

IL DIRITTO DI CRONACA ED I SUOI LIMITI PUBBLICI E PRIVATI

Mauro Mancini Proietti

PREMESSA; 1 - Le norme sulla stampa e sull' editoria quale presupposto per una libera informazione. La salvaguardia del necessario pluralismo; 1 *bis* – stampa periodica, internet, televisione e radio; 1 *ter* - Uffici stampa; 2 - L' interesse pubblico sostanziale ed i corrispondenti limiti al diritto di informazione; 2 *bis* - Riservatezza e segretezza di dati documenti o notizie in possesso alle pubbliche amministrazioni; 2 *ter* - Segreto di stato; 2 *quater* – Diritto di cronaca nell' attività giudiziaria; 2 *quinqües* Minori e cronaca giudiziaria; 3 – I limiti del diritto di cronaca con riguardo ai diritti della persona; 3 *bis* - Limiti dettati dalla volontà dei privati; 3 *ter* – Privacy, Dati sensibili e super sensibili; 3 *quater* – diritto di cronaca e diritti patrimoniali; 3 *quinqües* – I diritti fondamentali del bambino; 4 – Il testo Unico dei doveri del giornalista ed il Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell' esercizio dell' attività giornalistica; 5 – diritto di cronaca vrs *privacy*: gli strumenti di tutela dei privati; 6 – La tutela amministrativa: l' azione disciplinare.

PREMESSA

Tracciare a grandi linee il quadro normativo nel cui ambito si colloca il diritto di cronaca e quindi di una corretta e libera informazione, come recita lo stesso *incipit* del Testo unico dei doveri del giornalista approvato dal Consiglio Nazionale dell' Ordine dei Giornalisti il 27 gennaio 2016, trova i suoi presupposti da una parte sul diritto ad una **libera manifestazione del proprio pensiero**, e, parimenti, dall' altra, dalla contestuale esigenza del necessario rispetto e della **salvaguardia degli altri diritti ed interessi, pubblici e privati**, pure costituzionalmente tutelati.

Non a caso **l'articolo 21 della Costituzione** tutela la **libertà di espressione del pensiero** a mezzo della parola, dello scritto e di ogni altro mezzo di diffusione, ricomprendendovi la **libera manifestazione di idee, di pensieri, di opinioni** e anche di **informazioni o notizie**, al punto tale che, nei limiti ovviamente del diritto di cronaca, l' esercizio di detta libertà viene ad essere considerata una **scriminante ex art. 51 c.p. rispetto al reato di diffamazione**.

L'attività del giornalista, si ispira pertanto alla libertà di espressione sancita dalla Costituzione italiana ed è regolata all' **articolo 2 della l. n. 69/63** riguardante l' **Ordinamento della professione di giornalista**, laddove si parla di diritti e di doveri e ove viene sancito che “ È diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà d'informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti osservando sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede”. Concetto ribadito nel relativo **Regolamento di esecuzione (d.p.r. n. 115/65)** laddove viene enunciato che “Il lavoro del giornalista si ispira ai principi della libertà d'informazione e di opinione”. Il giornalista, pertanto, come da Regolamento di cui sopra, deve “rispettare, coltivare e difendere il diritto all'informazione di tutti i cittadini; per questo ricerca e diffonde ogni notizia o informazione che ritenga di pubblico interesse, nel rispetto della verità e con la maggiore accuratezza possibile”.

L' importanza di una piena e libera informazione è tale che l' Ordinamento della professione la ritiene **non possa mai essere subordinata o condizionata da altri interessi**, tantomeno dello stesso editore, del Governo o di altri organismi dello Stato così che il giornalista non può per questo **aderire ad associazioni segrete** o comunque in contrasto con l'articolo 18 della Costituzione.

La piena legittimazione costituzionale dei diritti di libera manifestazione del pensiero viene ulteriormente ribadita dal Giudice delle leggi nella misura in cui la Corte Costituzionale già in una sentenza del 1968, la n. 120, ebbe a ribadire che eventuali limiti alla libertà di manifestazione del pensiero non possano essere legittimamente posti se non nelle disposizioni legislative dirette alla tutela di altri beni ed interessi almeno di pari rango costituzionale.

Nell'ambito del **diritto di cronaca** in generale, vi sono poi, in un rapporto da *genus* a *species*, i collaterali **diritti di critica** e di **satira**.

Il **diritto di critica** costituisce uno degli aspetti principali su cui si fonda la libera (e lecita) manifestazione del pensiero; non si esprime né si esaurisce nella mera narrazione dei fatti, bensì nel **giudizio e nella valutazione** di questi. La critica è pertanto soggettiva e cioè corrispondente, in definitiva, al punto di vista di chi la manifesta. Essendo quest'ultima un momento di rottura rispetto al principio generale di separare i fatti dalle opinioni, va da sé che è sul diritto di critica che si fondano le principali problematiche attinenti al giusto equilibrio tra diritto di cronaca e diritto alla salvaguardia di altri diritti ed interessi. Va pure da sé che l'efficacia scriminante della critica sia più accentuata in ambito politico, nel quale essa può essere esercitata con le modalità più nette e vibranti, senza rituali omaggi a stili e forme espressive che invece circondano il diritto di cronaca in generale.

Il **diritto di satira**, diversamente dal diritto di critica, costituisce invece una delle forme di manifestazione del pensiero, caratterizzata piuttosto dall' **intento di suscitare ilarità** nei percettori. Essa svolge pertanto un'importante funzione di controllo sociale verso il potere. Ad essa pertanto non possono applicarsi *sic et simpliciter*, i criteri per la liceità della cronaca (verità, continenza, rilevanza sociale che poi vedremo), fatto salvo il limite dell'eventuale contenuto denigratorio delle affermazioni. La satira di un personaggio famoso, quando ha carattere burlesco e paradossale e le espressioni adoperate, considerate nel loro complesso, sono proporzionate alla notorietà del soggetto irriso, impedisce comunque di qualificare come denigratorio e offensivo un articolo di giornale.

Tutto ciò premesso e limitandosi soltanto ad una rapida disamina dei principali istituti e delle relative norme che regolano la comunicazione giornalistica, appare quindi opportuno affrontare la problematica sotto un duplice ambito prospettico di cui il primo ha a riguardo gli **aspetti per così dire pubblicistici che la regolano e la limitano** in virtù di esigenze legate alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e quindi della segretezza e riservatezza, ivi compresi motivi di giustizia a tutela delle indagini e dei procedimenti, ed il secondo, per quanto concerne gli **aspetti più eminentemente privatistici**, che pure pongono limiti al diritto di cronaca, per motivi di riservatezza, di privacy, di onore, di reputazione o economici dei privati.

Chiudono infine il sistema tutte quelle norme, ancora una volta pubblicistiche, che vanno a prendere in considerazione tutti quei comportamenti appartenenti al primo come al secondo aspetto e che per la loro maggiore offensività, pubblica o privata, assurgono a rilevanza di natura civile, penale ed amministrativa in termini sanzionatori e di risarcimento del danno.

1 - Le norme sulla stampa e sull' editoria quale presupposto per una libera informazione. La salvaguardia del necessario pluralismo.

Apparterranno a questo primo ambito le norme e gli istituti che assicureranno *in primis*, la garanzia di una **libera informazione nel rispetto dei principi di correttezza, trasparenza e par condicio al suo accesso.**

Relativamente al primo aspetto, la garanzia di una libera informazione ed una *par condicio* al suo accesso, hanno fatto sì che l'importanza e la delicatezza del sistema delle norme che la regolano, è tale che non a caso questo è stato ascritto nell' ambito dei cosiddetti “**settori sensibili**”, con la conseguenza che è stata sentita dal legislatore l' esigenza di istituire un apposita *authority* di presidio, ed in particolare l' **Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)** di cui alla **l. n. 249/97**, con il compito di presidiare, regolare e vigilare i relativi settori.

La scelta di un modello proprio delle Autorità amministrative indipendenti, e quindi di apparati e strutture con autonomia organizzativa, di giudizio e di indirizzo rispetto all' apparato governativo ed amministrativo è la riprova di come il settore della comunicazione nella sua interezza sia ritenuto di fondamentale importanza in uno Stato di diritto e nel gioco democratico dei valori sociali, politici ed economici, che necessita di essere essenzialmente libero da qualsiasi forma di condizionamento sia economico che politico, e che rispondesse del proprio operato al solo Parlamento in qualità di organo politico rappresentativo dello Stato comunità e non dello Stato apparato.

Sarà infatti il progresso evolutivo e sociale accompagnato da un decisivo pluralismo mediatico, correlato da un forte incremento tecnologico e dei relativi mercati, che porterà con se inevitabilmente l' esigenza di un adeguamento normativo volto piuttosto all' esigenza di tutela del **rispetto delle regole di libera concorrenza**, piuttosto che quella volta a **contrastare la stampa clandestina** come già disciplinata dalla legge sulla stampa **l. n. 47/48**.

La predetta Autorità raccoglie dunque la missione regolatrice nei settori delle telecomunicazioni, della radiotelevisione, dell' editoria, della pubblicità e dell' informatica, ponendo l' attenzione nei confronti di un mercato che si sviluppi nella massima trasparenza e con l' **affermazione di un'ordinata cultura della concorrenza** attraverso la riaffermazione necessaria di una serie di garanzie soprattutto, oltre per chi “fa comunicazione”, per i normali fruitori della stessa. L'Agcom pertanto vigila e verifica le modalità di distribuzione dei prodotti e la trasparenza delle comunicazioni rivolte al pubblico e può direttamente intervenire nelle controversie insorte tra cittadini e operatori assicurando la prestazione dei servizi essenziali a tutti gli utenti con il principale obiettivo della **salvaguardia del pluralismo informativo**.

A tale scopo abbiamo quindi una incessante attività di regolazione e vigilanza anche attraverso un continuo monitoraggio che l' Autorità svolge con l' ausilio di esperti e centri specializzati nella rilevazione dei dati, senza alcuna soluzione di continuità 24 ore su 24, approntando un tempestivo intervento nel caso di violazioni delle norme di legge in materia di pubblicità, obblighi di programmazione, pluralismo politico, elettorale e sociale, tutela dei minori. Questo con l' **esigenza di evitare che attraverso i vari assetti proprietari vengano a registrarsi situazioni di monopolio da ritenersi incompatibili in astratto sia con una corretta ed imparziale informazione, sia del rispetto delle normale gioco democratico degli interessi e della politica.**

Detta esigenza non era del resto del tutto nuova atteso che già la **l. n. 416/81** concernente la **Disciplina delle imprese editrici** e provvidenze per l'editoria, era espressamente sottesa soprattutto a **prevenire concentrazioni di proprietà nella stampa quotidiana**, prevedendo la nullità di tutti gli atti di cessione, fusione ed incorporazione di testate, nonché, nel caso di società di trasferimento fra vivi di azioni, partecipazioni o quote di proprietà di aziende editrici di giornali quotidiani e i contratti di affitto o affidamento in gestione delle testate, ove per effetto del trasferimento o dei contratti suddetti l'avente causa venga ad assumere una posizione dominante nel mercato editoriale.

Ai fini ed agli effetti della legge suddetta è considerata **dominante la posizione di una impresa** allorquando, per effetto di un trasferimento di azioni, partecipazioni o quote di proprietà, di cessione, di affitto o di affidamento in gestione della testata, i giornali quotidiani editi dalla medesima, o da imprese controllate o che la controllano o ad essa collegate ai sensi dell' **articolo 2359 del codice civile, abbiano tirato nel precedente anno solare oltre il venti per cento delle copie complessivamente tirate dai giornali quotidiani in Italia**. Si considera altresì dominante, la posizione dell'impresa che viene in possesso o che si trova a controllare, per effetto di trasferimento di azioni, partecipazioni o quote di proprietà, ovvero di affitto o affidamento in gestione della testata stessa, un numero di testate superiore al cinquanta per cento di quelle edite nell'anno solare precedente.

Ad un diverso sottinteso interesse, soltanto indirettamente ed eventualmente collegato alle esigenze di mantenere un assetto di libera concorrenza, risponde invece quella parte della predetta legge, che appare più direttamente collegata alla **salvaguardia dei livelli occupazionali** degli operatori dell' informazione. Analoga tutela è prevista nel caso di sospensione della pubblicazione del giornale protratta per oltre un mese, e, salvo il caso in cui tale sospensione sia motivata dall'attuazione di piani di ristrutturazione, il Garante, su istanza della cooperativa o del consorzio provvede a diffidare l'editore assegnando un congruo termine per la ripresa della pubblicazione. Nel caso di violazioni a quanto sopra, è appunto compito del Garante l' obbligo di presentazione di apposita domanda al tribunale competente, ai fini dell'eventuale dichiarazione di nullità dei relativi negozi giuridici. Il predetto potere di azione può essere altresì esercitato da qualsiasi persona fisica o giuridica.

Ma pluralismo dell' informazione significa infatti anche **attività di contrasto al cosiddetto precariato o sfruttamento economico dei giornalisti**, ossia di coloro che lavorano nell' informazione e devono garantirne l' imparzialità e il non asservimento.

A tale riguardo è stata assai significativa l' adozione della cosiddetta **Carta di Firenze**, sulla deontologia e sulla precarietà nel lavoro giornalistico approvata dal Consiglio nazionale dell' Ordine dei Giornalisti l'8 novembre 2011 e che fa ora parte integrante del **Testo unico dei doveri del giornalista, al quale viene allegata**. E' stato infatti ritenuto che un giornalista precarizzato, poco pagato, con scarse certezze e prospettive e talvolta, per carenza di risorse economiche, anche poco professionalizzato, è un lavoratore facilmente ricattabile e condizionabile, che difficilmente può mantenere vivo quel diritto insopprimibile d'informazione e di critica posto alla base dell'ordinamento professionale.

A tale riguardo "le forme di collaborazione e solidarietà tra giornalisti devono riguardare tutte le tipologie di lavoro giornalistico (stampa, radio, TV, web, uffici stampa, etc.), così come il direttore responsabile di una testata che rifiuti immotivatamente di riconoscere la compiuta pratica da parte di un aspirante giornalista così da tenerlo in stato di soggezione, è passibile di procedimento disciplinare ai sensi dell'art. 48 della l. n. 69/1963 dell' Ordinamento dei giornalisti e dell' art. 43 del relativo Regolamento di cui al d.p.r. n 115/1965.

Non solo. Al fine di garantire la corretta applicazione dei principi stabiliti nella suddetta Carta, l'Ordine dei Giornalisti e la F.n.s.i. promuovono la costituzione di un "Osservatorio permanente sulle condizioni professionali dei giornalisti" legato alle presenti e future dinamiche dell'informazione, anche in rapporto alle innovazioni tecnologiche.

Dal punto di vista della salvaguardia dei livelli occupazionali, non può comunque trascurarsi un più ampio discorso legato alla particolare **congiuntura che attraversa il settore dell'editoria ed in particolare della carta stampata a sua volta condizionato dalle nuove tecnologie, dall'uso della rete, dalla raccolta pubblicitaria in cui le tv risultano predominanti e, infine, dalla scarsa propensione a leggere in Italia.**

1 Bis - Stampa periodica internet televisione e radio

In ordine alla stampa periodica vi è da dire che questa costituisce un comparto molto ampio ed estremamente articolato, caratterizzato dalla presenza di numerose tipologie di pubblicazioni assai eterogenee per contenuti e periodicità, offerte da un elevato numero di imprese. I periodici si contraddistinguono per essere un prodotto estremamente flessibile, con forte capacità di focalizzarsi su specifici segmenti e nicchie di mercato per le quali può essere funzionale anche il potenziamento della distribuzione diretta, mediante abbonamento.

Ai tradizionali mezzi di comunicazione rappresentati dalla stampa periodica e non periodica, come accennato, nell'era digitale e della multimedialità, i giornali hanno avvertito da tempo l'esigenza di essere presenti in un processo tecnologico che tende ad integrare i modelli comunicativi delle diverse strutture in cui si articola il settore dei media.

La **presenza in Internet dei giornali** nasce proprio dall'esigenza di non limitare i vantaggi rappresentati dalle possibili economie di scala realizzabili grazie all'integrazione dei centri di produzione favorita dal trattamento digitale di dati e informazioni. Quello dell'editoria *online* è comunque un settore in continua e rapidissima trasformazione con un elevato turnover dei siti. Le prospettive della comunicazione commerciale on line appaiono positive, anche per l'evoluzione della creatività e per la duttilità delle soluzioni di comunicazione che il mezzo consente.

