

La nuova disciplina della stampa e l'ordinamento dell'informazione nella Repubblica di San Marino*

Carlo Magnani**
(9 febbraio 2017)

1. Le fonti del diritto fondamentale all'informazione. - 2. Le prime leggi sulla stampa (1881-1946): obblighi per gli editori e vicende della censura. - 3. La stampa e la radiotelevisione negli anni '80: il perdurante monopolio pubblico dell'ERAS - 4. *Antitrust* e pluralismo nella stampa negli anni '90. - 5. Le ragioni della riforma della stampa: diritti, pluralismo, statuto giuridico dei professionisti e nuove sfide dell'informazione. - 6. La legge 211 del 2014: soggetti e finalità. - 7. Diritti e doveri degli operatori dell'informazione: tra legge e Codice deontologico. - 8. I soggetti della legge. Il giornalista professionista. Il pubblicista. Il freelance. - 9. L'informazione come attività economica. Il prodotto editoriale, le imprese e le testate giornalistiche. - 10. Profili di governo del sistema dell'informazione. Soggetti istituzionali e regole per il pluralismo. - 10.1. La Consulta per l'Informazione. - 10.2. L'Autorità Garante per l'Informazione. - 10.3. I rilievi critici del Consiglio d'Europa: un equilibrio già da riformare? - 10.4. La normativa anti-trust. - 11. Misure di sostegno economico all'attività editoriale.

1. Le fonti del diritto fondamentale all'informazione.

L'ordinamento giuridico della Repubblica di San Marino¹ presenta caratteri particolari nell'ambito degli Stati contemporanei. Specificatamente, troviamo intere materie (o parti di esse) disciplinate sostanzialmente dallo *jus commune* premoderno e medievale che convivono con altre parti dell'ordinamento costituite da fonti tipiche della codificazione figlia dell'illuminismo giuridico².

Per quanto riguarda i profili costituzionali e pubblicistici manca una formale costituzione scritta, emanata da un soggetto evocante una qualche potestà costituente, così l'identità costituzionale è derivata dal ricorso ai secolari principi della consuetudine e del diritto comune. Un ruolo decisivo spetta però ad un atto, la *Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese*³, che pur non costituendo fonte

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Per i profili istituzionali generali del diritto sammarinese, si vedano: R. BONELLI, *Gli organi dei poteri pubblici nell'ordinamento della Repubblica di San Marino*, Repubblica di San Marino, 1984; F. BALSIMELLI, *Elementi di diritto pubblico sammarinese: diritto costituzionale: con brevi cenni su alcuni avvenimenti storici e politici*, Repubblica di San Marino, 1966; A. SELVA, *Storia delle istituzioni della Repubblica di San Marino. L'attuale ordinamento costituzionale*, Repubblica di San Marino, 2012.

² Si rinvia per il concetto moderno di diritto a, P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2007.

³ Decreto 8 luglio 2002, n. 79, *Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese*, Testo coordinato dalla legge 8 luglio 1974 n. 59, con le modifiche derivanti dalle leggi 19 settembre 2000 n. 95 e 26 febbraio 2002 n. 36, e Legge costituzionale 22 luglio 2011 n. 1.

normativa, per esplicita previsione testuale, rappresenta la “Carta fondamentale” ove rintracciare i due elementi tradizionali del costituzionalismo moderno: vale a dire l’ordinamento dei poteri e la loro separazione, e, l’elenco dei diritti inviolabili dei cittadini. A partire dalla Dichiarazione e dalle sue integrazioni e riforme si è infatti giunti ad adottare la nozione di legge costituzionale che rappresenta oggi la principale fonte scritta⁴ del diritto pubblico sammarinese.

La piccola e antica Repubblica si è, difatti, dotata a partire dal 2002 di diverse leggi costituzionali che disciplinano l’attività degli organi di potere repubblicano, definendo la forma di governo e le funzioni classiche della statualità⁵. Per quanto riguarda invece il catalogo dei diritti fondamentali dei cittadini la fonte di riferimento rimane ancora la Dichiarazione del 1974, non essendo stata emanata a proposito alcuna specifica legge costituzionale. Va sottolineato però come la revisione di tale documento esprima una forte tutela dei diritti fondamentali ivi inclusi: infatti, gli interventi del legislatore ordinario non bastano ed è prevista una procedura aggravata secondo una logica che trae ispirazione diretta dal costituzionalismo rigido novecentesco⁶.

⁴ G. GUIDI, *Le fonti scritte nella Repubblica di San Marino*, Torino, 2004, 24 ss., configura la Dichiarazione come «atto essenzialmente ricognitivo», essa quindi «nel “costituzionalizzare” innova solo parzialmente e, per il resto, rinvia semplicemente alla costituzione sottostante – *leges statute, reformationes*, diritto comune, consuetudini, legislazione ordinaria –, quale situazione originaria e fondante della repubblica. Così facendo non articola nuove scelte e documenta scelte già consolidate. Nello stesso tempo non pregiudica alcuna delle decisioni che i sammarinesi sarebbero stati chiamati ad assumere, nell’ambito di procedimenti diversi, in futuro».

⁵ *Disciplina sull’organizzazione, le incompatibilità, il funzionamento, le forme dei ricorsi e dei procedimenti, gli effetti delle decisioni del Collegio Garante della costituzionalità delle norme*, Legge qualificata 25 aprile 2003, n. 55; *Disciplina delle responsabilità dei membri del Collegio Garante*, Legge costituzionale 27 maggio 2003, n. 67; *Legge costituzionale sul Congresso di Stato*, Legge costituzionale 15 dicembre 2005, n. 183; *Legge qualificata sul Congresso di Stato*, Legge qualificata 15 dicembre 2005, n. 184; *Legge costituzionale sui Capitani Reggenti*, Legge costituzionale 16 dicembre 2005, n. 185; *Legge qualificata sui Capitani Reggenti*, Legge qualificata 16 dicembre 2005, n. 186; *Legge costituzionale sul Collegio di controllo della finanza pubblica*, Legge costituzionale 29 marzo 2004, n. 41; *Legge costituzionale sugli Organi del potere Giudiziario. Istituzione, definizione e responsabilità*, Legge costituzionale n. 144/2003, modificata con Legge costituzionale 16 settembre 2011, n. 2; *Disposizioni sull’ordinamento giudiziario* Legge qualificata n. 145/2003, modificata con Legge qualificata 16 settembre 2011, n. 2.

⁶ Le leggi che modificano il testo della Dichiarazione o che ne attuano i principi devono essere approvate dal Consiglio Grande e Generale con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti; se approvate con la maggioranza assoluta devono essere sottoposte a referendum confermativo entro 90 giorni dall’approvazione del Consiglio. Sono i Capitani Reggenti a indire il referendum tramite decreto, non sottoposto a ratifica dal Consiglio Grande e Generale. Il termine per lo svolgimento del referendum si differenzia da quello previsto dalla procedura referendaria in quanto non decorre dalla data del decreto di indizione del referendum ma dal momento del voto consiliare. L’esito favorevole del referendum confermativo integra l’insufficiente approvazione parlamentare. L’esito negativo non dà conferma della legge, la quale, pur approvata dal parlamento sammarinese, non viene così ad esistere. Alla volontà popolare, dunque, viene attribuito un potere di natura costituzionale che realizza pienamente il principio di democrazia. Alcuni elementi peculiari: a) le leggi di modifica e di attuazione della Dichiarazione devono essere approvate nel loro complesso: anche se i singoli articoli possono essere approvati da maggioranza assoluta, è richiesta la maggioranza qualificata per la valutazione complessiva; b) la votazione complessiva di una legge, per l’ordinamento sammarinese, può avvenire solo con voto segreto; c) il referendum confermativo di una legge di revisione della costituzione è strumento obbligatorio che si perfeziona sistematicamente entro 90 giorni dal voto del Consiglio, e non necessita, quindi, dell’istituto della richiesta entro un termine tassativo, come ad esempio avviene in Italia, dove la mancanza di un’efficace richiesta opera di fatto una sanatoria in quanto conferisce validità a una legge passibile di nullità perché approvata con maggioranza assoluta e quindi insufficiente. La materia è regolata nell’ordinamento sammarinese dagli artt. 3bis e 17 D. 79/2002; rilevano inoltre: artt. 29,

La libertà di espressione del pensiero è prevista dall'art. 6 della Dichiarazione: «La Repubblica riconosce a tutti le libertà civili e politiche. In particolare, sono garantite le libertà della persona, del domicilio, di dimora ed espatrio, di riunione e d'associazione, di manifestazione del pensiero, di coscienza e di culto. È tutelata la segretezza delle comunicazioni in qualsiasi modo esse avvengano. La legge potrà limitare l'esercizio di tali diritti solo in casi eccezionali per gravi motivi di ordine e di interesse pubblico. L'arte, la scienza e l'insegnamento sono liberi. La legge assicura ai cittadini il diritto allo studio libero e gratuito». Il diritto dell'informazione sammarinese ha quindi come riferimento fondamentale questa disposizione, alla quale si deve aggiungere il richiamo che l'art. 1 della medesima Dichiarazione fa al diritto internazionale: «La Repubblica di San Marino riconosce, come parte integrante del proprio ordinamento, le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e conforma ad esse i suoi atti e la condotta. Si uniforma alle norme contenute nelle dichiarazioni internazionali in tema di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Si deve intendere, quindi, che ad esempio la Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo costituisca riferimento normativo integrante il diritto costituzionale sammarinese⁷, compreso l'art. 10 che garantisce la libertà di manifestazione del pensiero e quella di ricevere, diffondere e ricercare ogni tipo di informazione⁸.

2. Le prime leggi sulla stampa (1881-1946): obblighi per gli editori e vicende della censura.

La prima impresa dedita alla editoria è aperta nella Repubblica di San Marino solo nel 1879. Sino a quel momento il governo non aveva autorizzato la stampa sul Titano per paura di inimicarsi lo Stato Pontificio prima e il Regno d'Italia poi: a San Marino infatti trovavano spesso rifugio soggetti considerati sovversivi (anarchici, socialisti, rivoluzionari) che potevano diffondere stampe di contestazione politica. Tanto i privati cittadini, per le pubblicazioni di loro interesse, che gli uffici pubblici, per manifesti e bandi, comunicazioni varie e atti con valore di legge, erano costretti a rivolgersi a imprese tipografiche poste nei territori al di fuori della Repubblica. Esistono però tracce di diversi fogli di propaganda antipontificia, opera per lo più di rifugiati politici italiani nascosti sul Titano, che testimoniano la presenza di stampa clandestina⁹.

30 e 35 L. 101/94 sul referendum; artt. 24 e 27 L. 21/81 sul regolamento del Consiglio Grande Generale; L. 185/2005 e L. 186/2005 sui Capitani Reggenti. Per approfondimento, vedi, L. EMILIANI, *Sul procedimento di revisione costituzionale*, in *Identità Sammarinese*, Dante Alighieri, Repubblica di San Marino, 2012, 111-124.

⁷ Ratificata dalla Repubblica di San Marino con Decreto 9 marzo 1989, n. 22. Si veda, A. BARBERA, *Il diritto costituzionale della Repubblica di San Marino nella giurisprudenza del Collegio Garante*, in *Identità Sammarinese*, Dante Alighieri, Repubblica di San Marino, 2011, 47-56, ove: «la Convenzione Europea ha ormai una posizione peculiare nel sistema delle fonti, in grado di integrare la stessa Dichiarazione dei Diritti, al pari delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, cui fa pure riferimento il primo comma dell'art. 1 della stessa Dichiarazione. Non è una collocazione consueta nel panorama europeo atteso che gli altri Stati del Consiglio d'Europa, pur aderendo ad essa, non sempre elevano la Convenzione a diretto parametro costituzionale».

⁸ Sulla libertà di manifestazione del pensiero e di informazione nel Consiglio d'Europa, si veda, G. FERRANTI, *L'evoluzione della libertà di informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, 2004.

⁹ L. ROSSI, *L'arte della stampa nella Repubblica di San Marino*, intervento al Convegno "Libera Stampa, Libero Stato", 3 maggio 2013, Centro Congressi Kursaal, Repubblica di San Marino.

Con l'avvio dell'attività tipografica nella Repubblica viene anche approvata la prima legge sulla libertà di stampa, si tratta del provvedimento datato 28 maggio 1881 "Legge sui reati a mezzo stampa". Emergono diverse similitudini con la legge in vigore nel Regno d'Italia, vale a dire l'*Editto sulla stampa* emanato da Carlo Alberto nel 1848. La legge distingue la stampa periodica dalla stampa comune, stabilendo gli stessi obblighi presenti nella legislazione italiana. Per gli stampati comuni basta adempiere il dovere di deposito presso il Commissario della Legge, mentre per i giornali si prevede l'obbligo di dare informazione alla Segreteria di Stato per gli Affari Interni dell'avvio della pubblicazione, corredando la notizia con dati relativi alla proprietà e alla tipografia, nonché con l'individuazione del direttore responsabile (la denominazione dell'Editto albertino era sensibilmente diversa, gerente responsabile). Il direttore è tenuto a sottoscrivere la minuta del primo esemplare di ogni stampato, e tutti gli altri esemplari dovevano riprodurre la stessa sottoscrizione in stampa (art. 27). La legge prevede anche il diritto di risposta (art. 30): «I direttori degli scritti periodici debbono inserire le risposte, o le dichiarazioni delle persone indicate nelle loro pubblicazioni». Molto importante è la parte relativa ai reati attuabili con il mezzo della stampa. Si tratta delle ipotesi di diffamazione, ingiuria, pubblicazione di *libelli famosi* ma anche della istigazione a commettere dei delitti. Si segnala il divieto assoluto di riproduzione degli atti di procedimenti penali di sentenze relative a ingiurie e diffamazioni o di reati contro la famiglia. Per coloro che tramite pubblicazioni e riproduzioni offendevano il Consiglio Sovrano, i Capitani Reggenti, il Commissario della Legge o in genere le autorità giudiziarie e i capi di governi esteri, era prevista la prigionia. Le offese agli agenti diplomatici, invece, comportavano il doppio della pena prevista per le offese contro i privati.

Sul finire del XIX secolo, complice il clima di tensione sociale che anche nel Regno d'Italia porta a interventi repressivi sulla libertà di stampa¹⁰, è approvata la *Legge aggiuntiva al Codice Penale* del 13 gennaio 1897. Oltre ad una serie di reati «contro i poteri dello Stato» e «l'esistenza della prole», l'art. 11 aggiunge il delitto di pubblicazione di stampati senza il permesso dell'autorità politica: è l'introduzione della censura generalizzata¹¹, con una intensità che nemmeno il fascismo italiano riuscirà a riprodurre.

Nel 1921 il Decreto Reggenziale n. 13 (del 13 maggio) provvede a disciplinare più specificamente l'istituto della censura introdotto in materia penale. Si stabilisce che nessun stampato comune o periodico può essere pubblicato «senza la preventiva approvazione della Autorità appositamente delegata dalla Ecc.ma Reggenza». Lo stampatore è tenuto a «presentare o i manoscritti o le bozze di stampa in due esemplari e attendere, prima di procedere alla stampa definitiva, che la predetta autorità abbia fatto constatare per iscritto le sue osservazioni sulla pubblicità parziale o totale degli scritti». Secondo la disposizione dei Capi di Stato, l'autorità addetta alla censura degli stampati vieta la pubblicazione degli scritti quando ravvisa in essi elementi di reato perseguibili di ufficio, oppure quando ritiene

¹⁰ P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, 2005, 25-39.

¹¹ Art. 11, «Nessun atto, scritto, o figurativo potrà essere dato alle stampe o pubblicato per le stampe od affisso, senza l'approvazione per iscritto dell'Autorità politica. Lo stampatore che si rendesse responsabile di tale reato, e colui, che affiggesse dette stampe, sarà punito colla pena della prigionia estensibile da uno a tre mesi, ed alla multa estensibile da 10 a 100 lire, ed in caso di recidiva colla pena della prigionia da tre a sei mesi e colla multa da 100 a 500 lire, salvo i provvedimenti che fosse per prendere in seguito l'Autorità politica per impedire ulteriori abusi, compresa la chiusura della tipografia».

che la pubblicazione possa, «deprimendo lo spirito pubblico, scuotendo comunque la fiducia nelle Autorità, eccitando gli urti tra i partiti politici o altrimenti», essere pregiudizievole agli interessi nazionali connessi colla situazione interna e internazionale. La Repubblica di San Marino in questa occasione precorre le vicende della libertà di stampa del Regno di Italia, visto che oltre il Titano nel 1921 la censura non esisteva. Nemmeno il regime fascista sarà mai così perentorio nell'affermare il regime preventivo di controllo sugli stampati, che sarebbe stato contrario all'art. 28 dello Statuto Albertino, preferendo muoversi attraverso le norme dei Testi unici di pubblica sicurezza (1926 e 1931) che offrivano alla polizia ampi poteri di sequestro della stampa anche a prescindere dall'intervento della magistratura¹².

Il 28 marzo 1927 è promulgata una breve legge (legge n. 8) di aggiunta al Codice penale nella quale si puniscono, ai sensi della legge sulla stampa del 1881, le offese ai Sovrani e ai Capi di governo di Stati esteri che sono espresse in pubblico con qualsiasi mezzo diverso dalle pubblicazioni. Si tratta forse di un intervento fatto per scoraggiare la propaganda antifascista nella Repubblica, sia attraverso gli stampati che mediante comizi o dichiarazioni pubbliche: appare più difficile stabilire se il provvedimento sia un atto di tutela dello Stato verso vicende esterne o un modo per sostenere l'affermazione del regime fascista in Italia.

