



ANDREA CARDONE *

IL RUOLO DEL GIORNALISMO TRA CONDIZIONE DELLA PROFESSIONE E DISCIPLINA ANTICONCENTRAZIONISTICA “IBRIDA” A GARANZIA DEL PLURALISMO: SPUNTI A MARGINE DELLA SENTENZA N. 44 DEL 2025 DELLA CORTE COSTITUZIONALE **

Abstract [It]: Nel contributo la sentenza n. 44 del 2025 della Corte costituzionale è letta come espressione di una nuova concezione costituzionale della libertà d’informazione nell’ecosistema digitale, nel quale la scarsità delle fonti è sostituita da sovrabbondanza comunicativa, disintermediazione e crisi della qualità informativa. In questo quadro, la Corte valorizza il giornalismo professionale e l’organizzazione editoriale strutturata quali presidi della qualità dell’informazione. L’articolo sottopone tuttavia a verifica critica tale equazione, alla luce delle condizioni concrete della professione giornalistica in Italia, evidenziando come il giornalismo professionale operi oggi entro un contesto strutturalmente problematico. Su queste basi, il lavoro mostra i limiti di una sovrapposizione automatica tra presenza di giornalisti professionisti e qualità dell’informazione. La riflessione si estende infine alla disciplina anticoncentrazionistica “ibrida” dell’art. 51 TUSMA, mettendone in luce i rischi di uso protezionistico a favore degli operatori tradizionali.

Abstract [En]: In the article Constitutional Court judgment no. 44 of 2025 is interpreted as expressing a renewed constitutional understanding of freedom of information within the digital ecosystem, where scarcity of sources has been replaced by communicative overabundance, disintermediation, and a crisis in information quality. Against this background, the Court identifies professional journalism and structured editorial organisations as safeguards of high-quality information. The article critically tests this assumption in light of the actual condition of the journalistic profession in Italy, showing that professional journalism currently operates within a structurally fragile environment. On this basis, the paper questions any automatic equation between the presence of professional journalists and the quality of information. It then turns to the “hybrid” anti-concentration framework under Article 51 TUSMA, stressing the risk that pluralism-based regulation may be used in a protectionist way to shield traditional media actors.

Parole chiave: pluralismo informativo; giornalismo professionale; libertà di informazione; concentrazione dei media.

Keywords: Media Pluralism; Professional Journalism; Freedom of Information; Media Concentration.

SOMMARIO: 1. La contribuzione statale in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali alla prova del pluralismo esterno. – 2. La nuova dimensione costituzionale della libertà d’informazione nel contesto della Rete. – 3. Le reazioni della dottrina. – 4. I giornalisti professionisti come presidio della qualità dell’informazione e la condizione della professione giornalistica in Italia. – 5. L’equazione “qualità dell’informazione/giornalismo di professione” nella prospettiva della disciplina anticoncentrazionistica “ibrida” a garanzia del pluralismo.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Firenze.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. La contribuzione statale in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali alla prova del pluralismo esterno

Con la sentenza n. 44 del 2025, la Corte costituzionale ha deciso una serie di questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato in relazione alla disciplina della contribuzione pubblica statale in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali. In particolare, per quanto qui di più prossimo interesse, il giudizio verteva sulla norma regolamentare di cui all'art. 6, comma 2, d.P.R. n. 146 del 2017 – oggetto di legificazione ad opera dell'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2018 e di successiva interpretazione autentica da parte dell'art. 13, comma 1-bis, del d.l. n. 145 del 2023 – con cui è stata dettata la disciplina attuativa del «Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione» istituito dalla legge 26 ottobre 2016, n. 198, rinominato poi con la legge di bilancio 2024 «Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria». Le questioni, segnatamente, si appuntavano sull'istituto del cosiddetto “scalino preferenziale”, in virtù del quale «[a]lle prime cento emittenti è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili. Alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5 per cento delle medesime risorse [...], fermo restando che l'emittente collocatasi al centunesimo posto non può ottenere un contributo complessivo di importo più elevato di quella che si colloca al centesimo. Eventuali residui sono riassegnati alle prime cento emittenti in graduatoria, in misura proporzionale ai punteggi individuali relativamente alle tre aree indicate nella tabella 1».