La diversificazione della comunicazione tradizionale rispetto a quelli di nuova accezione, ha poi fatto sì che alla carta stampata venisse ad affiancarsi una **comunicazione audiovisiva**. Nell'ambito della stessa *ratio*, e questa volta in materia di Telecomunicazioni, appare quindi del tutto congruente la **l. n. 313/2003** recante "Disposizioni per l'attuazione del **principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali**", che ha introdotto diverse modifiche alla **L. n. 28/2000**, prevedendo l'adozione di un apposito "**codice di autoregolamentazione**" volto a **garantire la parità di trattamento e l'imparzialità a tutti i soggetti politici da parte delle predette emittenti.**

Sulla scorta di questa, è stato emanato dal Ministro delle comunicazioni l' **8 aprile 2004**, il "**Codice di autoregolamentazione in materia di attuazione del principio del pluralismo**" proprio su delibera dell'Autorità per le garanzie delle comunicazioni, previo parere tra gli altri della Federazione nazionale della stampa italiana, dell'Ordine nazionale dei giornalisti,

Sulla stessa base, e sempre al fine di garantire appunto il pluralismo nell'offerta e un'equa distribuzione delle risorse che abbiamo l'elaborazione e l'approvazione dei **Piani nazionali di assegnazione delle frequenze**, anche in relazione dell'avvento del digitale terrestre, così come,

nella medesima direzione, e sempre in termini di un irrinunciabile pluralismo , il **Testo unico della radiotelevisione**“, approvato in via definitiva dal Senato nello stesso **2004**, recante “Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana s.p.a., nonché la **l. n. 112/2004** con cui il Governo ha esercito la relativa delega.

Anche la **radio** conferma la sua collocazione originale nel sistema dei media e dei consumi culturali grazie alla sua elevata portabilità, alla possibilità di ricezione in mobilità, al costo marginale degli apparecchi e all’elevata interattività derivanti dalle sinergie con il telefono e, più recentemente, con la rete Internet. In radio, infatti, prevale la fidelizzazione, cioè la pratica di ascolto di emittenti riconosciute e abitualmente frequentate. Il telefono ha consentito alla radio forti economie nel reperimento di personaggi da far intervenire nei programmi (senza il vincolo della loro presenza fisica) e, in varie emittenti, ha favorito l’apporto degli ascoltatori nella produzione e nell’aggiornamento delle informazioni: ad es., di quelle sul traffico.

Il costo relativamente basso degli impianti di trasmissione e messa in onda, e dell’accesso alle frequenze, hanno favorito la persistenza di livelli di concentrazione bassi, rispetto all’assetto duopolistico del sistema televisivo e, dunque, la compresenza di un numero elevato di emittenti effettivamente ascoltabili in quasi ogni località del Paese. La platea radiofonica è infatti il secondo pubblico per ordine di grandezza, sia in Italia che in tutti i paesi europei. La platea giovanile è da molto tempo la principale categoria ascoltatrice della radio.

1 ter – Uffici stampa

Tutti gli iscritti all’Ordine devo vigilare affinché non si verifichino situazioni di incompatibilità ai sensi della **l. n. 150/2000**. Il giornalista degli uffici stampa non può assumere collaborazioni, incarichi o responsabilità che possano comunque inficiare la sua funzione di imparziale ed attendibile operatore dell’informazione.

Il giornalista che vi opera è tenuto ad osservare la Carta dei doveri che è il fondamentale documento deontologico di riferimento per tutti gli iscritti all’Ordine, a prescindere dalla natura contrattuale e dal tipo di incarico ricoperto e da ogni eventuale altra attività svolta, ivi comprese le norme deontologiche fissate dalla legge professionale e quelle enunciate in documenti ufficiali dell’Ordine (Carta dei doveri, Carta di Treviso sui minori, Carta dei doveri dell’informazione economica e finanziaria, Carta di Roma e Carta di Firenze ora tutte confluite nel Testo Unico dei doveri del giornalista).

2 - L’ interesse pubblico sostanziale ed i corrispondenti limiti al diritto di informazione

Come già detto a fronte di un pieno diritto dovere di informazione si frappongono altrettanti diritti, sia pubblici che privati, che possono andare a costituire un legittimo limite non soltanto alla conoscenza di informazioni, dati e notizie, ma anche e soprattutto alla loro divulgazione.

Limiti pertanto non soltanto di carattere privato ma anche di rango pubblicistico come nelle ipotesi di legittimo diniego all’ accesso ai dati e alla documentazione amministrativa, la disciplina del segreto di Stato, ovvero ancora nei casi in cui vige il cosiddetto segreto istruttorio nell’ ambito dei procedimenti giudiziari. E’ pertanto dalla disciplina pubblicistica che conviene partire.

All' origine una delle prime istanze e principali preoccupazioni del legislatore fu quella di **evitare che a mezzo della stampa** (allora mezzo per eccellenza se non unico di informazione) **fosse destabilizzato l' ordine pubblico costituito** o fossero commessi dei reati attinenti principalmente alla **morale**, al **buon costume** e alla **tutela dei minori**. Di qui l' assoluto rigore delle norme sulla stampa (l. n. 47/48) in termini di **contrasto nei confronti della stampa clandestina**.

La predetta legge prevede infatti per ogni stampato l' **obbligo di indicare il luogo, l' anno di pubblicazione nonché nome e domicilio dello stampatore e, se esiste, dell' editore**. Ogni giornale o periodico deve avere un direttore responsabile e deve essere preventivamente registrato presso la cancelleria del Tribunale. Per la stessa legge viene punita con la reclusione la mancata registrazione della stampa periodica o a chi pubblica uno stampato non periodico in forma clandestina.

2 bis - Riservatezza e segretezza di dati documenti o notizie in possesso alle pubbliche amministrazioni

La disciplina della segretezza quale eccezione alla regola generale dell' assoluta trasparenza dell' organizzazione e dell' azione amministrativa e dei dati e delle informazioni in possesso alle pubbliche amministrazioni trova il suo archetipo generale dalla disciplina del **diritto di accesso alla documentazione amministrativa e alle ipotesi legittime del suo diniego** di cui alla **legge generale n. 241/90** sul procedimento amministrativo e sue successive modifiche. Una disciplina quest' ultima che può dare il metro preciso dei limiti di conoscibilità di fatti e situazioni oltre che di documenti in possesso ai pubblici apparati.

Tale rimando alla legge di cui sopra è anzi espressamente previsto agli artt. 59 e 60 del Codice *Privacy* anche per quel che concerne i dati sensibili relativi alla salute, alla vita sessuale ecc. per il cui accesso viene richiesto che la situazione legittimante giuridicamente rilevante sia di rango almeno pari ai diritti dell' interessato.

Ma prima ancora della l. n. 241/90, è il **principio di trasparenza** ad avere il sopravvento anche attraverso la c.d. "**trasparenza digitale**" che la **l. n. 190/2012** (legge anticorruzione) ha elevato a livello essenziale delle prestazioni da garantire nell' intero ordinamento nazionale ex art. 117, co 2 lettera m Cost. che si innesta sul vigente **Codice dell' Amministrazione digitale di cui alla l. n. 82/2005**.

Al riguardo è stato emanato un vero e proprio *corpus* unico di norme con il **d.lgs. n. 33/2013** attraverso il quale sono disciplinate tutte le informazioni che la p.a. ha l' obbligo di fornire ed i cui punti salienti sono il costante bilanciamento tra esigenze pubbliche e la tutela della riservatezza dei dati personali oltre l' introduzione del cosiddetto "**accesso civico**". Su questo molto ha poi inciso il ***Freedom of information act*** – Foia di cui al d.lgs. n. 97/2016 che ha ampliato ulteriormente la predetta trasparenza.

I limiti pubblicistici alla piena conoscenza, a ben vedere, sono quindi tutti **fondati sull' interesse pubblico sostanziale**, che possono trovare la loro legittimazione solo su **preminenti esigenze di sicurezza dello Stato, difesa nazionale e relazioni internazionali, politica monetaria e valutaria, ordine e sicurezza pubblica, prevenzione e repressione dei reati, politica monetaria o tributaria e motivi di giustizia, atti normativi ed amministrativi generali, pianificazione e programmazione e procedure selettive**, giusta la disciplina pubblicistica di cui all' **art. 24 della l. n. 241/90** e successive modifiche. A questi **limiti tassativi** lo stesso art. 24 aggiunge poi i **limiti facoltativi** demandati a ciascuna amministrazione attraverso apposito decreto ministeriale. Una disciplina tuttavia che vede la sua chiave di volta nella preminenza del diritto alla conoscenza, e

nel caso alla divulgazione ed informazione, rispetto alla quale l' esclusione rappresenti un'eccezione.

Un diritto che può essere inoltre configurato come autonomo e meritevole di tutela a prescindere da altre posizioni di carattere sostanziale che oltre a trovare nella legge il suo principale riconoscimento, trova un pieno diritto di cittadinanza nello stesso ambito comunitario laddove esso stesso risulta previsto all' **art. 15 del Trattato dell' Unione, e agli artt. 41 e 42 della Carta dei diritti fondamentali**, prescindendo, come vedremo, dalla partecipazione o meno e quindi dalla stessa esistenza di un procedimento in atto.

Si è infatti molto dibattuto in dottrina ed in giurisprudenza in ordine alla reale natura giuridica del "diritto di accesso", e sul fatto se questo sia da considerarsi un vero e proprio diritto in senso tecnico, ovvero sia da inquadrarsi alla stregua di un mero interesse legittimo.

A tale riguardo si sono formati nel tempo due diversi orientamenti. Un primo orientamento culminato con una originaria decisione del Consiglio di Stato del 1999, che riteneva che il diritto d'accesso avesse in realtà natura sostanziale di interesse legittimo, seguito poi da un secondo orientamento, un vero e proprio *revirement*, sempre dello stesso Consiglio di Stato, che nel 2006 ritornava sull' argomento e qualificava invece definitivamente la natura sostanziale del diritto d'accesso come un vero e proprio diritto soggettivo. La tesi del diritto di accesso quale posizione sostanziale di diritto soggettivo perfetto ha fatto essenzialmente leva sul carattere vincolato dei poteri rimessi all'amministrazione in sede di esame delle relative richieste o istanze, ed aventi ad oggetto la mera ricognizione della sussistenza dei presupposti di legge in relazione all'assenza di elementi ostativi all'accesso e alla conoscenza. Non si può negare allora che si sia passati da una disciplina della segretezza e della riservatezza quale regola generale dell' azione amministrativa, ad un regime diametralmente opposto ove l' accesso è esso stesso la regola.

L' accesso agli atti amministrativi, qualunque sia la sua accezione e quindi sia esso esoprocedimentale come endoprocedimentale, dovrà comunque e sempre rimanere ancorato ad una situazione di base qualificata, la cui sussistenza è titolo di legittimazione.

L' **art. 22 l. 241/90**, individua i soggetti legittimati in tutti quei soggetti, pubblici e privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi (meglio sarebbe a dirsi collettivi), che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento o al fatto del quale si chiede l' accesso, così come avviene ad esempio per chi esercita la professione giornalistica.

Quanto alle modalità di esercizio del diritto, esso ex **art. 2 d.p.r. n. 184/2006**, è esercitabile nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e di diritto privato nell' esercizio di pubbliche funzioni disciplinate dal diritto nazionale o comunitario da parte di chiunque abbia un **interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata collegata** al documento anche della sua divulgazione come appunto nella professione giornalistica.

Esso avviene per il tramite di una specifica domanda *ad hoc* per la quale vale il principio generale della libertà di forma non essendo in particolare la forma scritta richiesta *ad substantiam*. La domanda è infatti informale nella generalità dei casi in cui non esistano controinteressati (art. 5 d.p.r. 184/2006), compresa la parte pubblica, la cui eventuale presenza richiederà invece la forma scritta. Sempre la forma scritta, ai sensi del successivo art. 6, sarà pure necessaria nelle ipotesi in cui sussistano dubbi in ordine al suo accoglimento, alla necessità di differimento, ovvero sorgano dubbi sul soggetto legittimato.

Stessa cosa dicasi a maggior ragione ove si tratti di documenti sempre in possesso delle pubbliche amministrazioni contenenti **dati sensibili** o **super sensibili** ora “**dati particolari**” come la vita, la salute, la vita sessuale, l’ etnia, la razza ecc., a cui sono ora da aggiungere i dati biometrici e genetici, giuste le previsioni di cui al **Codice Privacy (d.lgs. n. 196/2003)** così come modificato dal **d.lgs. n.101/2018** in relazione agli artt. 13 e 14 del **Regolamento UE n. 2016/679** in vigore dal 25 maggio 2018.

In queste ultime ipotesi detta domanda dovrà altresì giustificare la necessità ed indispensabilità del dato, e la sua stretta strumentalità alle esigenze di difesa dei propri interessi giuridici ovvero al legittimo esercizio di un diritto come nel caso (e nei limiti) del diritto di cronaca.

L’ amministrazione avrà di conseguenza la possibilità di **accogliere formalmente la stessa, differirne l’ accoglimento, concedere l’ accoglimento parziale ovvero opporre il rifiuto**. Un rifiuto che non sarà legittimamente posto qualora il particolare interesse salvaguardato possa essere assicurato tramite il semplice differimento, o anche solo limitando la portata dell’ accesso consentendolo solo ad alcune parti del documento o dell’ informazione richiesta.

Con riferimento alle ipotesi in cui l’ amministrazione non si pronunci sulla richiesta di accesso, viene invece a maturarsi una particolare forma di **silenzio rigetto** e quindi di silenzio qualificato, che l’ art. 25 della legge riconosce una volta che siano **trascorsi inutilmente trenta giorni** dalla richiesta. La motivazione, ovvero l’ obbligo di motivazione in ordine alle decisioni assunte, è prevista per il solo diniego, ovvero per il differimento o limitazione all’ accesso.

Il diritto di accesso, o alla conoscenza di fatti e situazioni confliggente con eventuali contrapposti interessi dei terzi, trova quindi un proprio limite esterno dettato dalla legge, ed un limite interno, allorché esso dovrà essere temperato con le corrispondenti esigenze di tutela dei terzi, altrimenti detti controinteressati, siano essi pubblici come privati, ovvero con le esigenze delle singole amministrazioni puntualmente e preliminarmente definite, come detto sopra, dall’ art, 24 della legge n. 241/90.

La conoscenza di fatti situazioni e documenti per i quali sia stato opposto un rifiuto riceve ovviamente specifiche **forme di tutela** in ordine alla legittimità del rifiuto stesso sia di carattere amministrativo sia di carattere giudiziario. L’ art. 25 della legge 241/90 prevede infatti che nei casi di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento, sia infatti possibile entro trenta giorni inoltrare una richiesta di riesame da parte del **difensore civico** nei casi si tratti di determinazioni di regioni ed enti locali, ovvero da parte della **Commissione per l’ accesso ai documenti amministrativi** istituita presso la Presidenza del Consiglio nei casi si tratti di amministrazioni statali.

In entrambi i casi la richiesta di riesame andrà inoltrata anche all’ amministrazione resistente. La disciplina è in tal caso prevista dall’ **art. 11 e ss del d.p.r. n. 184/2006**, e la decisione dovrà avvenire nel termine di trenta giorni, trascorsi i quali il ricorso si intende respinto ed è data facoltà all’ interessato di adire nei successivi trenta giorni il Tribunale Amministrativo Regionale in sede di giurisdizione esclusiva. Si noti che quando la commissione è chiamata a decidere in merito ad una fattispecie in cui l’ accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, questa dovrà necessariamente acquisire un parere obbligatorio e non vincolante del Garante per la protezione dei dati personali, chiamato a pronunciarsi nei successivi dieci giorni decorsi i quali il parere si intende reso. In caso di accoglimento i suddetti organi ordinano all’ amministrazione resistente di emanare il provvedimento confermativo motivato entro il termine dei successivi trenta giorni, scaduto il quale l’ accesso è da ritenersi comunque consentito.

A prescindere da tali rimedi, come si è già accennato, l'interessato potrà comunque sempre adire anche in prima battuta il **giudice amministrativo entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione espressa o tacita del diniego all'accesso**. Il nuovo codice processuale amministrativo di cui al **d.lgs. n. 104/2010**, prevede in materia la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e a riprova dell'importanza che lo stesso assegna al diritto di accesso e alla sua tutela, vediamo qui una disciplina improntata alla massima celerità e snellezza. La legge prevede infatti al suo art. 116, un processo abbreviato, e dispone altresì che la relativa azione possa essere proposta anche in pendenza di un ricorso. A tal guisa pertanto questo specifico mezzo di tutela nel nuovo codice processuale trova il suo posto all'interno dei cosiddetti riti speciali che si differenziano dal rito ordinario sia per la presenza di termini processuali ridotti, sia per la possibilità di adottare decisioni peculiari o adottare riti camerati.

L'*actio ad exhibendum* tesa all'adozione di una sentenza mirata ad ottenere uno specifico *facere*, è esperibile previo notifica all'amministrazione resistente e agli eventuali controinteressati nei trenta giorni successivi contro le determinazioni amministrative, ovvero nei confronti del silenzio (rifiuto) di queste.