Alla fine del secondo conflitto mondiale vi è un recupero dello spirito liberale della disciplina della stampa. La legge del 15 giugno 1946 n. 26 abolisce l'istituto della censura e il relativo reato di pubblicazione di stampe prive del permesso dell'autorità politica: cioè l'art. 11 della legge del 1897. Il parallelismo con le vicende italiane è ancora una volta apprezzabile. Infatti, nella fase delle cosiddette "Costituzioni provvisorie" e prima del voto per l'Assemblea costituente, nello Stato italiano è promulgato il Regio Decreto Legislativo n. 561 del 31 maggio 1946 (pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* solo il 9 luglio 1946) che riporta il sequestro degli stampati da strumento repressivo di polizia a misura attuabile solo a seguito di una sentenza passata in giudicato¹³.

3. La stampa e la radiotelevisione negli anni '80: il perdurante monopolio pubblico dell'ERAS.

Avvicinandoci a quelle che sono le tematiche più attuali dell'ordinamento della stampa e dell'informazione nella Repubblica di San Marino, occorre menzionare la legislazione in materia di sostegno economico alle imprese editoriali e la normativa antitrust. Ancora una volta in sintonia con quanto avvenuto in Italia, verso la fine degli anni '80, il settore della stampa¹⁴ è quello che per primo viene assoggettato a regole che mirano a vietare la costituzione di posizioni dominanti. Ad essere al centro dell'attenzione del legislatore sono i principi giuridici ed economici della concorrenza nel mercato e del pluralismo delle

¹² P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., 41-44. Si veda anche, G. LAZZARO, *La libertà di stampa in Italia: dall'Editto albertino alle norme vigenti*, Milano, 1969, 96-134.

¹³ U. DE SIERVO, *Stampa*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, 1990, 557 ss.

¹⁴ Si vedano, tra gli altri, per inquadramento generale, R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2003, 361 ss.; G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Dal cartaceo al bit*, Torino, 2014, 156 ss.

opinioni¹⁵. A differenza che nell'ordinamento italiano però il legislatore sammarinese approva solo nel 1998 la legge sulle provvidenze economiche all'editoria e le relative regole anticoncentrazionistiche. Le ragioni del ritardo stanno nella crescita graduale del mercato dei giornali quotidiani, che salgono di numero proprio nella metà degli anni '90 favoriti anche dalle nuove tecnologie di impaginazione e stampa.

La modernizzazione del diritto sammarinese dell'informazione passa però, prima della citata legge sulla stampa, attraverso un intervento di rango primario sul settore radiotelevisivo. Con la legge n. 41, del 27 aprile 1989, in attuazione dell'art. 4 della legge 28 marzo 1988 n. 57, è istituito l'Ente per la Radiodiffusione Sammarinese (ERAS), che è normato oltre che dalle fonti citate anche «dalle Convenzioni internazionali a cui San Marino abbia aderito o aderisca, dagli Accordi bilaterali o multilaterali che lo Stato abbia stipulato o stipuli in futuro». Il richiamo a tali atti giuridici pattizi è del tutto funzionale alla collaborazione avviata con la RAI che sorregge la creazione del servizio radiotelevisivo nella Repubblica del Titano¹⁶. Le finalità dell'ERAS comprendono lo svolgimento in regime di monopolio della radiodiffusione sonora e televisiva, aspetto che segna una decisa controtendenza (ancora in atto) rispetto alle liberalizzazioni delle trasmissioni avvenute praticamente in tutta Europa. All'ERAS spetta, infatti, secondo la legge: «a) l'esercizio in esclusiva del diritto della Repubblica ad attivare un proprio servizio di radiodiffusione nei settori radiofonico e televisivo; b) l'obbligo di autorizzare la concessione del servizio di cui al punto a) a Società di diritto sammarinese da costituirsi secondo le norme vigenti nella Repubblica; c) la partecipazione paritaria nella costituzione della Società anzidetta, con l'obbligo di curare che la Società stessa presenti piena idoneità tecnica ed economica per una corretta gestione del servizio radiofonico e televisivo nonché di assicurare l'equilibrio della gestione ed in ogni caso di contenere l'eventuale disavanzo entro i limiti annualmente prefissati».

L'8 agosto 1991 è stata costituita la *San Marino RTV Spa*, emittente pubblica radiotelevisiva della Repubblica di San Marino¹⁷, il cui capitale sociale è sottoscritto alla pari da ERAS e dalla RAI. Nel 2008 è stato sottoscritto fra Italia e San Marino un nuovo Accordo che, ratificato solo il 10 settembre 2015 dal Parlamento italiano, ha prodotto i suoi effetti tramite la decretazione d'urgenza italiana che proroga i termini di legge (c.d. "Mille proroghe"). L'Accordo prevede, fra l'altro, una contribuzione economica annuale e forfettaria da parte della RAI di circa tre milioni di euro, che, assieme al contributo pubblico di parte sammarinese e ai proventi derivanti dalla raccolta pubblicitaria,

¹⁵ Sulla vicenda del pluralismo informativo nell'ordinamento italiano ci permettiamo il rinvio a, C. MAGNANI, *Pluralismo, informazione e radiotelevisione*, Napoli, 2014.

¹⁶ Accordo di collaborazione in materia radiotelevisiva sottoscritto il 23 ottobre 1987 tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di San Marino.

¹⁷ *San Marino RTV* ha iniziato le prime trasmissioni televisive nell'aprile del 1993; le trasmissioni radiofoniche erano operative dalla fine del 1992 pur se in via sperimentale. Dopo i primi anni dedicati alla costruzione dell'infrastruttura, all'installazione degli impianti di trasmissione e alla preparazione del personale, l'emittente ha iniziato progressivamente ad espandersi, raggiungendo l'attuale assetto, consolidato sul piano patrimoniale, su quello produttivo e su quello dell'offerta televisiva e radiofonica. Negli anni è cresciuta l'attività di produzione interna dei programmi televisivi, inizialmente provenienti per la quasi totalità dagli archivi RAI, e nel 2011 sono stati forniti alla trasmissione prodotti per oltre 1200 ore, pari a quasi il 65% di ore in più rispetto al 2003, in prevalenza costituiti da programmi d'informazione sulla realtà sammarinese. Ora l'emittente pubblica gestisce: tre canali satellitari, un canale televisivo sulla rete digitale terrestre, una rete di ponti Roma-San Marino-Roma, un servizio Televideo due canali radiofonici, un sito Internet.

consente il mantenimento della struttura e i necessari investimenti tecnologici. È prevista, inoltre, per il periodo di vigenza dell'Accordo, la rinuncia da parte di San Marino dell'esercizio di 3 delle 5 frequenze assegnate dal "Piano di Ginevra 2006" a beneficio dell'Amministrazione italiana che le utilizza per completare il proprio assetto di copertura del territorio italiano.

Un aspetto significativo della legge n. 41 del 1989 è l'istituzione di una Commissione di Vigilanza sulla radiotelevisione. Si tratta di un organo di emanazione parlamentare: i sette componenti sono nominati dal Consiglio Grande e Generale tenendo conto della consistenza proporzionale dei vari gruppi politici. Le funzioni sono quelle di controllo e vigilanza affinché il servizio radiotelevisivo rispetti le finalità costitutive che gli sono assegnate dalla legge: cioè di obiettività, imparzialità e completezza dell'informazione; di favorire la partecipazione democratica; di diffondere le notizie internazionali; di promuovere l'immagine di San Marino; di garantire le pari opportunità nelle consultazioni elettorali e referendarie. Per quanto riguarda invece i poteri della Commissione, la legge attribuisce all'organo una funzione di impulso ma non propriamente decisionale. In caso di violazioni della concessione o degli obblighi istituzionali la Commissione deve, infatti, rivolgersi sempre al Consiglio di Amministrazione dell'ERAS per i provvedimenti di competenza; può giungere anche a formulare la richiesta di revoca della concessione in caso di violazioni gravi e ripetute.

Per quanto riguarda la *governance* dell'ente deputato alla radiodiffusione l'Accordo tra RAI e Repubblica di San Marino prevede che gli organi di vertice siano composti da membri di duplice designazione. L'atto di collaborazione stabilisce che due componenti del Consiglio di Amministrazione, il relativo Presidente e un membro del Collegio Sindacale sono nominati da parte del Consiglio Grande e Generale della Repubblica di San Marino; mentre la RAI nomina 3 membri del C.d.A., il Presidente ed un componente del Collegio Sindacale, ed infine il Direttore Generale.

Il 5 marzo del 2008, come sopra accennato, lo Stato italiano e la Repubblica di San Marino hanno rinnovato l'Accordo di collaborazione del 1987 stipulando una nuova intesa, ratificata solo nel 2015 dallo Stato italiano¹⁸. L'Accordo ha durata di cinque anni ed è rinnovabile tacitamente per un durata annuale, salvo denuncia con preavviso di due mesi. Nel testo si affrontano vari aspetti dell'attività radiotelevisiva, ma rimane fermo il diritto di esclusività della concessionaria ERAS alle trasmissioni audiovisive nel territorio di San Marino. Al centro dell'accordo c'è l'innovazione tecnologica nelle radiodiffusioni costituita dalla digitalizzazione del segnale e dall'uso del satellite. La Società *San Marino RTV* è inclusa e riconosciuta come parte della strategia prevista dal "Piano di Ginevra del 2006" sulla assegnazione dei canali in tecnica digitale; tuttavia è stabilito che rinuncia a 3 delle 5 frequenze spettanti secondo il predetto piano a favore dell'amministrazione italiana. Altro aspetto fondamentale del nuovo accordo tra Stati è l'attenzione alla dimensione adriatica e

¹⁸ Secondo l'Accordo tra Governo italiano e governo di San Marino permane il monopolio pubblico nella radiotelevisione. Art. 2: «Il Governo della Repubblica di San Marino conferma che San Marino RTV rimane titolare in esclusiva del servizio pubblico nei settori radiofonico e televisivo. Il Governo Italiano, in collaborazione con il Governo della Repubblica di San Marino, nell'intento di garantire l'economicità della gestione della San Marino RTV favorirà inoltre accordi tra la stessa San Marino RTV e la società italiana concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (RAI-Radiotelevisione italiana) affinché tra i due Enti si sviluppi una proficua collaborazione».

balcanica della programmazione, garantendo alla emittente sammarinese la possibilità di stipulare intese con altre emittenti straniere per promuovere la cultura, i valori, la lingua e l'immagine dei due paesi nell'ambito geografico suddetto, anche mediante consorzi satellitari.

4. *Antitrust* e pluralismo nella stampa negli anni '90.

La costituzione di diverse testate quotidiane nella metà degli anni '90¹⁹ impone al legislatore di emanare una norma di tutela del pluralismo necessaria anche nel contesto di uno Stato di piccolissime dimensioni come San Marino. La disciplina della stampa periodica approvata con la legge n. 25 del 1998 si riferisce alle provvidenze economiche alle imprese editrici e alla normativa antitrust.

Secondo la legge, per impresa editrice si deve intendere ogni attività economica individuale, societaria o cooperativa che svolga «in modo esclusivo o prevalente» l'edizione di giornali quotidiani o periodici, oppure l'edizione di libri e opere di vario genere. Le testate giornalistiche, quotidiane e periodiche, operanti nel territorio della Repubblica di San Marino (cioè quelle che hanno nel territorio statale sede legale e amministrativa, direzione ed almeno una redazione; che constano di un numero di facciate non inferiori a quattro; che hanno una percentuale di contenuto pubblicitario non superiore al quaranta per cento della pubblicazione complessiva) sono tenute ad iscriversi presso il *Registro delle imprese di informazione* istituito dalla legge. Gli editori di testate quotidiane e periodiche che non esercitano tale attività in modo esclusivo o prevalente non possono essere iscritti al Registro di cui sopra: essi possono continuare a editare le loro testate, ma non sono soggetti agli obblighi e alle agevolazioni previsti dalla legge. Tale strumento amministrativo riprende il *Registro nazionale della stampa* della Repubblica italiana, la cui tenuta era però affidata, in virtù della legge n. 67 del 1987 di riforma della disciplina precedente che la assegnava alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (legge n. 416 del 1981), alla Autorità di Garanzia per la stampa e l'editoria²⁰.

La normativa sammarinese per quanto attiene l'applicazione delle regole sulla stampa non crea nel 1998 alcuna autorità amministrativa indipendente di garanzia. O meglio, la legge prevede sì l'istituzione di una «Autorità Garante dell'informazione», ma questo organo viene fatto coincidere con la Commissione Consiliare di vigilanza sulla radiotelevisione prevista dalla legge n. 41 del 1989. Ci troviamo di fronte ad una evidente anomalia rispetto al modo consolidato di intendere le autorità amministrative indipendenti negli ordinamenti europei²¹, infatti i componenti della Autorità Garante sono soggetti politici eletti dal popolo, cioè in definitiva i titolari del potere legislativo e di quello di indirizzo politico.

All'Autorità Garante sono assegnate in materia di stampa le seguenti competenze: cura la tenuta del registro delle imprese editrici; sia d'ufficio che su istanza di chiunque vi abbia

¹⁹ *Il Quotidiano* (1993), *La Tribuna Sammarinese* (1995), *San Marino Oggi* (1997), *L'Informazione di San Marino* (2006) sono quotidiani generalisti; *Lo Sportivo* (2007) è un periodico di sport.

²⁰ R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., 322 ss.

²¹ Per un primo inquadramento generale si veda: F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti*, Bologna, 2003; M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994.

interesse, esercita poteri di indagine e di verifica al fine di evitare limitazioni o distorsioni del pluralismo dell'informazione, concentrazione tra imprese operanti nel settore, secondo quanto disposto dalla legge, anche al fine di garantire la trasparenza degli assetti proprietari; esaurita l'istruttoria, ordina alle imprese interessate di sospendere gli atti posti in essere in violazione dei divieti disposti dalla legge ed esercita dinanzi al Commissario della Legge l'azione di nullità degli atti che determinano la formazione di posizioni dominanti; riferisce annualmente al Consiglio Grande e Generale, attraverso il Segretario di Stato per l'Informazione, sullo stato dell'editoria operante nel territorio della Repubblica; infine, esercita le altre attribuzioni previste dalla legge, anche in materia di istruzione e decisione sulle richieste di provvidenze. I poteri attribuiti alla Autorità di Garanzia sono soprattutto di indagine, controllo e di informazione; può ordinare alle imprese di cessare le condotte lesive della concorrenza, ma l'azione di nullità degli atti che consentono la costituzione di posizioni egemoni sul mercato deve essere svolta davanti al Commissario della Legge, che quindi è l'organo decisionale in ultima istanza. In tema di assegnazione della contribuzione economica, invece, l'Autorità di Garanzia ha l'ultima parola in merito.

Per quanto riguarda l'antitrust, la legge n. 25 del 1998 stabilisce che «sono vietate le intese, gli accordi fra imprese e le pratiche concordate che abbiano per oggetto, ovvero abbiano o possano avere l'effetto di limitare o distorcere il pluralismo dell'informazione o la concorrenza tra le imprese operanti nel settore delle comunicazioni di massa». Il divieto di formazione di posizioni dominanti si esprime attraverso l'indicazione di alcuni parametri economici che non debbono essere oltrepassati dalle imprese del settore. Si considera dominante la posizione del soggetto, impresa singola, gruppo di imprese o imprese tra loro collegate che giungano ad editare, o a controllare società che editano: «a) un numero di testate quotidiane e/o periodiche superiori al 60% di quelle editate nell'anno solare precedente nel territorio della Repubblica e sempre che ci sia più di una testata quotidiana e/o periodica; b) un numero di testate quotidiane e/o periodiche che abbiano venduto nell'anno solare precedente oltre il 50% delle copie complessive vendute dai giornali quotidiani e/o periodici nel territorio della Repubblica». Tali limiti sono ridotti di un quinto nel caso in cui il soggetto editi contestualmente giornali quotidiani e settimanali, e sempre che la tiratura complessiva nell'uno o nell'altro settore superi il 50% della tiratura complessiva in ciascuno dei due segmenti di mercato. Oltre alla tiratura la legge individua un altro parametro di riferimento, vale a dire quello della raccolta pubblicitaria. Si trova in posizione dominante anche il soggetto che, pure mediante imprese controllate o collegate, raccoglie oltre il 60% del fatturato pubblicitario complessivo nei settori disciplinati dalla norma.

La legge del 1998 non solo sanziona i comportamenti che compromettono il pluralismo dell'informazione e della editoria, ma individua anche misure per promuovere lo sviluppo della libera stampa favorendo la modernizzazione tecnologica delle imprese operanti nel settore. A tale fine, lo strumento privilegiato è costituito dalla previsione di provvidenze economiche da erogare ai soggetti che editano giornali e periodici. Esse consistono in: esame in via preferenziale delle richieste di credito agevolato; contributo del 10% sul costo di carta o di supporti informatici; contributo del 30% sul costo derivante dal servizio di fornitura di notiziari da parte delle principali agenzie di stampa, fino ad un massimale per

ogni singola testata (qualora una testata decidesse di non usufruire dei servizi delle agenzie di stampa e quindi del contributo previsto, potrà rivolgersi periodicamente al Dipartimento dell'Informazione per ricevere notizie diffuse dalle agenzie stampa con le quali il Dipartimento è collegato); accesso agli sgravi contributivi nella misura di due punti per ogni giornalista assunto. Hanno accesso ai benefici economici, oltre ai soggetti che pubblicano quotidiani o periodici iscritti nel registro della stampa, anche le imprese editrici di libri, limitatamente alle provvidenze del credito agevolato e del contributo sulla carta, purché presenti sul territorio e con continuità (di almeno sei mesi)²².

