *Foro it.*, 1983, 446 (giornale « Il Manifesto ») con nota di R. PARDOLESI, ordinanza revocata dal Trib. Roma 1° aprile 1983, *ivi*,

1983, I, 1088. Recentemente le Sezioni Unite della Cass. civ. nel novembre 1984, hanno riconfermato l'esistenza di un vero e proprio diritto soggettivo degli editori di giornali quotidiani, a rivolgersi in via d'urgenza al Pretore per ottenere l'erogazione dei contributi sul prezzo della carta, in caso di inadempimento dello Stato, trattandosi di una obbligazione pubblica assunta direttamente dalla legge 416/1981.

⁸⁸ Da « Il mondo economico », 4 ottobre 1984, n. 39, p. 55.

diventato un organo amministrativo dello Stato⁸⁹, privo di poteri incidenti, la cui attività non solo è stata circoscritta dal legislatore, ma altresì sottoposta costantemente alle indicazioni di natura politica del Governo⁹⁰.

Anche altri punti qualificanti della legge destano perplessità e riserve. In particolare la normativa diretta a garantire la libertà del mercato editoriale, e quindi a vietare le posizioni dominanti, appare insufficiente in quanto non prevede, ad esempio, conseguenze per quegli accordi raggiunti da imprese tra loro indipendenti che, pur non implicando un controllo ai sensi dell'art. 2359 cod. civ., condizionano pur sempre « l'acquisizione di contratti o collaboratori da parte di meno importanti imprese giornalistiche »⁹¹.

Appare poi estremamente irragionevole oltre che illegittimo in relazione alle norme CEE e ai trattati internazionali, la discriminazione che la legge opera nei confronti delle società estere e delle società italiane con capitale straniero a cui in pratica è impedito di entrare nel mercato dell'editoria⁹².

Infine lo stesso mantenimento del protezionismo a favore delle cartiere nazionali e il trattamento fiscale della stampa periodica collegata a valutazioni di merito risultano insostenibili.

In questi ultimi tempi peraltro il panorama dei quotidiani italiani va lentamente mutando e sembra ormai superata la crisi che, culminata nel 1976, faceva registrare perdite complessive intorno ai 100 miliardi l'anno. Accanto a giornali che sono riusciti a dimezzare i disavanzi, vi sono infatti quelli che stanno raccogliendo utili sempre più consistenti tanto da trasferire a capitale le provvidenze statali (significativo è l'esempio del gruppo Rizzoli-« Corriere della Sera » che è passato da un livello di perdite stimabili in 100 miliardi nel periodo '79-'82, ad un risultato positivo per l'84 che gli ha consentito di uscire dalla amministrazione controllata (decisione del Tribunale di Milano 19 ottobre 1984)). Questo positivo cambiamento sembra dovuto principalmente ad un aumento delle copie vendute a prezzi che stanno crescendo più dell'inflazione e del rincaro dei costi di produzione, cosicché si rende possibile ricostituire quei margini di esercizio falciati nel passato da una errata politica che non badava a contenere le spese. Il fenomeno è altresì favorito dai contributi della legge sull'editoria, finalmente erogati, e dall'accrescersi dei proventi delle tariffe pubblicitarie il cui prezzo è salito più che nel passato ed ha ampiamente compensato la quantità di mercato sottratta dalle radiotelevi-

⁸⁹ Lo stesso Garante si autodefinisce « organo amministrativo straordinario » nelle due relazioni alle Camere sullo stato dell'editoria in data 18 giugno e 16 dicembre 1982 (Atti parlamentari VIII legislatura, DOC LXXI, n. 1 e DOC LXXI n. 2). Così anche G. CASTIGLIA, *Il Garante dell'attuazione della legge sull'editoria*, in *Giur. it.*, 1983, IV, 290.

⁹⁰ Per ulteriori indicazioni si vedano: A. CATRICALÀ e R. CLARIZIA, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1983, art. 8 e 9, p. 550 ss.

⁹¹ A. PACE, *Stampa. Giornalismo. Radiotelevisione*, cit., p. 211.

⁹² A. PACE, *Stampa. Giornalismo. Radiotelevisione*, cit., p. 213 ss.

sioni private. L'inizio della ripresa si fa risalire al 1978, anno nel quale la concentrazione di avvenimenti di capitale importanza per la vita del paese, aveva necessariamente risvegliato l'attenzione dei lettori che, acquistando di più, hanno contribuito a far guadagnare le imprese editoriali. L'aumento delle entrate con cui finanziare i quotidiani fa sì che il già ricordato ricorso ai finanziatori esterni non sia più indispensabile, quindi la minore interferenza sul contenuto del prodotto va a beneficio della sua qualità, per cui crescono i lettori e di conseguenza i guadagni. È evidente che questi sono solo dei sintomi di miglioramento in situazioni ancora discordanti tra loro. Da un lato certe operazioni di compravendita di testate trovano una spiegazione diversa da quella meramente economica (si pensi alla vendita del Corriere della Sera da parte della Rizzoli), e le debolezze di gestione, l'arretratezza tecnologica, la povertà d'investimenti continuano a frenare lo sviluppo; dall'altro cresce il numero di richieste per i contributi che lo Stato offre in conto interessi, in attuazione della legge sull'editoria, per finanziare l'innovazione tecnologica e gli investimenti, fondi che fino a due anni or sono risultavano quasi per intero inutilizzati.

7. Accanto all'informazione ottenuta attraverso la stampa e le imprese editoriali, si sono andati sempre più affermando, nel pubblico degli utenti, altri mezzi di comunicazione quali la radio e la televisione, la cui maggiore e immediata capacità suggestiva e comprensiva, rispetto alla parola scritta, ne fa strumenti ancor più potenti e capillari⁹³. Nel nostro ordinamento si assiste alla presenza del monopolio radiotelevisivo esteso all'intero settore nazionale e alla proliferazione di radiotelevisioni private, legittimate a diffondere via cavo (sentenza Corte Cost. n. 226/1974) e via etere (sentenza Corte Cost. n. 802/1976) in ambito locale. Questo duplice regime pubblico e privato comporta diversità di problemi sia di legittimazione formale sia di natura sostanziale in riferimento alla libertà dell'informazione e ai contenuti, necessariamente differenti, nei due sistemi.

L'avocazione al potere pubblico del più efficace strumento di diffusione di notizie ed idee è stato ritenuto legittimo dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 59/1960; n. 225/1974; n. 226/1974; n. 202/1976; n. 148/1981) in quanto garanzia di una informazione completa, obiettiva ed attendibile. La limitatezza delle bande di frequenza e l'elevatissimo costo di servizio di una rete via cavo di portata nazionale non renderebbe infatti possibile a « tutti » di radiodiffondere a livello nazionale il proprio pensiero, ma, al contrario, potrebbe portare al formarsi di monopoli od oligopoli privati la cui libertà diverrebbe « privilegio » ancor più pericoloso di quello eserci-

⁹³ Corte Cost. 21 luglio 1981, n. 148, in *Giur. it.*, 1981, 1379 con nota di C. CHIOLA (in part. 1408).

tato dal potere pubblico, a scapito di una retta divulgazione di notizie⁹⁴. In questo senso l'informazione viene considerata dal legislatore un « servizio pubblico essenziale » riservato allo Stato « per fini di utilità generale » (art. 43 della Costituzione) e a scopo di promozione culturale (art. 9 della Costituzione).