In disparte alcune interessanti questioni circa la natura e gli effetti della legificazione e dell'interpretazione autentica¹, entrambe operate – legittimamente, secondo la pronuncia – attraverso la decretazione d'urgenza², l'ordinanza di rimessione dubitava della costituzionalità della disciplina dello “scalino preferenziale” in relazione agli artt. 2, 3, 21, 41 e 117, primo comma, Cost.; quest'ultimo in relazione agli artt. 10 e 14 della Cedu. Secondo il rimettente, infatti, i criteri previsti dal d.P.R. n. 146 del 2017 erano idonei ad attribuire una maggiore possibilità di collocamento in graduatoria nelle prime cento posizioni agli operatori presenti nelle Regioni più popolate, «stante l'esistenza di una correlazione tra dato demografico regionale e dimensioni organizzative dell'emittente televisiva rilevanti ai fini selettivi»³, e ciò in contrasto con i principi del pluralismo dell'informazione e della concorrenza.

Più nel dettaglio, il Consiglio di Stato dubitava che la disciplina in questione potesse dirsi conforme alla garanzia costituzionale di cui il principio del pluralismo cosiddetto “esterno” gode per effetto della pregressa giurisprudenza costituzionale perché essa, per un primo verso, rapporta il numero minimo di dipendenti e giornalisti richiesto per concorrere al riparto dell'allora «Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione» «alla popolazione residente del territorio in cui avvengono le trasmissioni», prevedendo differenti

¹ Cfr. punti 7.1, 7.2, 7.3 e 7.4 ss. del *Considerato in diritto*.

² Cfr. punti 9 e ss. del *Considerato in diritto*.

³ Cfr. punto 1.7.2 del *Ritenuto in fatto*.

scaglioni sulla cui base valutare l'ammissibilità delle domande di contributo⁴, per altro verso, considera il numero dei dipendenti e dei giornalisti impiegati nelle emittenti un criterio selettivo nell'attribuzione dei punteggi per il riparto del finanziamento annuale del medesimo Fondo⁵, per altro verso ancora, assumendo implicitamente che le emittenti con sede in Regioni più popolose abbiano un bacino di utenza maggiore, qualifica come ulteriore criterio di selezione i dati di ascolto (il cosiddetto *share*)⁶.

Nella prospettazione dei giudici di Palazzo Spada, infatti, la previsione di uno "scalino preferenziale" a vantaggio dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione, senza accorgimenti idonei ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, si poneva in contrasto con il principio del pluralismo "esterno" dell'informazione perché incapace di assicurare che in ogni ambito regionale vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori e perché comportante il rischio che alcune aree territoriali siano sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica.

2. La nuova dimensione costituzionale della libertà d'informazione nel contesto della Rete

La questione così prospettata viene rigettata dalla Corte attraverso un percorso argomentativo di grande interesse, che giunge a negare che la citata disciplina della contribuzione pubblica statale in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, oggetto del giudizio, sia in contrasto con il principio del pluralismo esterno muovendo da una ricostruzione complessiva delle trasformazioni subite dalla libertà d'informazione – e delle nuove dimensioni problematiche che la caratterizzano – per effetto delle evoluzioni tecnologiche degli ultimi decenni⁷.

In particolare, la decisione premette che «l'attuale sistema dell'informazione locale è caratterizzato [...], a differenza del passato, non da penuria di emittenti televisive, ma, al contrario, da una loro abbondanza, dovuta non solo alla non particolare onerosità degli investimenti per la loro attivazione [...], ma anche e soprattutto alla moltitudine dei canali garantita dalla tecnologia digitale»⁸ per affermare poi, in termini più generali, ovvero che prescindono dalla dimensione solo locale del fenomeno, che «l'«ecosistema» dell'informazione è radicalmente mutato, risultando ora caratterizzato, a qualsiasi livello (locale, nazionale e globale), sia dall'eliminazione delle barriere di ordine tecnico alla

⁴ Cfr. art. 4, comma 1, lettera a), d.P.R. n. 146 del 2017, che richiede: quattordici dipendenti, di cui almeno quattro giornalisti, per le imprese operanti nelle Regioni con più di cinque milioni di abitanti; undici dipendenti, di cui almeno tre giornalisti, per quelle operanti nelle Regioni aventi tra un milione e cinquecentomila e cinque milioni di abitanti; otto dipendenti, di cui almeno due giornalisti, per quelle operanti nelle Regioni aventi fino a un milione e cinquecentomila abitanti.

