



**FEDERAZIONE ITALIANA  
EDITORI GIORNALI**

**SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE GIUSTIZIA**

**"INDAGINE CONOSCITIVA SUL FENOMENO DELLE INTERCETTAZIONI"**

**Audizione del Presidente della Fieg  
Amb. Boris Biancheri**

---

**Roma – 19 luglio 2006**

Con riferimento al dibattito sviluppatosi sul tema delle intercettazioni telefoniche, l'eventuale previsione di sanzioni a carico degli editori delle testate giornalistiche che pubblichino il contenuto di intercettazioni giudiziarie è destinata a produrre effetti negativi sull'economia delle aziende e nei rapporti tra editori e direttori.

La libera ricerca ed acquisizione delle notizie è un diritto che deriva dall'interesse generale e collettivo all'esistenza dei diritti di libertà, di pensiero e di stampa e non da un semplice interesse del singolo.

La normativa vigente - sia in tema di privacy sia in tema di codice deontologico dei giornalisti sia in ambito penale per quel che riguarda la responsabilità dei soggetti che per ragioni del loro ufficio hanno la disponibilità delle notizie - appresta una tutela già sufficiente, di per sé, a garantire il contemperamento del diritto alla libertà di informazione con il diritto alla riservatezza delle persone.

Si tratta, dunque, in via prioritaria di assicurare il rispetto di tale impianto normativo, perseguendone efficacemente le violazioni, sia in sede disciplinare sia in sede penale.

Ferma restando la necessità di tutelare il diritto alla riservatezza delle persone non direttamente coinvolte in procedimenti penali o giudiziari, l'ipotesi di sanzionare gli editori presenta profili di forte criticità.

### **ILLEGITTIMITÀ DELLA PROPOSTA**

La normativa vigente - che vieta la pubblicazione di atti relativi ad indagini in corso sin tanto che essi siano secretati - mira al contemperamento di tre diritti diversi, tutti meritevoli di tutela: il diritto dello Stato a non vedere compromesse le indagini, il diritto dell'imputato a non essere considerato colpevole fino a prova contraria, il diritto della opinione pubblica ad essere informata e della stampa ad informare.

La previsione di interventi sanzionatori a carico degli editori lede il diritto costituzionale alla libera manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) di cui, per unanime giurisprudenza, il diritto di cronaca è la principale "estrinsecazione".

L'attività informativa degli organi di stampa rappresenta, infatti, esercizio di un diritto legittimamente riconosciuto, a fondamento del quale è possibile invocare la disciplina dettata in materia di cause di giustificazione (articolo 51 del codice penale). Con questa disposizione - secondo cui, nel bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti meritevoli di tutela, "l'esercizio di un diritto esclude la punibilità" - il legislatore penale ha inteso rispettare il principio di non contraddizione dell'ordinamento giuridico: sarebbe infatti logicamente contraddittorio che da un lato una norma concedesse un potere di agire (il diritto/dovere di informare) e dall'altro ne sanzionasse penalmente l'esercizio.

La necessità di bilanciare l'esigenza di prevenire reati con quella - non meno importante - di non comprimere gli spazi di libertà giornalistica non sembra assicurata dalla ipotesi di prevedere in capo all'editore una sua autonoma responsabilità; ipotesi che, al contrario, si limiterebbe ad imporre agli editori un obbligo di "diligenza" eccessivo, del tutto avulso da quelle che sono le modalità di funzionamento, la struttura e l'articolazione dei ruoli all'interno delle aziende giornalistiche.

### **STRUTTURA E GESTIONE DELL'IMPRESA EDITRICE**

Nella struttura gestionale delle imprese editrici di giornali, editore e direttore responsabile sono figure distinte sul piano funzionale e su quello delle responsabilità.

L'editore è al vertice dell'organizzazione d'impresa; una volta concordato con il direttore l'indirizzo politico della testata, lascia a questi la realizzazione di tale indirizzo e il controllo di tutte le attività redazionali.

L'articolo 6 del contratto di lavoro giornalistico dispone che "è competenza specifica ed esclusiva del direttore fissare ed impartire le direttive politiche e tecnico-professionali del lavoro redazionale, (...) adottare le decisioni necessarie per garantire l'autonomia della testata, nei contenuti del giornale e di quanto può essere diffuso con il medesimo, (...)". E' da rilevare che la prima parte del suddetto articolo - ossia "è competenza specifica ed esclusiva del direttore fissare ed impartire le direttive politiche e tecnico-professionali per lo svolgimento del lavoro" - ha acquisito valore di legge, essendo

contenuta nell'articolo 7 del CNLG 10 gennaio 1959, esteso *erga omnes* con DPR n. 153 del 1961, in attuazione della legge 14 luglio 1959, n. 741.

In base agli accordi stipulati con l'editore, dunque, il direttore ha il potere di determinare i contenuti della testata secondo l'indirizzo politico concordato. Pertanto, una volta nominato e fino alla cessazione del rapporto di lavoro, il direttore è il solo "arbitro" di ciò che viene pubblicato. Perseguire penalmente o amministrativamente l'editore per quanto pubblicato significa, dunque, ignorare la diarchia che governa le imprese editrici.

Preme, inoltre, evidenziare come rappresenti già un'anomalia tipica del nostro ordinamento la previsione di una responsabilità del direttore o del vice-direttore di giornale per non aver esercitato sul contenuto delle pubblicazioni il controllo necessario ad evitare la commissione di reati (articolo 57 del codice penale): previsione che si traduce, di fatto, in una sorta di responsabilità di "posizione" (e cioè connessa alla semplice titolarità del ruolo).