2 ter - Segreto di Stato

Ma le esigenze di trasparenza sottese ai principi del giusto procedimento, e la connessa disciplina generale dell'accesso agli atti, ed al diritto di cronaca oltre che con le esigenze proprie dell'amministrazione, qui intesa come Stato-apparato (anche quelle di giustizia e di sicurezza) puntualmente predefinite dal legislatore, e con quelle sottese alla tutela dei dati sensibili e super sensibili dei privati, si scontra infine, come già accennato, con un'altra e più ampia categoria generale di attività e di atti, ritenuti di preminente importanza per l'**integrità della Repubblica**, qui intesa come Stato-comunità, la **difesa delle istituzioni** poste dalla Costituzione a suo fondamento, l'indipendenza dello Stato e la sua preparazione e difesa militare. Tutti atti e la connessa attività che fanno capo alla cosiddetta attività di *intelligence* e alla disciplina del **segreto di Stato**.

Su quest'ultimo versante occorre considerare che la nozione di sicurezza nazionale si è andata evolvendo rispetto alla tradizionale difesa del Paese, e si è estesa fino a ricomprendere, come sancito dalla legge di riforma **n. 124 del 2007** e dal rispettivo Regolamento attuativo di cui al d.p.c.m. 8 aprile 2008, la **tutela degli interessi politici, economici, industriali, militari e scientifici dell'Italia**.

Per lo svolgimento di tutta l'attività di cui sopra, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il **Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS)**, nella sua funzione di "organo nazionale di sicurezza", di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei Ministri quale Autorità nazionale per la sicurezza, o l'Autorità delegata, ove istituita. Sempre al fine di collaborare l'attività del Presidente del Consiglio, è stato pure previsto dalla legge uno speciale organo collegiale, il **Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, il CISR**, pure istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Esso ha funzioni di consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e sulle finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza, elaborando gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali da perseguire.

Il DIS, per il tramite dell'**Ufficio Centrale Ispettivo**, ha tra gli altri il compito di verificare che le attività condotte dalle due agenzie operative **AISE (l'Agenzia Italiana per la Sicurezza Esterna)**

ed **AISI (l' Agenzia Italiana per la Sicurezza Interna)**, siano conformi alla legge, ai regolamenti e alle direttive dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri.

Occorre per il vero anche dire che per quanto concerne l' attività di intelligence e prevenzione, e quindi le attività di contrasto ai fenomeni di terrorismo sia interno che internazionale, questa ricomprende la **Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione** istituita presso il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell' Interno e, per quanto concerne il suo decentramento territoriale dal punto di vista funzionale, gli **uffici Digos** presso le questure della Repubblica. Oltre questa, dopo gli attentati del 2001, proprio ai fini del Coordinamento è stato poi istituito con d.m. 6 maggio 2004 il **CASA (Comitato di Analisi strategica Antiterrorismo)** quale tavolo permanente tra Polizia di Stato, Carabinieri e servizi di intelligence oltre alla presenza di qualificati osservatori della Guardia di Finanza, e quindi, l' **Unità di Crisi** della quale il Casa è a sua volta organo di *staff* e quindi di supporto.

Tornando agli appartenenti alle due Agenzie sopra dette (Aisi ed Aise) questi possono utilizzare documenti di identità personale con dati diversi da quelli reali, esercitare attività economiche simulate, effettuare, previa autorizzazione, intercettazioni delle comunicazioni per prevenire attività terroristiche, eversive o di tipo mafioso anche mediante l' accesso di questi agli archivi informatici delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti che erogano servizi di pubblica utilità. Le **“garanzie funzionali”** di cui godono i suddetti agenti, introdotte dalla legge 124/2007, esonerano questi da responsabilità penale nel momento in cui nello svolgimento di operazioni per scopi istituzionali, debbano compiere azioni configurabili come reato.

Detta eccezionale deroga ai principi di responsabilità penale, opera ovviamente a condizione che la loro condotta sia indispensabile e proporzionata al conseguimento degli obiettivi dell'operazione, non perseguibili in altra maniera, e sia il frutto di una comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, recando il minor danno possibile agli interessi lesi.

L' immunità in parola non potrà ovviamente essere fatta valere qualora si configurino delitti diretti a mettere in pericolo o ledere la vita, l' integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l' incolumità di una o più persone, o delitti contro l' amministrazione della giustizia, o reati contro organi costituzionali o contro le assemblee regionali. Pure non operano nel caso di delitti che ledano i diritti politici del cittadino, nonché altri delitti espressamente previsti dalla legge come quelli perpetrati nelle sedi di organizzazioni sindacali o nei confronti di giornalisti professionisti iscritti all' Albo.

Per far valere tali immunità, dette condotte devono essere espressamente autorizzate dal Presidente del Consiglio o dall' Autorità delegata. Soltanto l' autorizzazione potrà pertanto far sì che le garanzie funzionali sopra descritte possano essere opposte all' Autorità giudiziaria nel corso di indagini preliminari, dell' udienza preliminare, del giudizio o al momento dell' arresto in flagranza di un appartenente ad una delle due Agenzie.

In virtù del segreto di Stato, pertanto, oltre alle norme previste in materia di segreto professionale dal Testo Unico degli impiegati civili dello Stato, ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati e agli incaricati di pubblico servizio ai sensi dell' art. 41 della l. n. 124/2007 e dell' art. 202 c. p. p., è fatto divieto di riferire riguardo a fatti coperti dal segreto.

In quest' ultimo caso, se il testimone oppone il segreto, l' autorità giudiziaria potrà solo informarne il Presidente del Consiglio dei ministri, ai fini dell' eventuale conferma, sospendendo ogni iniziativa volta ad acquisire la notizia oggetto del segreto. Si ricordi, come vedremo dopo, che in tal caso lo stesso Presidente avrà obbligo di informarne il previsto Comitato parlamentare di vigilanza.

Il segreto di Stato è quindi un vincolo posto su atti, documenti, notizie, attività, cose e luoghi la cui divulgazione, come abbiamo già detto, può danneggiare “gravemente” gli interessi fondamentali

dello Stato. Sono pertanto coperti dal segreto di Stato, giusto l' art. 39 della legge di riforma n. 124/07, **gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa, la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione agli accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni e all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi oltre alla preparazione e alla difesa militare.**

Sia l' apposizione che l' opposizione del segreto di Stato, consistono in ultima analisi in un atto politico che può essere disposto esclusivamente dal Presidente del Consiglio dei ministri in quanto vertice del potere esecutivo, e va tenuto comunque ben distinto dalle **classifiche di segretezza** (la cui attribuzione ha **natura di atto amministrativo**), che come tale non risulta opponibile all'Autorità giudiziaria.

Attraverso l' apposizione di una classifica, specie se di elevato livello (**Segretissimo o segreto Nato**), che circoscrive la conoscenza di atti, documenti o cose ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi in ragione delle proprie funzioni istituzionali, e quindi dotati di **NOS** (nulla osta di segretezza), viene, infatti, assicurata alle informazioni sensibili una vera e propria tutela anticipata, così che di conseguenza il vincolo del segreto di Stato non necessita più di essere considerato alla stregua di uno strumento ordinario di protezione delle informazioni sensibili per la sicurezza, essendo qui solo sufficienti le ordinarie classifiche di segretezza di cui all' art. 42 della stessa legge n. 124/2007.

E' proprio dalla natura di atto politico del segreto di Stato che discendono, infatti, una serie di implicazioni. Sappiamo come gli atti politici, così come le leggi, sono caratterizzati dalla libertà del fine che valgono appunto a distinguerli dagli atti amministrativi che risultano diversamente sempre tipici e determinati nei loro fini, provvedendo nei riguardi di situazioni giuridiche puntuali e concrete. Di qui non essendo per loro natura immediatamente lesivi della sfera giuridica dei privati (i privati al più potranno essere lesi dalla emanazione degli atti consequenziali volti a dargli attuazione), giusto quanto previsto dal r.d. n. 1054/1924 (Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato) e ora anche dall' **art. 7 d.lgs. n. 104/2010 (nuovo Codice processuale amministrativo)** **gli stessi risultano insindacabili**, e quindi sottratti al sindacato del giudice amministrativo.

La durata del vincolo non è più illimitata come in precedenza, bensì fissata in 15 anni, ulteriormente prorogabili dal Presidente del Consiglio, ma comunque nel termine di una durata massima complessiva non superiore ai trent' anni. Decorso tale termine gli interessi che è stato necessario comprimere per assicurare la salvaguardia del prevalente interesse della sicurezza dello Stato, riacquistano la loro piena tutela da parte dell' ordinamento (art. 39, co. VII e VIII).

Quando, in base ad accordi internazionali, la sussistenza del segreto incide anche su interessi di stati esteri o di organizzazioni internazionali, il provvedimento con cui è disposta la cessazione del vincolo è adottato previa intesa con le autorità estere o internazionali competenti.

Le attività del Sistema di informazione per la sicurezza sono sottoposte a tutta una serie di verifiche da parte di organismi di controllo per garantire che tutto avvenga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni.

Il controllo di legittimità sugli atti del Sistema è svolto dalla Corte dei Conti e dall'Ufficio di bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei ministri tramite i loro uffici distaccati al DIS.

Quanto alla disciplina del segreto di Stato sappiamo intanto che il Presidente del Consiglio ha l'obbligo di comunicare i casi di conferma del segreto di Stato al Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR) che, se ritiene infondata l'opposizione, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni. Il COPASIR istituito all' art. 30 della legge n. 124/2007 è un organo bicamerale composto da 5 senatori e 5 deputati, scelti in maniera tale da garantire comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni che hanno altresì la prerogativa di sceglierne il Presidente.

Il Presidente del Consiglio dei ministri e il Dipartimento informazioni per la sicurezza (DIS) sono quindi tenuti a rendere al COPASIR una dettagliata serie di comunicazioni. Tra gli obblighi di comunicazione ai quali il Presidente del Consiglio dei ministri è tenuto nei confronti del Comitato, vi è, in primo luogo, la trasmissione di una relazione semestrale sull'attività di AISE e AISI, contenente un'analisi della situazione e dei pericoli per la sicurezza. Ulteriori obblighi di comunicazione sono previsti in materia di segreto di Stato, operazioni concluse dalle Agenzie per le quali si è fatto ricorso alle garanzie funzionali o ad attività di intercettazioni autorizzate.

Il COPASIR può acquisire documenti e informazioni sia dal Sistema di informazione per la sicurezza e dagli organi della pubblica amministrazione, sia in direzione dell'Autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, ai quali può richiedere copie di atti e documenti relativi a procedimenti ed inchieste in corso, anche in deroga al segreto di indagine. Il Comitato presenta una relazione annuale al Parlamento per riferire sull'attività svolta e per formulare proposte o segnalazioni su questioni di propria competenza.

2 quater – Diritto di cronaca nell'attività giudiziaria

Più che al tema della riservatezza e della tutela dei diritti della persona, ma senza ovviamente pregiudicare gli stessi, un ulteriore limite al diritto di cronaca viene da alcune norme di presidio al regolare svolgimento delle indagini di polizia giudiziaria e dei processi in generale.

Sono le stesse norme del **codice di rito in materia penale**, giusti gli **artt. 114 (divieto di pubblicazione di atti e di immagini)** e **329 c.p.p. (obbligo del segreto per ufficiali ed agenti di p.g.)** a stabilire come sia vietata la pubblicazione, anche parziale o per riassunto, con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, degli **atti ancora coperti dal segreto istruttorio** o dalla esigenza di **riservatezza delle indagini** nella fase preliminare al rinvio a giudizio, ovvero la previsione del segreto istruttorio per gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza. Divieto sanzionato in caso di violazione giusto l' **art. 684 c.p. con l'arresto fino a 30 giorni** e con l'ammenda da euro 51 a 258, mentre l' **art. 115 del codice di rito** prevede l' **illecito disciplinare** per eventuali corresponsabilità da parte dei pubblici dipendenti o di coloro che sono appunto tenuti al segreto e che abbiano favorito la pubblicazione in parola.

Parimenti, anche in prosieguo dei relativi procedimenti, se si procede al dibattimento, non è consentita la pubblicazione, anche parziale, fatti salvi gli atti eventualmente utilizzati per le contestazioni, degli atti del fascicolo per il dibattimento, se non dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, e di quelli presenti nel fascicolo del pubblico ministero, se non dopo la pronuncia della sentenza in grado di appello.

Ulteriore divieto nell'attività processuale si coglie allorché la pubblicazione dovesse riguardare atti di un dibattimento celebrato a porte chiuse. In tali casi il giudice, sentite le parti, può disporre il divieto di pubblicazione anche degli atti o di parte degli atti utilizzati per le contestazioni.

Il divieto di pubblicazione cessa comunque quando siano trascorsi i termini stabiliti dalla legge sugli Archivi di Stato ovvero sia trascorso il termine di dieci anni dalla sentenza irrevocabile e la pubblicazione sia stata autorizzata dal ministro della giustizia.

Se non si procede al dibattimento, il giudice, sentite le parti, può anche disporre il divieto di pubblicazione di atti o di parte di atti quando la pubblicazione di essi sia suscettibile di offendere il buon costume o comportare la diffusione di notizie sulle quali la legge prescrive di mantenere il segreto nell'interesse dello Stato ovvero causare pregiudizio alla riservatezza dei testimoni o delle parti private. E' sempre consentita la pubblicazione del contenuto di atti non coperti dal segreto.

Ed è proprio la previsione del **segreto professionale** a riguardare espressamente giusto il **3 comma dell' art. 200 del codice di rito, anche i giornalisti professionisti iscritti all' Albo** in ordine alle loro **fonti fiduciarie**, fatto salvo un preciso diverso ordine da parte del giudice allorché detta rilevazione è la sola possibile per accertare la veridicità di una notizia di un fatto di reato.

Giusto infatti anche quanto previsto dal Regolamento di esecuzione della legge sull' ordinamento dei giornalisti di cui al d.p.r. n. 115/65 **il giornalista è tenuto ad osservare il segreto professionale**, quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario delle sue fonti. In qualsiasi altro caso il giornalista deve dare la massima trasparenza alle fonti, ma non deve comunque pubblicare immagini o fotografie particolarmente raccapriccianti di soggetti coinvolti in fatti di cronaca, o comunque lesive della dignità della persona, né deve soffermarsi sui dettagli di violenza o di brutalità, ameno che non prevalgano preminenti motivi di interesse sociale.

Poste le norme di carattere generale a tutela di interessi pubblici sostanziali alla salvaguardia dei procedimenti, dei processi e delle indagini, si torna invece a parlare di diritti della persona in ordine al **divieto di dare notizie di accuse che possano danneggiare la reputazione e la dignità di una persona senza garantire opportunità di replica all'accusato**. Sempre a tutela della dignità della persona in tema di cronaca giudiziaria, vale poi ovviamente anche qui il principio generale di cui all' art. 2 della l. n. 69/63 dell' ordinamento dei giornalisti laddove previsto l' obbligo di rettifica delle notizie che risultino inesatte con il corrispondente obbligo di riparazione di eventuali errori che abbiano ingiustificatamente pregiudicato l' onore e la reputazione di una persona.

A maggior ragione il giornalista presta sempre grande cautela nel rendere pubblici i nomi o comunque elementi che possano condurre all' **identificazione dei collaboratori dell'autorità giudiziaria o delle forze di pubblica sicurezza, quando ciò possa mettere a rischio l'incolumità loro e delle famiglie**.

Parimenti **non devono essere diffusi i nomi delle vittime, dei testimoni, delle persone in contatto con la vittima che però non attengono al fatto di cronaca** (ad esempio il nome del proprietario della casa dove si è consumato il delitto). Tali regole deontologiche e giuridiche trovano giustificazione nella tutela di tali soggetti da eventuali conseguenze ulteriormente pregiudizievoli. Si parla invece di tutela persona, o meglio della sicurezza e dell' incolumità fisica delle persone, allorché viene posto il **divieto di pubblicazione dei nomi, o degli elementi che ne rendano possibile l' identificazione (fotografie, immagini, ecc.), di soggetti coinvolti in fatti di**

cronaca ed anche dei loro congiunti nel caso in cui ciò metta a rischio la loro incolumità, a meno che ciò non sia di rilevante interesse pubblico.

Non vanno pure pubblicati, né si possono fornire particolari che possano condurre alla loro identificazione i **nomi delle vittime di violenze sessuali** giusto quanto previsto anche dall' art. 734 bis c.p. richiamato dall'art. 52 del Codice *Privacy*, a meno che ciò non sia richiesto dalle stesse vittime per motivi di rilevante interesse generale. Il giornalista deve comunque tenere conto in linea generale della volontà della vittima del reato in merito alla non pubblicazione dei propri dati. Il Codice deontologico in definitiva richiede al giornalista di fare un' attenta valutazione sull' effettivo interesse pubblico alla notizia e che l' esposizione abbia una forma civile rispettando il principio generale dell' essenzialità e della continenza rispettando anche il principio di non colpevolezza. (Vedi l' art. 8 del Testo Unico).