Il monopolio pubblico quindi in tanto si giustifica in quanto sia rivolto ad ottenere un'informazione obiettiva e a rendere possibile che « tutti » possano accedere al mezzo, per esprimere le proprie opinioni, ottenendo così quel pluralismo esistente nella società che ci può ricondurre all'obiettività. Secondo l'art. 1 della legge n. 103/1975, infatti, l'informazione radiotelevisiva di Stato si dovrebbe ispirare, ma nella realtà le cose stanno diversamente, ai principi di « indipendenza », « completezza », « obiettività » ed « apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, in particolare garantendo il diritto all'accesso nella misura massima consentita dai mezzi tecnici ».

Le direttive sui programmi ed i controlli sull'osservanza di esse sono state affidate ad una Commissione parlamentare di vigilanza⁹⁵. Tali strutture del servizio pubblico radiotelevisivo comportano, come conseguenza logica ed altresì giuridica, che sia la RAI sia i giornalisti che in essa prestano la propria opera non possano, almeno in teoria, godere di quella libertà di scelta dei contenuti informativi che invece è tipica nel settore privato in applicazione della libertà individuale di manifestare il « proprio » pensiero. Appunto perché l'informazione resa dal servizio pubblico costituisce manifestazione di pensieri « non propri », i giornalisti non possono servirsi a loro discrezione del mezzo, poiché usufruirebbero di una posizione di privilegio rispetto agli altri e le loro opinioni sarebbero prese dal pubblico degli utenti non per quello che sono, mere valutazioni individuali, ma come informazioni obiettive e complete. Oltretutto l'obiettività e completezza non è qui un mero dovere di deontologia professionale, ma la giustificazio-

⁹⁴ Il punto è esplicitamente affrontato nelle sentenze della Corte Cost. n. 225 del 1974 e n. 148 del 1981.

Secondo alcuni questa situazione di oligopolio o di monopolio sembrerebbe comunque di fatto, in parte, già realizzatasi per la concentrazione nelle mani di un unico proprietario delle tre più importanti reti private che in pratica trasmettono su tutto il territorio nazionale programmi preregistrati attraverso più emittenti. Questa configurazione viene però respinta dai diretti interessati i quali affermano che tra le diverse emittenti non vi è interconnessione di capitali, ma solo di programmi (cfr. intervista a S. Berlusconi pubblicata dal « Corriere della Sera » il 22 ottobre 1984, p. 4). Vi è altresì da aggiungere che nessuna rete privata a livello nazionale trasmette telegiornali o informazioni in diretta, per le quali diffusioni la Corte Costituzionale paventò il pericolo di monopoli e di oligopoli

privati (considerando l'attività d'informazione un servizio pubblico essenziale), mentre continua ad esserci il solo monopolio dei telegiornali pubblici.

Proprio su tali presupposti è stata nuovamente sollevata la questione di legittimità costituzionale del monopolio pubblico dalla Pret. Roma (ord.), 4 maggio 1982, in *Foro it.*, 1982, I, 1727 ed anche in *Giust. civ.*, 1982, I, 1049, con nota critica di E. ROPPO. Sul problema del vigente regime di monopolio si veda anche: AA.VV., *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, a cura del Centro di Iniziativa giuridica P. Calamandrei, Napoli, 1983, p. 15 ss. In generale, da ultimo: C. CHIOLA, *Informazione. Pensiero. Radiotelevisione. Problemi concreti e commenti*, Napoli, 1984.

⁹⁵ In proposito si vedano i molteplici contributi dottrinali in: *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, cit., p. 93 ss.

ne del monopolio pubblico che deve perseguire finalità d'interesse generale, così come individuate negli indirizzi della Commissione parlamentare. Questo, tuttavia, non deve significare che il rispetto di tali fini possa costituire oggetto di un diritto soggettivo dell'utente giudizialmente azionabile, in quanto esso è « rivolto a soddisfare prevalentemente interessi della collettività e non quello specifico del singolo utente »⁹⁶. Il pubblico in generale e l'abbonato in particolare non entrando con la concessionaria RAI, in alcun rapporto giuridico, che abbia ad oggetto le modalità con le quali trasmettere i programmi, non solo non possono chiedere che vengano diffuse queste o quelle notizie, ma nemmeno possono agire per il rispetto dei principi fondamentali sanciti dall'art. 1. Sarà invece il concedente (lo Stato), in forza dell'atto di concessione, che potrà in via parlamentare o giudiziale o in sede di autotutela amministrativa, ottenere dalla RAI il rispetto delle modalità dell'atto e in particolare delle norme della legge n. 103⁹⁷.

Diversi sono i problemi che riguardano il « diritto all'accesso », il cui rilievo sta in parte ridimensionandosi a causa del continuo nascere di radiotelevisioni locali private e del poco interesse mostrato dall'utente, il che ha giustificato perciò la collocazione di questi particolari programmi in fasce orarie di inferiore ascolto. L'« accesso » costituisce un ulteriore strumento diretto a rendere possibile l'applicazione dell'art. 21 della Costituzione per raggiungere quei « fini di utilità generale » per i quali ex art. 43 è lecito il monopolio pubblico. In tal senso nemmeno questo istituto può considerarsi un diritto soggettivo del singolo, direttamente azionabile, né un interesse legittimo desumibile dalla legge 103, ma è qualificabile come interesse semplice o di fatto⁹⁸. Una volta che si sia ottenuta la disponibilità del mezzo, l'accedente o il partecipante alle Tribune può liberamente manifestare il proprio pensiero, senza alcun condizionamento che possa toccare i contenuti espressi. Ciò comporta una diretta responsabilità sia civile sia penale del singolo, a cui si può aggiungere, in via generale, quella che si assume la concessionaria RAI rendendo possibile la diffusione, a meno che non ritenga di dover rifiutare il programma au-

⁹⁶ Cass. 16 gennaio 1975, n. 164, in *Foro amm.*, 1975, I, p. 228. Cfr. anche Trib. Roma 8 luglio 1978 confermato da Corte d'Appello Roma 19 luglio 1981 e sentenza Pret. Roma, Sez. Lav., 9 gennaio 1982, rispettivamente a p. 284, 303, 288, 300 di A. PACE, *Stampa. Giornalismo. Radiotelevisione*, cit.

⁹⁷ In tal senso ancora A. PACE, *Stampa. Giornalismo. Radiotelevisione*, cit., p. 229.