La legge 25/1998 fa riferimento anche alla formazione dei giornalisti, infatti si prevede che entro i programmi di formazione professionale, il Congresso di Stato, sentita l'Autorità Garante, debba promuovere «la realizzazione di appositi corsi sulle qualifiche professionali maggiormente necessarie per il personale degli organi di informazione locali». Tali corsi sono gestiti direttamente, oppure mediante convenzione con gli enti pubblici o privati o col concorso di imprese operanti nel settore o con strutture universitarie o scuole di giornalismo. È prevista anche l'istituzione di borse di studio da parte della Segreteria di Stato per l'Informazione.

Nel 1999 con il Decreto n. 108 del 28 ottobre si introducono alcuni emendamenti al sistema delle provvidenze economiche: si stabilisce ad esempio la contribuzione «del 7% sul costo del prodotto editoriale» in luogo di quello del 10% sugli oneri per la carta, accogliendo una nozione più moderna dell'attività editoriale; si specificano meglio gli obblighi contabili e le partite del Bilancio pubblico interessate. A proposito di agevolazioni sul personale dipendente, inoltre, il Decreto segna una piccola ma significativa novità perché introduce per la prima volta nella normativa l'istituto del «Registro dei giornalisti operanti nella Repubblica di San Marino». L'elenco ha un peso assai limitato dal punto di vista dell'etica e della deontologia professionale, valendo piuttosto come censimento ai fini della individuazione della popolazione lavorativa. Vengono però richiesti taluni requisiti che presentano un minimo di contenuto professionalizzante, cioè di attenzione alle competenze degli operatori. Possono, infatti, iscriversi al Registro dei giornalisti operanti nella Repubblica coloro che sono in possesso dei seguenti requisiti: essere cittadini sammarinesi o residenti nel territorio dello Stato; e aver frequentato il corso di formazione professionale previsto dall'art. 8 della legge 25/1998 o aver svolto per almeno un anno il praticantato presso una testata giornalistica o aver ottenuto l'abilitazione professionale

²² Alcune categorie di imprese sono invece escluse dal godimento del sostegno economico alla stampa. Si tratta delle aziende che in virtù di mutamenti dell'assetto proprietario perdono i requisiti richiesti dalla legge, a causa del trasferimento, totale o parziale, del loro controllo in capo a soggetti già operanti fuori dallo Stato di San Marino. Le imprese che editano più di una testata quotidiana o periodica nella Repubblica hanno diritto a contributi solo per una di esse. Sono altresì escluse le imprese promotrici di nuove testate quotidiane e periodiche nel territorio della Repubblica se il loro controllo totale o parziale è in mano a concentrazioni editoriali già operanti a San Marino: una esclusione, questa, che intende evidentemente promuovere il pluralismo delle fonti di informazione. Infine, tra i motivi di esclusione dai benefici, ve ne è uno che non trova riscontro nella legislazione italiana, e che appare assai interessante. Le imprese con capitale o organi di vertice che risultano (o diventano) emanati, in tutto o in parte, da società industriali o finanziarie non aventi come scopo primario di attività quello dell'iniziativa giornalistica, o con esse comunque collegate, non hanno diritto di ricevere alcuna forma di sostegno erariale alla stampa. L'intento è quello di far sì che le risorse disponibili accedano a soggetti che fanno della informazione giornalistica la loro ragione unica di impresa, evitando di sostenere con denaro pubblico iniziative che hanno alle spalle gruppi economici impegnati piuttosto in altri settori aziendali.

all'estero. L'iscrizione è concessa anche a coloro che, all'entrata in vigore del Decreto, già esercitavano la professione giornalistica in modo prevalente da almeno 3 anni. Non siamo alla istituzione dell'albo professionale, non siamo in presenza di un soggetto autonomo di diritto privato o pubblico, ma la direzione politica pare indicata.

5. Le ragioni della riforma della stampa: diritti, pluralismo, statuto giuridico dei professionisti e nuove sfide dell'informazione.

La consapevolezza della importanza della formazione professionale per l'ordinamento dell'informazione appare solo accennata nella pur importante legge del 1998 sull'antitrust. Da quel momento, la relativa diffusione dei giornali e soprattutto la proliferazione delle nuove forme di espressione del pensiero tramite la rete Internet, hanno sicuramente accresciuto il pluralismo delle fonti ma hanno anche mostrato contraddizioni e nuove problematiche da affrontare²³. Il diritto di cronaca nell'epoca digitale è mutato profondamente sino a vedere ampliati i suoi confini in maniera inedita²⁴. L'informazione on-line ha specificità del tutto proprie che le legislazioni esistenti spesso faticano a comprendere e a sussumere entro le fattispecie tradizionali. Si pensi solo alla immediatezza della notizia, alla diffusione priva di supporto materiale, alle innumerevoli possibilità di ricorrere all'anonimato, alla permanenza in rete di informazioni che si veicolano da un mezzo all'altro praticamente senza alcun filtro, alle oggettive difficoltà di individuare dei soggetti responsabili nonché alla incertezza sulle regole territoriali da applicare²⁵. Sono alcuni aspetti che costituiscono la complessa fenomenologia della informazione al tempo di Internet, a cui si deve aggiungere la crisi di una categoria professionale, come quella del giornalista, di fronte alla avanzata di un modello di "giornalismo diffuso" o "partecipato". La libertà di espressione esercitata con le nuove tecniche permette a molti, mediante pagine personali sui *social network* o attraverso i blog, di trasformarsi in soggetti che diffondono, con scritti o con audiovisivi, non solo opinioni personali ma anche notizie e fatti.

Siamo in un contesto di libertà illimitata e fuori controllo? Non esistono regole per questi nuovi fenomeni? Bisogna intervenire con nuove leggi, magari dal profilo sanzionatorio? Questi sono miti del nostro tempo che corrispondono al mito della rete Internet come regno della libertà assoluta²⁶. Non è questa la sede per approfondire tematiche così interdisciplinari. Si può però affermare che in questo contesto di comunicazione globale e diffusa la legislazione sammarinese si è trovata sostanzialmente scoperta, come tutti gli ordinamenti europei del resto, e ha deciso di percorrere una strada autonoma ed interessante. Anziché prendere parte per l'introduzione di nuovi limiti e paletti al diritto di cronaca, magari mediante il rafforzamento della disciplina penalistica, si è preferito un intervento più razionale e consapevole, che punta non tanto a reprimere ma a porre le basi per un più maturo ed evoluto ordinamento dell'informazione. Ci si è accorti che un

²³ Si veda, A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009.

²⁴ C. MALAVENDA, C. MELZI D'ERIL, G.E. VIGEVANI, *Le regole dei giornalisti*, Bologna, 2012, 99 ss.

²⁵ Si veda sul punto il prezioso volume di, A. MASERA, G. SCORZA, *Internet, i nostri diritti*, Roma-Bari, 2016.

²⁶ S. RODOTÀ, *Il mondo della rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, 2014, 69 ss.

nervo scoperto su cui intervenire era quello della disciplina dei professionisti dei mezzi di comunicazioni di massa.

Quella che era stata nel 1998 solo una intuizione è diventata nel dibattito politico un solido punto su cui agire: giungere a formulare per la prima volta una sorta di “statuto giuridico dell’operatore sammarinese dell’informazione”. Di fronte alla moltiplicazione delle agenzie informative, alla diffusione di notizie attraverso le più varie piattaforme digitali, si è sentito il bisogno di fissare dei principi rivolti innanzitutto alla definizione di un catalogo minimo di diritti e di doveri che ogni professionista dell’informazione è tenuto a esercitare e rispettare. Questa è stata la scelta di fondo operata dal legislatore che ha approvato il 5 dicembre 2014 la legge n. 211 che reca come titolo “Legge in materia di editoria e di professione degli operatori dell’informazione”.

Qualche cenno all’iter va preliminarmente fatto. Nell’ottobre del 2012 era pervenuta al Consiglio Grande una Istanza d’Arengo²⁷ da parte di un singolo cittadino che sottolineava, anche a nome di altri «colleghi» operatori dell’informazione, la necessità di creare nella Repubblica qualcosa di simile all’Ordine dei giornalisti presente nello Stato italiano²⁸. Il Consiglio Grande e Generale ha accolto l’istanza nella seduta apposita del 13 gennaio 2013, dando così mandato al Congresso di Stato, il Governo, di provvedere in materia. Il Segretario di Stato con delega all’Informazione, Iro Belluzzi, ha depositato la proposta di legge il 17 gennaio del 2014.

Nella Relazione introduttiva si colgono i principali aspetti della nuova legge. In primo luogo, emerge il carattere complessivo della riforma che, rispetto agli interventi del passato, si presenta come norma generale idonea a disciplinare i diversi profili della stampa e della informazione giornalistica. Una normativa decisamente più ampia e articolata rispetto a quella del 1998. Come si legge nella Relazione che accompagna la proposta di legge: «la legge 13 febbraio 1998 n. 25 e il Decreto 28 ottobre 1999 n. 108 hanno disciplinato le imprese editrici e i contributi pubblici senza analizzare concetti quali la “trasparenza della stampa” e senza individuare “l’equilibrio fra il diritto di cronaca e il diritto dei cittadini alla privacy”».

La problematica dei diritti di coloro che sono oggetto delle cronache o delle informazioni occupa infatti un ruolo centrale nella legge, che intende realizzare un efficace bilanciamento tra la libertà di informare del giornalista e i diritti della persona menzionata dai media. Questo è forse il primo cardine della riforma. Il secondo è costituito dalla tutela del pluralismo e dalle regole sulla trasparenza ai fini di evitare la formazione di posizioni dominanti nel settore della informazione. Infine, c’è un terzo perno rappresentato dalla

²⁷ L’Istanza d’Arengo è uno dei tre istituti di democrazia diretta previsti nell’ordinamento sammarinese insieme alla proposta di referendum e alla iniziativa di legge popolare. Secondo questo tradizionale e antico istituto (l’Arengo era l’assemblea cittadina composta dai capi famiglia) i cittadini sammarinesi maggiorenni possono presentare richieste su materie di pubblico interesse direttamente alla Reggenza, il vertice dello Stato, affinché le sottoponga all’attenzione dell’organo della rappresentanza politica, cioè il Consiglio Grande e Generale. L’Arengo è convocato ogni semestre, nella prima domenica successiva all’investitura dei Capitani Reggenti, ed entro mezzogiorno i cittadini possono depositare le loro istanze. Le richieste depositate giudicate ammissibili vengono discusse e votate obbligatoriamente dal Consiglio Grande e Generale entro il semestre di durata in carica della Reggenza che ha ricevuto le istanze.

²⁸ Istanza d’Arengo, n. 3, del 7 ottobre 2012.

individuazione delle molteplici modalità di esercizio della attività editoriale, in cui si presta attenzione agli aspetti innovativi delle nuove forme espressive del pensiero.

Tutti e tre questi poli, cioè diritti dei cittadini e dei giornalisti, sviluppo del pluralismo, definizione del prodotto editoriale, costituiscono oggetto dell'intervento legislativo all'interno di una visione che si sforza di essere generale e organica. Infatti, più che dettare norme dettagliate ed elenchi di divieti o sanzioni, emerge un quadro interconnesso in cui un ruolo decisivo è affidato ad alcune istituzioni di garanzia e di controllo. La legge vuole costruire un modello di governo dell'informazione giornalistica che coinvolge gli operatori del settore, riconoscendo loro diritti e imponendo doveri relativi, attraverso la partecipazione e la qualificazione professionale. Questo obiettivo, congiunto a quelli della modernizzazione dell'intero comparto e della tutela del pluralismo, è perseguito mediante la configurazione di un preciso modello istituzionale, fondato sulla creazione di due nuovi organismi, cioè la Consulta e l'Autorità di Garanzia. La Consulta, in quanto organo di autogoverno della professione, e l'Autorità, soggetto di vigilanza e controllo, disegnano un sistema flessibile e partecipato dove il Congresso di Stato e il Consiglio Grande Generale compiono un "passo indietro" rispetto alla legislazione previgente in favore di forme di una normativa meno autoritativa o dirigista.

La riforma è stata approvata dal Consiglio Grande e Generale nel novembre del 2014 e pubblicata il 5 dicembre dopo un lungo dibattito politico che ha coinvolto, con toni anche accesi, sia le forze politiche²⁹ che gli organi di informazione e i professionisti direttamente interessati.

Nel 2105 è stata attuata la Consulta per l'Informazione così come sono state fatte le nomine dell'Autorità di Garanzia; tuttavia, come segnaliamo nel paragrafo 10, l'intervento del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, sempre del 2015, che ha censurato l'equilibrio tra Consulta e Autorità rappresenta ad oggi, primi mesi del 2017, ancora un elemento che le istituzioni devono valutare politicamente.

6. La legge 211 del 2014: soggetti e finalità.

L'intervento legislativo prodotto dal Consiglio Grande e Generale si segnala, rispetto alle norme precedenti, per una maggiore organicità e complessità. Lo sforzo di disegnare una normativa capace di rendere conto delle diverse articolazioni della materia è evidente sin dalla dimensione dell'articolato di legge: sono ben 42 articoli distribuiti in tre titoli,

²⁹ Il progetto di legge stato discusso in prima lettura dal Consiglio Grande e Generale il 26 marzo 2014. In seguito è stato oggetto dell'esame della Commissione Consiliare II, competente per materia, per la discussione e la votazione dei singoli articoli e dei connessi emendamenti presentati dalle forze di maggioranza e minoranza. La Commissione Consiliare si è riunita il 30 aprile e lo scontro è stato immediatamente duro, tanto da far decidere al Presidente della stessa la sospensione della seduta, accogliendo la richiesta, avanzata da più parti (e accolta dal Segretario di Stato), di un confronto più approfondito con le forze politiche e con gli operatori del settore per raggiungere una maggiore condivisione del testo. La Commissione è tornata a riunirsi in agosto, ma nonostante alcune modifiche il confronto è stato lungo e difficile. Al termine della seconda giornata, il 26 agosto il progetto di legge è stato licenziato, non senza polemiche. Il 20, 21 e 24 novembre è stato discusso in seconda lettura dal Consiglio Grande e Generale, dove ha concluso il suo iter contando 27 voti favorevoli e 21 contrari dei 48 Consiglieri presenti. Il 5 dicembre il progetto di legge è stato, infine, promulgato e pubblicato.

“Finalità e principi”, “Disciplina delle professioni dell’informazione” e “Il prodotto e l’attività editoriale”.

L’art. 1, al comma 1, illustra l’obiettivo generale della legge: «La presente legge ha la finalità di promuovere e tutelare il pluralismo dell’informazione inteso come libertà di informare e diritto ad essere informati a garanzia e protezione dei fruitori e degli operatori del settore». Trattasi di un esordio apparentemente semplice ma in realtà innovativo e pregnante. Viene riconosciuto il principio cardine del pluralismo informativo come obiettivo della legge, concepito, però, in connessione con i due profili essenziali della libertà di informazione, cioè la libertà di informare e il diritto di essere informati. Come a dire, il pluralismo informativo si realizza attraverso la piena garanzia sia del lato “attivo” dell’informazione, quello in cui si trova il professionista, e sia di quello “passivo”, cioè tenendo conto del destinatario delle comunicazioni. La legislazione italiana non ha riconosciuto tale portata del pluralismo ad esempio nella cruciale disciplina degli audiovisivi. Il TUSMAR si riferisce al pluralismo nei termini di «pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva» (art. 3) senza collegarlo direttamente al diritto all’informazione ma solo ai mezzi, cioè agli strumenti di trasmissione; lo stesso Testo unico, inoltre, pur menzionando la libertà di «ricevere notizie» non si spinge sino a enunciare il «diritto ad essere informati», come avviene invece nella legge di San Marino sulla stampa.

I soggetti ai quali la legge si rivolge sono elencati nelle definizioni contenute nell’art. 2, ove si menzionano tanto le imprese editoriali e le testate quanto i professionisti dell’informazione³⁰. Sempre da una ottica generale si nota come il mondo della informazione e della editoria digitale o mediante il web riceva una considerazione di primo piano: colmando una lacuna normativa assai importante.

7. Diritti e doveri degli operatori dell’informazione: tra legge e Codice deontologico.

³⁰ «1. Ai fini di cui alla presente legge si intende:

a) per impresa editrice: ogni persona fisica o giuridica titolare di licenza, che svolga attività editoriale ovvero la pubblicazione di giornali quotidiani o periodici, libri e opere di vario genere, in modo esclusivo o prevalente, in base alla disciplina delle licenze per l’esercizio delle attività industriali, di servizio e artigianali;

b) per testata giornalistica: l’organo di informazione registrato in apposito elenco, con l’indicazione del direttore responsabile, del nome della testata e del suo proprietario e della sede dell’impresa;

c) per testata giornalistica on-line: l’organo di informazione realizzato unicamente su supporto informatico e diffuso unicamente per via telematica ovvero on-line;

d) per agenzia di informazione: un ente giornalistico che fornisce servizi specializzati nella raccolta e distribuzione ad altri organi di informazione di notizie e aggiornamenti su ogni supporto e formato utile alla distribuzione;

e) editore: il soggetto titolare dell’impresa editrice e/o della testata giornalistica registrate in apposito elenco;

f) giornalista: l’operatore dell’informazione professionista che esercita in modo esclusivo e continuativo la professione di giornalista ed appartiene alle categorie professionali di cui all’Allegato A alla presente legge, in possesso della relativa abilitazione professionale e/o certificato di iscrizione all’Ordine dei giornalisti istituito all’estero, ed in possesso di Press Card;

g) pubblicitista: l’operatore dell’informazione che svolge attività giornalistica non occasionale e retribuita anche se esercita altre professioni o impieghi ed in possesso del tesserino di pubblicitista».