Le **foto segnaletiche** sebbene esposte nel corso di conferenze stampa tenute dalle forze dell'ordine non possono quindi essere diffuse se non in vista del perseguimento delle specifiche finalità per le quali sono state originariamente raccolte (accertamento, prevenzione e repressione dei reati).

Sempre a salvaguardia della dignità della persona, è **vietato riprodurre e diffondere immagini di soggetti in manette o durante gli arresti come anche dispone lo stesso Codice deontologico dei doveri del giornalista.**

In ogni caso prima di pubblicare la notizia di un avviso di garanzia deve attivarsi per controllare se sia a conoscenza dell'interessato.

Ciò entra a far parte della **Carta di Milano sui Diritti dei detenuti**, sottoscritta il 11 aprile 2013 ed ora confluita nel Testo Unico dei doveri.

2 quinquies - Minori e cronaca giudiziaria

Particolari tutele infine, e questo soprattutto nel rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione ONU del 1989 sui **diritti del bambino e le regole sottoscritte con la Carta di Treviso** per la tutela della personalità del minore, richiamato dall' art. 5 del Testo Unico, riguardano i minori sia come protagonisti attivi sia come vittime di un reato. Giusto quanto disposto dallo stesso Regolamento di esecuzione della l. n. 69/63 di cui al **d.p.r. n. 115/65** dell' Ordinamento dei giornalisti, è infatti **vietata, come già sopra riportato, la pubblicazione delle generalità e dell'immagine di minorenni, siano essi testimoni, persone offese o danneggiati dal reato fino a quando questi non siano divenuti maggiorenni.** Il tribunale per i minorenni, nell'interesse esclusivo del minore, o il minore che ha compiuto i sedici anni, possono comunque consentire la pubblicazione. Questo anche nel rispetto di quanto sancito dallo stesso Vademecum della Carta di Treviso, in ossequio all' **art. 114, comma 6, del codice di procedura penale e dell' art. 13 del Codice del processo minorile di cui al d.p.r. n. 447/88**, che vieta appunto la pubblicazione delle generalità e dell'immagine dei minorenni testimoni, persone offese o danneggiate dal reato fino a quando non sono divenuti maggiorenni. Quanto sopra risulta ora riassunto nell' **art. 50 del Codice Privacy** che prevede appunto la sanzione di cui all' **art. 684 del codice penale** in caso di violazione.

Lo stesso Tribunale per i minorenni può tuttavia nell'interesse esclusivo del minore, consentire la pubblicazione così come può fare il minore che abbia compiuto i sedici anni.

Va quindi in definitiva garantito l'anonimato del minore coinvolto in fatti di cronaca, anche non aventi rilevanza penale, ma lesivi della sua personalità, come autore, vittima o teste di fatti di reato ed analogo comportamento deve essere osservato per episodi di pedofilia, abusi e reati di ogni genere. Deve essere evitata la pubblicazione di tutti gli elementi che possono portare alla sua identificazione, quali le generalità dei genitori, l'indirizzo dell'abitazione o il Comune di residenza nel caso di piccoli centri, l'indicazione della scuola cui appartenga.

Va rammentato, come già detto, che in ambito processuale, l'eventuale inosservanza delle norme concernenti il divieto comporta per il giornalista, salve le sanzioni previste dall'art. 684 del Codice penale, la sussistenza di un illecito disciplinare.

Tale garanzia viene meno allorché la pubblicazione sia tesa a dare positivo risalto a qualità del minore e/o al contesto familiare e sociale in cui si sta formando.

3 – I limiti del diritto di cronaca con riguardo ai diritti della persona

Ma oltre che dal preminente pubblico interesse predeterminato dalla legge, il diritto di cronaca, come si diceva, può anche trovare i suoi limiti **dalle esigenze di riservatezza dei privati**. Si parla in tal caso di quel generale “*right to be let alone*”, così come definito in quel celebre intervento di *S.D. Warren e L.D. Brandels*, pubblicato sull' *Harward Law Review* e ora riportato non a caso nello stesso Testo Unico dei doveri del giornalista, ovvero del corrispondente **diritto all' oblio**.

Il *Garante Privacy* ha emanato al riguardo le nuove Regole deontologiche relative al trattamento di dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica ai sensi dell' **art. 20, comma 4, del d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101**. Il tutto per armonizzare o coordinare l'esistente Codice di condotta privacy per giornalisti con il Regolamento UE sulla **data protection n. 2016/679** (GDPR 2016/679).

Le *Regole deontologiche privacy* si applicano ai giornalisti professionisti, pubblicisti e praticanti e a chiunque altro, anche occasionalmente, eserciti attività pubblicistica, lasciando aperto il campo di interrogativi sul rapporto tra le “vecchie” e le “nuove” regole deontologiche *privacy*. A livello tecnico-giuridico sarebbe più corretto parlare di regole “non armonizzate” (vecchie) e regole “armonizzate” (nuove) con il GDPR 2016/679.

Il “vecchio” “Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica” del 2016 viene così sostituito dalle “nuove” “Regole deontologiche relative al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica” di cui al Regolamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali. In realtà cambiano pochissime cose:

Rimane che una condotta deontologicamente corretta nell'eterno contrasto tra *privacy* e libertà di informazione impone al giornalista di valutare sempre, prima della pubblicazione, il bilanciamento tra *privacy* e interesse pubblico all'informazione alla luce del **principio della proporzionalità** dando **prevalenza alla posizione giuridica destinata a subire un sacrificio ingiusto** (perché sproporzionato) ove si prediligesse l'altra.

Rimane in tutti i casi, che la libertà di informazione e quindi il corrispondente diritto di cronaca, trovano un loro limite nella misura in cui questi non si trovino a confliggere con altri valori legati all'ordine e alla sicurezza pubblica, ovvero con quelli della persona pure tutelati dalla nostra Carta fondamentale puntualmente enunciati agli artt. art. 2 e 3. Si tratta in quest'ultimo caso dei cosiddetti diritti della personalità dei privati sia come singoli che come associati, quali quelli relativi all'onore, alla reputazione, alla riservatezza, all'oblio, ovvero ancora anche ai meri diritti patrimoniali attinenti allo sfruttamento patrimoniale della propria immagine e delle proprie opere, ovvero ancora quelli riguardanti la loro pari dignità sociale senza discriminazione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche o di condizioni personali e sociali.

Che i **diritti della personalità** abbiano pari diritto di cittadinanza nel sistema costituzionale di difesa dei diritti lo dimostra la stessa istituzione di una apposita *Autorithy* che proprio sulla salvaguardia del valore degli stessi fonda la sua esistenza.

Ed è proprio nelle numerose pronunce di merito del **Garante della privacy** che abbiamo un precipuo ruolo significativo volto a chiarire le incertezze interpretative sorte in applicazione della legge sulla *privacy* e sulla tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali.

Non è un caso che con provvedimento del Garante del 29 luglio del 1998 il "Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica" diviene l'allegato A del Codice *privacy* di cui al d.lgs. n. 196/2003.

3 bis - Limiti dettati dalla volontà dei privati

Per quanto concerne la **libera determinazione della persona di non voler diffondere notizie che la riguardano, giusto il suddetto *right to be let alone***, vi è poco o nulla da dire. Questo è a tutti gli effetti un diritto che come tale ha efficacia *erga omnes* nei limiti in cui essa non vada a confliggere con altri diritti interessi che dall'ordinamento siano ritenuti prevalenti come nel caso della necessità indispensabile di tutelare e salvaguardare i diritti dei terzi, ovvero, per quel che qui interessa, dal preminente interesse pubblico alla conoscenza della notizia legata al carattere pubblico del ruolo o della persona e dalla attinenza del fatto rispetto al ruolo medesimo.

La deontologia investe da sempre la questione della condotta del giornalista davanti al dilemma tra diritto a informare e diritto alla *privacy*. Il criterio orientativo per assumere la decisione giusta è, come già detto, quello dell'**interesse pubblico**. Ove se ne ravvisi l'esistenza prevale il diritto a informare su quello alla *privacy*. Tuttavia in questi casi la condotta deontologicamente corretta è quella di fornire la notizia ma **soltanto nei limiti dell'essenziale**, evitando qualsiasi dato non immediatamente pertinente. In definitiva, interesse pubblico prevale su *privacy* a patto che sia rispettato il **principio dell'essenzialità dell'informazione**. In determinati fatti di cronaca, il giornalista può comunque prediligere soluzioni che tutelino comunque la riservatezza degli interessati (ricorrendo ad esempio all'uso di iniziali, di nomi di fantasia ecc.). Occorre evidenziare però che, in alcuni casi, la semplice omissione delle generalità delle persone non basta ad escluderne l'identificazione che può desumersi comunque ove il giornalista ne abbia indicato l'età, la professione, il luogo di lavoro, l'indirizzo dell'abitazione, ecc.

Non mancano ovviamente momenti di criticità come ad esempio a **dubbi interpretativi legati ad esempio al concetto di "essenzialità dell'informazione"**, volto ad impedire la pubblicazione di notizie estranee o marginali rispetto all'evento. La formula è apparsa, infatti, molto elastica favorendo una molteplicità di letture, ma risponde in ogni caso allo scopo di circoscrivere la materia attraverso il riferimento a casi specifici, nell'intenzione che ciò favorisca il delinearci di un quadro generale.

L'esercizio del diritto di cronaca su fatti di interesse socialmente rilevante, nel rispetto della verità (*exceptio veritatis*), costituisce allora causa di giustificazione anche per la violazione del diritto alla riservatezza, ma deve comunque essere rispettato il **principio di proporzionalità tra la causa di giustificazione e la lesione recata, nel senso che quest'ultima non deve avere una portata eccedente l'esigenza dell'informazione.**

Si tratta in definitiva di diritti della persona sui quali il Regolamento di esecuzione della professione (d.p.r. n. 115/65), richiama il giornalista a non pubblicare notizie sulla vita privata delle persone se non quando siano di **chiaro e rilevante interesse pubblico** rendendo comunque, sempre note la propria identità e professione quando raccoglie tali notizie. Nel caso in cui le **fonti chiedano di rimanere riservate**, il giornalista deve rispettare il segreto professionale e avrà cura di informare il lettore di tale circostanza.

I c.d. limiti del diritto di cronaca, sono stati così individuati attraverso la ricostruzione fatta di essi in via giurisprudenziale, ed in particolare in **due famose sentenze della Corte di Cassazione: una civile del 18 ottobre 1984, n. 5259 (nota anche come il c.d. Decalogo del giornalista)**, che ha considerato legittimo l'esercizio del diritto di cronaca quando sussistano l'**utilità sociale dell'informazione**, la verità e la **forma civile dell'esposizione del fatto**, e l'**altra penale del 30 giugno 1984, n. 8959.**

Un'autorevole dottrina ha sostenuto che tali decisioni della Suprema Corte, costituiscono un tentativo di prevenire un eventuale conflitto tra il potere dei *mass-media* e il singolo individuo o gruppo, le cui idee, la cui *privacy* e la cui personalità devono essere tutelate. Esse indicano il punto di equilibrio tra la doverosa tutela del diritto di cronaca e l'ancor più doverosa tutela della persona.

Riassumendo la **sentenza n. 5259 della Cassazione civile** nella sua funzione nomofilattica afferma in definitiva che l'esercizio della libertà di stampa, sancito in linea di principio nell'art. 21 della Costituzione e regolato fondamentalmente nella **legge n. 47/48, prevale sul diritto alla riservatezza se concorrono alcune condizioni quali: 1) l'utilità sociale dell'informazione (ossia la necessità dell'esistenza di un interesse pubblico a che la notizia e i fatti siano conosciuti e diffusi); 2) la verità (oggettiva o anche soltanto putativa), purché, in quest'ultimo caso, frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca dei fatti esposti; 3) la forma civile dell'esposizione dei fatti e della loro valutazione, anche detta continenza formale.** Non ricorre ad esempio quest'ultima condizione quando la critica è eccedente rispetto allo scopo informativo da conseguire, difetta di serenità e di obiettività, calpesta quel minimo di dignità cui ogni persona ha sempre diritto, ed infine non è improntata a leale chiarezza.

La **leale chiarezza** meglio da intendersi, come chiarito dalla medesima Corte di Cassazione, quale **sleale difetto di chiarezza**, sussiste quando il giornalista ricorre ad accorgimenti ritenuti subdoli o subliminali come il **sottinteso sapiente** che consiste nell'uso di determinate espressioni nella consapevolezza che il pubblico dei lettori le intenderà o in maniera diversa o, addirittura, contraria al loro significato letterale, e, comunque, in senso fortemente sfavorevole ed offensivo nei confronti della persona che si vuole mettere in cattiva luce. (Un esempio è rappresentato dal

racchiudere determinate parole tra virgolette, allo scopo di far intendere al lettore che esse non sono altro che eufemismi, e che, comunque, sono da interpretarsi in un senso molto diverso da quello che avrebbero senza virgolette); o agli **accostamenti suggestionanti** di fatti che si riferiscono alla persona che si vuole mettere in cattiva luce con altri fatti (presenti o passati, ma sempre in qualche modo negativi per la reputazione) riguardanti altre persone estranee, oppure con **giudizi negativi apparentemente espressi in forma generale** ed astratta e, come tali, ineccepibili ma che, invece, per il contesto in cui sono inseriti, il lettore riferisce, inevitabilmente, a persone ben determinate; o ancora al **tono sproporzionatamente scandalizzato e sdegnato**, specie nei titoli, o, comunque, **all'artificiosa e sistematica drammatizzazione con cui si riferiscono notizie "neutre"** allo scopo di indurre i lettori più superficiali a lasciarsi suggestionare soltanto dal tono usato (classico, a tal fine, è l'uso del punto esclamativo anche là dove, di solito, non viene messo); ovvero infine alle vere e proprie **insinuazioni**, che ricorrono quando, pur senza esporre fatti o esprimere giudizi apertamente, si articola il discorso in modo tale che il lettore li prenda lo stesso in considerazione a tutto svantaggio della reputazione di un determinato soggetto.

In definitiva tutto riconduce al principio generale secondo il quale, come espressamente prescritto dallo stesso relativo Ordinamento, **il giornalista sia tenuto sempre e comunque a rispettare il "dovere fondamentale di rispettare la persona, la sua dignità e il suo diritto alla riservatezza e non discrimina mai nessuno per la sua razza, religione, sesso, condizioni fisiche o mentali, o per le sue opinioni politiche"**.

Il rispetto della persona, del suo onore e reputazione è tale che viene sancito come un vero e proprio obbligo il dovere di **"verificare le informazioni** ottenute dalle sue fonti, per accertarne l'attendibilità e per controllare l'origine di quanto viene diffuso all'opinione pubblica, salvaguardando sempre la verità sostanziale dei fatti ed il corrispondente **dovere di rettificare notizie che si siano rivelate infondate, errate o sulle quali la persona interessata voglia pubblicamente contro dedurre**. Ciò è sancito all' art. 8 della stessa legge sulla stampa n. 47/48 allorchè è previsto che "Il direttore o, comunque, il responsabile è tenuto a fare inserire gratuitamente nel quotidiano o nel periodico le dichiarazioni o le rettifiche dei soggetti di cui siano state pubblicate immagini od ai quali siano stati attribuiti atti o pensieri o affermazioni da essi ritenuti lesivi della loro dignità o contrari a verità, purché le dichiarazioni o le rettifiche non abbiano contenuto suscettibile di incriminazione penale. Per i quotidiani, le dichiarazioni o le rettifiche di cui al comma precedente sono pubblicate, non oltre due giorni da quello in cui è avvenuta la richiesta, in testa di pagina e collocate nella stessa pagina del giornale che ha riportato la notizia cui si riferiscono. Per i periodici, le dichiarazioni o le rettifiche sono pubblicate, non oltre il secondo numero successivo alla settimana in cui è pervenuta la richiesta, nella stessa pagina che ha riportato la notizia cui si riferisce". Dovere del giornalista ribadito poi all' art. 2 della legge sull' Ordinamento n. 69/63.

Vi è poi da osservare che il **diritto alla riservatezza** ha un'estensione maggiore di quella del **diritto alla reputazione**, ben potendosi configurare ipotesi di fatti di vita intima che, pur non influenzando sulla reputazione, devono restare riservati; pertanto **è possibile che una notizia non lesiva della reputazione configuri violazione del suddetto diritto**.

Resta poi inteso come l' **onore** e la **reputazione**, abbiano comunque valore soggettivo in quanto rappresentano rispettivamente il primo la percezione che ognuno ha di sé stesso e della propria dignità, e il secondo, la reputazione, la stima che gli altri hanno di una data persona.