⁹⁸ Si pensi oltretutto alle difficoltà che si incontrerebbero per il numero incalcolabile dei titolari del diritto, rispetto ai limitati spazi di trasmissione. Per tali questioni si veda, da ultimo: Cass., Sez. Un., 25 novembre

1983, n. 7072, in *Giust. civ.*, 1984, I, 709 che ha riaffermato la natura di mero interesse di fatto degli aspiranti all'« accesso delle » Tribune politiche ». Tuttavia, contro questa configurazione, la Pret. Roma con l'ord. 9 novembre 1982, in *Foro it.*, 1982, I, 3064, su iniziativa del Centro P. Calamandrei, ha sollevato questione di costituzionalità riferita anche alla gestione amministrativa dell'« accesso » in quanto affidata ad organi (sottocommissione permanente per l'accesso e, in sede di ricorso, commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) sottratti al sindacato giurisdizionale. Sul tema, ancora: *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, cit., p. 239 ss.

togestito, comunicando tale scelta all'accedente e alla Commissione parlamentare. A questa infatti spettano compiti di indirizzo e di vigilanza anche sulle Tribune e sull'accesso in « quanto espressione dell'intera collettività nazionale e momento della massima sintesi politica »⁹⁹.

La delineata costruzione formale del servizio pubblico radiotelevisivo, giustificato dal fine di consentire un'informazione obiettiva e di permettere a « tutti » di esprimere il proprio pensiero, non è tuttavia stata esente nella realtà dalle influenze « lottizzatrici » dei partiti politici, soprattutto nell'attribuzione dei posti negli organi deliberanti. Il peso della partitocrazia, pur non avendo fatto venir meno completamente la validità costituzionale della legge n. 103, ha creato un certo disfavore nell'opinione pubblica sulla scelta monopolistica, che diviene infatti ingiustificata e pericolosa se finalizzata nella pratica ad interessi settoriali. È perciò naturale che da più parti si chieda con urgenza una riforma la quale, pur privilegiando ancora il monopolio di Stato, tenda a risolvere la crisi politica, gestionale e di immagine in cui si dibatte il servizio pubblico. Esso, in primo luogo, dovrebbe affidarsi a regole di managerialità ed efficienza produttiva per essere in grado di affrontare la concorrenza, facendosi però anche carico, data la sua funzione, di quei servizi per loro natura scarsamente remunerativi e quindi non proponibili in termini di mercato, ed adeguandosi costantemente alle innovazioni tecnologiche. Mantenendosi il servizio all'interno dell'IRI, sarebbe opportuno eliminare una azienda accentrata come la RAI, le cui dimensioni sono ormai divenute mastodontiche e rigide e la cui struttura piramidale è stata causa dei processi di lottizzazione dei partiti, per sostituirla con aziende specifiche dalla struttura più flessibile e dalle decisioni operative più rapide collegate da una holding-RAI. Il controllo politico sulla completezza ed imparzialità dell'informazione potrebbe rimanere affidato al Parlamento attraverso la già presente Commissione di vigilanza (dal momento che l'organo monocratico del Garante, proposto dalla legge sull'editoria, non ha dato buoni risultati), ma solo per dare indirizzi alla holding e per verificare il prodotto in sede di discussione annuale, senza invece alcuna ingerenza politica sulla gestione interna.

Ulteriore problema è determinato dalla già accennata proliferazione delle radiotelevisioni private la cui legittimazione a diffondere in ambito locale ha creato un vero e proprio « caos » nell'etere e una situazione di fatto in parte diversa da quella prospettata nelle già ricordate sentenze della Corte Costituzionale. La mancanza di una generale e precisa regolamentazione della materia ha infatti dato origine ad uno stato di grave incertezza giuridica reso ancor più intollerabile per i recenti e contrastati interventi della magistratura e del Parla-

⁹⁹ Relazione alla Camera 8 febbraio 1975 (VI leg. doc. n. 3448 e altri).

mento, solo formalmente e temporaneamente superati dal d.P.R. 6 dicembre 1984, convertito nella legge n. 10 del 4 febbraio 1985¹⁰⁰. Questa situazione di semivuoto legislativo non può però più a lungo perdurare in quanto dannosa per le aziende, gli utenti e la stessa libertà di pensiero. A tale proposito il Ministro delle Poste ha presentato il 6 dicembre 1984 un disegno di legge diretto a disciplinare il settore dell'emittenza pubblica e privata (c.d. legge di sistema); e sono in corso di elaborazione progetti, sia pure anch'essi discutibili e

¹⁰⁰ Il problema della regolamentazione delle radiotelevisioni private è divenuto di estrema attualità per effetto delle ordinanze dei Pretori di Torino, Pescara e Roma che il 16 ottobre 1984 hanno ordinato il sequestro degli impianti di Canale 5, Retequattro e Italia 1, impedendo le trasmissioni nelle Regioni Piemonte, Abruzzo e Lazio. I provvedimenti, formalmente legittimi, si sono richiamati all'art. 195 codice postale tutt'ora in vigore, così come modificato dall'art. 45 legge 103/75, che prevede per tutte le radiotrasmissioni l'obbligo di una autorizzazione statale (che in realtà nessuna emittente privata ha mai avuto) e alla più volte citata sentenza della Corte Cost. del 1981 che riconosce solo alla RAI il potere di trasmettere su tutto il territorio nazionale. Queste televisioni sono state accusate di aver in pratica travalicato l'ambito locale in quanto, trasmettendo in simultanea attraverso più emittenti programmi preregistrati o utilizzando collegamenti in ponte radio tra gli studi e i punti di emissione, ottenevano la messa in onda in tutto il Paese. Anche precedentemente erano state sollevate analoghe questioni ed accanto a decisioni conformi a quelle in esame (cfr. Pret. Genova (sent.) 19 gennaio 1984 e Pret. Palermo (sent.) 29 ottobre 1983, ambedue in *Foro it.*, 1984, 2, 269; Pret. di Palestrina 1° giugno 1982, *ivi*, 1984, 2, 83), altre, in numero prevalente, avevano sentenziato che « l'interconnessione funzionale », fatta cioè con cassette registrate, fosse « un'azione di per se stessa legittima o comunque penalmente irrilevante » (cfr. Pret. Milano (sent.) 18 ottobre 1983, in *Foro it.*, 1984, 2, 83; Pret. Napoli (decreto) 6 settembre 1983; Pret. Firenze (decreto) 29 giugno 1983; Pret. Pescara (decreto) 7 giugno 1983; Pret. Portici (decreto) 20 novembre 1982, tutte in *Foro it.*, 1984, 2, 269 ss.). L'intervento stranamente contemporaneo dei tre Pretori, l'incertezza del diritto, determinata dalle diverse soluzioni prospettate dai giudici di tutt'Italia, ma soprattutto l'effetto pratico del black-out che per alcuni giorni aveva improvvisamente colpito le più importanti emittenti private, ha dato origine ad una infinità di polemiche. Per risolvere almeno temporaneamente il problema, il Governo è intervenuto con un primo d.P.R. il 20 ottobre 1984, boc-