⁵ Cfr. art. 6, comma 1, lett. a) e b), d.P.R. n. 146 del 2017.

⁶ Ivi, lett. c) e d).

⁷ Preliminarmente, a fini ricostruttivi, si può vedere la scheda di lettura sulla pronuncia di A. DE NICOLA, in *Questa Rivista*, 1/2025, pp. 2-3.

⁸ Punto 12.3.2 del *Considerato in diritto*.

moltiplicazione dei produttori e distributori di informazione sia dalla diminuzione dei costi economici inerenti a tali attività»⁹.

È su questo sfondo che si colloca l'accennata ricostruzione di una rinnovata dimensione problematica della libertà di informazione, la quale muove dal rilievo che «la quantità di informazioni e di differenti punti di vista disponibili si è accresciuta enormemente grazie ad internet, che ha assunto un ruolo centrale», anche «perché la maggior parte delle persone si informa proprio attraverso la rete, così riducendosi il peso che hanno i media tradizionali nella formazione dell'opinione pubblica», determinando la «decentralizzazione della produzione di informazioni, per cui qualsiasi utente può immettere in essa notizie e diffonderle», la «moltiplicazione, specie in ambito locale, dei siti di informazione, che per operare non devono sopportare i costi che nell'era analogica erano legati alla creazione di un'emittente televisiva o radiofonica o alla stampa di un giornale», nonché la «diffusione dei contenuti prodotti dai media tradizionali, che spesso sono facilmente reperibili nella stessa rete, perché presenti nella lista dei risultati offerti dai motori di ricerca al singolo utente e diffusi tramite i social media (dove possono essere agevolmente amplificati grazie ai noti meccanismi dei contatti, delle condivisioni e dei like)»¹⁰.

Tale nuovo contesto, pur considerato positivamente perché consente «ricchezza di informazioni e di punti di vista alternativi, anche di quelli particolarmente eterodossi rispetto alle idee maggioritarie e critici nei confronti dell'establishment», è però considerato fonte di una «crisi di qualità dell'informazione» perché «soprattutto in assenza dei controlli editoriali che caratterizzano l'operato dei media tradizionali, sulla rete si diffondono informazioni false, discorsi d'odio, affermazioni non verificate e opinioni polarizzate», tanto che su questa base la sentenza perviene alla conclusione che «l'attuale sfida dell'informazione non riguarda tanto la ulteriore moltiplicazione delle già numerose voci che si fanno sentire nella sfera pubblica, quanto la salvaguardia della qualità dell'informazione medesima»¹¹.

Il medesimo tema viene poi posto, specularmente, sul piano – complementare a quello del diritto di informare, del diritto a essere informati – in relazione al quale la sentenza precisa che «in un ambiente in cui sono prodotte e distribuite quantità enormi di informazioni, che espongono il cittadino a un vero e proprio sovraccarico mediatico, occorre tutelare e promuovere la qualità della comunicazione» e conclude che tale qualità, «soprattutto nei media tradizionali [...], può essere assicurata dando risalto alla funzione dei giornalisti operanti entro strutture dotate di una consistenza organizzativa e tecnologica tale da permettere il vaglio critico delle notizie, le inchieste e le analisi»¹².

Di qui la ricaduta sulla questione sollevata, ovvero che il sistema delineato dal legislatore, «del quale lo scalino preferenziale è una componente non irragionevole», può considerarsi conforme al principio del pluralismo esterno perché – attraverso i requisiti di ammissione e i criteri di selezione delle domande, come visto entrambi ancorati al numero di giornalisti

⁹ Punto 12.3.3 del *Considerato in diritto*.

¹⁰ Ivi, cui si riferiscono anche i virgolettati che precedono.

¹¹ Punto 12.3.4 del *Considerato in diritto*, cui si riferiscono anche i virgolettati precedenti.

¹² Ivi, anche per la citazione che precede.

e dipendenti impiegati – «mira [...] a superare la logica del mero sostentamento economico delle numerose emittenti televisive locali e punta, piuttosto, al miglioramento della qualità dell’informazione e all’incentivazione dell’uso di tecnologie innovative, oltre che al sostegno dell’occupazione delle imprese economicamente stabili e capaci di affrontare il mercato»¹³.