In tale quadro di garanzie l'Autorità di controllo ha pronunciato alcuni interventi volti a tutelare le parti coinvolte in eventi particolarmente drammatici, la cui sofferenza non risultava essere stata rispettata dai mezzi di informazione. Come quello del 1997 nel quale l'Autorità ha ritenuto opportuno inibire, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, lettera l), qualsiasi ulteriore trattamento dei dati relativi a soggetti coinvolti nel suicidio di un bambino. Tale intervento si è fondato sull'assenza del consenso, diretto o indiretto, alla pubblicazione dei dati da parte di nessuno dei soggetti coinvolti, risultando al contrario una manifesta contrarietà alla pubblicizzazione di questi.

Alcuni studiosi hanno evidenziato la singolarità del riferimento alla fattispecie del consenso effettuata dal Garante con tale intervento. Questo ha individuato la figura del "consenso indiretto", reso in "ogni forma", omettendo, così, alcun riferimento all'articolo 11 della legge. E' sorto, quindi, il dubbio se il giornalista, una volta che ha accertato la mancanza di un interesse pubblico alla conoscenza di quel dato, è tenuto a richiedere il consenso dell'interessato secondo le modalità previste dall'articolo 11, ovvero se la sussistenza del consenso del soggetto è posta come causa d'esonero da responsabilità, a prescindere dall'osservanza delle regole generali.

Si sono prospettate, così, due possibili soluzioni; quella secondo la quale **il consenso dell'interessato è considerata come un elemento da cui desumere la correttezza del professionista nella raccolta dell'informazione, e quella in cui l'esistenza di un interesse pubblico alla diffusione dell'informazione è visto come il presupposto per l'applicazione di un regime speciale di circolazione dell'informazione. Qualora tale interesse manchi la circolazione dei dati personali verrà ad essere retta dal consenso dell'interessato, realizzando un modello di circolazione "vincolata".**

I provvedimenti dell'Autorità Garante hanno manifestato in definitiva l'importanza di definire alcuni aspetti relativi al trattamento dei dati personali nell'esercizio della professione giornalistica. Fondamentali sono risultati essere l'indicazione del parametro dell'interesse pubblico connesso alla notizia, richiamato dagli articoli 20, 25 e 28 quale presupposto per l'operare dell'esonero dall'obbligo di richiedere il consenso e il ruolo svolto da questo nella regolamentazione della diffusione delle notizie per mezzo dei mass media.

Le immagini che ritraggono **persone comuni o "private" in luoghi pubblici** possono essere pubblicate, anche senza il consenso dell'interessato, alle seguenti condizioni: i soggetti non devono essere distintamente identificabili (es. primo piano); i soggetti sono stati previamente informati dell'eventualità di essere ripresi tramite avvisi o cartelli disposti in loco; il fotografo ha reso palese la propria identità e attività di giornalista/fotografo.

Una volta rispettate le indicate condizioni, occorre valutare secondo il criterio orientativo del contesto del servizio giornalistico e dell'oggetto della notizia. Ad esempio – osserva il Garante Privacy - la pubblicazione dell'immagine di una signora anziana, chiaramente identificabile, ripresa al mercato con la spesa, può ritenersi non pertinente rispetto ad un articolo sulla solitudine degli anziani, oltre che lesiva della dignità dell'interessata. Diverso il giudizio potrebbe essere se la stessa foto fosse posta, per esempio, a corredo di un articolo sulla longevità” .

In tale contesto è prevalsa, infatti, la volontà di attribuire **un ruolo fondamentale alla figura del giornalista, cui spetta la ricerca dell'equilibrio fra interessi contrastanti** e, quindi, l'assunzione della relativa responsabilità. Si è garantita, così, la protezione dei dati personali senza che ciò comporti un attentato alla libertà di manifestazione del pensiero e al "diritto di informare".

Altro tema di non minore interesse, e questo al di là che si tratti di personaggio pubblico o privato che si sia **involontariamente trovato al centro di fatti di cronaca** è il collaterale eventuale **diritto all'oblio** (pure ripreso nel Testo unico dei doveri), inteso come il diritto ad essere dimenticato in quella dimensione che pure si era resa legittimamente pubblica o comunque non più privata.

Detto diritto si colloca senza dubbio nell'area della tutela della riservatezza, pur presentando rispetto a questa ultima, talune peculiari specificità. In effetti, il fatto che, il problema ruoti intorno all'interrogativo se sia lecito dare nuova pubblicizzazione, senza il consenso dell'interessato, a notizie, fatti, avvenimenti in precedenza noti: una sorta di diritto (alla riservatezza) affievolito. In questa prospettiva, l'esigenza che si delinea non è tanto quella di contrapporre un'idea del privato ad un'idea del pubblico, ma quella, ben più rilevante, di distinguere l'area privatistica attinente alla persona da quella di rilevanza pubblica. Il diritto all'oblio può, inoltre, sollevare anche problemi in materia di **tutela dell'identità personale**, in quanto la riproposizione di un fatto passato nel presente non fa altro che attualizzare nuovamente il fatto stesso, anche se **la persona è, in effetti, talmente cambiata da non essere più la stessa persona che ha compiuto il fatto** o che, comunque, vi si è trovata coinvolta. Il diritto all'oblio, dunque, esiste ha un suo ambito riconosciuto.

3 ter – Privacy, dati sensibili e super sensibili

Se questo è il generale diritto alla riservatezza, cosa diversa è se questa assume il carattere di **dati sensibili** o **super sensibili** ora **“dati particolari”** giuste le recenti novelle apportate dal Regolamento UE n. 679/2016 e relativa legge di attuazione. In questo caso infatti il diritto alla riservatezza ha una vera e propria diretta incidenza sui **diritti inviolabili della persona** per i quali la linea di confine con il presunto diritto di conoscenza ed eventuale pubblicazione viene tracciata dall' assoluta ed inderogabile necessità vuoi di tutela della situazione giuridica del richiedente che a questo punto **dovrà però essere di rango almeno pari a quella del diritto pretermesso**, vuoi del legittimo esercizio del diritto di cronaca dato dalla contestuale sussistenza non solo della notorietà o del ruolo pubblico della persona cui il fatto si riferisce, ma anche dalla assoluta e manifesta rilevanza del pubblico interesse alla conoscenza della notizia che non dovrà comunque corrispondere alla mera curiosità.

Per **dati particolari** si intendono le generalità l' età, il luogo e la data di nascita, l' indirizzo ecc., si ricordi che per **dati super sensibili**, sono invece da intendersi quelli che siano idonei a rivelare **l' origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l' adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché lo stato di salute e la vita sessuale**. A questi il Regolamento UE n. 679 del 2016 ha introdotto nell'ambito delle informazioni ad alto impatto *privacy* i **dati biometrici** e i **dati genetici**. Pertanto il Garante Privacy (o **Autorità di controllo** secondo il GDPR 2016/679), al fine di conformare il vecchio codice deontologico alla normativa europea, ha stabilito di integrare le Regole deontologiche dei giornalisti introducendo la tutela di queste tipologie di informazioni. In questi casi l'essenzialità dell'informazione costituisce l'unica via per pubblicare fatti di interesse pubblico **evitando di rendere identificabile l'interessato e di agevolare la riconducibilità dello stesso in identità collettive soggette a fenomeni discriminatori**.

Significativo in particolare il senso da dare ai cosiddetti **“dati sensibili”** circondati così come erano da particolari cautele che in base al previgente art. 25 del Codice della Privacy, ora abrogato

e confluite nel **titolo XII – Giornalismo, libertà di informazione e di espressione**, agli **artt. 136 e ss. del Codice Privacy**, potevano essere oggetto di trattamento solo con il consenso scritto dell'interessato e previa autorizzazione del Garante anche nei casi della professione giornalistica.

Le modifiche necessarie furono realizzate con il d.lgs. n.171/98 in virtù del quale, salvo che per i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, non risultava più obbligatorio richiedere il consenso dell'interessato al trattamento dei "dati sensibili" o di carattere giudiziario, se l'utilizzo viene ad essere effettuato nell'esercizio della professione giornalistica e **nel rispetto delle relative finalità**.

E così ad oggi l'attuale art. 137 del Codice Privacy, nel segno della continuità rispetto alle modifiche di cui sopra, conferma l'esclusione del necessario consenso del privato al trattamento dei dati particolari purché nel rispetto delle regole deontologiche di cui al successivo art. 139 stesso testo.

Tale intervento legislativo, in virtù proprio delle regole deontologiche sopra richiamate, non ha modificato la necessità di rispettare l'essenzialità dell'informazione riguardo a fatti rilevanti per la comunità, nonché la possibilità di trattare notizie rese note dall'interessato stesso o i suoi comportamenti in pubblico. Nei casi previsti il relativo **trattamento dei dati ed il loro possesso come banca dati da parte del giornalista svolto in conformità del codice di cui ai commi 2 e 3 può essere effettuato anche senza l'autorizzazione del Garante**.

L'Italia, dopo circa dieci anni di gestazione, ha quindi finalmente adeguato la propria normativa a quella degli altri Paesi europei per regolamentare la **raccolta dei dati personali** ed il loro trattamento secondo gli accordi internazionali, in primo luogo la **Convenzione di Strasburgo del 1981**, quindi l'**Accordo di Schengen del 1985** ed infine la **direttiva CEE 95/46**.

Per tutti i dati di cui sopra comunque, sia quelli inerenti alla riservatezza, così come per quelli relativi a aspetti o vicende giudiziarie, l'**art. 59 del Codice della privacy rimanda alla legge sul procedimento, e, nello specifico, al suo art. 24, co VII, in ordine alla valutazione della indispensabilità del dato per la tutela di un diritto interesse diretto concreto ed attuale, laddove nel caso si tratti invece di dati super sensibili della persona, l'accesso è consentito solo e soltanto nei termini previsti dall'art. 60 del Codice stesso, e quindi nei soli casi in cui la situazione giuridicamente rilevante, legittimante l'accesso, sia di rango almeno pari ai diritti del controinteressato, ovvero consista in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale ed inviolabile.**

Nel dettaglio il cronista dovrà innanzi tutto **rendere nota, come detto sopra, la propria identità e professione** nonché informare l'interessato circa le finalità della raccolta dei dati personali, salvo che ciò comporti rischi per la sua incolumità, ovvero che la comunicazione vanifichi l'esito del suo lavoro. Esigenze di correttezza hanno spinto il Garante ad affermare l'impossibilità da parte del giornalista di esimersi dal rispettare tale procedura, in virtù dell'obbligo delle imprese editoriali di **rendere pubblica l'esistenza di archivi redazionali**. **Nessun dovere di comunicazione è stato posto, invece, per le banche dati personali dei cronisti**, tutelate dalla **legge sulla privacy** attraverso la previsione dell'assoluta riservatezza delle fonti fiduciarie (segreto professionale).

Se i dati personali sono raccolti presso **banche dati di uso redazionale**, le imprese editoriali sono così tenute a rendere noti al pubblico, mediante annunci, almeno due volte l'anno, l'esistenza dell'archivio e il luogo dove è possibile esercitare i diritti previsti dalla legge sulla *privacy*, mentre gli **archivi personali dei giornalisti**, comunque funzionali all'esercizio della professione e per

l'esclusivo perseguimento delle relative finalità, sono tutelati, per quanto concerne le fonti delle notizie, ai sensi dell'art. 2 della legge n.69/63 e del Codice *privacy* in termini di “**segreto professionale**”.

E' doveroso evidenziare che la disciplina *privacy* tutela anche la **dignità e i diritti della personalità rispetto al trattamento dei dati personali nei confronti di coloro che sono deceduti**. Al riguardo ricordiamo la poco deontologica pratica di raziare dai social ai fini della pubblicazione le foto dei defunti protagonisti di fatti di cronaca.

Tornando al diritto di *privacy*, il giornalista, nell'esercizio del diritto - dovere d'informazione, è tenuto anche al **rispetto della privata dimora, dei luoghi di cura, di detenzione e di riabilitazione**. Attraverso tale previsione è stato posto quindi un limite all'uso non corretto delle tecniche invasive da parte dei giornalisti, tutelando con maggior rigore la sfera più intima dell'individuo. La dimora privata è un limite anche per la pubblicazione delle foto di un personaggio noto, a maggior ragione lo sarà l'invasione del domicilio di una persona comune. In particolare ai sensi dell'art. 3. del testo in commento sulle Regole deontologiche armonizzate “la tutela del domicilio e degli altri luoghi di privata dimora si estende ai luoghi di cura, detenzione o riabilitazione, nel rispetto delle norme di legge e dell'uso corretto di tecniche invasive”.

Nell'esercitare il diritto - dovere d'informazione, il giornalista "è tenuto a rispettare il **diritto della persona alla non discriminazione per razza, religione, opinioni politiche, sesso, condizioni personali, fisiche e mentali**" (art. 7). Attraverso tale disposizione viene ad essere garantita l'uguaglianza giuridica anche in merito al diritto di cronaca.

Un non facile equilibrio fra informazione e riservatezza è stato raggiunto anche in merito alle **informazioni riguardanti lo stato di salute fisica e mentale**, oggetto di numerosi interventi dell'Autorità Garante. L'articolo 6 ha sancito il necessario rispetto per la dignità, la riservatezza e il decoro personale che il giornalista dovrà mantenere nel diffondere **informazioni su persone malate**. Salva l'essenzialità dell'informazione e la posizione di particolare rilevanza sociale o pubblica dell'interessato, il cronista avrà l'obbligo di astenersi dal pubblicare dati analitici di interesse strettamente clinico, in special modo per i malati gravi o terminali.

3 quater – Diritto di cronaca e diritti patrimoniali

Ma un ulteriore limite infine al diritto di cronaca può anche rinvenirsi al di fuori della sfera della riservatezza o della tutela dei dati sensibili e quindi al di fuori dei diritti personali o morali della persona, in ragione della tutela dei suoi **diritti patrimoniali** come avviene nel **diritto d'autore** o nel **diritto allo sfruttamento economico della propria immagine**.

Quando si parla di diritto all'informazione, al di là del più generale diritto di cronaca bisogna infatti anche tener presente quanto previsto dal **d.lgs. n. 68/2003**, emanato in attuazione della Direttiva 2001/29/CE “sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione”, con il quale sono state introdotte rilevanti novità nel corpo della **l. n. 633/1941 sul diritto d'autore** di cui due riguardano il diritto di cronaca e di critica costituzionalmente garantito.

La nuova normativa tutela infatti ulteriormente il diritto di cronaca, modificando e integrando l'articolo 65 della legge sul diritto d'autore prevedendo espressamente che la riproduzione o comunicazione al pubblico di opere o materiali protetti utilizzati in occasione di avvenimenti di attualità è **consentita ai fini dell'esercizio del diritto di cronaca e nei limiti dello scopo informativo, sempre che si indichi, salvo caso di impossibilità, la fonte, incluso il nome dell'autore, se riportato.**

In tal caso, ossia di personalità famose che fanno della propria immagine e del proprio "personaggio" il vero e proprio valore aggiunto, non si parla solo di riservatezza e diritto alla *privacy*, ma di un vero e proprio diritto di proprietà qui intesa come un bene suscettibile di sfruttamento economico quale "**diritto all'immagine**" per il quale gli **artt. 96 e 97 della legge sul diritto d'autore, prevedono il consenso di queste al fine della pubblicazione o commercio della relativa immagine.**

E' da tenere tuttavia presente che **non occorre però il consenso della persona ritrattata quando la riproduzione dell'immagine è giustificata dalla notorietà o dall'ufficio pubblico ricoperto** o quando la riproduzione è collegata a fatti, avvenimenti, cerimonie di interesse pubblico o **svoltisi in pubblico.** E' proprio quest' ultimo aspetto ad essere alle volte invocato quale elemento di particolare rottura delle norme poste a salvaguardia dell' irrinunciabile diritto alla *privacy* anche di personaggi pubblici.

Nel caso in questione e in altri casi simili la "notorietà" richiesta dalla legge è fuori discussione, anche se è posta quale *condicio sine qua non* la sussistenza del luogo pubblico.

Si deve però notare che una sentenza della Cassazione ha stabilito che l'interesse pubblico non può consistere nella semplice curiosità: siamo di fronte a un chiaro conflitto di diritti: da una parte il diritto dell'interessato di decidere quali suoi dati possano essere trattati, dall'altra il diritto di informare. Decidere quale di essi debba prevalere è impresa immane, soprattutto nel contesto della società dell'informazione.

Ci si può avvicinare a una risposta formulando la domanda in termini diversi: in quale misura una "persona", cui afferisce il diritto alla riservatezza, cessa di essere tale nel momento in cui diventa "personaggio", soggetto nei confronti del quale in determinati casi può prevalere il diritto all'informazione.