ciato alla Camera per incostituzionalità il 28 novembre successivo, e poi con un nuovo decreto il 6 dicembre, le cui norme sono state stralciate dal disegno di legge sull'emittenza pubblica e privata, presentato lo stesso giorno dal Ministro delle Poste. Il d.P.R., convertito nella legge n. 10 del 4 febbraio 1985, riconosce l'esistenza di tre livelli di emittenza: il servizio pubblico (RAI), cui è riservata la trasmissione via etere, cavo e satellite, i network e le TV locali; esso provvede alla disciplina dei messaggi pubblicitari e alla suddivisione della pubblicità e dei films di produzione nazionale e comunitaria; stabilisce infine nuove norme per la nomina del Consiglio di Amministrazione RAI che dovrà essere eletto tutto dalla Commissione di vigilanza con sistema maggioritario e nel rispetto delle minoranze. Quasi contemporaneamente il 3 dicembre le Sezioni Unite Civili della Cassazione hanno emesso 17 diverse sentenze in cui sono stati fissati e ribaditi alcuni importanti principi in materia di radio-teletrasmissioni. In particolare è stato affermato che la RAI, quale concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, « è titolare verso i terzi di diritti soggettivi perfetti » da farsi valere ricorrendo al Pretore civile, e che essa soltanto ha la facoltà e l'obbligo giuridico di concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese, mentre un tale obbligo non è pensabile per l'attività delle emittenti private. Si è sostenuto che la Corte Costituzionale nel 1976 non ha liberalizzato l'esercizio delle emittenti radiotelevisive private in ambito locale, sicché è ancora possibile ravvisare un illecito amministrativo; è stata altresì ribadita la validità dell'art. 183 del codice postale e la vigenza del sistema che attribuisce un potere di controllo allo Stato anche nell'emittenza privata che non deve essere esercitata in maniera tale da incidere negativamente sul servizio pubblico svolto dalla RAI. Infine la posizione giuridica delle emittenti private è stata considerata come avente natura di interesse legittimo e pertanto azionabile solo di fronte al giudice amministrativo per le controversie proposte nei confronti del Ministro delle PP.TT. e dell'ente concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo (sent. nn. 6330-6331-6332-6336).

contrastati, per regolare la libertà di utilizzazione dell'etere¹⁰¹. Così si potrebbe giungere a conciliare, in una società aperta, il pluralismo necessariamente statico del servizio pubblico con quello dinamico dei privati; questa collaborazione garantirebbe e la libertà di pensiero e gli interessi della collettività.

III

8. La cronaca, corollario della libertà di espressione e d'informazione¹⁰², al pari di ogni altro diritto, non può esercitarsi incondizionatamente, ma trova i suoi confini nella coesistenza con altri beni e interessi parimenti consacrati nella Costituzione, siano essi esplicitamente enunciati oppure ricavati da questa mediante interpretazione di precise norme giuridiche¹⁰³.

L'unico limite espressamente menzionato dall'art. 21 della Costituzione è quello del buon costume, il cui contenuto è controverso in quanto costituisce un valore mutevole, storicamente collegato alle

¹⁰¹ Per quanto riguarda i problemi connessi all'utilizzazione dell'etere, si vedano da ultimo: Cass. 1° ottobre 1980, n. 5336 e n. 5335, in *Giust. civ.*, 1980, I, 2, 2066; T.A.R. Lazio, Sez. III, 16 novembre 1981, n. 1214, in *Foro it.*, 1982, III, 387.

In proposito esiste già un « Piano nazionale di assegnazione delle frequenze » datato il 30 dicembre 1983 (emesso in conformità all'art. 183 del codice postale che attribuisce alla P.A. questo potere per tutte le radiocomunicazioni), predisposto dalla RAI per conto del Ministero delle PP.TT. che lo ha presentato alla Conferenza amministrativa di Ginevra del 29 ottobre 1984 per la ristrutturazione a livello internazionale delle frequenze. Conferire giuridicamente alla concessionaria di Stato il compito di predisporre il « progetto », corrisponde ad un preciso onere ad essa spettante ai sensi dell'art. 12 della Convenzione tra Stato e RAI da espletare « sulla base di precise direttive » del Ministro delle PP.TT. Tuttavia il « Piano » ha sollevato, nel merito, accese polemiche dal momento che la sua attuazione verrebbe ad eliminare gran parte delle emittenti private oggi esistenti e a penalizzare i grandi centri urbani che dovrebbero avere frequenze pari o inferiori a quelle di altre minori città. Per rispondere a queste legittime preoccupazioni non solo il « Piano » discusso a Ginevra è stato considerato, per espressa ammissione dello stesso Ministro delle PP.TT., soltanto una specie di confine entro cui dovrà poi operare il « Piano nazionale », ma è stato firmato dal Ministro un decreto di nomina di una Commissione mista RAI — Ministero — responsabili emittenti radiofoniche e televisive pri-

vate, con la funzione di ottimizzare l'uso delle bande di frequenza e soprattutto di salvare in pratica il massimo numero possibile di emittenti dalla minacciata « strage ». Altresì il Ministro, come già accennato nella nota precedente, ha presentato alle Camere il 6 dicembre un disegno di legge globale sull'emittenza pubblica e privata, mentre il già citato d.P.R., sempre del 6 dicembre, ha disposto un « censimento » di tutte le radio e TV libere esistenti in Italia. Oltre all'intera ripianificazione del settore delle frequenze, sarebbe però necessario che la sua gestione venisse affidata ad un soggetto che agisse, al di là di ogni criterio settario, affidandosi alla sola normativa antitrust, in relazione a tutti i mezzi d'informazione presenti (TV, radio, giornali). Ciò si potrebbe ottenere prevedendo in sede di giurisdizione volontaria, una apposita Commissione del T.A.R. (Tribunale delle frequenze) con possibilità di reclamo al Consiglio di Stato, non ritenendosi opportuna l'attuale scelta di lasciare alle Regioni il potere di autorizzare le diffusioni locali e di delimitare le aree geografiche per le relative reti (artt. 24 e 30 legge 103/1975).

¹⁰² Cfr. P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 34.

¹⁰³ Nel senso del testo vedere le affermazioni della Corte Costituzionale del 19 febbraio 1965, n. 9, in *Giur. cost.*, 1965, p. 61; 23 marzo 1968, n. 11, cit.; 28 novembre 1968, n. 120, in *Giur. cost.*, 1968, p. 2142 e in particolare 24 febbraio 1974, n. 20 e 27 marzo 1974, n. 86, in *Giur. cost.*, 1974 rispettivamente a p. 73 e 677, in cui si formula un giudizio di comparazione tra l'art. 21 e le altre norme costituzionali.

oscillazioni del comune sentimento della collettività in relazione a valori etici obiettivi. Appare preferibile tuttavia la tesi restrittiva che, collegandosi al significato letterale del termine e alle indicazioni tratte dai lavori preparatori¹⁰⁴, lo considera riferito alla protezione sia dell'intimità sessuale sia della decenza¹⁰⁵.

Ulteriori limitazioni sostanziali poste dalla legge (riserva assoluta di legge), trovano fondamento in precetti e principi costituzionali¹⁰⁶. In primo luogo la libertà d'informazione deve rispettare quei valori inerenti alla persona umana che, tutelati dall'art. 2 della Costituzione, si sostanziano nei c.d. diritti della personalità quali l'onore, la reputazione, la riservatezza, ecc. « Non esistono » infatti « secondo il nostro diritto positivo un diritto di cronaca ed un diritto di critica che creino per la stampa una posizione di privilegio rispetto a quella di ogni cittadino, di fronte al diritto che spetta a ciascuno al rispetto del proprio onore e della propria reputazione »¹⁰⁷.