I professionisti dell'informazione sono i primi destinatari del provvedimento di riforma, per essi si stabiliscono finalmente regole e principi che ne precisano lo status giuridico e deontologico sinora mai determinato. Secondo l'art. 3:

«La libertà di informazione ed il diritto di cronaca degli operatori dell'informazione sono espressione della libertà di manifestazione del pensiero garantita all'articolo 6 della Dichiarazione dei Diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese. È diritto inviolabile dei giornalisti la libertà di informazione e di opinione. Tale libertà è limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela dell'onore e della dignità altrui, dal rispetto della verità sostanziale dei fatti e dall'osservanza dei doveri imposti dalla lealtà, dalla buona fede e dal Codice Deontologico».

La norma distingue fra la libertà di informare in generale e il diritto di cronaca. Un primo interrogativo emerge proprio riguardo al rapporto tra queste due sfere costitutive della manifestazione del pensiero. Dal punto di vista dell'ordinamento italiano, cioè dell'art. 21 Cost., appare senza dubbio difficile sostenere una divaricazione fra diritto di cronaca e libertà di manifestazione del pensiero³¹. Secondo l'ottica costituzionale ogni differenziazione pare giuridicamente problematica poiché la libertà in gioco è in realtà costituita da un *continuum* tra ricerca, racconto e interpretazione dei fatti: trattasi di una unica libertà³². La ricostruzione più corretta pare quella che vede la libertà di informare come libertà generale d'espressione di cui il diritto di cronaca rappresenta una porzione più circoscritta³³. La ragione di tale specificità sembra fondata non tanto su una differenza ontologica – è, infatti, impossibile separare il racconto di un fatto dal suo commento, sia dal punto di vista logico che da quello della prassi³⁴ – quanto piuttosto dal regime giuridico particolare a cui sono assoggettati i professionisti dell'informazione e la divulgazione di contenuti attraverso i mass media. Diritto di cronaca e manifestazione del pensiero si tengono quindi assieme.

Per queste ragioni non si comprende bene perché il legislatore sammarinese abbia voluto distinguere le due libertà, riferendole poi ad una medesima classe di soggetti, cioè gli operatori della informazione. Sembra che il diritto di critica o di satira o la espressione di opinioni non raffigurabili come cronaca di eventi siano da includere nella prima fattispecie, la libertà di informazione, mentre il mero racconto di fatti entro la seconda, cioè nel diritto di cronaca. La divaricazione perde di rilevanza però non appena si passa alla analisi delle restrizioni alla libertà in oggetto. In entrambi i casi infatti sono medesimi i limiti

³¹ Si veda A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 2006, 316 ss. Opinione contraria invece quella di C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973, ove si sostiene la natura funzionale della libertà di informazione attraverso i media, per cui il diritto di cronaca non avrebbe la radice di libertà individuale.

³² R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2003, 19, ove: «Non ci pare legittimo, quindi, addentrarsi in complicate distinzioni concettuali fra opinioni, notizie e informazioni, per farne poi discendere un diverso grado di tutela costituzionale. È agevole stabilire una equivalenza fra il diritto di manifestare, il diritto di informare e il diritto di cronaca. Non siamo di fronte a due distinti diritti ma ad un'unica libertà».

³³ G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Dal cartaceo al bit*, cit., 105 ss.

³⁴ G. E. VIGEVANI, *Il diritto di cronaca e di critica*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, 2006, 70.

cui è assoggettata dalla legge ogni espressione del pensiero: cioè quelli costituiti dalle norme che tutelano l'onore e la dignità della persona; il rispetto della verità dei fatti; e quelli che discendono dai doveri di lealtà, buona fede o da imposizione del Codice Deontologico.

Agli operatori dell'informazione sono garantiti i diritti di: «informare la cittadinanza su accadimenti e notizie di pubblico interesse; accedere ai dati e documenti pubblici emessi o utilizzati a fini pubblici dalle autorità dello Stato» (art. 53, comma 5); è altresì garantito loro il diritto di non rivelare la fonte dell'informazione avvalendosi del «segreto professionale» (art. 3, comma 4). A questi diritti corrispondono però una serie di doveri che gli operatori sono tenuti ad adempiere, vale a dire (art. 3, comma 5):

«a) rispettare, coltivare e difendere il diritto all'informazione di tutti i cittadini ricercando e diffondendo notizie e opinioni che ritengano di pubblico interesse;

b) intervenire con precisazioni e/o rettifiche ove necessario anche in assenza di richiesta; dare spazio alle repliche di chi è divenuto oggetto di notizia;

c) verificare le informazioni acquisite prima della loro pubblicazione, per accertarne l'attendibilità a garanzia di quanto viene diffuso all'opinione pubblica;

d) rispettare il principio di non discriminazione, la dignità personale e il diritto alla riservatezza, fatta salva solo l'esistenza di un rilevante interesse pubblico».

Queste disposizioni hanno un significato fondamentale per la definizione dello statuto giuridico del professionista dell'informazione. Il confronto con la normativa italiana mostra subito una maggiore ricchezza del testo sammarinese, che ha incluso alcune situazioni giuridiche che il legislatore italiano ha preferito trattare nella legge sulla stampa e non in quella sull'ordinamento professionale. Ecco l'art. 2 della legge n. 69 del 1963, relativo a «diritti e doveri»:

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

La legge 211 del 2014 contiene un elenco piuttosto dettagliato dei principali diritti e doveri dell'operatore dell'informazione, menzionando le fondamentali questioni giuridiche emergenti dalla attività giornalistica o dalla diffusione mediante mass media di vari contenuti. Si riafferma il diritto alla informazione dei cittadini come situazione giuridica rilevante, a cui il sistema delle comunicazioni di massa è tenuto a cooperare; si fa riferimento al dovere di verificare le notizie e la loro attendibilità, prevedendo la massima libertà nella ricerca dei fatti con il solo limite del «pubblico interesse». Vi è inoltre un

“nocciolo duro”, per così dire, costituito dalla previsione della lettera *d*) ove si stabiliscono quali limiti il rispetto della dignità umana, della non discriminazione e della riservatezza delle persone, che possono essere comprese per esigenze di informazione solo in presenza di un «rilevante interesse pubblico».

Ci troviamo di fronte a importanti diritti della persona che costituiscono elementi di base della dignità umana, ecco perché la clausola generale dell'«interesse pubblico» rappresenta un elemento decisivo per l'interpretazione e l'applicazione della legge. Il bilanciamento tra diritti fondamentali è sempre difficile e complesso per l'alto valore dei principi in gioco; da un lato la libertà di informazione, dall'altro la tutela di profili essenziali della personalità. Da questo punto di vista il compito del legislatore è sempre arduo, perché rischia di dire troppo o troppo poco. Nel settore del diritto dell'informazione il ruolo degli interpreti del diritto (giuristi, avvocati, magistrati) è quanto mai risolutivo nella costruzione sociale della norma. Il passaggio dalla disposizione letterale alla norma che opera nella società richiede una mediazione necessaria da parte dei vari soggetti coinvolti: siano essi i cittadini sottoposti al diritto o le istituzioni chiamate a dirimere conflitti applicativi.

La legge sulla stampa sammarinese segna qui, sul punto dei diritti e dei doveri degli operatori dell'informazione, una scelta di politica legislativa ben definita. La libertà di informazione e i suoi limiti non risultano fissati solo dalla legislazione statale; la legge di riforma del 2014 stabilisce un ruolo fondamentale per il profilo etico e deontologico della professione. L'art. 3, comma 8, affida alla Consulta (di cui parleremo tra poco) il delicatissimo compito di redigere il Codice Deontologico che deve contenere «l'elenco dei diritti e dei doveri degli operatori dell'informazione ad integrazione e precisazione di quelli previsti dalla presente legge». Trattasi di una disposizione inedita nell'ordinamento italiano, dove il Codice etico della professione non assurge a parametro di integrazione e di specificazione del dettato legislativo; anzi, la fonte che lo adotta è il Decreto Delegato del Congresso, quindi una fonte statale che ratifica l'autonomia dei privati associati. Una disposizione, questa, che pone importanti questioni interpretative, anche dal punto di vista del rispetto della riserva di legge quale tradizionale istituto di garanzia per l'esercizio delle libertà fondamentali.

Il Codice Deontologico è approvato dalla Consulta, organo che rappresenta tutti gli operatori dell'informazione della Repubblica, e deve essere adottato con Decreto Delegato entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge (la Consulta lo ha approvato nel giugno del 2016 ma non è stato adottato causa crisi di governo e nuove elezioni).

Il procedimento dunque presenta una sua complessità dovuta alla circostanza che due soggetti concorrono nella determinazione e adozione del testo finale. La questione giuridica principale è forse quella di stabilire con precisione quale è il valore del Codice Deontologico nel sistema delle fonti del diritto sammarinese. Si tratta di un atto riconducibile alla autonomia privata di una associazione collettiva che rappresenta dei professionisti? Oppure la forma del Decreto Delegato sussume il contenuto entro le fonti primarie dello Stato al pari di qualsiasi altro atto legislativo? La scelta operata dal legislatore sembra propendere per questo secondo orientamento. La forma del Decreto Delegato mette il Codice Deontologico in una posizione sensibilmente diversa a quella di

altre Carte etiche rivolte ad operatori economici o liberi professionisti associati. Siamo fuori dalla mera autonomia privata per giungere invece ad una vera e propria rilevanza pubblica della norma.

Nell'esperienza italiana l'Ordine dei Giornalisti ha adottato ben 15 carte deontologiche di vario contenuto, anche in collaborazione con diversi enti ed istituzioni, ma di questi testi solo uno, il *Codice deontologico relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica*, è munito di forza di legge³⁵, in quanto costituisce parte essenziale della normativa sulla riservatezza personale. Il 27 gennaio del 2016 l'Ordine dei Giornalisti ha prodotto una razionalizzazione delle varie carte etiche in vigore adottando il *Testo Unico dei Doveri del Giornalista*, che rappresenta quindi una fonte unica di riferimento per i professionisti³⁶.

Il carattere di fonte legislativa del Codice Deontologico rafforza, mediante il principio di legalità, la parte sanzionatoria ivi contenuta, la quale, pur restando rigorosamente estranea ad ogni valutazione relativa al diritto penale che dovrà essere svolta, nel caso, nelle opportune sedi, è comunque un elemento importante e qualificante dello statuto giuridico dell'operatore dell'informazione.

Per ciò che attiene il contenuto del Codice Deontologico la legge stabilisce solo alcune aree tematiche di carattere generale senza entrare nel merito o nel dettaglio. Da questo punto di vista, appare sostanzialmente tutelata la libertà di scelta della Consulta nella determinazione del testo. Secondo l'art. 8, comma 1, della legge 211 del 2014, infatti, il Codice Deontologico deve contenere «le norme etiche, i diritti e doveri, e le regole in materia di:

- a) tutela dei minori e degli altri soggetti fisicamente e socialmente svantaggiati;
- b) tutela dei diritti fondamentali della persona e della privacy;

³⁵ Il Titolo I del Decreto legislativo n. 196 del 2003 ("Testo unico sulla privacy" che ha sostituito la legge 675/1996), nello stabilire quale principio generale che «chiunque ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano» (articolo 1), prevede che il loro trattamento a fini giornalistici «si svolga nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali» (articolo 2). Il Titolo III, nell'indicare le regole per il trattamento dei dati, prevede che il rispetto di quelle che sono contenute nei "Codici di deontologia" (ivi compreso quello dei giornalisti) «costituisce condizione essenziale per la liceità e correttezza» del trattamento stesso (articoli 3 e 4). Il Codice deontologico relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica, approvato dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti nella seduta del 26 e 27 marzo 1998, trasmesso all'Ufficio del Garante della privacy con nota prot. n. 2210 del 15 luglio 1998, pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 3 agosto 1998 e entrato in vigore, come tutte le leggi, il quindicesimo giorno successivo, costituisce l'Allegato A del Decreto legislativo n. 196/2003 e, come tale, assurge al rango di norma primaria. Anche la sentenza 16145/2008 della III sezione penale della Corte di Cassazione ha ricordato che «il Codice deontologico dei giornalisti è una legge».

³⁶ Testo Unico dei Doveri del Giornalista, recita nella Premessa: «Il "Testo unico dei doveri del giornalista" 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. Recepisce i contenuti dei seguenti documenti: Carta dei doveri del giornalista; Carta dei doveri del giornalista degli Uffici stampa; Carta dei doveri dell'informazione economica; Carta di Firenze; Carta di Milano; Carta di Perugia; Carta di Roma; Carta di Treviso; Carta informazione e pubblicità; Carta informazione e sondaggi; Codice di deontologia relativo alle attività giornalistiche; Codice in materia di rappresentazione delle vicende giudiziarie nelle trasmissioni radiotelevisive; Decalogo del giornalismo sportivo».

- c) verifica della rispondenza e completezza delle informazioni divulgate e la espressa e chiara distinzione tra fatti e opinioni;
- d) sanzioni applicabili degli operatori dell'informazione nel caso di violazioni dei doveri deontologici;
- e) esercizio dell'azione disciplinare volta all'accertamento delle infrazioni e all'applicazione delle sanzioni disciplinari e ricorsi contro i provvedimenti disciplinari».

Rispetto a quanto previsto dalla quindicina di codici e carte deontologiche, sia pure ora raggruppati, previste dall'Ordine dei Giornalisti in Italia, il contenuto appare oggettivamente ridotto. Stiamo parlando però di un testo che dovrà essere adottato con fonte primaria, destinato quindi a innovare la legislazione e a valere come limite pubblicistico verso gli operatori dell'informazione. Il "contenuto minimo" del Codice, del resto, può essere ampliato dalla Consulta, non essendoci divieto alcuno al riguardo. L'opzione minimalista del legislatore appare un segno di "leale collaborazione" verso il lavoro di coloro che dovranno materialmente redigere il Codice, cioè i professionisti della Consulta. Non sono indicate materie come la comunicazione economica o quella sportiva, tutte disciplinate invece in Italia, ma appare garantita l'essenziale tutela della dignità personale nell'epoca della comunicazione globale.

Se è invece possibile esprimere qualche osservazione sul catalogo minimo del contenuto del Codice, forse, è opportuno soffermarsi sulla lettera c) ove si fa riferimento alla completezza e rispondenza della notizia e alla distinzione tra fatti e opinioni. Le norme del Codice che dovranno disciplinare questo aspetto si troveranno di fronte ad un compito difficoltoso. Se pare più agevole individuare le qualità di completezza e di rispondenza di una notizia pubblicata, valutando gli elementi in mano all'operatore al momento della sua diffusione, sembra davvero molto complesso potere distinguere con esattezza – «espressa e chiara distinzione» – tra fatti e opinioni. Qui il lavoro degli estensori del Codice³⁷ è chiamato a una perimetrazione del diritto cronaca, cioè del diritto di raccontare i fatti, lo *jus narrandi*, molto puntuale, in maniera da non sconfinare nella limitazione del diritto di critica³⁸. Esiste, infatti, un aspetto fondamentale della libertà di espressione che non è costituito tanto dal racconto di fatti riscontrabili nella realtà, ma dalla formulazione di pensieri critici che prendendo spunto da un fatto giungono a esaminare condotte umane secondo parametri etici o culturali. Ritroviamo qui quel *continuum* tra raccolta, ricerca, esposizione ed interpretazione e valutazione dei fatti che è costitutivo dell'esercizio della libertà di informazione e che sconsiglia di avventurarsi sulla strada della ricerca di un confine certo tra opinioni e fatti. La legge in oggetto ha scelto una via francamente impervia, e questo è un profilo critico da osservare in futuro.

8. I soggetti della legge. Il giornalista professionista. Il pubblicista. Il freelance.

³⁷ La versione del Codice Deontologico approvata nel 2016 recita all'art. 3, commi 11 e 12, le seguenti disposizioni: «L'operatore dell'informazione non deve intervenire sulla realtà dei fatti, manipolandola, attraverso la creazione di immagini artificiali».

Il commento e l'opinione appartengono al diritto di parola e di critica e pertanto devono essere assolutamente liberi da qualsiasi vincolo, che non sia quello posto dalla legge per l'offesa e la diffamazione delle persone».

³⁸ C. MALAVENDA, C. MELZI D'ERIL, G.E. VIGEVANI, *Le regole dei giornalisti*, cit., 59 ss.

I primi destinatari della riforma legislativa, oltre ovviamente alla generalità dei cittadini, sono coloro definiti come operatori dell'informazione. All'interno di tale classe generale, comprensiva anche dei vari profili imprenditoriali che può assumere l'attività editoriale, un posto di primo rilievo spetta alla figura del giornalista. A questo proposito la riforma indica nell'Allegato "A" le tipologie professionali che debbono intendersi comprese entro la categoria di giornalista³⁹.