Possiamo immaginare **la nascita di un "personaggio"** (e soprattutto di un "personaggio mediatico" di rilievo come il frutto di una sorta di **patto fra tre contraenti**: la persona, i media e il pubblico: un accordo, del quale è parte essenziale la persona interessata che ha tutti i requisiti per suscitare la curiosità del pubblico (ricchezza, fascino, tipo di attività e via discorrendo), che diventa personaggio per una precisa sua volontà. In tal caso bisognerà vedere quali diritti e quali obblighi sono contenuti nelle clausole di questo patto tacito, laddove per il pubblico si ha il diritto di ricevere le informazioni sul personaggio, al quale diritto corrisponde l'onere di acquistare i giornali, per i media il diritto di ottenere le informazioni e il dovere di pubblicarle, al quale corrisponde il dovere del personaggio di fare in modo che esse possano essere raccolte e trattate. Questo non può tuttavia giustificare come vuole in particolare la stampa scandalistica l'inaccettabile conclusione che la persona che accetta di diventare personaggio debba poi rinunciare completamente al suo diritto alla riservatezza e ad avere una propria vita privata, ne può essere la mera curiosità morbosa del pubblico a poter giustificare sempre certe forme di invadenza dei media. Semmai opportuno ricorrere alla *ratio* delle norme sulla tutela della riservatezza, in particolare alla formulazione dell'articolo 7 della direttiva europea secondo la

quale il trattamento di dati personali può essere effettuato soltanto quando la persona interessata ha manifestato il proprio consenso in maniera inequivocabile. Nulla vieta di interpretare questa disposizione in senso opposto: il trattamento dei dati personali non può essere effettuato quando la persona interessata ha manifestato il proprio dissenso in maniera inequivocabile.

E' ormai accettato quindi il principio che nessuno, **neanche un personaggio che richiama un vivo interesse del pubblico, possa essere ripreso a sua insaputa quando si trova in un luogo privato e normalmente non visibile dall'esterno**, come una villa protetta da un alto muro. Il muro costituisce la prova dell'inequivocabile dissenso opposto alla raccolta dei propri dati personali.

Qui emergono ancora una volta i limiti della legge italiana, che preferisce le formalità a discapito dei principi. L'indicazione del testo comunitario viene accolta così: Il trattamento di dati personali da parte di privati o di enti pubblici economici è ammesso solo con il consenso espresso dell'interessato... Il consenso è validamente prestato solo se è espresso liberamente, in forma specifica e documentata per iscritto, e se sono state rese all'interessato le informazioni di cui all'articolo 10. E tutto questo può in molti casi rendere difficile l'applicazione della norma, anche se il principio è chiarissimo.

3 quinquies – I diritti fondamentali del bambino

A parte la riservatezza in generale, la tutela dei dati sensibili ed i diritti patrimoniali, un discorso a parte merita la particolare esigenza della tutela dei minori., fermo restando quanto già anticipato sui minori coinvolti in fatti di cronaca giudiziaria.

In merito a questa, la **Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia** firmata a New York il 20 novembre 1989 prevede che “il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione. Nessun fanciullo potrà essere sottoposto ad interferenze arbitrarie o illegali nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza, né a lesioni illecite del suo onore della sua reputazione. Ogni fanciullo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o atteggiamenti lesivi”.

Posto ciò, nell' ambito dell' attività giornalistica bisognerà allora tener conto che i minori risultano maggiormente **fragili da un punto di vista psicologico** e spesso impegnati in una fase di ricerca della propria identità adulta, trovandosi assai spesso come principali attori sia di **condotte meramente devianti se non costituenti reato**, sia ancora nella veste di **vittime di reato** da parte del mondo adulto come dei loro stessi coetanei.

Per evitare questi rischi se è necessario da una parte che i genitori assicurino sempre ai loro figli un ampio spazio di dialogo, in cui rendersi disponibili non solo a rispondere ad ogni eventuale richiesta di chiarimenti o spiegazioni, dove l' adulto significativo diventi anche suggeritore di esperienze formative e di modalità alternative e costruttive (es. volontariato), ma anche, dall' altra che le altre istituzioni, a partire dalla scuola e dalle associazioni per finire anche ai mezzi di comunicazione di cui essi sono divoratori, facciano la loro parte.

Non è allora un caso quindi che il legislatore, sulla scia della Conferenza di Lanzarote, abbia ritenuto doveroso introdurre norme particolari a presidio della tutela dei minori non soltanto nei casi di reato di maltrattamenti in famiglia, violenza di genere, violenza sessuale e pedopornografia, ma anche solo e soltanto allorchè essi siano meri testimoni di violenze e di alcuni reati perpetrati all'

interno di mura domestiche o in ogni altro luogo come nel caso della ricorrenza dell'aggravante speciale, della cosiddetta **violenza assistita**, allorchè determinati reati vengano posti in essere in presenza di minori e per il solo materiale fatto che siano da questi vissuti.

La necessità di non turbare il loro equilibrio è presente fin dalle originarie previsioni della legge sulla stampa n. 47/48 laddove viene previsto che le disposizioni **dell'art. 528 del Codice penale si applicano anche nel caso di stampati i quali descrivano o illustrino, con particolari impressionanti o raccapriccianti**, avvenimenti realmente verificatisi o anche soltanto immaginari, in modo da poter turbare il comune sentimento della morale o l'ordine familiare o da poter provocare il diffondersi di suicidi o delitti.

Sull'importanza dei media, basti solo soffermarsi su quel particolare aspetto del mondo giovanile e del loro modo di essere nella vita di tutti i giorni, sempre più *online* e sganciato dalla vita reale, onde afferrarne i nuovi terreni da cui muovono le principali insidie. La diffusione preponderante della globalizzazione a cui contribuisce in maniera rilevante l'uso dei *mass media*, delle reti e delle nuove tecnologie nell'ambito della cosiddetta società 2.0, sta comportando infatti un radicale cambiamento nei loro stili di vita con conseguenze frutto di una opportunità che nel suo eccessivo uso distorto comporta inevitabili rischi, comportando la nascita di fenomeni assai assimilabili a quelli che osserviamo in soggetti dipendenti da sostanze psicoattive, dando luogo a forme patologiche ossessivo-compulsive meglio note nella letteratura scientifica come sindrome da **Internet Addiction Disorder**, IAD, che assai spesso riguarda appunto i minori.

Sia pure non ancora suffragata scientificamente, l'affermazione che l'uso eccessivo della rete e dei mezzi di comunicazione di massa esiti in una vera e propria forma di dipendenza alla stregua di un disturbo psichiatrico primario, rimane la posizione più accreditata determinando in ultima analisi interferenze nella vita quotidiana del soggetto, specie se minore, la cui area relazionale rimarrebbe compromessa ed assorbita completamente dall'esperienza virtuale.

In questo caso le conseguenze che possono manifestarsi sono di varia natura e interferiscono nella vita personale a vari livelli, con una riduzione del tempo che il soggetto può avere a disposizione per coltivare le relazioni sociali e familiari, compromettendo in alcuni casi anche le proprie relazioni affettive, distogliendo anche l'attenzione dal lavoro e dalla scuola invalidando il relativo rendimento professionale e scolastico.

Vi è da dire che a fronte di ciò sta anche un mutato assetto normativo che ha finito per recepire anche nell'ordinamento interno, le indicazioni e le determinazioni assunte a livello internazionale dapprima a seguito della Convenzione sui diritti dell'infanzia recepita con la l. n. 176/91 e, successivamente, a seguito della Convenzione del Consiglio d'Europa sottoscritta a Lanzarote il 25 ottobre del 2007, con la legge di ratifica n. 172/2012. E' a seguito di queste che in data 28 gennaio 2014 abbiamo avuto la stipula di un primo Protocollo d'intesa fra il Dipartimento di Pubblica Sicurezza e l'Autorità Garante per i Diritti del Fanciullo che ha portato ad un vero e proprio *Vademecum* operativo per le cosiddette *best practices* ad uso degli operatori e l'adozione per la parte che qui interessa della cosiddetta **Carta di Treviso** per la tutela dell'infanzia e che fa ora parte integrante ed allegata al Testo Unico dei doveri del giornalista.

Già tra le priorità individuate dalla Commissione Europea nel **Libro Bianco sui giovani del 2001** troviamo in evidenza l'ampliamento della partecipazione alla vita civile della comunità e al sistema della democrazia rappresentativa, nonché l'informazione anche sui giornali, finalizzata alla crescita dei giovani in quanto cittadini attivi e responsabili. E tra gli obbiettivi del Piano Giovani non poteva non esserci la necessità di **combattere il disagio giovanile e far crescere la cultura della legalità**. Esiste infatti un'ampia zona d'ombra che intrappola una parte dei giovani, in Italia

come in Europa, in situazioni negative (si parla di vuoto, smarrimento, di solitudine, di vita bassa), quando non di autentico disagio, sofferenza (pensiamo ai disordini alimentari) e comportamenti autodistruttivi. Il suicidio è la seconda causa di morte, per i giovani, dopo gli incidenti stradali.

Atteso quanto sopra, proprio **al fine di tutelarne la personalità e l' armonico sviluppo**, il giornalista ha il dovere di collaborare, **giusto il Decreto Ministero Comunicazioni del 29 novembre 2002, col sistema scolastico per educare i minori a una corretta ed adeguata alfabetizzazione televisiva**, anche con il supporto di esperti di settore. I giornalisti sono quindi chiamati ad un'opera di sensibilizzazione rispetto ai problemi dell'infanzia, coinvolgendo tutte le figure professionali in occasione della preparazione dei palinsesti o delle trasmissioni, nelle forme ritenute più opportune da ciascuna Impresa televisiva.

Ed è ancora lo stesso Regolamento di esecuzione della professione (d.p.r. n. 115/65) a prevedere che il **bambino non possa essere intervistato o impegnato in trasmissioni televisive e radiofoniche** che possano ledere la dignità o turbare il suo equilibrio psico-fisico, né va coinvolto in forme di comunicazioni lesive dell'armonico sviluppo della sua personalità, e ciò a prescindere dall'eventuale consenso dei genitori. Nel caso di comportamenti lesivi o auto lesivi, suicidi, gesti inconsulti, fughe da casa, microcriminalità, ecc., posti in essere da minorenni, fermo restando il diritto di cronaca e l'individuazione delle responsabilità, occorre poi **non enfatizzare quei particolari che possano provocare effetti di suggestione o emulazione**.

La tutela della personalità del minore si estende poi, tenuto conto della qualità della notizia e delle sue componenti, a maggior ragione ai fatti che non siano specificamente reati.

In esito a quanto ulteriormente sancito dalla fondamentale **Carta di Treviso, il diritto del minore alla riservatezza in definitiva deve essere sempre considerato come primario rispetto al diritto di critica e di cronaca** e qualora, per motivi di rilevante interesse pubblico e fermo restando i limiti di legge, il giornalista decida di diffondere notizie o immagini riguardante i minori, dovrà farsi carico della responsabilità di valutare se la pubblicazione sia davvero nell'interesse oggettivo di questi.

Detto divieto diviene poi assai significativo a maggior ragione quando si tratti di minori coinvolti o che abbiano subito violenze o molestie sessuali. Renderli identificabili potrebbe far loro rivivere in pubblico i traumi subiti e pregiudicarne l'armonico sviluppo della personalità. Su questo vale in particolare una apposita pronuncia del Garante il quale ha ulteriormente stabilito che non è sufficiente celare il nome della vittima per evitarne il riconoscimento. Esistono informazioni collaterali che, se riferite, possono causare un'equivalente identificazione.

L'Autorità ha ribadito, pertanto, che il minore ha diritto ad una tutela rafforzata e quindi quando una notizia possa permettere il riconoscimento del minore, deve allora prevalere il diritto alla riservatezza, come stabilito **dall'articolo 7 del codice di deontologia sul trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica**.

Nel caso di bambini malati, feriti o disabili, occorre poi porre particolare attenzione nella diffusione delle immagini e delle vicende al fine di evitare che, in nome di un sentimento pietoso, si arrivi ad un sensazionalismo che finisce per divenire sfruttamento della persona.

Sempre sul tema del rapporto minori e media in ragione della loro tutela secondo la Carta di Treviso, appare pure significativo il dettato della **l. n. 112/2004** la quale impegna **1e emittenti**

televisive a osservare le disposizioni per la tutela dei minori previste dal **Codice di autoregolamentazione TV e minori approvato il 29 novembre 2002.**

Le Imprese televisive si impegnano in tal modo ad assicurare che la partecipazione dei minori alle trasmissioni televisive avvenga sempre con il **massimo rispetto della loro persona**, senza strumentalizzare la loro età e la loro ingenuità, **senza affrontare con loro argomenti scabrosi** e senza rivolgere domande allusive alla loro intimità e a quella dei loro familiari, e ad adottare **sistemi di segnalazione dei programmi di chiara evidenza visiva in relazione alla maggiore o minore adeguatezza della visione degli stessi da parte del pubblico dei minori** all'inizio di ciascun blocco di trasmissione, con particolare riferimento ai programmi trasmessi in prima serata;

Le Imprese televisive si impegnano a far sì che nei programmi di informazione si eviti la **trasmissione di immagini di violenza o di sesso** che non siano effettivamente necessarie alla comprensione delle notizie e a non diffondere nelle trasmissioni di informazione in onda dalle ore 7.00 alle ore 22.30, **sequenze particolarmente crude o brutali o scene che, comunque, possano creare turbamento o forme imitative** nello spettatore minore, ovvero notizie che possano nuocere alla integrità psichica o morale dei minori.

Qualora, per casi di straordinario valore sociale o informativo, la trasmissione di notizie, immagini e parole particolarmente forti e impressionanti si renda effettivamente necessaria, il giornalista televisivo avviserà gli spettatori che le notizie, le immagini e le parole che verranno trasmesse non sono adatte ai minori.

Le Imprese televisive si impegnano infine a dedicare nei propri palinsesti una **“fascia protetta”** di programmazione, tra le ore 16.00 e le ore 19.00, idonea ai minori con un controllo particolare sia sulla programmazione sia sui promo, i *trailer* e la pubblicità trasmessi, e a non mandare in onda pubblicità e auto promozioni che possano ledere l'armonico sviluppo della personalità dei minori o che possano costituire fonte di pericolo fisico o morale per essi stessi dedicando particolare attenzione alla fascia protetta.

Volendo garantire una particolare tutela di questa parte del pubblico che ha minore capacità di giudizio e di discernimento nei confronti dei messaggi pubblicitari e nel riconoscere la particolare validità delle norme a tutela dei minori come esplicitate nel **Codice di autodisciplina pubblicitaria**, promosso dall'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria, le Imprese televisive si impegnano ad accogliere e a rispettare tale disciplina, secondo vari livelli di protezione:

I livello di protezione generale che si applica in tutte le fasce orarie di programmazione. Qui i messaggi pubblicitari non debbono presentare i minori come protagonisti impegnati in atteggiamenti pericolosi (situazioni di violenza, aggressività, auto aggressività, ecc.), ovvero intenti al consumo di alcol, di tabacco o di sostanze stupefacenti, né presentare in modo negativo l'astinenza o la sobrietà dall'alcol, dal tabacco o da sostanze stupefacenti o, al contrario, in modo positivo l'assunzione di alcolici o superalcolici, tabacco o sostanze stupefacenti. Le imprese televisive, da ultimo, non debbono indurre in errore i minori, sulla natura, sulle prestazioni e sulle dimensioni del giocattolo;

Il livello di protezione rafforzata che si applica nelle fasce di programmazione in cui si presume che il pubblico di minori all'ascolto sia numeroso, ma supportato dalla presenza di un adulto (fasce orarie dalle 7.00 alle ore 16.00 e dalle 19.00 alle ore 22.30). Durante la fascia di protezione rafforzata non saranno trasmesse pubblicità direttamente rivolte ai minori, che contengano situazioni che possano costituire pregiudizio per l'equilibrio psichico e morale dei

minori (ad es. situazioni che inducano a ritenere che il mancato possesso del prodotto pubblicizzato significhi inferiorità oppure mancato assolvimento dei loro compiti da parte dei genitori; situazioni che violino norme di comportamento socialmente accettate o che screditino l'autorità, la responsabilità e i giudizi di genitori, insegnanti e di altre persone autorevoli; situazioni che sfruttino la fiducia che i minori ripongono nei genitori e negli insegnanti; situazioni di ambiguità tra il bene e il male che disorientino circa i punti di riferimento ed i modelli a cui tendere; situazioni che possano creare dipendenza affettiva dagli oggetti; situazioni di trasgressione; situazioni che ripropongano discriminazioni di sesso e di razza, ecc.);

III livello di protezione specifica che si applica nelle fasce orarie di programmazione in cui si presume che l'ascolto da parte del pubblico in età minore non sia supportato dalla presenza di un adulto (fascia oraria di programmazione dalle 16.00 alle 19.00 e all'interno dei programmi direttamente rivolti ai minori). Qui i messaggi pubblicitari, le promozioni e ogni altra forma di comunicazione commerciale pubblicitaria rivolta ai minori dovranno essere preceduti, seguiti e caratterizzati da elementi di discontinuità ben riconoscibili e distinguibili dalla trasmissione, anche dai bambini che non sanno ancora leggere e da minori disabili. In questa fascia oraria si dovrà evitare la pubblicità in favore di: bevande superalcoliche e alcoliche, queste ultime all'interno dei programmi direttamente rivolti ai minori e nelle interruzioni pubblicitarie immediatamente precedenti e successive;

A prescindere dalle previsioni di cui sopra, rimane comunque da dire che l'attuazione alla disciplina del Codice è affidata a un **“Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Tv e minori”** incaricato anche di raccogliere eventuali denunce da parte degli utenti che potranno essere inviate allo specifico fine di consentire all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'esercizio dei poteri alla stessa attribuiti ai sensi dell'art. 15, comma 10, della l. n. 223/90 e dell'art. 1, comma 6, lett. b), n. 6, con riferimento alla emanazione delle sanzioni previste da tale ultima disposizione al punto 14 e ai commi 31 e 32 dell'art. 1 della stessa legge 249/97.