Rappresentano dei limiti anche i valori connessi alle strutture istituzionali dei pubblici poteri e al loro funzionamento. Viene qui presa in considerazione la serie di norme e di sanzioni penali poste a garanzia di quei segreti strumentali rispetto all'esercizio di funzioni pubbliche (segreti di Stato: artt. 256, 261, 262 cod. pen.; segreto giudiziario: art. 684 cod. pen., art. 164 cod. proc. pen.; s. d'ufficio: art. 326 cod. pen.; s. parlamentare: art. 683 cod. pen.), o posti a tutela dei privati interessi (s. professionale, industriale, bancario) la cui cognizione e diffusione non è però vietata se il soggetto, a favore del quale sono previsti, lo consenta.

Non è ben chiaro se l'ordine pubblico, diretto a garantire la regolare convivenza civile e la salvaguardia di determinati beni collettivi, costituisca un ulteriore limite all'attività d'informazione¹⁰⁸. Non si vede tuttavia come si potrebbe giustificare il riconoscimento di questo

¹⁰⁴ Il limite del « buon costume » fu infatti sostituito, dopo molti contrasti, a quello più generico di « pubblica moralità » proposto, durante l'Assemblea Costituente, dal progetto Basso-La Pira.

¹⁰⁵ L'interpretazione estesa a comprendere il « comune sentimento morale » in quanto troppo generica, lascerebbe un tal margine di indeterminatezza da dar luogo alla più ampia discrezionalità e ad un negativo conformismo sociale. Si veda in proposito P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 84; cfr. anche Corte Cost. 19 febbraio 1965, n. 9, in *Giur. cost.*, 1965, p. 61. Le norme in materia riguardano i divieti sanciti dal codice penale (artt. 528, 529) a cui si fa rinvio.

¹⁰⁶ Corte Cost. 19 febbraio 1965, n. 9, cit.

¹⁰⁷ App. Milano 20 gennaio 1956, in *Giust. civ.*, 1956, I, 1171.

¹⁰⁸ Favorevoli E. LAPORTA, *Diritto di cronaca e responsabilità civile*, in *Studi in*

memoria di E. Eula, Milano, 1957, p. 199; C. CALDERONE, *Libertà di manifestazione del pensiero e limite dell'ordine pubblico*, in *Temi*, 197, p. 96 ss. Contrario A. TRABUCCHI, voce *Buon costume*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, p. 700, secondo il quale la Costituzione non ha alcun interesse a che « l'ordinamento giuridico garantisca se stesso per impedire che vengano violati i punti essenziali delle strutture costituite ». Nega l'autonomo limite dell'ordine pubblico anche G. DELITALA, *I limiti giuridici alla libertà di stampa*, cit., p. 121 ss. Dubbioso A. BALDASSARRE, *In materia di limiti al diritto di cronaca*, in *Giur. it.*, 1972, I, 1, 1970. La Corte Costituzionale appare invece attestata su posizioni assai criticabili, in quanto afferma l'esistenza dell'obiettivo limite dell'ordine legale su cui poggia la convivenza sociale; così nella pronuncia del 16 marzo 1962, n. 19, in *Giur. cost.*, 1962, p. 189; 6 luglio 1966, n. 87, *ivi*, p. 1096; 11 luglio 1966, n. 100, *ivi*, p. 1216.

limite la cui elasticità ed astratta entità male si adatta a circoscrivere un diritto di libertà e rende possibile impieghi indiscriminati ed arbitrari¹⁰⁹. Qualunque manifestazione della libertà di pensiero non può infatti costituire un periodo per la saldezza degli istituti e della vita dello Stato, ma al contrario ne costituisce il substrato vitale su cui si forma e progredisce la democrazia. Del resto se tutti hanno diritto di esprimere le proprie idee, in un regime di libertà le affermazioni pericolose potranno essere contraddette da altre che ne pongano in luce la pericolosità, eliminandola; e la propaganda delle idee sovversive potrà essere vinta da quella delle idee costruttive¹¹⁰. In particolare poi se si ritiene che l'attività d'informazione offerta dai giornalisti abbia per oggetto avvenimenti storicamente verificatisi e meritevoli di essere conosciuti, non dovrebbe essere impedita per una presunta turbativa dell'ordinato andamento del vivere civile, a meno che non si voglia ricadere nei caratteri dei regimi totalitari per i quali l'informazione giornalistica ha solo il compito di diffondere e conservare l'ideologia dominante, celando ciò che non serve a tale fine¹¹¹.

Accanto a questi limiti esterni al generale diritto di pensare e di informare, consentiti da autonome disposizioni legislative poste a protezione di particolari beni ed interessi, dottrina e giurisprudenza dominanti hanno elaborato una serie di requisiti logici a cui si dovrebbe attenere l'informazione propriamente giornalistica e che costituirebbero altrettanti limiti interni, ricavabili dall'essenza del diritto e dal rilievo degli interessi che sottostanno al riconoscimento del diritto stesso: tali la verità, la continenza e l'interesse sociale. Se rispettati, essi consentirebbero di ritenere lecita la cronaca ed esente da responsabilità il suo autore nel rapporto con gli altri interessi protetti, trattandosi di esercizio di un diritto¹¹².

Una simile costruzione va attentamente meditata affinché non degeneri verso quella visione funzionale del diritto di cronaca che, come

¹⁰⁹ C. MORTATI, *Istituzioni diritto pubblico*, cit., p. 987.

¹¹⁰ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, cit., p. 53.

¹¹¹ In tal senso C. PROTETTI, *Il giornalismo nella giurisprudenza*, cit., p. 459.

¹¹² Si vedano, sia pure sotto punti di vista differenti: C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, cit.; P. NUVOLONE, *Cronaca (libertà di)*, in *Enc. dir.*, voce cit., p. 421; P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, p. 439 ss.; F. MANTOVANI, *Il diritto all'identità personale e la tutela penale*, in *Il diritto all'identità personale*, Padova, 1981, p. 135; ed anche, se pur con alcune particolarità, C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, cit., p. 82 ss. Cfr. anche

Pret. Roma (ord.) 6 maggio 1983, in *Foro it.*, 1984, I, 299; Cass. 31 maggio 1966, in *Foro it. Rep.*, 1966, voce *Resp. civ.*, n. 304; Cass. 13 giugno 1959, n. 2117, *ivi*, 1969, voce cit. n. 315; Cass. 21 luglio 1967, n. 1959, *ivi*, voce cit. n. 2117; Cass. 21 dicembre 1967, n. 3003, in *Foro it.*, 1968, I, 644; Cass. 11 marzo 1982, in *Giust. pen.*, 1983, II, 48; Cass. 16 aprile 1982, *ivi*, II, 106; Cass. 14 aprile 1983, n. 276, *ivi*, 1984, II, 290; Cass. 2 agosto 1983, n. 7177, in *Riv. pen. Mass.*, 1984, 92; Cass. 2 settembre 1983, *ivi*, II, 350. Da ultimo v. soprattutto Cass. 18 ottobre 1984, n. 5259, in *Foro it.*, 1984, I, 2711 e in *Giust. civ.*, 1984, I, 2914, la quale conferma, attraverso la richiesta delle tre condizioni (utilità sociale dell'informazione, verità, forma « civile » dell'esposizione dei fatti e della loro valutazione) il costante indirizzo della giurisprudenza.

si è detto, non pare conforme al significato del precetto costituzionale espresso dall'art. 21, e non legittimi comportamenti arbitrari di soggetti, quali i giornalisti, indubbiamente privilegiati, dato il potere d'influenza dei mass-media, nell'esercizio del generale diritto d'informazione¹¹³.