La legge individua per le suddette professionalità un percorso per giungere ad ottenere la qualifica di giornalista, il titolo professionale abilitativo, cioè la Press Card. Il principio generale contenuto nell'art. 9 fissa come requisito per l'idoneità professionale il superamento di un esame di abilitazione, da tenersi con cadenza temporale annuale o semestrale a seconda delle domande, disposto dalla Consulta per l'informazione. La Commissione d'esame è formata da tre componenti incluso il Presidente (art. 12) nominati dal Congresso di Stato. Il Presidente è scelto tra le personalità del mondo dell'informazione sammarinese e/o straniero; uno dei membri è proposto dalla Consulta e il terzo membro deve essere un esperto di diritto sammarinese. L'esame è costituito da una prova scritta e da una prova orale su conoscenze di cultura generale, integrata dalle norme giuridiche attinenti il settore del giornalismo, nonché su norme di diritto sammarinese e storia sammarinese. Possono essere previste altre prove in ragione della categoria di appartenenza⁴⁰.

Per essere ammessi alla prova di abilitazione l'art. 10 richiede dei requisiti precisi. Occorre avere compiuto ventuno anni di età, essere cittadini sammarinesi o collaborare con una testata giornalistica della Repubblica. Per quanto riguarda i requisiti di natura culturale o professionale è, in primo luogo, necessario il diploma di scuola media

³⁹ Tale Allegato è stato modificato rispetto alla formulazione originaria con il Decreto Delegato del Congresso di Stato emanato in data 15 marzo 2015. Il testo stabilisce che appartengono alla professione di giornalista le seguenti categorie:

«1. Giornalista di carta stampata: giornalista impiegato presso una testata giornalistica quotidiana o periodica cartacea.

2. Giornalista radio televisivo: giornalista impiegato presso una testata giornalistica radio televisiva; ovvero Radiocronista: giornalista specializzato in radiocronache di eventi; ovvero Telecronista: giornalista specializzato in telecronache di eventi; ovvero Tele-cine-operatore: chi "realizza immagini integrative o sostitutive dell'informazione scritta, nell'esercizio dell'autonomia decisionale operativa, avuto riguardo della natura giornalistica della prestazione"; ovvero Segretario/a di redazione: chi, alle dirette dipendenze della Direzione, smista le note di servizio e le notizie, organizza i servizi giornalistici, gestisce le troupe, coordina l'impaginazione del giornale, prepara l'agenda giornalistica in cui vengono annotate le principali scadenze operative del giornale.

3. Web journalist: giornalista impiegato presso una testata giornalistica on-line che svolge prevalentemente lavoro d'ufficio raccogliendo ed elaborando informazioni che provengono non solo da fonti tradizionali (agenzie di informazione, interviste, conferenze, comunicati stampa) ma anche da fonti on-line. Il web journalist deve sapere utilizzare i linguaggi multimediali, ovvero utilizzare le informazioni ottenute attraverso immagini, filmati o file audio.

4. Addetto stampa: giornalista impiegato presso ufficio stampa.

5. Fotoreporter: inviato speciale di una testata giornalistica cartacea, radio televisiva, on-line o di un'agenzia di informazione che effettua un servizio fotografico su un avvenimento di particolare importanza.

6. Regista televisivo: giornalista che controlla, coordina e seleziona le riprese televisive di un telegiornale o di altro programma televisivo».

⁴⁰ Le modalità tecniche di svolgimento dell'esame, la pubblicità e i contenuti del bando nonché i motivi di inammissibilità sono determinati da apposito regolamento adottato dalla Consulta.

superiore, anche se lo stesso articolo 10 stabilisce che tale titolo può essere modificato con Decreto Delegato dell'esecutivo in relazione ai mutamenti professionali nel mondo del giornalismo. I candidati, poi, dovranno essere iscritti al Registro dei praticanti⁴¹ previsto dall'art. 11 e dovranno avere svolto la pratica continuativamente per almeno 12 mesi (in Italia tale periodo è invece lungo 18 mesi). Infine, si prevede l'obbligo di partecipare a corsi di formazione o preparazione teorica della durata minima di almeno 30 ore promossi o riconosciuta dalla Consulta. Una disposizione interessante, che non ha eguale nella legislazione italiana, è quella che riconosce a coloro in possesso di Laurea Magistrale in Informazione e Sistemi Editoriali o di Master Biennale di Giornalismo, in regola con i requisiti di legge ad esclusione della partecipazione al corso teorico, l'esonero dall'esame di abilitazione per ottenere la Press Card.

La figura del pubblicista è parimenti contemplata dalla legge. Trattasi dell'operatore dell'informazione che svolge attività giornalistica non occasionale e retribuita anche se esercita altre professioni o impieghi. Per tale profilo l'art. 5 prevede l'iscrizione al Registro dei pubblicisti gestito dalla Consulta e il rilascio di un apposito «tesserino». Per l'iscrizione occorre dimostrare di avere prodotto contenuti firmati su giornali e periodici anche on-line o sul mezzo radiotelevisivo, certificati dai direttori delle testate, per un periodo di almeno due anni in forma di collaborazione retribuita non occasionale⁴². La Consulta valuta almeno quaranta pezzi pubblicati nel biennio e valuta altresì la congruità del compenso economico percepito. Può essere disposta la cancellazione dal Registro dei pubblicisti dopo due anni di inattività professionale. La Consulta rilascia il tesserino del pubblicista e definisce e valuta gli elementi utili per il rilascio. Sono requisiti indispensabili per il rilascio del tesserino: l'adesione del pubblicista al Codice Deontologico e l'iscrizione al registro. La Consulta è tenuta al controllo del permanere delle condizioni necessarie al mantenimento del tesserino del pubblicista.

⁴¹ Legge 211 del 2014, art. 11. «1. Il soggetto interessato ad acquisire l'abilitazione alla professione di giornalista, di seguito denominato aspirante, è tenuto a svolgere un periodo minimo di dodici mesi di pratica giornalistica.

2. La pratica giornalistica deve svolgersi presso un'impresa editrice sammarinese o straniera riconosciuta dalla Consulta. La pratica giornalistica può altresì essere attestata da certificato di frequenza ad una Scuola di giornalismo con percorso pratico di almeno dodici mesi, riconosciuta dalla Consulta o dall'Ordine dei giornalisti di Stato estero.

3. L'aspirante, nel periodo di praticantato propedeutico all'ammissione all'esame di abilitazione, deve essere seguito da un tutor, ovvero un giornalista abilitato alla professione dipendente di un'impresa editrice o Direttore Responsabile di testata giornalistica.

4. È fatto obbligo al datore di lavoro di non adibire l'aspirante a mansioni e attività non attinenti alla professione di giornalista.

5. Trascorsi dodici mesi, a richiesta del praticante, il Direttore Responsabile della testata giornalistica o giornalista abilitato alla professione di un'impresa editrice rilascia una relazione sull'attività giornalistica effettuata.

6. Il praticante è tenuto ad iscriversi al Registro dei praticanti e non può essere iscritto per più di tre anni. Nel Registro dei praticanti possono essere iscritti coloro che intendono avviarsi alla professione giornalistica e che abbiano compiuto almeno 18 anni di età, siano residenti o cittadini sammarinesi o abbiano un rapporto di collaborazione professionale con una testata giornalistica sammarinese, in possesso di titolo di studio non inferiore al diploma di scuola media superiore ed in assenza di condanne penali del richiedente di cui al comma 15 dell'articolo 5. Si applica il disposto di cui ai commi 16, 17, 18 e 19 dell'articolo 5.

⁴² La legge prevede anche l'iscrizione, «in ragione della Convenzione di amicizia e di buon vicinato, a seguito della regolare iscrizione all'Ordine dei Giornalisti-Elenco Pubblicisti dello Stato italiano».

Una figura distinta è quella del freelance, che è tipizzata dalla legge in maniera innovativa ed inedita rispetto alla legislazione italiana. Secondo l'art. 15 il «freelance è il giornalista o il pubblicitista, libero professionista, che esercita attività professionale autonoma, non vincolato da rapporto di dipendenza né di subordinazione»; egli «propone, redige e fornisce i servizi giornalistici a testate giornalistiche regolarmente registrate e ad altri organi di informazione». Il freelance in possesso dei requisiti indicati per la Press Card può presentare domanda per ottenerla, documentando il conseguimento dell'idoneità professionale. Per poter esercitare la professione il freelance deve essere in regola con i requisiti previsti dalla legge e deve essere iscritto nel Registro speciale dei freelance tenuto dalla Consulta.

Le figure professionali sono quindi sostanzialmente tre: il giornalista professionista, il pubblicitista e il freelance; accanto a questi si può anche menzionare il ruolo transitorio del praticante. La disciplina nel suo complesso non appare troppo dissimile da quella italiana, si segnala la tipizzazione della figura del freelance come elemento che tiene conto delle nuove forme di lavoro e di organizzazione editoriale. Da sottolineare anche la fiducia che è dimostrata nel sistema universitario, poiché i laureati magistrali o coloro in possesso di master nel settore del giornalismo e della informazione ricevono praticamente d'ufficio la Press Card: disposizione anche questa sconosciuta all'ordinamento professionale italiano.

9. L'informazione come attività economica. Il prodotto editoriale, le imprese e le testate giornalistiche.

Il prodotto editoriale. Nella multiforme realtà dei nuovi e vecchi media connessi insieme, dove viene meno la corrispondenza tra il medium e il contenuto diffuso, è sempre più complicato distinguere di fronte a quale prodotto ci troviamo. Un medesimo strumento può servire da supporto per molteplici utilizzi. Un *tablet* è allo stesso tempo telefono, lettore di pagine stampate in carta, mezzo per accedere a contenuti audiovisivi: come se telefono, tv e stampa convergessero su un unico medium. La stampa è forse il mezzo di diffusione più sollecitato da queste trasformazioni. Da paradigma della libertà di pensiero ha dovuto condividere con i nuovi media prima, e con Internet ora, il ruolo di protagonista nella formazione della opinione pubblica. Lo stesso concetto di editore è mutato col variare degli strumenti per raggiungere il pubblico con le informazioni e i contenuti più disparati.

In questo contesto tecnologico il diritto ha bisogno di fattispecie giuridiche inclusive e dettagliate, ma anche capaci di accogliere entro la sfera della tutela giuridica i complessi fenomeni sociali e comunicativi relativi sia ai fornitori dei contenuti informativi che ai destinatari. Tipicità delle fattispecie e aspirazione alla completezza ordinamentale entrano spesso in rapporto conflittuale di fronte alle novità tecnologiche. La nozione di "prodotto editoriale" rientra in questa problematica.

L'art. 16 della legge sammarinese di riforma della stampa colma un vuoto normativo significativo andando a definire finalmente per l'ordinamento sammarinese la nozione di prodotto editoriale. La disposizione afferma che:

«Per prodotto editoriale si intende la pubblicazione su carta, su supporto informatico o attraverso la diffusione radiofonica e televisiva di informazioni di interesse pubblico, ovvero la diffusione con ogni mezzo di qualsiasi prodotto contraddistinto da finalità di informazione, formazione, divulgazione e intrattenimento destinato alla pubblicazione sotto qualsiasi forma, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici.

Ai fini della tutela e protezione giuridico-legale, il prodotto editoriale è da intendersi opera di carattere letterario».

La norma ha un tenore letterario praticamente sovrapponibile a quanto in materia prevede la legge italiana, cioè la l. n. 62 del 2001⁴³. Come la disciplina italiana la fattispecie è assolutamente aperta facendo riferimento a due media ben definiti, la stampa e la radiotelevisione, per tenere schiusa la porta verso tutte le altre forme di espressione effettuate con qualsiasi mezzo. Il prodotto editoriale si caratterizza, in primo luogo, per la qualità delle informazioni pubblicate: esse devono assumere il rilievo di «interesse pubblico». In questa maniera ogni bollettino di informazione è certamente ricompreso dalla legge. In secondo luogo, però, si aggiunge che ogni prodotto diffuso al pubblico, con qualsiasi mezzo, contrassegnato da finalità di «informazione, formazione, divulgazione e intrattenimento» è ugualmente da ritenersi un prodotto editoriale, ad eccezione della musica e della cinematografia. Non sfugge che il termine informazione compare due volte, nella prima parte nella veste di informazione di «interesse pubblico» e nella seconda senza aggettivazioni particolari. Che cosa distingue la prima situazione dalla seconda? Che cosa dobbiamo intendere per informazione di interesse pubblico? Forse si vuole includere la stampa quotidiana e i radio e telegiornali nella prima ipotesi, facendo riferimento alla dimensione dell'informazione come oggetto di impresa e di professione esclusiva e prevalente. Mentre rientrerebbero nella seconda casistica tutti i fenomeni meno tipizzati della diffusione di notizie e opinioni, dotati comunque di una generale finalità informativa. Infine, non si fa alcuna menzione del libro, come invece accade nella legge italiana.

La disciplina sammarinese potrebbe scontare rispetto a quella italiana una diversa evoluzione interpretativa e applicativa riguardo alla delimitazione del campo dei prodotti audiovisivi, visto che, non aderendo all'ordinamento comunitario, non è applicabile la normativa europea in materia di contenuti audiovisivi⁴⁴. In particolare modo si fa riferimento a quel punto cardine del diritto europeo delle comunicazioni elettroniche⁴⁵ costituito dalla distinzione tra le figure dell'operatore di rete e del fornitore di contenuti editoriali. Questa partita è tutta da giocare e probabilmente sarà la riforma della disciplina radiotelevisione l'occasione per effettuare scelte stringenti.

⁴³ Art. 1, legge 62 del 2001, «Per "prodotto editoriale", ai fini della presente legge, si intende il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici».

⁴⁴ Si veda, R. MASTROIANNI, *La Direttiva sui servizi media audiovisivi*, Torino, 2009; V. ZENO ZENCOVICH, a cura di, *La nuova televisione europea*, cit.

⁴⁵ Tra gli altri, F. DONATI, *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, Torino, 2007; G. MORBIDELLI, F. DONATI, a cura di, *La nuova disciplina delle comunicazioni elettroniche*, Torino, 2009; V. FRANCESCHELLI, *Convergenza*, Milano, 2009.

Editore puro. Proseguendo, a partire dalla nozione di prodotto editoriale la legge n. 211 del 2014 (art. 18) introduce una interessante categoria giuridica che non trova assolutamente corrispondenza nel diritto italiano della stampa, vale a dire la figura dell'«editore puro». Si tratta delle persone fisiche o giuridiche che, munite di regolare «licenza», hanno «quale attività prevalente l'attività editoriale», qualora «la prevalenza dell'attività editoriale risulta inequivocabilmente dall'oggetto della licenza e dall'oggetto sociale per la persona giuridica». Le imprese editrici, che siano controllate o partecipate da istituti bancari, da finanziarie, da fiduciarie o, in percentuale di maggioranza, da imprese che non svolgano quale attività prevalente quella editoriale, o che siano con essi associate, non sono editori puri ai sensi della legge e sono escluse dai diversi benefici economici previsti.

Da notare come la legge conferma l'istituto della licenza quale titolo amministrativo obbligatorio per esercitare l'attività di impresa nel settore della informazione. La riforma poteva forse costituire l'occasione buona per superare tale regime della licenza amministrativa per orientarsi almeno verso l'istituto della autorizzazione generale, forse più consono alla libertà di impresa e di mercato. Secondo la tradizione costituzionale liberale la stampa andrebbe lasciata libera da autorizzazioni e da permessi amministrativi; a parziale discolora potrebbe dirsi che la ratio della norma inciderebbe sul profilo economico e non su quello della libertà di manifestazione del pensiero. In realtà, la distinzione fra i due profili appare quanto mai ardua, e la stessa subordinazione delle attività strumentali alla diffusione degli stampati al regime della licenza non appare certamente misura garantista; a maggiore ragione sembra inadatta la licenza a costituire il profilo dell'editore.

Testate giornalistiche cartacee, radiotelevisive e on line. Una volta stabilita la divaricazione fra editori puri ed editori che tali non sono, la legge passa a definire il profilo delle testate editoriali. Per testata giornalistica si deve intendere «l'organo di informazione registrato in apposito elenco, con l'indicazione del direttore responsabile, del nome della testata e del suo proprietario e della sede dell'impresa» (art. 2 lettera b)). Ogni testata giornalistica così definita è «obbligatoriamente tenuta alla registrazione con specifica indicazione di frequenza di pubblicazione (quotidiana o periodica) e caratteristiche principali (luogo di stampa, data di chiusura della pubblicazione, tiratura, editore, proprietario, direttore responsabile)» (art. 19). La testata giornalistica deve avere un direttore responsabile in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione giornalistica e almeno un giornalista professionista in possesso di Press Card. Le testate giornalistiche possono essere di vario tipo a seconda del medium utilizzato: cartacee, radiotelevisive e on-line; solo quelle cartacee sono definite dalla legge «giornali».

Rispetto alla legislazione italiana troviamo sintetizzato ciò che da noi ha rappresentato frutto di continui rimandi normativi alla legge sulla stampa del 1948 (art. 5). Infatti, la legge 103 del 1975 ha prima esteso l'obbligo di registrazione ai tele e radio giornali della concessionaria pubblica; poi la legge n. 223 del 1990 ha ugualmente stabilito tale obbligo alle testate giornalistiche delle emittenti radiofoniche e televisive private, sia locali che nazionali.