Il Comitato, d'ufficio o su denuncia dei soggetti interessati, verifica, quindi con le modalità stabilite nel Regolamento, le violazioni del Codice e, qualora accerti la violazione del Codice, adotta una risoluzione motivata e determina, tenuto conto della gravità dell'illecito, del comportamento pregresso dell'emittente, dell'ambito di diffusione del programma e della dimensione dell'impresa, le modalità con le quali ne debba essere data notizia.

Il Comitato può inoltre ingiungere all'emittente, qualora ne sussistano le condizioni, di modificare o sospendere il programma o i programmi indicando i tempi e le modalità di attuazione, ovvero ingiungere all'emittente di adeguare il proprio comportamento alle prescrizioni del Codice indicando i tempi e le modalità di attuazione.

4 – Il Testo Unico dei doveri del giornalista ed il Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica

Al termine della disamina delle norme e dei principi che regolano l'attività giornalistica ed i limiti posti a vario titolo al diritto di cronaca, ragioni di esaustività rendono utile tracciare le disposizioni al riguardo che sono state riportate nel **“Testo Unico dei doveri del giornalista”** approvato dal Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti da ultimo nel mese di gennaio 2016 ed il **“Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica”**

di cui al provvedimento del Garante della *Privacy* in data 29 luglio 98 e riportato, come già detto, in allegato A del relativo Codice di cui al d.lgs. n. 196/2003.

Partendo dal **Testo Unico**, vi è da dire che in esso sono confluiti tutti i principi ed i regolamenti che regolano l'attività giornalistica a fronte di *status* e situazioni particolari fino ad allora racchiusi nel tempo in vari Codici di autoregolamentazione o Carte dei diritti alcune delle quali sono state recepite per intero in esso quali allegati.

Il predetto Testo, nasce dall'esigenza di armonizzare i precedenti documenti deontologici al fine di consentire una maggiore chiarezza di interpretazione e facilitare l'applicazione di tutte le norme, la cui inosservanza può determinare la responsabilità disciplinare dell'iscritto all'Ordine.

Il Testo approvato recepisce pertanto i contenuti della Carta dei doveri del giornalista della Carta dei doveri del giornalista degli Uffici stampa, della Carta dei doveri dell'informazione economica, della Carta di Firenze, della Carta di Milano, della Carta di Perugia, della Carta di Roma, della Carta di Treviso, della Carta informazione e pubblicità, della Carta informazione e sondaggi del Codice di deontologia relativo alle attività giornalistiche in materia di cronaca giudiziaria nelle trasmissioni radiotelevisive ed infine del Decalogo del giornalismo sportivo.

Si tratta per il vero di un Testo riassuntivo e non innovativo in quanto nulla aggiunge rispetto a quanto già previsto nei precedenti documenti in termini di diritti e doveri del giornalista sinteticamente espressi all'art. 2 della l. n. 69/63, e costituisce **vera e propria fonte secondaria del sistema giuridico**, in base alla quale anche i giudici decidono della legittimità o meno di un determinato trattamento di dati personali effettuato per finalità giornalistica.

In virtù di ciò, fatta la premessa che il trattamento dei dati anche sensibili o giudiziari operato dal giornalista è sostanzialmente libero e non necessita di preventivo consenso dall'interessato, fa comunque discendere la liceità della condotta dalla sussistenza dei requisiti della **correttezza della modalità di raccolta dei dati (principio di liceità)** e della **diffusione di essi nei limiti dell'essenzialità (principio di essenzialità) dell'informazione** riguardo a fatti di pubblico interesse all'informazione.

Essendo il giornalista responsabile verso l'opinione pubblica che ha il diritto di essere informata, ricadrà tuttavia su di lui l'onere di valutare *prima facies* se la pubblicazione dei relativi dati sia lecita o meno, nel rispetto della dignità della persona.

Si è già detto intorno al rispetto del principio di essenzialità dell'informazione e della **tutela del segreto professionale** giusti gli **artt. 200 del codice di procedura penale, e 138 del Codice Privacy**, in ordine al diritto del giornalista professionista iscritto all'albo di astenersi dal divulgare il nome delle fonti della notizia.

Al riguardo è tuttavia da tener ben presente che se le suddette informazioni risulteranno indispensabili ai fini della prova del reato per cui si procede, e la loro veridicità può essere accertata solo attraverso l'identificazione della fonte della notizia, il giudice potrà sempre ordinare al giornalista di indicare la fonte.

Sempre per quanto concerne la cronaca giudiziaria, al di là del generale divieto di violare il **segreto istruttorio (art. 329 c.p.p.)**, in virtù del Testo Unico, rimangono fermi gli obblighi specifici di riservatezza ad esempio nel **divieto di pubblicare l'identità delle vittime di violenza sessuale** (art. 734 c.p.p.), e nel divieto ex art. 114, co. 6, c.p.p. di pubblicare elementi che anche indirettamente possano portare alla loro identificazione.

Nella pubblicazione di dati relativi ad arresti e condanne, il rispetto del principio dell'essenzialità dell'informazione è decisivo. Occorre valutare attentamente quali sono i dati davvero rilevanti per il pubblico e limitarsi a pubblicare questi. I nomi degli indagati e degli arrestati possono essere pubblicati se vi è interesse pubblico e se non esistono specifici divieti di identificazione (ad esempio imposti dal giudice), in particolare con riferimento alla vittime (es. minori, vittime di violenza sessuale). Occorre però che la notizia sia stata lecitamente acquisita (ad esempio da una parte che ha già legale conoscenza dell'atto). Il giornalista deve sempre valutare l'opportunità della diffusione del dato, in considerazione del fatto che ci si trova in una fase iniziale del procedimento.

Occorre inoltre rispettare il principio di non colpevolezza, per cui sarà necessario chiarire bene lo stato nel quale si trova il procedimento giudiziario. Ad esempio, il Garante ha vietato la pubblicazione delle foto segnaletiche (vedi provvedimento del Garante) in considerazione dello stato del procedimento, in una fase del tutto iniziale. Allo stesso modo come già detto, è vietata la pubblicazione di immagini di persone con le manette ai polsi.

La diffusione dei nomi di persone condannate e dei destinatari di provvedimenti giurisdizionali si inquadra invece nel generale regime di pubblicità, per cui potranno essere pubblicati i dati del condannato: l'identità, l'età, la professione, il capo di imputazione e la condanna irrogata ad una persona maggiorenne ove risulti la verità dei fatti, la forma civile dell'esposizione e la rilevanza pubblica della notizia. Il giornalista dovrà verificare volta per volta se la pubblicazione dei dati identificativi del condannato può comportare l'identificazione dell'eventuale vittima del reato o di altre persone meritevoli di tutela (e quindi rischi per questi soggetti). La scelta dei dati da pubblicare dovrà essere improntata a maggiore riservatezza nel caso in cui la vittima ha subito conseguenze di carattere permanente sulla salute, fisica o psicologica, o quando si tratta di episodi di cronaca del passato (diritti all'oblio per evitare il riproporsi della sofferenza patita).

Il giornalista dovrà anche tenere conto dell'eventuale volontà della vittima del reato, in merito alla non pubblicazione dei propri dati, in considerazione del fatto che è ammissibile opporsi a questa.

Ancora riguardo ai nomi di familiari e conoscenti di persone interessate da vicende giudiziarie, il giornalista dovrà generalmente astenersi dal diffondere nomi o dati di persone che non risultano coinvolte nelle indagini e che appaiano collegati ai protagonisti solo in ragione di precedenti relazioni sentimentali o di mere circostanze di fatto.

Altro tema scottante sottoposto ad un ricorrente ed incessante dibattito è quello della **pubblicazione delle intercettazioni telefoniche o ambientali**, soprattutto per quegli stralci che non hanno nulla a che fare con il reato per cui si procede o relative a condotte penalmente irrilevanti. Qui i giornalisti sono tenuti a selezionare il materiale da pubblicare alla luce del principio di essenzialità dell'informazione, evitando riferimenti a persone non interessate ai fatti e comunque garantendo sempre la dignità delle persone. Per quanto riguarda le persone note al pubblico, o che rivestono una posizione di particolare rilevanza sociale o pubblica, è evidente che abbiano una tutela ridotta della privacy, ma comunque deve essere rispettata la loro sfera privata con riferimento ai dati che non hanno alcun rilievo sul loro ruolo o sulla loro vita pubblica. Sul tema il Garante ha pubblicato un provvedimento generale che riepiloga i limiti posti dalla legge e dal Codice deontologico alla pubblicazione delle intercettazioni.

In ordine alla **tutela del domicilio e l'uso di tecniche invasive**, la normativa in materia cerca di bilanciare l'uso di tecniche aggressive (es. il teleobiettivo) con la tutela dei diritti delle persone, e in particolare del domicilio e dei luoghi di privata dimora. Riprendere immagini all'interno di luoghi di privata dimora è vietato dalla legge, in considerazione dell'inviolabilità del domicilio, seppure il

Garante ha però ritenuto pubblicabili le foto riprese in luoghi liberamente osservabili dall'esterno come una finestra o un balcone.

Per quanto concerne invece i **diritti del malato** sanciti nella **Carta di Perugia**, sottoscritta il 11 gennaio 1995, ora confluita nel Testo Unico, l'informazione e la divulgazione deve contenere tutti gli elementi necessari a non creare false aspettative nei malati e negli utenti, e devono essere distinte in maniera evidente e inequivocabile da ogni possibile forma di pubblicità sanitaria. Le notizie riguardanti le prestazioni erogate da singoli o da strutture devono essere complete ed esaurienti e comunque fornite da responsabili o da persone da essi delegate.

Vengono in definitiva salvaguardati e vi è il dovere di salvaguardare i diritti e la dignità delle persone malate o con disabilità siano esse portatrici di menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali, in analogia con quanto già sancito per i minori dalla Carta di Treviso. Dovrà perciò essere evitato nella pubblicazione di notizie su argomenti scientifici un sensazionalismo che potrebbe far sorgere timori o speranze infondate, ovvero diffondere notizie sanitarie se non previo la verifica con autorevoli fonti scientifiche.

Altri divieti riportati nel Testo Unico sono quelli concernenti i nomi di persone malate di Hiv, i nomi delle donne che interrompono la gravidanza, le generalità di minori coinvolti in procedimenti giudiziari (art. 13 c.p.p., e art. 50 Cod. *Privacy*), ecc.

Diversamente dai diritti del malato, altra fascia di persone socialmente deboli e quindi da salvaguardare sono il popolo dei **migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo** per i quali è stata adottata la **Carta di Roma**, approvata il 12 giugno 2008 dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti e dalla Federazione nazionale della stampa, condividendo le preoccupazioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Si tratta di un protocollo deontologico nel quale viene richiamato il dovere di tener conto del danno che può essere arrecato da **comportamenti superficiali e non corretti, che possano suscitare allarmi ingiustificati**, mediante il rispetto della verità e con la maggiore accuratezza possibile adottando termini giuridicamente appropriati seguendo le indicazioni del **Glossario**, allegato Testo Unico dei doveri del giornalista, sempre al fine di restituire al lettore ed all'utente la massima aderenza alla realtà dei fatti, evitando l'uso di termini impropri, tutelando i richiedenti asilo, i rifugiati, le vittime della tratta ed i migranti che scelgono di parlare con i giornalisti, adottando quelle accortezze in merito all'identità ed all'immagine che non consentano l'identificazione della persona. Inoltre, il giornalista dovrà tenere presente che chi proviene da contesti socioculturali diversi, nei quali il ruolo dei mezzi di informazione è limitato e circoscritto, può non conoscere le dinamiche mediatiche e non essere quindi in grado di valutare tutte le conseguenze dell'esposizione attraverso i media.

Il giornalista in definitiva dovrà fornire analisi qualitative e quantitative dell'immagine di richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti, con la maggiore accuratezza e prudenza possibile nei vari mezzi d'informazione ad enti di ricerca che si occupano appunto di discriminazioni razziali, xenofobia ed intolleranza.

Altro settore in cui viene richiamata la particolare attenzione e professionalità del giornalista nel momento in cui fa informazione è nella cosiddetta **informazione di carattere economica**. Anche qui esigenze di una corretta informazione scevra da interessi di parte, implica che nel caso di articoli che contengano raccomandazioni d'investimento elaborate dallo stesso giornale va espressamente indicata l'identità dell'autore della raccomandazione (sia esso un giornalista interno o un collaboratore esterno) che, in esito alla **Carta dei doveri dell'informazione economica** sussunta nella decisione del Consiglio Nazionale il 28 marzo 2007, è tenuto ad includere un rinvio ad apposito sito internet o altra fonte che consenta la consultazione della Carta medesima. Occorre inoltre, nel rispetto delle norme deontologiche già in vigore sulla affidabilità e

sulla pubblicità delle fonti, che per tutte le proiezioni, le previsioni e gli obiettivi di prezzo di un titolo, siano chiaramente indicate le principali metodologie e ipotesi elaborate nel formularle e utilizzarle.

Quanto sopra considerando quanto sia ben nota la forza suggestiva di determinate informazioni ad alterare il cosiddetto *price sensitivity*, secondo quegli stessi parametri che stanno alla base del diritto penale dell' economia laddove prende in considerazione le figure penali dell' aggio e dell' insider trading che pongono in rilievo la commercializzazione dell' informazione privilegiata o la manipolazione del mercato attraverso operazioni fasulle o sospette per le quali la stampa può finire per fare una indebita cassa di risonanza.

Altro tema assai caldo che riguarda i media è quello rappresentato dalla **comunicazione nello sport e dal giornalismo sportivo**, attese le non irrilevanti responsabilità da parte dei media a corroborare climi di esasperazione tra i tifosi e forme di vittimismo o patite ingiustizie che valgono appunto a fomentare forme di intolleranza, antisportività se non di violenza.

Di qui l' adozione, sulla scia di un apposito decreto ministeriale del cosiddetto **Decalogo del giornalismo sportivo**, approvato dal CNOG all' unanimità il 30.3.2009 ed ora allegato anche al Testo Unico dei doveri, laddove è maturata l' esigenza di una definizione specifica di norme di comportamento. In particolare per le possibili conseguenze che l' informazione sugli avvenimenti sportivi, specie se caratterizzata da enfasi o drammatizzazioni, può concorrere a provocare.

In piena conformità con la Carta dei Doveri, che contiene i fondamentali riferimenti deontologici della professione, si è ritenuto così di esplicitare in modo sintetico alcune norme dedicate espressamente al giornalismo sportivo.

Il giornalista sportivo non realizza articoli o servizi che possano procurare profitti personali; rifiuta e non sollecita per sé o per altri trattamenti di favore, ovvero rifiuta rimborsi spese, viaggi vacanze o elargizioni varie da enti, società e dirigenti; non fa pubblicità, nemmeno nel caso in cui i proventi siano devoluti in beneficenza.

Il giornalista sportivo evita di favorire tutti gli atteggiamenti che possono provocare incidenti, atti di violenza, o violazioni di leggi e regolamenti da parte del pubblico o dei tifosi. Il giornalista sportivo non usa espressioni forti o minacciose, sia orali che scritte, e assicura una corretta informazione su eventuali reati che siano commessi in occasione di avvenimenti agonistici.

Il giornalista sportivo conduttore di programma si dissocia immediatamente, in diretta, da atteggiamenti minacciosi, scorretti, litigiosi che provengano da ospiti, colleghi, protagonisti interessati all' avvenimento, interlocutori telefonici, via internet o sms.

Un discorso analogo, giusto il **d.lgs. n. 74/92** (come modificato dal decreto legislativo 25 febbraio 2000, n.67 e dalla legge 6 aprile 2005, n.49) riguarda la cosiddetta **pubblicità ingannevole** e le sue conseguenze. Anche qui i soggetti che esercitano un' attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, i consumatori e, in genere, gli interessi del pubblico esigono un' informazione corretta che sia bene distinta rispetto al mero messaggio pubblicitario che deve essere ben identificato come tale rispetto alla pura informazione. La pubblicità, distinta rispetto all' informazione, seppure contenga ovviamente una legittima esaltazione del prodotto di riferimento (il cosiddetto *dolus bonus* della pubblicità), non può tuttavia contenere informazioni assolutamente false e fuorvianti rispetto alle reali caratteristiche del prodotto che non deve quindi trattarsi di *aliud pro alio*, e, soprattutto, rispettare e stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa. La pubblicità deve essere in buona sostanza palese, veritiera e corretta; in particolare, la pubblicità a mezzo di stampa deve essere distinguibile dalle altre forme di comunicazione al pubblico, con modalità grafiche di evidente percezione ed è vietata ogni forma di pubblicità subliminale.