3. Le reazioni della dottrina

La dottrina ha commentato in maniera tendenzialmente favorevole la decisione in oggetto e tale giudizio merita di essere condiviso, soprattutto con riferimento alla complessiva ricostruzione delle nuove problematiche poste dalle libertà espressive nel contesto digitale.

È stato, infatti, messo in evidenza che, attraverso di essa, la Corte prende atto che il quadro ordinamentale della libertà di informazione non è più quello dell’era analogica, dominata dalla scarsità delle frequenze, ma quello di un ecosistema dell’informazione «digital-centrico», nel quale Internet e le piattaforme hanno modificato in profondità la produzione, la circolazione e il consumo delle notizie. In questo nuovo contesto, secondo questa dottrina, la Corte rimodula il principio del pluralismo esterno chiarendo che a contare di più non è il dato quantitativo del numero delle voci presenti sul mercato, bensì la qualità dell’informazione e la capacità di alcuni soggetti professionali di riequilibrare gli effetti distorsivi della rete¹⁴. Si è così, infatti, acutamente sostenuto che, con la pronuncia in commento, «la Corte disegna il “nuovo volto del pluralismo dell’informazione”, osservando come la ricchezza di informazioni offerta dall’avvento della Rete si sia trasformata in “sovraccarico mediatico”, e si sia accompagnata ad una “crisi di qualità dell’informazione (informazioni false, discorsi d’odio, opinioni polarizzate)”»¹⁵.

È stato, inoltre, sottolineato che la sentenza considera superata la tradizionale giustificazione delle misure di sostegno pubblico fondata sulla scarsità delle frequenze e sulla necessità di moltiplicare gli operatori e questo sia per effetto di fattori endogeni al sistema mediatico classico, come la digitalizzazione e la riduzione dei costi di accesso, sia di fattori esogeni, cioè dall’irruzione della rete come centro del nuovo ecosistema informativo¹⁶. La conclusione della Corte relativa al meccanismo dello “scalino preferenziale” nei contributi all’emittenza locale appare conseguentemente ragionevole perché il sistema che concentra il 95% delle risorse sulle prime cento emittenti non favorisce semplicemente alcune imprese, ma premia parametri qualitativi — soprattutto professionalità giornalistiche e capacità organizzativa — idonei a migliorare la qualità dell’informazione; operazione non solo utile e necessaria, ma anche coerente con il quadro

¹³ Punto 12.3.4 del *Considerato in diritto*, anche per il virgolettato che precede.

¹⁴ R. BORRELLO, *La Corte ripensa il pluralismo nel nuovo ecosistema digital-centrico dell’informazione*, in *Giur. cost.*, 2/2025, pp. 390 e ss.

¹⁵ M. MANETTI, *Alla ricostruzione della sfera pubblica*, in *Rivista AIC*, 3/2025, p. 329.

¹⁶ A. PAPA, *La sentenza 44/2025 della Corte costituzionale sul pluralismo televisivo locale e il richiamo alla “qualità” dell’informazione in un ecosistema globale*, in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, 2/2025, p. 2; R. BORRELLO, *ult. cit.*, pp. 391-2.

costituzionale perché non esiste un diritto soggettivo generale degli editori al sostegno pubblico e il finanziamento è costituzionalmente giustificabile solo se orientato a finalità di pluralismo “qualitativo”, quindi non come mero sostegno economico indifferenziato¹⁷.

La sentenza merita, dunque, apprezzamento perché lascia intravedere una nuova declinazione del pluralismo, centrata sul rafforzamento dell’informazione mediata, riconoscibile e responsabile, propria dei media professionali, in contrapposizione alle dinamiche opache e acceleratorie della rete dominata dalle piattaforme; nuova declinazione da cui consegue anche la valorizzazione del servizio pubblico della «RAI quale presidio del pluralismo informativo»¹⁸ e dell’orizzonte eurounitario dell’*European Media Freedom Act*, oltre all’idea di una possibile funzione pubblica di regolazione e controllo nello spazio digitale, strumentale alla costruzione delle condizioni del *government by discussion* in una democrazia pluralista esposta alla banalizzazione e alla polarizzazione della comunicazione digitale¹⁹.