Per quanto concerne le testate realizzate unicamente su supporto informatico e diffuse attraverso la rete Internet o per via telematica, la legge prevede che ad esse vengano

applicati «gli stessi principi e modalità operative, compresi gli obblighi di legge, previsti per le altre tipologie di testate». Esse devono quindi essere necessariamente iscritte all'elenco delle testate giornalistiche; devono individuare il direttore responsabile in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione giornalistica; devono avere nel proprio organico di dipendenti almeno un giornalista professionista in possesso di Press Card. La testata giornalistica on-line deve altresì «indicare il provider che ospita il sito, cioè il soggetto autorizzato che concede l'accesso alla rete informatica, nonché lo spazio nel proprio server per la pubblicazione delle notizie e/o commenti di pubblico interesse» (art. 20). Le testate on-line sono tenute a comunicare alla Autorità Garante i dati utili ad individuare i soggetto coinvolti nella vita redazionale, vale a dire: a) nome e residenza dell'editore o dell'Amministratore, o dell'autore del sito web; b) luogo e anno della pubblicazione; c) nome e residenza dello stampatore o fornitore di hosting.

Può essere utile a questo punto il confronto con la legislazione italiana, dove emergono delle interessanti differenze. Il percorso seguito dalle istituzioni confinanti con San Marino è stato più tortuoso, caratterizzato, in assenza di una legislazione ad hoc, da vari interventi giurisprudenziali ispirati a visioni talvolta opposte del fenomeno: con una prevalenza delle pronunce volte ad equiparare senza troppi distinguo la stampa cartacea e quella sul web⁴⁶. Un primo orientamento maggioritario affermatosi nella fine degli anni '90 prevedeva la registrazione per le testate informatiche solo a condizione che il giornale fosse stampato anche sulla carta, richiedendo in sostanza il compimento dei requisiti di fisicità previsti dalla legge sulla stampa del 1948 (si veda, Tribunale di Roma, 6 novembre 1997⁴⁷; Tribunale di Napoli, decreto 18 marzo 1997). A questa dottrina se ne è affiancata un'altra che ha distinto i due mezzi di diffusione, la carta e la via telematica, per riconoscere però ad entrambe le modalità espressive la qualifica di mezzi di informazione, essendo la finalità informativa elemento comune. Secondo questa visione la registrazione non può pertanto essere limitata alle testate che si avvalgono anche di una edizione cartacea, ben potendo essere pretesa anche dalle edizioni meramente telematiche.

La legge n. 62 del 2001 sul prodotto editoriale è intervenuta senza risolvere tutte le contraddizioni interpretative. L'art. 3, infatti, stabilisce che il «prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto, è sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall'articolo 5 della medesima legge n. 47 del 1948». La disposizione ha creato un vero e proprio allarme tra tutti quegli operatori del web che, senza avere un profilo un giornalistico in senso stretto, utilizzavano la rete stabilmente come modalità di espressione e di racconto o commento di fatti e opinioni di varia natura, si pensi ai cosiddetti *blogger*.

⁴⁶ R. RAZZANTE, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Mirafiori Assago (MI), 2016, 428.

⁴⁷ Tribunale di Roma, 6 novembre 1997, la sezione per la stampa accoglie la richiesta del periodico telematico *Interlex* di registrarsi come stampa periodica ex art. 5 legge n. 47 del 1948, visto che «possiede sia il requisito ontologico, sia quello finalistico relativo alla diffusione delle notizie, pur con una tecnica di diffusione diversa dalla stampa». Il Tribunale di Voghera, con una ordinanza del 30 dicembre 1999, ha deliberato l'iscrizione nel registro della stampa presso la propria Cancelleria per un settimanale diffuso via Internet sostenendo che «il luogo di trasmissione debba essere equiparato al luogo di pubblicazione». Il Tribunale di Salerno, il 16 marzo 2001, ordina l'iscrizione nel registro della stampa per un settimanale locale.

A seguito del perdurare di pronunce della magistratura spesso contrastanti si è avuto un duplice intervento del legislatore⁴⁸ che ha parzialmente chiarificato la portata dell'obbligo di registrazione per le testate telematiche. La *Legge comunitaria 2001*, legge n. 39 del 2002, all'art. 31, comma 1, lettera a), e poi in seguito il Decreto legislativo n. 70 del 2003, art. 7, comma 3, hanno stabilito che la registrazione per le testate giornalistiche on line è volontaria, ma diventa obbligatoria esclusivamente quando «i prestatori del servizio intendano avvalersi delle provvidenze previste dalla legge 7 marzo 2001, n. 62». In questa maniera il dovere di registrazione è stato ridimensionato per le testate telematiche, sancendo una sostanziale differenza con la stampa cartacea. L'introduzione della nozione di «prodotto editoriale», quindi, entro la quale rientrano sia il giornalismo tradizionale cartaceo che quello telematico, non equipara affatto la stampa e Internet⁴⁹. Questo è il senso che si può con certezza dedurre dalla norma che ha precisato il valore dell'obbligo di registrazione, cioè la relativa autonomia della categoria del prodotto editoriale rispetto alla nozione della stampa.

Tuttavia, le incertezze applicative attorno alla legge 62 del 2001 non sono mancate neppure dopo l'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 70 del 2003. Una precisazione «spartiacque»⁵⁰ è però avvenuta con il “caso Ruta” che ha visto come protagonista il giornalista Carlo Ruta curatore di un blog (“*accadeinsicilia*”). La blog-testata non registrata raccoglieva più di duemila documenti costituenti il lavoro di inchiesta e di cronaca del giornalista e scrittore. Il Tribunale di Modica, l'8 maggio 2008, ne ordina la chiusura, ravvisando il delitto di stampa clandestina previsto dall'art. 16 della legge sulla stampa, vista la mancata registrazione presso la Cancelleria. L'analogia fra sequestro e oscuramento del blog è ovviamente evidente. La Corte di Appello di Catania, il 2 maggio 2011, conferma la sentenza di primo grado; che sarà però contraddetta dalla Corte di Cassazione. Nella sentenza n. 23230 del 13 giugno 2012 la Cassazione assolve il Ruta «perché il fatto non sussiste» poiché i blog non sono testate giornalistiche e non hanno l'obbligo di registrarsi, salvo che non intendano ricevere contributi pubblici.

In buona sostanza, nell'ordinamento italiano⁵¹ la registrazione di una testata telematica è facoltà del soggetto editoriale che intenda avvalersi di provvidenze economiche stabilite per la stampa; mentre nella Repubblica di San Marino la registrazione è obbligatoria presso l'Elenco delle Testate Giornalistiche, istituito dalla legge di riforma del 2014 (art. 21): sempre che l'attività di informazione risulti svolta in via esclusiva o prevalente.

Il riferimento all'esercizio in maniera prevalente o esclusiva della attività giornalistica è un principio cardine della riforma che ritorna anche in relazione ad un ulteriore istituto previsto dalla legge. Oltre all'Elenco delle Testate Giornalistiche, a cui devono iscriversi i

⁴⁸ Vedi, A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet*, cit., 165 ss.

⁴⁹ C. MALAVENDA, C. MELZI D'ERIL, G.E. VIGEVANI, *Le regole dei giornalisti*, cit., 112.

⁵⁰ R. RAZZANTE, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., 428.

⁵¹ R. RAZZANTE, *Ivi*, 425, sintetizza «l'approdo della evoluzione dottrinale sul tema»: «Le testate giornalistiche on-line devono obbligatoriamente essere registrate nei tribunali e avere un direttore responsabile, un editore e uno stampatore-provider, proprio come le testate cartacee e radiotelevisive, quando hanno una regolare periodicità, un logo identificativo del prodotto, quando prevedono di conseguire ricavi, quando puntano a ottenere dallo Stato un sostegno finanziario (benefici, agevolazioni e provvidenze) e anche quando in organico hanno redattori giornalisti professionisti, pubblicisti e praticanti». L'a. non chiarisce se tutti i requisiti elencati debbano essere contemporaneamente sussistenti.

direttori responsabili delle testate (art. 21)⁵², si prevede anche la creazione di un ulteriore Registro delle Imprese editrici (art. 22). Tale Registro delle Imprese editrici è tenuto dalla Autorità Garante per l'Informazione; hanno l'obbligo di iscrizione tutte le imprese che esercitano l'attività editoriale in modo esclusivo o prevalente. L'attività editoriale può essere anche svolta in forma non di impresa e senza finalità lucrativa (art. 22): in questo caso l'obbligo di essere iscritti al registro delle imprese editrici non sussiste. Così come non è previsto per quegli editori di testate che non esercitano tale attività in modo esclusivo o prevalente: per essi vale comunque la possibilità di continuare ad editare le loro testate, non hanno gli obblighi indicati per le imprese registrate ma non hanno diritto alle agevolazioni e provvidenze previste dalla legge. Come si vede il concetto di attività esclusiva o prevalente è davvero centrale; il fatto che tale parametro non sia fissato in maniera oggettiva può rivelarsi un rischio nella applicazione della legge, lasciando la definizione alla giurisprudenza o alla autorità di governo del settore.

Pubblicazioni periodiche. L'art. 27⁵³ della legge fa riferimento alle pubblicazione periodiche che si collocano fuori dalle tipologie previste dagli artt. 19 e 20 della legge stessa. Trattasi di tutte quelle forme di espressione del pensiero mediate la stampa periodica che non sono organizzate nelle forme tipiche della testata giornalistica. La disposizione fa il paio con quella contenuta nell'articolo 26 sulle pubblicazioni on-line, sempre di carattere non giornalistico. Il legislatore intende con queste due previsioni affrontare la questione della libertà di espressione al di fuori della figura della testata editoriale o giornale, come sono denominate le testate ai sensi degli articoli 19 e 20, prevedendo comunque degli obblighi di legge che possano fornire garanzie legali sulla responsabilità di quanto viene diffuso. Nel caso dell'art. 27 il richiamo agli articoli 19 e 20 lascia intravedere l'impossibilità per le pubblicazioni periodiche di essere mere repliche di quanto pubblicato per il tramite del web. Il principale obbligo che la legislazione impone ricalca quello già previsto dalla risalente disciplina del 1881, cioè fornire una dichiarazione anteriormente all'avvio delle pubblicazioni regolari. L'autorità amministrativa destinataria della comunicazione non è più la Segreteria di Stato per gli Affari interni bensì la Segreteria di Stato con delega alla Informazione. Rispetto alla testata giornalistica

⁵² Art. 21. «È istituito presso l'Autorità l'Elenco delle testate giornalistiche.

Sono soggetti all'obbligo di iscrizione all'elenco i direttori responsabili delle testate giornalistiche di cui agli articoli 19 e 20, qualora esercitino questa attività in modo esclusivo o prevalente.

L'iscrizione nell'elenco è subordinata al possesso dei seguenti requisiti, debitamente comprovati ai sensi della Legge n.159/2011: a) godimento dei diritti civili; b) possesso dell'abilitazione alla professione di giornalista; c) deposito di copia del bilancio dell'esercizio precedente, nonché di quanto previsto alle lettere b), c) e d) del comma 7 dell'articolo 34».

⁵³ Art. 27. «1. A modifica del primo comma dell'articolo 22 della Legge 28 maggio 1881 chi intende pubblicare uno scritto periodico che non ha le caratteristiche di cui agli articoli 19 e 20, deve depositare presso la Segreteria di Stato con delega all'Informazione, prima della pubblicazione, una dichiarazione scritta che compri:

- a) la natura della pubblicazione e la periodicità;
- b) il direttore responsabile;
- c) attestazione di cittadinanza e residenza;
- d) certificato penale e carichi pendenti.

2. A modifica del primo comma dell'articolo 24 della Legge 28 maggio 1881 il direttore responsabile della pubblicazione deve notificare alla Segreteria di Stato con delega all'Informazione, entro dieci giorni, qualunque modifica ad una delle condizioni espresse nella sopra citata dichiarazione».

ordinaria non è previsto l'obbligo di registrazione ma, a differenza delle pubblicazioni on-line come previsto nell'art. 26, le testate periodiche ex art. 27 non sono completamente escluse dal diritto a benefici e provvidenze previste per la stampa periodica (art. 33).

Il combinato disposto dei due articoli, 26 e 27, disegna una sorta di doppio regime della stampa rispetto a quello previsto dal combinato degli articoli 19 e 20. Questi ultimi, infatti, si riferiscono ai giornali (cartacei o on-line) che esprimono la voce di una testata giornalistica vera e propria; mentre i primi due sembrano riferirsi alla libertà di manifestazione del pensiero e di informazione in una accezione più generale e diffusa. Questo doppio binario non è però esente da rischi applicativi. Il discrimine formale è certamente quello della registrazione, ma ad esempio l'obbligo di indicazione del direttore responsabile contenuto nell'art. 27 avvicina assai il fenomeno in oggetto alla stampa giornalistica in senso stretto. Chi potrà assumere la qualifica di direttore responsabile di tali pubblicazioni periodiche? È probabile che debba essere un soggetto dotato della Press Card, quanto meno un pubblicitista iscritto nell'apposito registro. La casistica si incaricherà di presentare le tipologie di esercizio della stampa periodica, offrendo anche i dati di fatto sui quali operare delle distinzioni all'interno di un sistema che appare contrassegnato dalla presenza di due modalità di esercizio della libertà e della attività economica di divulgare informazioni o opinioni. Saranno i soggetti della società civile a dover scegliere quale modalità organizzativa è più idonea alla diffusione dei loro contenuti. Resta tuttavia il dubbio sulla utilità di un doppio statuto giuridico per forme mediatiche che rischiano di confondersi nella multiforme realtà dei nuovi media.

10. Profili di governo del sistema dell'informazione. Soggetti istituzionali e regole per il pluralismo.

Oltre a disposizioni relative agli operatori dell'informazione la legge n. 211 del 2014 contiene anche un organico disegno del sistema di regole e di soggetti incaricati di governare il settore dei mezzi di informazione. Si tratta di una parte molto importante della riforma, che innova profondamente l'ordinamento sammarinese della comunicazione mediante l'introduzione di nuove figure istituzionali cui è affidata la competenza decisionale di attuazione della legge. Inoltre, altro elemento rilevante, compare anche una normativa anti-trust per salvaguardare il pluralismo e la concorrenza nel mercato dell'informazione.

Per quanto riguarda il primo profilo la novità fondamentale della legge di riforma è l'istituzione di due soggetti (già citati in precedenza) del tutto inediti per la Repubblica, vale a dire la *Consulta per l'Informazione* e l'*Autorità Garante per l'Informazione*. I due enti sono disciplinati nel Capo II sotto la dicitura "Organi di tutela e di vigilanza-Codice deontologico". Essi rispondono a due esigenze distinte, da un lato si provvede a dotare l'insieme degli operatori dell'informazione di un organo professionale di riferimento, dall'altro si affiancano i soggetti della decisione pubblica (Congresso di Stato e Consiglio Grande e Generale in primo luogo) con una autorità amministrativa indipendente svincolata dal circuito della rappresentanza politica partitica. Tale parte della riforma ha sollevato un vivace dibattito durante l'approvazione della legge, sia tra le forze politiche

che nel mondo dei professionisti dell'informazione: secondo i critici della soluzione prospettata le funzioni della Autorità di Garanzia, organo di nomina comunque politica, potrebbero limitare il corretto svolgimento della libertà di stampa e di informazione. Anche il Consiglio d'Europa tramite il Commissario per i Diritti Umani è intervenuto in maniera critica sull'assetto istituzionale configurato. Vediamo, innanzitutto, cosa la legge dispone in proposito.

10.1. La Consulta per l'Informazione.

Iniziamo dalla Consulta. Già nelle comunicazioni del Segretario di Stato in sede di illustrazione del disegno di legge⁵⁴ si sosteneva la necessità di prevedere norme e istituzioni che tutelassero la professionalità dei giornalisti, mediante attenzione alla loro formazione e ai profili etici dell'informazione. L'art. 5 della legge 211 del 2014 istituisce la Consulta per l'Informazione, denominata Consulta. Ad essa «possono aderire» tutti i giornalisti possessori di Press Card, ovvero tutte le categorie di appartenenza della professione di giornalista⁵⁵ nonché i pubblicitari e gli editori. La disposizione contiene il predicato “potere” e potrebbe essere intesa nel senso della insussistenza di un vero obbligo di iscrizione o adesione a tale organismo, rientrando ciò nella mera facoltà dell'interessato. Oppure, il “possono” iniziale potrebbe valere nel senso di escludere altri soggetti al di fuori di quelli indicati dalla legge, per i quali invece è imposta l'iscrizione. Per gli operatori della informazione è richiesta per l'iscrizione ai registri professionali l'accettazione del Codice Deontologico (art. 5, comma 13, per il pubblicitario; art. 13 comma 4, per il giornalista; art. 14, comma 2, per il corrispondente estero; per il freelance, invece, tale obbligo di adesione non sussiste). Difficile immaginare una accettazione della carta deontologica e l'iscrizione al registro senza aderire previamente alla Consulta.