D'altro lato è però anche necessario valutare con l'accortezza opportuna le indicazioni offerte soprattutto dalla giurisprudenza più recente che, nello stabilire i principi a cui si dovrebbe attenere il lavoro dei giornalisti per non incorrere nei rigori della legge, ha adottato criteri estremamente formali e didascalici, giuridicamente inutili, poiché riferiti ad un diritto costituzionale il cui uso è regolato da norme non scritte, ma sostanzialmente pericolosi se assunti per limitare in maniera concreta la libertà di stampa¹¹⁴.

In primo luogo è innegabile che la verità debba sorreggere l'uso dell'informazione che in quanto tale non può essere invenzione di fatti immaginari, sicché il giornalista deve sapere offrire notizie vere ed operare, nella maniera più corretta professionalmente, quella mediazione tra esse e il pubblico che non si conquista né con l'approssimazione né con l'errore. È altresì evidente come questo requisito interno si riferisca esclusivamente al diritto di narrazione che ha contenuti e limiti diversi dal diritto di libertà di idea che al contrario non può su-

¹¹³ Cfr. Cass. 22 gennaio 1971, in *Riv. pen.*, 1971, II, p. 166; Trib. Milano 24 maggio 1972, cit., ma soprattutto Cass. 5 aprile 1978, n. 1557, in *Foro pad.*, 1979, I, 302, con nota di G. ALPA. Secondo P. BARILE e S. GRASSI, voce *Informazione (libertà di)*, cit., p. 204, non esistono « limiti logici della libertà d'informare, ma solo limiti che scaturiscono da interessi espressamente riconducibili a valori e norme costituzionali ».

¹¹⁴ Ci riferiamo in particolare alle due ultime sentenze della Corte di Cassazione, del 18 ottobre 1984, n. 5259, cit., e delle Sez. Un. pen. del 23 ottobre 1984, in *Foro it.*, 1984, II, 531 e in *Giust. civ.*, 1984, I, 2941, che tante polemiche hanno sollevato per la puntigliosità con cui sono state stabilite le « regole di comportamento del buon giornalista ». La stampa ha infatti quasi unanimemente criticato in forma aspra ed anche inesatta le decisioni, in quanto ne ha ravvisato una possibile fonte di interpretazione restrittiva del diritto d'informazione. In realtà le sentenze e particolarmente la n. 5259, che è quella che ha sollevato maggiori contrasti (nella specie si trattava di una campagna di stampa denigratoria contro la società finanziaria Europrogramme, accusata di illeciti sulla base di asserzioni considerate false e capziose dai giudici di merito), non fanno che confermare una costante giurisprudenza della Suprema Corte in tema di cronaca giornalistica. Si vedano in particolare le altret-

tanto ampie e motivate sentenze della Sez. III civ. 14 febbraio 1984, n. 1138, in *Mass. Giur. it.*, 1984, 227; Cass., Sez. Un., 26 marzo 1983, in *Cass. pen.*, 1983, 1942 e 11 gennaio 1978, n. 90, in *Foro it.*, 1978, I, 604, che, al contrario, non avevano suscitato alcuna reazione. Tuttavia se la Corte si fosse soffermata soltanto, come nelle precedenti pronunce, sulle tre condizioni che dovrebbero costituire i requisiti di una corretta informazione, poco ci sarebbe stato da eccepire. Soprattutto nella decisione n. 5259, essa ha voluto invece spiegare con troppa puntigliosa esattezza come si dovrebbe scrivere un giornale per non incorrere nell'accusa di esagerare e di travalicare il diritto di cronaca ed è questo l'errore che le si è da più parti rimproverato. Una attenta lettura di questa pronuncia dimostra, tuttavia, come essa solo formalmente possa considerarsi una sentenza sul « diritto di stampa », costituendo invece, nella sostanza, un intervento giudiziario in una fattispecie assai speciale di concorrenza commerciale caratterizzata dall'uso non corretto di una rivista. Non potendosi ravvisare nel caso specifico una concorrenza sleale per la mancanza dei presupposti soggettivi, il giudice ha ripiegato sull'eccesso dell'esercizio del « diritto di stampa », aprendo un discorso troppo generale rispetto al particolare contesto nel quale, comunque, bisogna esaminare la sentenza, la cui soluzione trova conferma in analoghi precedenti.

bire distinzioni in base alla verità o alla falsità, essendo il pensiero insidiabile e soggettivo¹¹⁵. Anche se non è così semplice svincolare la notizia (che dovrebbe essere vera, completa ed oggettivamente verificabile — verità storica —), dal commento in cui possono essere espresse liberamente le proprie convinzioni personali (— verità ideologica —), il diritto di racconto è diritto di raccontare soltanto il vero e la menzogna non può essere protetta costituzionalmente¹¹⁶. Nella pratica però ci si accorge che spesso volte, quando il diritto ad informare è esercitato dal giornalista, la verità non viene più intesa in senso assoluto, ma può degradare a verità putativa che è equiparata al reale in quanto creduta tale in buona fede dal suo narratore¹¹⁷. La scelta trova la sua giustificazione nel requisito d'interesse pubblico e di attualità della cronaca la quale parrebbe esigere che la vicenda venga diffusa nel momento contingente del suo verificarsi, senza che sia possibile imporre un accertamento in ogni particolare della rispondenza di essa al reale svolgimento dei fatti che potrà risultare eventualmente in verifiche successive¹¹⁸. Perciò la pubblicazione di una notizia ritenuta vera che reca danno ad interessi altrui è considerata fonte di responsabilità civile per il cronista soltanto quando sia ad esso imputabile un comportamento negligente o imprudente nel selezionare i fatti oggetto della cronaca o nel reperire le fonti di informazione. Così, per escludere ogni addebito ed indipendentemente dalla lesione subita dal privato, se non basta che la notizia gli sia apparsa verosimile, è però sufficiente che egli abbia operato un controllo, con la cautela che gli deriva dalla sua professionalità, sulle fonti di provenienza e sulla serietà degli informatori, vagliandone caso per caso l'attendibilità ed evitando l'accreditamento di voci fantasiose¹¹⁹.

¹¹⁵ S. MERLINI, in *Ordine dei giornalisti, contrattazione collettiva, libertà e dignità professionale dei lavoratori nell'azienda giornalistica*, in *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, cit., p. 381; C. PROTETTI, *Il giornalismo nella giurisprudenza*, cit., p. 619 secondo il quale è assurdo ipotizzare che si possa portare in Tribunale « la verità pubblicata sui giornali e confrontarla con un'altra verità (o giudizio critico) di cui sarebbe depositario il Tribunale. Non si fanno processi alla verità ».

¹¹⁶ Vedere da ultimo: Trib. Roma 13 febbraio 1982, in *Giur. merito*, 1982, II, 1245, con nota di V. ZENO-ZENCOVICH; cfr. anche E. MANTOVANI, *Il diritto all'identità personale e la tutela penale*, cit., p. 136.