In una consonante prospettiva, la ricostruzione delle attuali dinamiche economiche della produzione dell’informazione operata dalla decisione in commento è stata anche brillantemente invocata per mostrare come la giurisprudenza costituzionale stratificatasi nei decenni passati in tema di pluralismo radiotelevisivo possa oggi tornare di grande attualità proprio per rivitalizzare il servizio pubblico come strumento «per sviluppare un pluralismo *outside-in*, ovvero [di] intervenire sul mercato delle idee correggendolo con una informazione equa e imparziale»²⁰.

In tale contesto, secondo altra dottrina, la decisione propone una ricostruzione “meritocratica” dello “scalino preferenziale”, perché, pur riconoscendo che il meccanismo penalizza le emittenti minori e può scontentare parte del mercato locale, afferma che è ragionevole accettare questa disparità di trattamento come il prezzo di un sistema più professionale, innovativo e competitivo, capace di far emergere gli operatori che meglio svolgono la funzione informativa. E questo nella prospettiva di una lettura del principio di concorrenza che non coincide con l’apertura del mercato al maggior numero possibile di operatori, ma che va letto insieme a efficienza economica, innovazione e benessere del consumatore²¹.

Ancora, è stata apprezzata la sottolineatura della crisi cui va incontro, nel nuovo contesto digitale, il vecchio automatismo secondo cui l’aumento dei soggetti presenti nel mercato dell’informazione garantirebbe di per sé il pluralismo esterno; crisi che conferma che il pluralismo “esterno” non produce automaticamente pluralismo “interno” perché, si afferma correttamente²², la transizione al digitale ha ampliato la disponibilità di canali e programmi, ma non ha assicurato una maggiore rappresentazione delle opinioni, né

¹⁷ Ivi, pp. 393-4.

¹⁸ Così M. MANETTI, *op. e loc. ult. cit.*

¹⁹ R. BORRELLO, *ult. cit.*, pp. 394-5.

²⁰ Così G.L. CONTI, *Il condizionamento dell’opinione pubblica in campo politico ed economico*, in *Rivista AIC*, 3/2025, p. 415.

²¹ M. PAOLANTI, *La sentenza 44/2025 della Corte costituzionale: implicazioni per il pluralismo informativo e il diritto della concorrenza*, in *Consulta online*, 2/2025, pp. 793 e ss.

²² M. TUOZZO, *Pluralismo e servizio pubblico audiovisivo nell’era digitale: sfide e prospettive per la libertà di informazione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2025, pp. 30-31.

un'informazione più pluralistica e imparziale. E questo perché la proliferazione di attori privati e di piattaforme evidenzia che l'allargamento degli spazi comunicativi può tradursi in mera pluralità di contenuti senza generare effettiva *diversity* informativa. Da tale considerazione viene, quindi, ricavata la condivisibile affermazione che, in questo senso, la sentenza n. 44/2025 conferma il limite strutturale di una tutela del pluralismo affidata soprattutto alla logica del mercato, laddove una risposta costituzionalmente adeguata richiederebbe una rinnovata valorizzazione del servizio pubblico audiovisivo e del pluralismo interno²³.

4. I giornalisti professionisti come presidio della qualità dell'informazione e la condizione della professione giornalistica in Italia

Vi è un elemento che sembra essere rimasto in ombra nella riflessione della dottrina sulla decisione in commento. Ci si intende riferire al rilievo che, scarnificato nei suoi elementi essenziali, e pur nell'ambito di una ricostruzione "ariosa" – potrebbe dirsi, addirittura, dottrinarica²⁴ – delle nuove problematiche poste al diritto dell'informazione dalle trasformazioni tecnologiche, il percorso logico-argomentativo che conduce al rigetto della questione si fonda essenzialmente sull'equazione tra qualità dell'informazione e impiego di giornalisti professionisti.

Come evidenziato²⁵, è tale equazione – corroborata dalla convergente incidenza della presenza nella struttura dell'impresa televisiva o radiofonica anche di dipendenti non giornalisti professionisti – a giustificare la ricordata conclusione che la qualità dell'informazione «soprattutto nei media tradizionali [...], può essere assicurata dando risalto alla funzione dei giornalisti operanti entro strutture dotate di una consistenza organizzativa e tecnologica tale da permettere il vaglio critico delle notizie, le inchieste e le analisi». Lo "scalino preferenziale", infatti, viene considerato un elemento «non

²³ Ivi.