«La Consulta nomina al suo interno il Consiglio Direttivo che è composto da nove membri e resta in carica per tre anni. Il Presidente è nominato dalla Consulta fra i membri stessi e convoca periodicamente il Consiglio Direttivo⁵⁶ della Consulta». Secondo il comma 6 della legge, la Consulta ha le seguenti funzioni:

a) elaborare ed approvare il Codice Deontologico degli operatori dell'informazione e promuovere

⁵⁴ Relazione del Segretario di Stato con delega all'Informazione, 13 gennaio 2014. «Con l'articolo 6 viene istituita la Consulta per l'Informazione a cui aderiscono, come già anticipato, tutti i soggetti che ruotano intorno al mondo dell'informazione. Stesso criterio è stato individuato per la ripartizione delle cariche all'interno del Direttivo della Consulta. La Consulta assume un ruolo fondamentale sulla valutazione dei requisiti necessari per l'iscrizione ai registri previsti per i professionisti dell'informazione e al permanere delle condizioni. Contribuisce inoltre alla professionalizzazione degli operatori sia promuovendo aggiornamenti che accogliendo le domande per l'abilitazione professionale».

⁵⁵ In questo caso vale sempre l'elenco delle professioni contenuto nell'Allegato A della legge.

⁵⁶ Art. 5, commi 4 e 5, legge n. 211 del 2014: «I componenti il Consiglio Direttivo della Consulta per l'Informazione sono nominati rispettivamente: quattro dai giornalisti di carta stampata e radio televisione, tre dalle altre categorie di cui all'Allegato A e dai pubblicitari, due dagli editori. Almeno cinque devono essere cittadini sammarinesi o residenti.

Il Consiglio Direttivo è validamente costituito se interviene la maggioranza dei suoi componenti; esso delibera a maggioranza di voti: in caso di parità prevale il voto del Presidente. Le sedute del Consiglio Direttivo non sono pubbliche».

- successive eventuali modifiche ed aggiornamenti;
- b) curare la tenuta e l'aggiornamento dei registri di cui ai commi 10, 11, 12 e 13;
 - c) accogliere le domande per l'ammissione all'esame di abilitazione alla professione di giornalista, sulla base di moduli dalla medesima predisposti;
 - d) esercitare le altre attribuzioni previste dalla presente legge e da altre disposizioni normative;
 - e) verificare periodicamente il permanere delle condizioni necessarie al rilascio della tessera dei giornalisti di cui all' articolo 13, a supporto dell'Autorità per l'Informazione.

Le competenze della Consulta sembrano ricalcare quelle di un ordine professionale; ma in realtà non è questo lo scopo della legge che esclude l'istituzione di un organismo simile a quello operante in Italia, preferendo invece costituire un soggetto di confronto e di tutela culturale e professionale per gli operatori della informazione⁵⁷. Le funzioni che spiccano per capacità di intervento nel mondo dell'informazione sono senza dubbio quelle della tenuta dei registri e l'elaborazione del Codice Deontologico.

Il sistema dei registri che risulta dalle competenze della Consulta è più sofisticato di quello presente in Italia. Abbiamo in primo luogo il registro dei giornalisti, dove per l'iscrizione è necessario l'esito favorevole dell'esame per l'abilitazione alla professione (ovunque acquisita), l'iscrizione al Registro dei praticanti, e l'assenza di condanne penali del richiedente per reato non colposo, che comportino restrizione della libertà personale per un tempo non inferiore ad un anno, ovvero che comportino, per lo stesso spazio di tempo, l'interdizione dai pubblici uffici. Oltre al Registro dei giornalisti la Consulta deve custodire e aggiornare anche altri elenchi: il Registro dei praticanti alla professione di giornalista, i Registri speciali dei corrispondenti e degli inviati nella Repubblica di San Marino, nonché il Registro speciale dei freelance. La Consulta gestisce anche il Registro dei pubblicitari. Qui troviamo disciplinata anche la figura del pubblicitario⁵⁸, sulla quale la legge non torna più nel proseguo del testo, a differenza di quanto avviene per il praticante, il corrispondente estero e per la figura del freelance (artt. 12, 14 e 15).

⁵⁷ Relazione del Segretario di Stato con delega all'Informazione, 13 gennaio 2014, ove esplicitamente si esclude l'opzione legislativa a favore dell'ordine professionale. «Si è scelto di non prevedere un ordine professionale, ritenendo tale strutturazione superata e non più rispondente alle esigenze dei tempi, privilegiando invece la creazione della Consulta per l'informazione cosicché potesse essere istituzionalizzato un forum di incontro dove tutti i vari attori del sistema dell'informazione potessero costantemente confrontarsi. Tale organo sarà quello che dovrà altresì elaborare il Codice Etico».

⁵⁸ Art. 5, comma 13, legge n. 211 del 2104. «La Consulta custodisce ed aggiorna il Registro dei pubblicitari. Per l'iscrizione al registro deve dimostrarsi l'aver prodotto contenuti scritti a firma del richiedente pubblicati su giornali e periodici o testate giornalistiche on-line o radiotelevisive, certificati dai direttori delle testate, che comprovino l'attività pubblicitaria regolarmente retribuita da almeno due anni e non in forma occasionale o, in ragione della Convenzione di amicizia e di buon vicinato, la regolare iscrizione all'Ordine dei Giornalisti - Elenco Pubblicitari dello Stato italiano. La Consulta è tenuta a valutare la congruità della dichiarata retribuzione, la produzione pubblicitaria di almeno quaranta servizi o articoli nei due anni e l'assenza di condanne penali del richiedente di cui al comma 15. Si applica il disposto di cui ai commi 16, 17, 18 e 19. È disposta la cancellazione dal Registro dei pubblicitari dopo due anni di inattività professionale. La Consulta rilascia il tesserino del pubblicitario e definisce e valuta gli elementi utili per il rilascio. Sono requisiti indispensabili per il rilascio del tesserino: l'adesione del pubblicitario al Codice Deontologico e l'iscrizione al registro».

Seppure incidentalmente, mentre descrive le competenze della Consulta in materia di tenuta dei registri professionali, la legge contiene già in queste parti una significativa innovazione per quanto riguarda la professione del giornalista in senso lato. Passiamo, infatti, dalla assenza di regole professionali alla introduzione di un sistema formale di accertamento delle idoneità specialistiche unitamente alla verifica e al controllo della sussistenza e permanenza di precisi requisiti formali per potere esercitare la professione.

Una delle funzioni più importanti che spettano alla Consulta è l'elaborazione del Codice Deontologico per gli operatori dell'informazione. La natura giuridica di tale provvedimenti è questione complessa e controversa⁵⁹. Il settore dell'informazione ha conosciuto una vera e propria esplosione di Carte di indirizzo a contenuto etico e deontologico. Sul punto, abbiamo già esaminato al paragrafo 7 il contenuto e le modalità di approvazione del Codice previsto dall'art. 8 della legge n. 211 del 2014.

10.2. L'Autorità Garante per l'Informazione.

L'altro organo istituito dalla legge di riforma è l'Autorità Garante per l'Informazione. L'art. 6 assegna a tale ente il compito generale di tutelare il diritto all'informazione inteso come libertà di informare e diritto ad essere informati, nonché quello di vigilare sui principi e le finalità del servizio radiofonico e televisivo. Essa deve riunirsi almeno una volta al mese. Siamo di fronte ad un soggetto che rientra tipicamente entro la fattispecie giuridica delle cosiddette Autorità amministrative indipendenti⁶⁰, che tanta fortuna hanno conosciuto nell'ordinamento italiano negli anni '90. Nelle intenzioni del proponente l'Autorità di Garanzia è chiamata a svolgere un ruolo di garanzia e di controllo sull'intero sistema dell'informazione, anche con riferimento alla responsabilità disciplinare dei giornalisti⁶¹; punto controverso, questo, sul quale torneremo, che ha suscitato dibattito nel paese e nell'aula del Consiglio Grande Generale.

I componenti previsti per l'Autorità di Garanzia sono cinque, incluso il Presidente, nominati dal nominati dal Consiglio Grande e Generale, tra coloro «che abbiano conoscenze nel campo dei media ovvero titoli di studio e professionali attinenti il settore e può essere coadiuvata da un esperto legale dell'amministrazione pubblica». L'Autorità resta in carica per tre anni ed i componenti sono incompatibili con «la carica di membro

⁵⁹ C. LEGA, *Ordinamenti professionali*, in *Novissimo digesto italiano*, XII, Torino, 1965, 10; S. SANTAGATA, *Considerazioni sulla natura giuridica e l'attività degli ordini e dei collegi professionali*, in *Rivista Amministrativa*, I, 1968, 608; A. CATELANI, *Gli Ordini e i collegi professionali nel diritto pubblico*, Milano, 1976; F. TERESI, *Ordini e collegi professionali*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, X, 1995, 449; P. PISCIONE, *Professioni (disciplina)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVI, Milano, 1987, 1040; A. BERTANI, *I poteri normativi degli ordini professionali: un esempio di competenza riservata*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2009, 91 ss.; A. BELLELLI, *Legge sulla privacy e codice deontologico dei giornalisti*, in *Rassegna di diritto civile*, 1999, 23 ss.

⁶⁰ La letteratura sulle autorità indipendenti è davvero molto vasta. Si rimanda a: F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti*, cit.; M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, cit., AA. VV., *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Padova, 1999; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002.

⁶¹ Relazione del Segretario di Stato con delega all'Informazione, 13 gennaio 2014: «E' stata inoltre istituita l'Autorità Garante per l'Informazione, organo deputato alla vigilanza dell'intero sistema, che opererà controlli in merito alla condotta professionale dei giornalisti, sull'osservanza, da parte degli stessi, dei precetti fissati dal Codice Deontologico, applicando le sanzioni previste in caso di violazione delle norme in esso contenute».

del Consiglio Grande e Generale e con le cariche in organismi direttivi di associazioni sindacali e di categoria nonché di presidente, segretario politico e membro di segreteria politica di partiti e movimenti politici».

L'indicazione dei cinque membri è ripartita fra tre soggetti: il potere esecutivo, quello legislativo e le professioni dell'informazione. Il Presidente dell'Autorità è nominato su proposta del Segretario di Stato con delega all'Informazione. Due membri sono nominati su proposta della Consulta al Consiglio Grande e Generale, di cui uno in rappresentanza di testate giornalistiche cartacee (quotidiani o periodici), testate on-line e agenzie di informazione, e uno in rappresentanza di testata giornalistica radiofonica/televisiva di Stato. Un membro dell'Autorità, infine, è nominato su proposta dei Gruppi Consiliari di maggioranza ed uno su proposta dei Gruppi Consiliari di minoranza.

L'art. 6, comma 7, della legge 211 del 2014 fissa le numerose competenze dell'Autorità Garante. «L'Autorità esercita le seguenti attribuzioni:

a) cura la tenuta del Registro delle imprese editrici che operano nel territorio sammarinese;

b) cura la tenuta dell'Elenco delle testate giornalistiche;

c) cura la tenuta del Registro delle associazioni degli operatori dell'informazione che sono tenute

alla registrazione e custodisce l'elenco degli operatori dell'informazione trasmessi annualmente

dalle relative associazioni;

d) esercita i controlli sul corretto esercizio delle attività di settore, determinando e applicando

sanzioni in caso di mancato rispetto delle norme;

e) esercita le altre attribuzioni previste dalla presente legge e delibera sulle richieste di provvidenze sull'editoria di cui al Titolo III, Capo III;

f) valutati gli elementi in suo possesso e quelli portati a sua conoscenza da chiunque vi abbia

interesse, esercita poteri di indagine e di verifica al fine di prevenire e contrastare limitazioni e distorsioni del pluralismo dell'informazione, concentrazione tra imprese operanti nel settore, secondo quanto disposto dalla presente legge, anche al fine di garantire la trasparenza degli assetti proprietari;

g) esaurita l'istruttoria, ordina alle imprese interessate di sospendere gli atti posti in essere in violazione dei divieti disposti dalla presente legge ed esercita dinanzi al Commissario della Legge l'azione di nullità degli atti di cui al comma 4 dell'articolo 28;

h) esamina le segnalazioni ricevute circa presunte violazioni delle norme contenute nel Codice Deontologico degli operatori dell'informazione ed applica le sanzioni previste dal medesimo codice, segnala all'Autorità giudiziaria le violazioni previste dall'articolo 18 della Legge n. 41/1989;

i) presenta al Segretario di Stato con delega all'Informazione una relazione annuale sullo stato delle attività dell'Editoria che viene depositata presso l'Ufficio Segreteria Istituzionale;

l) istruisce verifiche al fine del riconoscimento dello status professionale dei giornalisti che hanno acquisito l'abilitazione professionale negli Stati esteri, nonché lo status professionale degli operatori di cui ai commi 10 e 11 dell'articolo 13, per il rilascio della Press Card;

m) verifica che i soggetti depositanti di cui all'articolo 30 adempiano all'obbligo di deposito legale e applica le sanzioni di cui al medesimo articolo».

La legge fissa inoltre la possibilità che l'Autorità Garante individui gli elementi utili per valutare il carattere rilevante di iniziative editoriali di pubblico interesse; e, soprattutto, prevede che le imprese editoriali e le testate giornalistiche debbano depositare i propri bilanci dell'anno solare precedente presso l'Autorità medesima.

Lo spettro delle competenze della Autorità Garante è piuttosto ampio ma resta tuttavia confinato entro l'ambito della informazione. Il modello di autorità regolativa indipendente che prevale nell'ordinamento europeo⁶² è quello della cosiddetta "Autorità universale" con competenze su tutto l'insieme delle comunicazioni di massa, includendovi anche le telecomunicazioni ed i servizi di comunicazione elettronica in generale. La scelta della Repubblica di San Marino si ferma prima, al livello, comunque già assai significativo ed impegnativo, della vigilanza sul settore della informazione diffusa al pubblico.

10.3. I rilievi critici del Consiglio d'Europa: un equilibrio già da riformare?

Veniamo agli sviluppi seguenti l'entrata in vigore della legge. Il punto di maggiore contestazione politica della legge è stato forse proprio quello delle competenze dell'Autorità Garante in materia di applicazione del Codice Deontologico e conseguente potestà sanzionatoria verso i giornalisti. Chi ha contrastato il provvedimento vi ha letto una indebita intrusione del governo, o comunque della maggioranza parlamentare, nella libero esercizio della professione del giornalista.

L'equilibrio individuato dalla legge è stato oggetto di censura anche da parte del Commissariato per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa. Durante la visita nella Repubblica di San Marino, nei giorni 9 e 10 giugno 2015, il delegato Nils Muiznieks del Consiglio d'Europa ha anticipato alcune preoccupazioni sull'assetto della libertà di stampa che sono poi finite nel Report (*CommDH(2015)22*) pubblicato a Strasburgo a ottobre, e transitate sino alla Lettera formale della Commissione dell'agosto 2016 (*CommDH(2016)32*).

Nel Report si esprime una critica alla permanenza nell'ordinamento penale del carcere per i giornalisti in caso di delitto di diffamazione, e, si evidenzia come in materia di deontologia il Consiglio d'Europa prediliga legislazioni che hanno al centro l'autoregolamentazione professionale⁶³. Sul punto vi è un riferimento preciso al

⁶² Per un bilancio della esperienza italiana, si veda E. APA, E. POLLICINO, a cura di, *La regolamentazione dei contenuti digitali. Studi per i primi quindici anni dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni (1998-2013)*, Roma, 2014.

⁶³ Consiglio d'Europa, *CommDH(2015)22*, 10 ottobre 2015, Report. «The law grants the Authority extensive powers to regulate the profession, such as controlling compliance with laws and applying sanctions, including in terms of media pluralism and prevention of dominant positions, as well as transparency of ownership. The Commissioner is concerned, however, that the powers of the Authority may

meccanismo che vede l'Autorità Garante quale soggetto dotato del potere disciplinare sui giornalisti, ed appare innegabile il senso del richiamo alla autoregolazione.

In seguito, il 22 giugno 2016, l'Assemblea della Consulta dell'Informazione è giunta alla approvazione del Codice Deontologico da adottare con Decreto Delegato del Congresso di Stato. Nel luglio 2016 le autorità di governo sammarinesi hanno replicato al Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, illustrando il contenuto del Codice da approvare in via definitiva, facendo leva sul contenuto sostanzialmente garantista della nuova disciplina determinata in piena autonomia dagli operatori della informazione (la Consulta, appunto). Il Commissario del Consiglio d'Europa ha risposto il 25 agosto del 2016 con il documento citato⁶⁴, ove apprezza il contenuto del Codice etico ma lamenta che le osservazioni alla base del Report di ottobre 2015 non sono state adempiute, poiché il potere di sanzionare i casi singoli resta in capo ad una autorità ove non sono necessariamente presenti dei giornalisti; ragione per le quali conclude la missiva reiterando le medesime istanze. Nell'autunno del 2016 la crisi di governo ha determinato un arresto della politica sammarinese, così che il Codice Deontologico non è stato approvato nella forma del Decreto delegato.

Spetta al nuovo Consiglio Grande eletto a dicembre del 2016 ed al nuovo Congresso di Stato decidere quale strada percorrere, se riformare la legge potenziando la Consulta o mantenere intatto l'impianto duale in vigore. Una soluzione potrebbe essere lo scorporo della competenza disciplinare sul rispetto dei doveri etici del professionista a favore della Consulta, per consolidare il profilo di organo di governo generale e istituzionale del settore sul lato dell'Autorità Garante.