¹¹⁷ Il putativo equivale al reale secondo Cass. 15 giugno 1969, n. 2117, cit.; Cass. 17 maggio 1972, n. 1449, in *Foro it.*, Rep. 1973, I, voce *Resp. civ.*, 175; Cass. 28 marzo 1974, n. 868, *ivi*, 1975, I, 1385; Cass. 7 marzo 1975, n. 841, *ivi*, voce cit., n. 123; Cass. 11 gennaio 1978, n. 90, cit.; Trib. Torino 14 ottobre 1981, in *Giur. merito*, 1983, II, 1005; Cass. 2 agosto

1983, n. 7177, cit.; Cass. 2 settembre 1983, n. 7341, cit.; Cass. 1° ottobre 1983, n. 7776, in *Riv. pen.*, Mass. 1984, 462; Cass. 26 ottobre 1983, in *Foro it.*, 1984, II, 390. Da ultimo v. le già citate sentenze della Cass. civ. del 18 ottobre 1984, n. 5259, e della Cass. pen. del 23 ottobre 1984, che ammettono la verità anche putativa quando sia frutto di un serio e ponderato lavoro di ricerca esplicato al fine di vincere ogni dubbio ed incertezza prospettati in ordine a quella verità.

¹¹⁸ Cfr. Trib. Roma 30 marzo 1957, in *Foro it.*, 1958, I, 186; Cass. 7 marzo 1975, n. 845, in *Giust. civ.*, 1975, I, 972; Cass. 12 gennaio 1977, n. 150, in *Giur. it.*, 1977, I, 1, 1352; *contra*, Cass. 11 novembre 1975, n. 673, in *Mass. Cass. pen.*, 1977, n. 576.

¹¹⁹ Cfr. Cass. 7 marzo 1975, n. 841, cit.; Cass. 15 ottobre 1982, in *Foro it.*, Rep. 1983, voce *Ingiuria e diff.*, n. 31; Cass. 12 novembre 1981, 1982, voce cit., n. 34; Cass. 9 maggio 1980, *ivi*, 1981, voce cit., n. 11; da ultimo Cass. 14 febbraio 1984, n. 1138, cit. e soprattutto Cass. 23 ottobre 1984 in cui si afferma che non esistono fonti informative privilegia-

Ciò significa che non è la verità a guidare l'opera del giornalista, ma la semplice aderenza ai fatti così come conosciuti usando l'ordinaria diligenza o meglio la diligenza professionale, sicché sarà sufficiente questa « soggettiva » verità per liberarlo da ogni responsabilità nel caso in cui l'interesse ad informare sia prevalente rispetto agli altri interessi.

Benché questa sia la tesi ormai accreditata nelle aule dei Tribunali in conformità a quelli che sono i reali poteri dei mass media che influenzano prepotentemente ogni settore della società civile, non ci si può nascondere come essa, se portata alle estreme conseguenze, possa offrire alla stampa una immunità praticamente senza limiti¹²⁰. Quando infatti, dimostrata una formale diligenza, si tende a privilegiare il desiderio del giornalista di dare la notizia subito, soprattutto se sensazionale e quindi meglio acquistata dal pubblico, prima di sapere se è effettivamente vera, è evidente che ben poca tutela viene offerta ai soggetti danneggiati e proprio per quei fatti più gravi e più pericolosi per l'onore delle persone¹²¹. Del resto lo stesso diritto di rettifica (art. 42 legge n. 416/1981; art. 7 legge n. 103/1975; art. 2 legge n. 69/1963), raramente riesce a cancellare l'effetto di un articolo diffamatorio in quelle poche righe messe a disposizione del soggetto leso, solitamente trascurate dai lettori. Il diverso valore dato al diritto di narrazione del giornalista rispetto all'interesse alla verità, pare così rispondere a quella visione funzionale collegata ad un presunto

te, tali da svincolare il cronista dall'onere di « dare la prova contraria della cura da lui posta negli accertamenti espliciti per vincere ogni dubbio ed incertezza prospettati in merito a quella verità ». Vedere anche G. PUGLIESE, *Diritto di cronaca e libertà di pensiero*, in *Foro it.*, 1958, I, 140, che a proposito delle fonti di informazione ritiene che non basta che esse siano attendibili e scrupolosamente controllate, ma occorre anche che siano lecite, cioè non ottenute, ad esempio, violando la sfera di riservatezza della persona. Così anche P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 37.

¹²⁰ G. VASSALLI, *Libertà di stampa e tutela penale dell'onore*, in *Arch. pen.*, 1967, I, 31, mette in guardia contro la verosimiglianza: « degradare la verità a verosimiglianza significa dare alla stampa un'immunità praticamente senza limiti e ammettere una gratuita causa di giustificazione proprio per quei fatti più gravi e più pericolosi per l'onore delle persone: inverosimiglianza non vi è dubbio che l'affermazione più pericolosa è proprio quella che ha una obiettiva verosimiglianza ».

¹²¹ Ma in senso contrario alla tesi dominante: Cass. 12 dicembre 1955, n. 3860, in *Giur. it.*, 1956, I, 326 (nella specie il cronista si era avvalso di una notizia pubblicata su al-

tri giornali); Cass. 13 maggio 1958, n. 1563, in *Giur. it.*, 1958, I, 1390; Cass. 25 luglio 1967, n. 1959, in *Foro it.*, Rep. 1967, voce *Resp. civ.*, n. 314; Cass. 29 gennaio 1968, n. 286, in *Foro it.*, 1968, I, 2865; Cass. 31 maggio 1966, n. 1446, cit.; altresì ritengono che non abbia efficacia esimente la verità putativa: Cass. 29 giugno 1981, n. 6450, in *Riv. pen.*, 1982, 24; Cass. 2 febbraio 1981, n. 675, *ivi*, 1981, 402; Cass. 5 ottobre 1982, n. 8583, in *Giust. pen.*, 1983, II, 389; Cass. 26 maggio 1983, n. 4950, in *Riv. pen.*, Mass. 1984, 189; Cass. 24 settembre 1982, in *Foro it.*, Rep. 1983, voce *Ingiuria e diff.*, n. 32; Cass. 21 aprile 1982, *ibid.*, n. 28; Cass. 12 gennaio 1982, *ibid.*, n. 21. Così per la dottrina E. LAPORTA, *Diritto di cronaca e responsabilità civile*, cit., p. 203, secondo il quale il cronista non può pretendere di avere il diritto di offendere l'altrui reputazione in funzione della speditezza e celerità richiesta dal servizio. Contra S. RAMAJOLI, *Offesa all'onore della persona e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1966, p. 53, il quale si sofferma proprio sull'esigenza dell'attualità della cronaca che verrebbe in tal modo compromessa. In questo senso, in relazione alle fonti di informazione qualificata, si veda la nota di G. FIANDACA, *Nuove tendenze repressive in tema di diffamazione a mezzo stampa?*, in *Foro it.*, 1984, II, 535.