²⁴ Si utilizza questa espressione per fare riferimento alla circostanza che la decisione in questione è ascrivibile al novero delle sentenze della Corte costituzionale che operano riferimenti impliciti alla dottrina e, in particolare, a quella serie di decisioni in cui la dottrina sembra essere implicitamente richiamata in una modalità che non fa leva né sulle singole interpretazioni avanzate all'interno del dibattito scientifico, né sui presupposti teorici impliciti degli orientamenti giurisprudenziali in cui quelle interpretazioni si inseriscono, ma che pare comunque risentire di una scelta inespressa (definibile come metodologica solo con qualche forzatura) che, determinando l'angolo visuale dal quale la decisione guarda alla questione oggetto del giudizio, precede e guida l'adesione a presupposti teorici e singole soluzioni ermeneutiche eventualmente già emersi in dottrina oppure produce l'elaborazione di teorie e argomenti interpretativi utilizzabili a fini decisorii. Al riguardo si è parlato in dottrina di una «scelta prospettica, [...] in una qualche – e non certo facilmente determinabile – misura, veicolata dalla prevalenza di un "modo di guardare le cose", di una "mentalità" (si passi l'uso di queste espressioni atecniche) tipicamente espressivi del *modus procedendi* di una data disciplina giuridica, spesso (ma non necessariamente) individuabile nell'appartenenza disciplinare del Giudice relatore-redattore» [così A. CARDONE, *I riferimenti impliciti alla dottrina nelle decisioni della Corte costituzionale italiana: una proposta di metodo e alcuni esempi di merito*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *I rapporti tra la giurisdizione costituzionale e la dottrina*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, pp. 349-350]. Quest'ultimo sembra essere proprio il caso della sentenza in commento, in cui il Giudice relatore-redattore coincide con l'Autore di una precedente riflessione che aveva già tematizzato, sostanzialmente negli stessi termini accolti nella decisione, l'evoluzione delle problematiche della libertà d'informazione nel contesto della Rete: si veda al riguardo G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, 1/2018, pp. 19 e ss.

²⁵ Vedi *supra*, § 2.

irragionevole» della disciplina della contribuzione pubblica statale in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali proprio perché la suddetta disciplina ancora i requisiti di ammissione e i criteri di selezione delle domande al numero di giornalisti (e dipendenti) impiegati nelle imprese, facendo sì che le emittenti che si collocano nei primi cento posti della graduatoria – e, quindi, beneficiano dello “scalino” – siano quelle con la più solida presenza di giornalisti professionisti e, in quanto tali, quelle considerate maggiormente attrezzate sia per esercitare un vaglio critico sulla produzione decentrata di informazioni presenti sulla rete²⁶, sia per assicurare che il giornalismo continui a svolgere la sua imprescindibile funzione di *Watchdog of Democracy*²⁷.

Tale equazione suscita qualche perplessità non in termini generali, ma nello specifico contesto italiano e in relazione allo stato in cui versa la condizione della professione giornalistica nel nostro ordinamento. Tali perplessità, è bene evidenziarlo in premessa, vanno oltre l'economia argomentativa della decisione e investono la sostanza del pluralismo informativo in Italia.

Il rapporto conclusivo dell'ultima edizione dell'Osservatorio sul giornalismo dell'AGCOM²⁸ evidenzia, infatti, che la professione giornalistica in Italia presenta criticità ormai strutturali, che incidono sia sulle condizioni di lavoro dei professionisti sia, di riflesso, sulla qualità e sul pluralismo dell'informazione. In particolare, l'AGCOM segnala la persistenza di un mercato del lavoro di tipo *insider-outsider*, caratterizzato da profonde differenze reddituali e di tutela tra giornalisti dipendenti e *freelance*, nonché da una marcata precarietà nelle testate più recenti. A ciò si aggiungono la perdita di professionalità interne, l'inadeguatezza della formazione delle nuove leve e dei collaboratori esterni, una bassa propensione all'innovazione nel *web journalism*, un livello non particolarmente elevato di competenze digitali e una insufficiente preparazione specialistica su materie giuridiche, economiche, finanziarie, scientifiche e tecnologiche. Sul piano propriamente informativo, vengono, altresì, rilevati l'indebolimento della capacità di verifica delle fonti in un ecosistema mediale accelerato, la difficoltà dei giornalisti ad assumere pienamente un ruolo di certificatori di notizie di qualità e di contrasto alla disinformazione, nonché ulteriori