Per quanto riguarda invece il **Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica** in allegato A al Codice *privacy* in alcuni aspetti formali modificato alla luce delle recenti modifiche susseguitesesi all' approvazione del Regolamento UE del 2016 e relativa legge di recepimento, questi ovviamente non fa che riportare a sua volta i principi appena sopra trattati in materia di rispetto della persona umana e della sua vita privata.

Consta di tredici articoli a partire dai principi generali nei quali viene sostanzialmente ribadito che in virtù dell' art.21 Cost. la professione giornalistica viene svolta senza autorizzazioni o censure e quindi tutelata anche la relativa raccolta di dati ed informazioni che si differenzia nettamente dal trattamento di dati personali ad opera di banche dati di altri soggetti. Fermo restando l' obbligo del giornalista di rendere nota la propria identità e professione, salvo che ciò comporti rischi per la sua incolumità o renda altrimenti impossibile l' esercizio della funzione informativa, devono comunque essere rese note le banche dati di uso redazionali mediante annunci, almeno due volte l'anno, e il luogo dove è possibile esercitare i diritti previsti dalla legge *privacy*, Fanno eccezione gli archivi personali dei giornalisti, tutelati, per quanto concerne le fonti delle notizie, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 69/1963 e dalle stesse previsioni del Codice Privacy.

Il Codice di deontologia passa poi a prescrivere norme di tutela della persona e del proprio domicilio esteso ai luoghi di cura, detenzione o riabilitazione, nel rispetto delle norme di legge e dell'uso corretto di tecniche invasive; l' obbligo di rettifica senza ritardo errori e inesattezze; la tutela di dati sensibili come quelli atti a rivelare origine razziale ed etnica, convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, opinioni politiche, adesioni a partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché dati atti a rivelare le condizioni di salute e la sfera sessuale, attraverso una effettiva verifica della sussistenza dell' interesse alla notizia (che non deve essere la soddisfazione della mera curiosità) ed il rispetto dell'essenzialità dell'informazione, evitando riferimenti a congiunti o ad altri soggetti non interessati ai fatti. La sfera privata delle persone note o che esercitano funzioni pubbliche deve quindi essere rispettata se le notizie o i dati non hanno alcun rilievo sul loro ruolo o sulla loro vita pubblica.

A maggior ragione vengono ribadite le norme a tutela dei minori coinvolti in fatti di cronaca, dei quali come più volte detto non vanno pubblicati i nomi nè particolari in grado di condurre alla loro identificazione considerando che il diritto del minore alla riservatezza deve essere sempre considerato come primario rispetto al diritto di critica e di cronaca secondo i principi e i limiti stabiliti dalla "Carta di Treviso".

All' art. 8 viene poi stabilito che salva l'essenzialità dell'informazione, il giornalista non fornisce notizie o pubblica immagini o fotografie di soggetti coinvolti in fatti di cronaca lesive della dignità della persona, nè si sofferma su dettagli di violenza, a meno che ravvisi la rilevanza sociale della notizia o dell'immagine.

Il Codice prosegue e conclude con prescrizioni volte alla tutela del **diritto alla non discriminazione**, alla tutela della **dignità delle persone malate**, della **sfera sessuale della persona** e del **diritto di cronaca nei procedimenti penali** di cui si è già detto prevedendo nel caso del mancato rispetto l' applicazione delle **sanzioni disciplinari**, di cui al titolo III della legge n. 69/1963.

5 – *Diritto di cronaca vrs privacy: gli strumenti di tutela dei privati*

Il fondamento ed il riconoscimento costituzionale di un diritto soggettivo pieno per quanto concerne i diritti della persona è tale che lo stesso ordinamento riconosce una serie di strumenti di tutela nella disponibilità dei privati eventualmente lesi da un uso illegittimo del diritto di cronaca sia di natura civilistica, sia, non senza criticità, di natura penale e, da ultimo, in via amministrativa disciplinare da parte dello stesso Consiglio dell'Ordine.

E' quindi un fondamento di diritto che oltre la responsabilità penale per i reati a mezzo stampa, e quindi anche di quelli come l'ingiuria sanzionati ora con sanzione pecuniaria civile, l'art. 11 della l. n. 47/48 sottolinea specificamente la **tutela in sede civile** prevedendo appunto la **responsabilità ex art. 2043 cc**, in solido, degli autori del reato, del proprietario della pubblicazione e dell'editore.

In esito a quanto previsto dallo stesso art. 11 della legge sulla stampa n. 47/48 sulla responsabilità civile, sono quindi **civilmente responsabili**, in solido con gli autori del reato e fra di loro, il proprietario della pubblicazione e l'editore. Nel caso di **diffamazione** commessa col mezzo della stampa, il successivo art. 12 del medesimo testo prevede poi la **riparazione pecuniaria alla persona offesa** che potrà chiedere, oltre **il risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 185 del Codice penale**, una somma a titolo di riparazione determinata in relazione alla gravità dell'offesa ed alla diffusione dello stampato ed inoltre, a parte il risarcimento e alle restituzioni del danno, anche la possibilità al diffamato di chiedere la **rettifica** (diritto di rettifica).

Qualcuno sempre in sede civile parla anche di **risarcimento dei danni ai sensi dell'articolo 2050 del codice civile** (danno causato a seguito di svolgimento di attività pericolosa).

A prescindere dalla tutela in sede civile e quindi in termini di risarcimento del danno, rimangono ovviamente fermi i possibili reati che possano essere commessi nell'esercizio illecito del diritto di cronaca, laddove esso non sconti la **scriminante di cui all'art. 51 c.p.** in materia di "esercizio del diritto o adempimento del dovere" tra cui appunto rientra il legittimo diritto di cronaca.

A parziale attenuazione della **tutela penale**, vi è comunque da dire che il **d.lgs. n. 171/98** ha tuttavia eliminato le conseguenze penali già previste dal **Codice privacy** in caso di mancato rispetto del Codice deontologico in tema di **diffusione illegittima di dati sensibili**, ribadendo, tuttavia, la necessità che esso sancisca garanzie puntuali in relazione alla differente tipologia dei dati arbitrariamente diffusi rispetto alla generalità delle altre informazioni personali.

Riassumendo, la protezione legislativa dell'onore e della reputazione della persona è quindi attualmente rimessa in primo luogo alle ordinarie e comuni fattispecie penali, quali l'**ingiuria**, già sanzionata ex **art. 594 c.p.** ed ora depenalizzata in virtù del d.lgs. n. 7/2016 in illecito civile con sanzione pecuniaria da euro 100 ad euro 8.000, e la **diffamazione** di cui **all'art. 595 c.p.** prevista nella forma più aggravata della **diffamazione a mezzo stampa**. Per quest'ultima l'**art. 596 bis** estende la punibilità anche al direttore, al vice direttore responsabile, all'editore e allo stampatore in virtù dei reati di cui agli artt. **57, 57 bis, 58 e 58 bis c.p.** tutti relativi rispettivamente ai **reati commessi col mezzo della stampa periodica, stampa non periodica e clandestina**, la cui punibilità e relativa procedibilità è sempre rimessa alla proposizione di querela, istanza o richiesta di parte.

Per quanto concerne il direttore si concretizza in tal caso una vera e propria *culpa in vigilando* in allorché siano omessi quei necessari controlli sul contenuto dello stampato necessario appunto ad evitare il verificarsi dell' evento.

L' **ingiuria** consiste appunto nell' **offesa all' onore** ed al decoro di una persona, laddove la **diffamazione** è in relazione all' **offesa della reputazione** di un determinato soggetto operato attraverso la comunicazione "a più persone".

L' **offesa è aggravata nel caso dell' attribuzione di un fatto determinato** sul quale l' **art. 596 c.p.** esclude generalmente la cosiddetta "prova liberatoria" (*exceptio veritatis*) di cui diremo, che viene comunque sempre ammessa nel procedimento penale qualora la persona offesa sia un pubblico ufficiale ed il fatto sia in relazione con le sue funzioni, se per il fatto attribuito sia in corso un procedimento penale ovvero in ultima analisi sia lo stesso querelante a richiedere formalmente che il giudizio si estenda ad accertare la veridicità o la falsità del fatto attribuito.

Un filone giurisprudenziale ormai consolidato dalla Corte di Cassazione ritiene infatti che il reato di diffamazione non sussista, e quindi prevalga la libertà di informazione, *sub specie* di **diritto di critica**, nel caso in cui il fatto diffamatorio presenti tuttavia questi requisiti: sia determinato e vero in relazione al contesto in cui si pronunciano le frasi offensive 2) rilevi la c.d. *exceptio veritatis* anzidetta, ossia la verità dei fatti esposti (oggettiva o anche soltanto putativa, purché, in quest'ultimo caso, frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca); sussista infine un'utilità sociale della notizia e quindi un effettivo interesse alla sua conoscenza e l'esposizione del fatto stesso sia corretta in modo che siano evitate gratuite aggressioni all' altrui reputazione.

Da rilevare in tema di diffamazione a mezzo stampa che **il diritto di critica si differenzia da quello di cronaca** essenzialmente in quanto il primo non si concretizza, come l'altro, nella narrazione di fatti, bensì nella espressione di un giudizio o, più genericamente, di un'opinione che, come tale, non può pretendersi rigorosamente obiettiva, posto che la critica, per sua natura, non può che essere fondata su una interpretazione, necessariamente soggettiva, di fatti e comportamenti; ne consegue che l'esercizio di un tale diritto non può trovare altro limite che non sia quello dell'interesse pubblico e sociale della critica stessa, in relazione all'idoneità delle persone e dei comportamenti criticati a richiamare su di sé una comprensibile e oggettivamente apprezzabile attenzione dell' opinione pubblica.

Un orientamento pertanto quello della Corte di Cassazione nella sua funzione nomofilattica, che offre quindi una garanzia privilegiata al diritto di cronaca fondato sulla scriminante di cui all' art. 51 c.p. (esercizio di un diritto o adempimento di un dovere) cui si è richiamata espressamente anche la Corte Costituzionale nell' affrontare questo tema con la sentenza n. 175 del 1971. Questa linea non è ovviamente scevra da alcuni limiti tra i quali il criterio della determinatezza e della verità del fatto diffamatorio i quali, stante l' absolutezza della loro enunciazione e la difficoltà del loro accertamento in concreto, offre ragione degli ampi e quindi ritenuti eccessivi margini di discrezionalità all' interprete anche in tema di effettivo interesse sociale alla conoscenza del fatto. E' in ultima analisi la ricerca della sussistenza del requisito della forma civile nell'esposizione dei fatti e nella loro valutazione, altrimenti detta di **continenza formale**, ad offrire i maggiori margini di perplessità.

Non ricorre ovviamente quest'ultima condizione quando la critica appare palesemente eccedente rispetto allo scopo informativo da conseguire, difetti di serenità e di obiettività, calpesti quel minimo di dignità cui ogni persona ha sempre diritto, ed infine non appaia improntata a leale chiarezza. La continenza è quindi in definitiva la condizione alla quale viene ancorato il legittimo esercizio del diritto di cronaca e di critica intendendola qui come moderazione,

proporzione e misura in relazione alle modalità espositive della notizia. La serenità dell'esposizione va però intesa non in senso assoluto ma in senso relativo, non venendo considerati offensivi toni aspri e polemici che rientrino nel costume corrente.

In ogni caso l'esposizione della notizia non deve mai rivestire carattere ingiurioso e non deve risolversi in una incivile denigrazione dell'altrui personalità con attribuzioni indirette o subdole allusioni.

Il giudice chiamato pertanto a valutare la sussistenza o meno del reato di diffamazione da parte di un giornalista ai danni di una persona, dovrà valutare con ragionevolezza il bilanciamento tra il diritto di cronaca (diritto ad informare e diritto ad essere informati) e il diritto al rispetto della reputazione.

Per ragioni di completezza, e per concludere in tema di reati a mezzo stampa, resta da dire poi che le disposizioni di cui all' **art. 528 c.p.** sulle **pubblicazioni e sugli spettacoli osceni**, si applicano anche alle pubblicazioni destinate ai fanciulli ed agli adolescenti quando le pubblicazioni per la sensibilità di questi possano risultare idonee ad offendere il loro sentimento morale o a costituire per questi un incitamento alla corruzione, al delitto o al suicidio. Queste previsioni si applicano altresì giusta l. 47/48 anche alle **pubblicazioni a contenuto impressionante o raccapricciante**.

6 – La tutela amministrativa: l' azione disciplinare

La tutela amministrativa e quindi l' azione disciplinare nei confronti degli iscritti all' Albo per fatti o azioni non corrispondenti al decoro e alla dignità professionale è rimessa in autodichia allo stesso ordine regionale e nazionale dei giornalisti giusto l' art. 48 del Titolo 3 della legge n. 69/63.

La competenza è in primo grado rimessa al Consiglio dell' Ordine regionale presso il quale il soggetto incolpato risulta iscritto o di altro Consiglio designato dal Consiglio nazionale qualora l' incolpato risulti membro del Consiglio naturale cui appartiene.

Le sanzioni previste sono quelle dell' **avvertimento** (mero richiamo), nei casi di lieve entità, la **censura** (richiamo formale) nei casi più gravi, la **sospensione dall' esercizio della professione** (per un periodo non inferiore a due mesi e non superiore ad un anno) nei casi in cui la condotta abbia compromesso la dignità professionale ed infine la **radiazione dall' Albo**.

La sanzione espulsiva potrà essere disposta nel caso in cui **la condotta dell' iscritto “abbia gravemente compromesso la dignità professionale** fino a rendere incompatibile con la dignità stessa la sua permanenza nell' Albo”.

Le garanzie del **giusto procedimento** sono assicurate attraverso la contestazione degli addebiti, l' assunzione delle controdeduzioni dell' incolpato citato a comparire avanti al Consiglio previo assegnazione di un “termine a difesa” non inferiore a trenta giorni, l' adozione della delibera del Consiglio di disciplina dell' Ordine previo voto segreto dei componenti il Consiglio, la notifica all' incolpato.

Si applicano gli **artt. 51 e 52 del codice di procedura civile** per le ipotesi di **astensione e ricusazione** in presenza di cause di conflitto di interesse tra membri giudicanti ed incolpato o legittimi poteri di ricusazione da parte dell' incolpato nella misura in cui vi siano situazioni pregiudizievoli dell' assoluta trasparenza e/o imparzialità del giudice naturale.

La condotta dell' incolpato si **prescrive** nel termine di cinque anni dal fatto ed è ammessa la **sospensione del procedimento** e dei relativi termini in presenza di un contestuale procedimento penale al termine del quale il procedimento dovrà riprendere il suo corso.

E' ammessa una sorta di **riabilitazione** nei casi di radiazione decorso un termine di cinque anni previo richiesta di riammissione su cui delibera il Consiglio regionale o interregionale.

Dei **mezzi di gravame** sono ammessi contro il provvedimento sanzionatorio attraverso il **ricorso gerarchico** al Consiglio Nazionale entro trenta giorni dalla notifica da parte del soggetto oblato ovvero da parte del pubblico ministero competente al quale le sanzioni di espulsive devono essere comunicate ai sensi dell' art. 44 della legge n. 69/63.

Prima di deliberare sui ricorsi in materia disciplinare il Consiglio Nazionale ai sensi dell' art. 61 stesso testo è tenuto comunque a sentire al riguardo il pubblico ministero che esprimerà il relativo parere.

La **decisione del ricorso** è comunicata entro trenta giorni all' interessato, al Consiglio dell' Ordine che ha emesso la deliberazione in primo grado e al Procuratore generale presso la Corte di appello nel cui distretto ha sede il Consiglio.

La suddetta decisione nei trenta giorni potrà quindi a sua volta essere **impugnata** innanzi al Tribunale del capoluogo del distretto ove ha sede il Consiglio regionale giudicante in primo grado.

Avverso la sentenza di primo grado del Tribunale è infine ammesso un ulteriore **ricorso alla Corte di Appello** il cui collegio è integrato da un giornalista e da un pubblicista nominati in numero doppio dal Presidente della Corte di appello all' inizio di ogni quadriennio.

Sia Tribunale che Corte di appello decidono in Camera di Consiglio sentiti il pubblico ministero e gli interessati.

Avverso le sentenze della Corte di appello e quindi delle varie decisioni di merito, è ovviamente ammesso ricorso per Cassazione, ovviamente qui per soli motivi di legittimità ai sensi dell' art. 360 del Codice di procedura civile.

Mauro mancini proietti
mancini proietti@unisi.it