Da questo punto di vista le funzioni di regolazione istituzionale dell'Autorità Garante possono essere ancora allargate. Nella legge 211 del 2014 permane, infatti, in maniera poco razionale a pare di chi scrive, l'istituzione Commissione di Vigilanza sul servizio radiotelevisivo. L'art. 7 ne prevede la composizione e le funzioni soprattutto in materia di comunicazione politica radiotelevisiva⁶⁵. Mentre l'art. 6, quello dedicato alla Autorità

also extend to actual media content, including for print media, pursuant to Article 6, paragraph 7, subparagraph h of the law. This provision empowers the Authority to examine complaints by any physical person, association or institution relating to the breach of the code of ethics to be adopted by the Consulta, and administer the sanctions foreseen in it. No administrative appeal against such sanctions is foreseen, which means that the decisions of the Authority can only be appealed to courts. [...] In the Commissioner's opinion, the system established under the new law cannot be considered as self-regulation: while the Consulta, a body in which journalists are represented, will indeed prepare a code of ethics and establish sanctions, the complaints body will be an externally appointed body in which journalists are not necessarily represented. The Commissioner is concerned that, regardless of the eventual content of the code of ethics, it is this latter body which retains the exclusive power to interpret and apply the said code in individual cases. The risk of undue interference and the potential chilling effect that this system might entail is of serious concern to the Commissioner».

⁶⁴ Consiglio d'Europa, Commissario Diritti Umani, 25 agosto 2016, *CommDH(2016)32*, testo solo in inglese reperibile sul sito del Consiglio d'Europa, come tutti i documenti citati.

⁶⁵ Legge n. 221 del 2014, art. 7: «In occasione di elezioni o referendum nella Repubblica di San Marino il servizio radiofonico e televisivo di cui alla Legge n.41/1989 destina spazi radiofonici e televisivi all'illustrazione dei programmi o delle posizioni assunti da ciascuna lista partecipante alle elezioni o dai Comitati previsti dalla legge. Gli spazi saranno utilizzati in conformità alle disposizioni emanate dalla Commissione di Vigilanza.

La Commissione di Vigilanza è composta da sette membri nominati dal Consiglio Grande e Generale in misura proporzionale alle rappresentanze consiliari, resta in carica per la durata della legislatura e nomina nel suo seno il Presidente tra i membri nominati dalle liste politiche di minoranza.

Garante, assegna a quest'ultima la vigilanza sulle finalità generali del sistema radiotelevisivo, tanto che le cruciali funzioni indicate negli articoli 15, 16 e 17 della legge n. 41 del 1989 sul servizio televisivo vengono esplicitamente sottratte alla Commissione di Vigilanza. Forse si poteva assegnare alla Autorità di garanzia tutta la competenza sul sistema dell'informazione, anche per la comunicazione politica durante le campagne elettorali e per quella istituzionale.

10.4. La normativa anti-trust.

Obiettivo fondamentale della riforma dell'ordinamento dell'informazione è la garanzia e la tutela del pluralismo: lo strumento d'elezione per adempiere tale scopo è quello della normativa anti-trust, che non manca nell'articolato di legge.

L'art. 28 della legge tratta del divieto di posizioni dominanti. Dal punto di vista dei principi generali si afferma che «il settore editoriale si conforma ai principi della concorrenza e del pluralismo» e che sono proibite tutte «le intese e gli accordi fra imprese nonché le pratiche concordate che abbiano o possano avere l'effetto di limitare o distorcere il pluralismo dell'informazione o la concorrenza tra le imprese operanti nel settore delle comunicazioni di massa». Molto corretta appare la distinzione, ripetuta nei primi due commi appena citati, tra concorrenza e pluralismo, concetti affini ma niente affatto sovrapponibili⁶⁶.

Sempre dal punto di vista generale, il comma 3 contiene una eccezione riguardo alla radiotelevisione che non pare troppo congrua con i principi del diritto europeo. Infatti, si legge che nel «settore editoriale sono vietate la costituzione o il mantenimento, anche attraverso società controllate, controllanti o collegate, di posizioni dominanti nel mercato editoriale o comunque lesive del pluralismo, ad esclusione di televisione e radiodiffusione pubbliche o di televisione e radiodiffusione private fatta salva l'adozione di atti normativi o di progetti editoriali di pubblico interesse definiti dal Congresso di Stato sentita l'Autorità». La disposizione segna una sorta di zona franca per la radiotelevisione pubblica e anche privata, che è giustificata solo dalla situazione di fatto che vede nella Repubblica di San Marino l'assenza di emittenti private e la permanenza del monopolio pubblico. Anche se il richiamo alla televisione privata sembra potere incoraggiare in futuro l'emergere di ulteriori emittenti. In questa prospettiva non si comprende bene perchè il divieto di posizioni dominanti non dovrebbe valere anche per il sistema radiotelevisivo: per il quale invece si rimanda alla adozione di progetti specifici da parte del Congresso di Stato. Sembra che si

La Commissione assume le decisioni a maggioranza e relaziona, dopo ogni consultazione di cui al comma 1, al Consiglio Grande e Generale sull'attività ad essa demandata. 4. Compete alla Commissione di Vigilanza definire e regolamentare gli spazi di cui al comma 1 nel rispetto della libertà, del pluralismo, della pari dignità delle liste partecipanti alle consultazioni popolari e della loro rappresentatività, nonché definire e regolamentare gli spazi che dovranno essere riservati alle associazioni ed enti riconosciuti per esprimere le loro opinioni su temi ed argomenti di carattere generale, purché non in contrasto con le finalità attribuite al servizio pubblico e compatibilmente con la programmazione dell'Emittente radiofonica e televisiva di cui alla Legge n.41/1989».

⁶⁶ Sul punto ci permettiamo di rinviare al nostro, C. MAGNANI, *Pluralismo informazione e radiotelevisione*, cit.

intenda ripercorrere la strada italiana ed europea della radiotelevisione delle origini, soggetta ad un regime speciale di stretta competenza governativa.

La normativa anti-trust trova quindi applicazione nel solo settore dell'editoria. La legge stabilisce che sono nulli gli atti e i contratti che comportano la cessione di testate nonché il trasferimento (tra vivi) di azioni e partecipazioni di editrici di quotidiani quando, a causa di tali atti, l'avente causa viene a trovarsi in «posizione dominante» nel mercato. «Si considera dominante la posizione del soggetto, impresa, gruppo di imprese tra loro collegate che giungono ad editare o a controllare società che:

a) editano un numero di testate quotidiane e/o periodiche superiore al 60% di quelle editate nell'anno solare precedente nel territorio sammarinese e sempre che ci sia più di una testata quotidiana e/o periodica;

b) raccolgono il 60% del fatturato pubblicitario complessivo nei settori disciplinati dalla presente legge».

Inoltre, aggiunge la legge, quasi a prevedere una fattispecie residuale e generale applicabile *lato sensu*, «sono nulli gli atti e i contratti che conducono a concentrazioni che contrastano con i divieti e i limiti di cui ai precedenti commi».

L'attuazione di tale disposizioni passa evidentemente attraverso strumenti di controllo, di trasparenza e di informazione contabile. Pertanto i soggetti che «operano nel settore editoriale sono tenuti a comunicare preventivamente all'Autorità Garante per l'Informazione i trasferimenti delle quote/partecipazioni, le acquisizioni, le intese e le operazioni di concentrazione cui partecipano».

L'Autorità Garante vede qui riconosciuto il proprio ruolo di soggetto di regolazione e di controllo. Infatti, spetta ad essa verificare, dopo avere ricevuto le comunicazioni dalle imprese, oppure su istanza di chi ne ha interesse o d'ufficio, «che non si costituiscano o si mantengano posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo». Se l'Autorità accerta che un soggetto si trova nella «condizione di poter violare i divieti ed i limiti di cui sopra, adotta un atto di pubblico richiamo segnalando agli interessati la situazione di rischio». L'Autorità deve aprire una istruttoria, anche se ciò non è detto in modo esplicito nella legge. Secondo l'art. 28, comma 9, ferma «restando la nullità di cui sopra, l'Autorità a seguito di un'istruttoria svolta nel rispetto del principio del contraddittorio, adotta i provvedimenti necessari per eliminare o impedire la costituzione o il mantenimento delle situazioni vietate. Qualora accerti il compimento di atti o di operazioni idonee a determinare una posizione dominante o comunque lesiva del pluralismo, ne inibisce la prosecuzione e ne ordina la rimozione in tempi congrui e comunque non superiori ai dodici mesi». Quindi, di fronte ad atti che determinano l'acquisizione da parte di taluni soggetti della posizione dominante nel settore editoriale, questi sono nulli per diretta disposizione di legge. L'Autorità apre una procedura che si svolge in contraddittorio con gli interessati al fine di adottare ulteriori provvedimenti necessari a rimuovere le condizioni che hanno determinato la distorsione della concorrenza e del pluralismo. Può anche ordinare la rimozione di determinati atti parimenti lesivi del pluralismo che deve avvenire entro dodici mesi.

I poteri di intervento non sembrano francamente chiaramente definiti, a partire dalla declaratoria di nullità degli atti lesivi della concorrenza sino alla configurazione di poteri di

intervento che rischiano la sovrapposizione. Anche la procedura del contraddittorio meritava forse qualche specificazione in più sui fondamentali requisiti formali e sui termini certi di svolgimento del procedimento amministrativo. La legge stabilisce che le imprese che si trovano in «posizione dominante» o «comunque lesive del pluralismo» perdono i benefici di legge per l'editoria sino a che dura lo stato di violazione della concorrenza. Tale formula, che riprende il comma 8 dello stesso articolo 28, conferma che il legislatore, accanto alla posizione dominante individuata sui parametri indicati nel comma 5, sembra volere affiancare una ulteriore ipotesi: quella della impresa che si trova in una condizione lesiva del pluralismo. Il fatto è, però, che questa seconda ipotesi, che deve essere sempre dichiarata dalla Autorità Garante, non è determinata con parametri oggettivi dalla legge come avviene per la posizione dominante. Spetta alla discrezionalità dell'Autorità Garante l'eventuale uso di tale facoltà che sembra presente nel testo della legge 211 del 2014.

Qualora l'Autorità veda non adempiuto un suo provvedimento di tutela del pluralismo la legge le assegna anche un potere sanzionatorio: «in caso di inottemperanza ai provvedimenti adottati dall'Autorità ai sensi del presente articolo, l'Autorità medesima applica ai soggetti interessati una sanzione pecuniaria amministrativa, non inferiore al 2% e non superiore al 5% del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione del pubblico richiamo o dell'apertura dell'istruttoria».

Anche la pubblicità⁶⁷ destinata al mercato editoriale è tenuta a rispettare il principio della apertura del mercato: deve garantire i principi di concorrenza e pluralismo, nel rispetto della trasparenza delle politiche commerciali, della correttezza ed attendibilità delle indagini di rilevazione e dei dati relativi alla lettura e alla diffusione. Inoltre si stabilisce l'obbligo di rendere riconoscibile la pubblicità commerciale rispetto alle informazioni date al pubblico. Si nota come la non adesione della Repubblica di San Marino all'Unione Europea esime la legge dal rispetto degli obblighi previsti dalle Direttive comunitarie in materia.

11. Misure di sostegno economico all'attività editoriale.

La legge di riforma si conclude con la previsione di interventi a sostegno delle imprese editrici. La finalità generale di tali misure è ancora una volta la tutela e la promozione del pluralismo informativo, a cui si aggiunge la formazione dei professionisti e l'attenzione alla raccolta pubblicitaria⁶⁸.

⁶⁷ Legge 211 del 2014, art. 29, comma 2: «Per attività di intermediazione sulla pubblicità, ai fini della presente legge, si intende: la ricerca e l'acquisto, per conto di terzi, di spazi sui mezzi di informazione e di comunicazione, comprese le reti elettroniche per la pubblicazione e la diffusione di messaggi pubblicitari; la valutazione, la pianificazione, la gestione, il controllo degli investimenti ed ogni altra prestazione connessa all'acquisto degli spazi di cui alla precedente lettera a); la possibilità per i soggetti che esercitano l'attività di intermediazione sulla pubblicità di acquistare spazi pubblicitari sui mezzi di informazione esclusivamente per conto di un committente e sulla base di un mandato scritto».

⁶⁸ Legge 211 del 2014, art. 32: «Al fine di promuovere il pluralismo dell'informazione, sono previsti interventi a sostegno delle imprese editrici e testate giornalistiche, della diffusione dei prodotti editoriali, dell'innovazione tecnologica e dell'ingresso di nuovi operatori sul mercato, della qualificazione professionale e dell'occupazione. Ferme restando le norme vigenti in materia di credito agevolato alle imprese, di ammortizzatori sociali, ecc., con apposito decreto delegato saranno individuati interventi a sostegno della

Per quanto riguarda la platea dei soggetti che possono accedere alle provvidenze economiche, la legge stabilisce che ne hanno diritto tutte le imprese editrici e le testate giornalistiche che operano sul territorio. Cioè, specifica l'art. 34, gli editori puri, ossia le imprese editrici iscritte al Registro delle imprese editrici di cui all'articolo 23, nonché le testate giornalistiche iscritte all'elenco delle testate giornalistiche di cui all'articolo 21. Mentre le imprese editrici di libri, purché sempre operanti nel territorio dello Stato, hanno diritto solo ad una categoria di benefici, quelli indicati nella lettera a) del comma 1, dell'art. 33.

Occorre ricordare che l'art. 26 dedicato alle pubblicazioni on-line prive dei requisiti previsti dall'art. 20, cioè non registrate come testate giornalistiche, esclude esplicitamente tali pubblicazioni dalla partecipazione ai benefici economici. L'art. 33 invece include, sia pure in misura quantitativamente minore, tra i beneficiari le pubblicazioni periodiche non professionistiche purché espressione di partiti, movimenti o associazioni senza fini di lucro, giuridicamente riconosciute⁶⁹. L'impiego della carta è quindi elemento decisivo.

Le provvidenze economiche che la legge individua sono di due tipi: un contributo fino al massimo del 7%, sul costo del prodotto editoriale documentato, e comunque non oltre i 10 mila euro per ogni singola testata; inoltre, un contributo sino ad un massimo del 30% sul costo derivante dal servizio di fornitura di notiziari da parte delle principali agenzie di informazione, fino ad un massimo di 5 mila euro per ogni singola testata. Tali provvidenze non annullano e non sono incompatibili con altre forme di sostegno alle imprese come il credito agevolato o la detassazioni di utili a patto che queste misure non riguardino «gli stessi beni e servizi in relazione ai quali sono elargite le provvidenze».

Il soggetto pubblico chiamato a valutare le domande di accesso ai benefici di legge è l'Autorità Garante per l'Informazione. Tra i motivi di esclusione⁷⁰, al positivo rispetto per i diritti dei lavoratori e per le norme anti-trust, il divieto di accesso ai fondi per le testate dirette da giornalisti condannanti per diffamazione rischia forse di pregiudicare troppo il

formazione dei giornalisti, finalizzati a percorsi formativi autorizzati dall'Autorità, nonché interventi per la raccolta pubblicitaria».

⁶⁹ Legge 211 del 2014, art. 33, comma 6, che esclude però le pubblicazioni «stampate a cura dello Stato o di organismi pubblici, di quelle che abbiano scopo prevalentemente pubblicitario o di informazione e promozione commerciale e di quelle aventi caratteri della pubblicazione occasionale e non continuativa». Il contributo che possono ricevere tali pubblicazioni è fissato in 100 euro per ogni numero editato sino ad un massimo di 24 numeri e purché ne vengano diffusi almeno 6 in un anno solare.

⁷⁰ Non sono ammessi al godimento delle provvidenze per l'editoria i soggetti che: a) che abbiano una percentuale di contenuto pubblicitario superiore al 40% della pubblicazione; b) che violano il divieto di posizioni dominante; c) che realizzino pubblicazioni il cui corpo redazionale sia costituito principalmente da rubriche, scadenziari, calendari, elenchi telefonici e quant'altro, la cui elaborazione sia il frutto solo di assemblaggio di elementi precostituiti da parte di persone diverse dagli operatori dell'informazione; d) i cui direttori responsabili siano stati condannati con sentenza passata in giudicato per diffamazione a mezzo stampa almeno due volte, essi non possono essere ammessi ai benefici per il periodo di due anni dall'ultima condanna; e) che subiscano un mutamento di proprietà, il quale alteri le caratteristiche possedute al momento dell'entrata in vigore della presente legge con il successivo trasferimento totale o parziale, ma determinante, del loro controllo a concentrazioni editoriali già operanti al di fuori del territorio della Repubblica; f) promotori di nuove testate quotidiane e periodiche nel territorio della Repubblica se il loro controllo totale o parziale è in mano a concentrazioni editoriali già operanti nel territorio della Repubblica; g) costituiti nel territorio della Repubblica per la stampa e la diffusione di edizioni locali di quotidiani aventi sede fuori dal territorio della Repubblica, anche se con testata non identica; h) che non attestino o attestino falsamente la regolarità della propria posizione fiscale e contributiva; i) ai quali siano elevate sanzioni nel triennio precedente per violazione delle norme in materia di assunzione di lavoratori.

professionista, il quale, molto probabilmente, non sarà di certo chiamato a rivestire il ruolo di direttore con buona predisposizione da parte dell'editore. Insomma, ci troviamo di fronte ad una sorta di sanzione accessoria del procedimento penale.

Le cifre indicate sono certamente inferiori rispetto a quelle dei grandi Stati, tuttavia resta il principio guida della tutela del pluralismo come valore centrale. Infine, si segnala come il ruolo della Autorità di Garanzia risulti ancora una volta valorizzato come soggetto regolatore dell'intero sistema dell'informazione.

* Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico, DiSCUI, Università "Carlo Bo" di Urbino.

Forum di Quaderni Costituzionali