diritto d'informazione della collettività in cui diviene esclusivo il carattere pubblicistico. Se si considera invece l'esercizio del diritto di cronaca come particolare attuazione del più generale diritto di esprimere liberamente il proprio pensiero e come tale rientrante in una facoltà del singolo irrilevante per la comunità e posta sul medesimo piano degli altri valori costituzionali, l'importanza anche giuridica della « correttezza professionale » dovrebbe essere molto più attentamente e rigorosamente considerata di quanto molte volte non si faccia¹²². Perciò se il parlare di « mezza verità » e di « verità incompleta » come ha fatto la Cassazione nella tanto discussa sentenza del 18 ottobre 1984, n. 5259 (in cui la verità viene equiparata alla falsità quando accanto a fatti veri non vengano riportati altri fatti tanto strettamente collegati ai primi da mutarne completamente il significato), può costituire, astratto dal caso di specie, un puro formalismo giuridico in cui l'intento classificatorio risulta vano poiché applicato ad una materia insuscettibile di rigidi inquadramenti, tuttavia è di grande interesse in quanto mette in chiara luce alcuni modi attraverso i quali il giornalismo tende ad abusare dei suoi poteri. Se è quindi evidente che la magistratura non deve dare regole precise in un campo a lei estraneo ed estremamente delicato, sarebbe altrettanto necessario che a ciò facesse riscontro nella pratica un maggiore rispetto da parte dei giornalisti delle norme non scritte di correttezza e di quelle poste a tutela dei cittadini.

In tale luce vanno esaminati anche gli altri requisiti che dottrina e giurisprudenza prevalenti affiancano alla verità, come caratteri intrinseci del diritto di cronaca. Estremamente generico appare il limite della « continenza » e affatto rispondente a quella libertà di giudizio che può accompagnare l'informazione. Con esso si vuole intendere infatti la correlazione che deve legare gli avvenimenti narrati al

¹²² Secondo E. LAPORTA, *Diritto di cronaca e responsabilità civile*, cit., p. 204, ai fini della esclusione della responsabilità civile potrebbe essere tuttavia rilevante l'errore inteso come causa positiva che ha viziato il processo di conoscenza o ha comportato intellettivamente una rappresentazione diversa della realtà, come può avvenire nel caso di pubblicazione di documenti poi dichiarati falsi o alterati oppure d'inganno altrui. Perciò dal punto di vista penalistico in tema di diffamazione, l'erronea credenza della veridicità delle notizie potrebbe escludere il dolo ed integrare la fattispecie dell'esimente putativa prevista dall'art. 59 ult. comma cod. pen., configurandosi come erronea supposizione dell'esercizio del diritto. Vedere in proposito G. VASSALLI, *Libertà di stampa e tutela penale dell'onore*, cit., p. 31; P. NUVOLONE, voce *Cronaca (libertà di)*, cit., p. 422; FERRANTE, *Diffamazione commessa col mezzo della stampa ed esercizio putativo del diritto di cronaca*, in *Giur. merito*, 1983, 1008. C'è

pertanto una differente conseguenza dal punto di vista penale e civile nella tutela dell'onore. Infatti, non esistendo nel nostro ordinamento il reato di diffamazione colposa (anche se G. VASSALLI, *Libertà di stampa e tutela penale dell'onore*, cit., p. 30, ne auspica l'ingresso), non è perseguibile l'erronea credenza, determinata da colpa, dell'esistenza della causa di giustificazione, mentre ex art. 2043 cod. civ., essendo rilevante il solo comportamento colposo, la responsabilità civile non è esclusa. In materia Cass. 13 maggio 1958, n. 1563, cit.; App. Milano 5 aprile 1957, in *Foro pad.*, 1957, I, 1248. Altresì in diritto penale (art. 596 cod. pen.) è ammessa la prova della *exceptio veritatis* (cfr. in maniera estensiva Corte Cost. 14 luglio 1971, n. 175, in *Giur. Cost.*, 1971, p. 2109). Si ritiene che in diritto civile la prova della verità del fatto divulgato nell'esercizio del diritto di cronaca non soffra alcuna limitazione. Così E. LAPORTA, *Diritto di cronaca e responsabilità civile*, cit., p. 206 s.

commento con cui si interpretano e valutano i fatti realmente accaduti. Ma se la critica è per sua natura insindacabile, non si può richiedere né obiettività né imparzialità assoluta di giudizi, poiché ognuno ha il suo modo di vedere la realtà o una diversa capacità di approssimarsi al pensiero del pubblico di cui così viene ottenuto il consenso. Essa si dovrà accompagnare a serenità e correttezza espressiva senza indulgere a valutazioni sfavorevoli e faziose, tanto più temibili in quanto possono creare una certezza non ancora acquisita¹²³. Ma questa eventuale distorsione nel commento delle vicende narrate potrà essere giuridicamente rilevante solo nei singoli casi quando venga a ledere un interesse tutelato dall'ordinamento, quale ad esempio la reputazione del soggetto malevolmente rappresentato, non potendo invece considerarsi a priori autonomamente illecito per un presunto limite logico all'esercizio del diritto. Tutt'al più potrà non stimarsi comportamento leale e di buona fede alla luce del precetto deontologico di correttezza professionale (art. 2 legge n. 69/1963) o potrà non ricevere il favore dei lettori generalmente attenti all'onestà e alla non faziosità dei propri informatori.

È altresì impossibile stabilire con precisione quando lo « sleale difetto di chiarezza » concreti una forma di « critica non civile », sicché non può considerarsi come precetto generale l'astratto elenco fatto dalla già citata sentenza della Cassazione del 18 ottobre 1984, in cui sono minuziosamente stabiliti i requisiti del « sottinteso sapiente », degli « accostamenti suggestionanti », del « tono sproporzionatamente scandalizzato o sdegnato » e delle « vere e proprie insinuazioni ».

Così anche la sussistenza del « generale interesse » alla conoscenza dei fatti rilevanti per la vita sociale è un elemento estremamente equivoco in cui traspare ancora l'interpretazione funzionale del diritto in relazione all'opposta esigenza di tutela dell'intimità privata dei soggetti e comunque da valutarsi con molta attenzione caso per caso¹²⁴. Non pare tuttavia che debba essere considerato un requisito interno al diritto di cronaca la quale non si vede perché non possa avere ad oggetto anche avvenimenti che interessino soltanto una ristretta cerchia di pubblico¹²⁵. In questo senso è ancor più pericoloso richiedere, come nelle recenti pronunce della Cassazione, una « utilità sociale dell'informazione » quale condizione per rendere legittimo il diritto di cronaca, dal momento che potrebbe originare, se non rettammente interpretata, un controllo sui contenuti del messaggio allo scopo di attuare predeterminate finalità.

¹²³ Cass. 27 settembre 1973, in *Foro it.*, Rep. 1974, voce *Ingiuria*, n. 10; Cass. 17 maggio 1972, n. 1499, cit.; Cass. 11 gennaio 1978, n. 90, cit.

¹²⁴ Cass. 31 maggio 1966, n. 1446, cit.;

Cass. 21 dicembre 1967, n. 3003, cit.; Cass. 29 gennaio 1968, n. 286, cit.; Cass. 28 marzo 1974, n. 868, cit.

¹²⁵ Cfr. P. NUVOLONE, voce *Cronaca (libertà di)*, cit., p. 423.