Prevedere una analoga disposizione a carico degli editori vorrebbe dire introdurre una ipotesi di responsabilità oggettiva che non si concilia con i principi generali dell'ordinamento giuridico secondo cui "la responsabilità penale è personale" (art. 27 Costituzione, sentenze Corte cost. n. 364/88 e n. 1085/88).

Né, d'altra parte, potrebbe essere individuata una sorta di "culpa in vigilando" gravante sull'editore, in quanto il controllo dei contenuti redazionali, per l'accennata articolazione delle imprese editrici di giornali, spetta unicamente al direttore responsabile.

In tutto l'ordinamento giuridico della stampa nessuna responsabilità penale o amministrativa è prevista a carico dell'editore per i reati commessi a mezzo stampa. Non si comprende, pertanto, la *ratio* di una eventuale previsione sanzionatoria a suo carico, la quale non rappresenterebbe altro che uno strumento di indebita pressione su un soggetto giuridicamente estraneo al reato, per indurlo ad operare interventi censori all'interno del giornale.

**CENSURA E TUTELA DEL SEGRETO ISTRUTTORIO**

Per espressa previsione del secondo comma dell'articolo 21 della Costituzione, la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

La previsione di sanzioni a carico degli editori, al contrario, determinerebbe una ingerenza – indebita ma giustificata dai rischi delle sanzioni comminate - degli editori stessi nella vita e nella "elaborazione" degli articoli di giornale, con il rischio di una vera e propria censura interna che inciderebbe sulla libertà e sull'autonomia dell'attività giornalistica.

Soltanto ragioni di professionalità e di sensibilità nei confronti dei propri lettori possono indurre il direttore di un giornale, unico detentore del relativo potere, a pubblicare o meno una notizia (come, peraltro, emerso dalla prime indicazioni relative all'applicazione del Codice di deontologia allegato al testo unico sulla privacy e raccolte dal Garante nel giugno 2004).

La responsabilità della divulgazione delle intercettazioni è dei soggetti che ne hanno la disponibilità per ragioni del loro ufficio e non dei giornali che esercitano unicamente il proprio diritto ad informare.

Del resto la normativa penale vigente, ove rispettata, assicurerebbe già una tutela adeguata: l'art. 329 c.p.p. prevede, infatti, che, anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto, il pubblico ministero possa disporre con decreto motivato l'obbligo del segreto per singoli atti ovvero il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni.

Inoltre, all'articolo 268 c.p.p., in materia di esecuzione delle operazioni di intercettazione, si riconosce al giudice il potere di disporre, anche d'ufficio, lo stralcio delle registrazioni e dei verbali non utilizzabili in quanto manifestamente irrilevanti.

Occorre, dunque, garantire il pieno rispetto dell'impianto normativo esistente, perseguendo efficacemente quelle condotte che in concreto integrano gli estremi di un reato – come la diffusione del contenuto di atti coperti da segreto istruttorio - e non sanzionando le attività di chi si limita ad esercitare il proprio diritto/dovere ad informare, senza incorrere nella commissione di alcun reato.

Anche il Presidente Pizzetti – in occasione della Relazione annuale dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali dello scorso 7 luglio – nel riaffermare la necessità del rispetto da parte dei giornalisti

di tutti i loro obblighi deontologici, ha evitato qualsiasi riferimento ad ipotesi di interventi sanzionatori a carico degli editori.

In quest'ottica, la proposta, avanzata (da Cossiga) nei giorni scorsi, di un intervento legislativo volto a richiedere la preventiva condanna passata in giudicato del giudice, del pubblico ministero, del cancelliere, del segretario giudiziario o di altro addetto ad uffici giudiziari, o di appartenenti a Forze di polizia per violazione del segreto istruttorio o del segreto delle indagini - prima di poter contestare ad editori, direttori e giornalisti una loro responsabilità per la divulgazione e la pubblicazione di notizie segrete - è apprezzabile in quanto mostra di individuare correttamente l'origine del fenomeno in esame e le effettive responsabilità.

#### **CERTEZZA DEL DIRITTO E DISCREZIONALITÀ**

Il rispetto del principio di legalità, posto a fondamento del nostro ordinamento giuridico, richiede - per esigenze di certezza del diritto - che i comportamenti che integrano condotte illecite siano sempre determinati con sufficiente precisione. Vi sono, tuttavia, delle attività che, per le specifiche modalità attraverso cui si svolgono, presentano necessariamente dei profili di discrezionalità.

In particolare, con riferimento all'attività giornalistica, fondate preoccupazioni sorgono quanto alla individuazione dei criteri normativi in base ai quali distinguere ciò che è rilevante e divulgabile da ciò che non lo è.

Se, infatti, non vi è dubbio che bisogna limitare e sanzionare la pubblicazione di foto di minori o dal contenuto particolarmente raccapricciante, in altri casi risulta meno certa la linea di demarcazione tra ciò che è pubblicabile, in quanto di evidente interesse pubblico, e ciò che invece non lo è.

E' quindi il giornalista che deve valutare, volta per volta, gli elementi che caratterizzano l'episodio di cronaca e che possono far propendere per una minore o maggiore pubblicità dei dati a seconda dello stadio delle indagini, della fase e del tipo di procedimento, delle caratteristiche dei soggetti coinvolti.

La discrezionalità che, come detto, necessariamente caratterizza l'attività informativa degli organi di stampa può rilevare sotto diversi profili: si pensi alle difficoltà di regolamentazione del fenomeno della pubblicazione di intercettazioni illecite in Internet; o ancora al rischio che procedimenti giudiziari relativi allo stesso caso possano ricevere un trattamento giurisprudenziale differenziato a seconda del giudice territorialmente competente.