²⁶ Cfr., al riguardo, P. CARETTI, A. CARDONE, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era dell'intelligenza artificiale*, Bologna, Il Mulino, 2024, p. 74, in cui si evidenzia che nel nuovo contesto digitale è messa in crisi la tradizionale distinzione tra diritto ad essere informati e diritto ad informare, perché nelle Piattaforme e nei *Social networks* ciascun utente esercita insieme il diritto di informarsi e quello di condividere informazioni e opinioni; p. 256, in cui si afferma che «attraverso il web [...] chiunque può facilmente rendere pubbliche idee e opinioni mediante la creazione e la gestione di un proprio server, ovvero attraverso l'apertura di un proprio sito web. In tal modo, ognuno può essere stampatore, direttore ed editore di sé stesso, diffondendo notizie in rete, senza appartenere ad alcun ordine professionale e senza avere un'organizzazione imprenditoriale a tale scopo»; nonché p. 257, dove i *Social* sono descritti come un «sistema di comunicazione decentralizzato», privo di barriere all'ingresso e di *gatekeeper* del flusso informativo.

²⁷ Per apprezzare quanto il tema sia centrale, si veda al il feroce, quanto condivisibile, atto d'accusa mosso al giornalismo americano contemporaneo da H. THOMAS, *Watchdogs of Democracy?: The Waning Washington Press Corps and How It Has Failed the Public*, Simon & Schuster, New York, 2006, *passim*.

²⁸ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), *Osservatorio sul giornalismo*, III edizione, *La professione alla prova dell'emergenza Covid-19*, 23 novembre 2020, disponibile all'indirizzo https://www.agcom.it/sites/default/files/media/allegato/2024/Documento%20conclusivo%20della%20prima%20fase%20di%20consultazione%20pubblica_0.pdf. È oggi in corso di espletamento la IV edizione, frutto come le precedenti di una consultazione aperta a tutti i giornalisti, e l'avviso AGCOM del 2 ottobre 2025 comunica che verrà realizzata in collaborazione con la Fondazione Murialdi e che la pubblicazione conclusiva è prevista per questa primavera. Quando questo scritto è stato licenziato tale pubblicazione non è avvenuta.

profili problematici concernenti la tutela del diritto d'autore, le minacce subite dai giornalisti e le questioni di genere interne alla professione e alla produzione informativa.

Con particolare riferimento al pluralismo, poi, l'AGCOM rileva che le principali criticità del pluralismo informativo derivano dalla crisi economica delle imprese editoriali, dall'asimmetria regolamentare tra media tradizionali e piattaforme digitali, dall'opacità dei meccanismi algoritmici di distribuzione delle notizie, dalla crescente disintermediazione del rapporto tra attori politico-istituzionali e pubblico e, in modo particolarmente grave, dalla progressiva erosione dell'informazione locale e delle voci informative indipendenti sui territori.

Particolarmente rilevante appare, infine, l'analisi generazionale, la quale evidenzia che la professione giornalistica è segnata da un progressivo invecchiamento della forza lavoro, mentre i più giovani – pochi e sempre meno – entrano in un contesto sempre più precario, con aumento delle fasce reddituali basse, minore stabilità e maggiore vulnerabilità economica e professionale; tutti fattori che secondo AGCOM espongono di più i giornalisti professionisti anche a condizionamenti e pressioni. Sul piano dell'accesso, il documento evidenzia anche che i giovani incontrano barriere rilevanti: il confine tra lavoro subordinato e autonomo è sempre più incerto, cresce il ricorso a forme atipiche e ai *freelance*, e questo rende più gravose soprattutto le condizioni dei giovani professionisti. Inoltre, secondo alcuni *stakeholders*, l'accesso resta troppo condizionato dagli editori e dai gruppi di potere economico-politico, mentre le scuole di giornalismo hanno costi elevati che possono trasformarsi in un'ulteriore barriera all'ingresso.

In questo contesto, il *Country Profile Italia 2025* del *Digital News Report 2025* curato dal *Reuters Institute*²⁹ permette di mettere a fuoco che l'indice di fiducia complessiva (quello che gli inglesi chiamano *trust in news overall*) è nel nostro paese al 36%; il che testimonia che una criticità centrale del giornalismo italiano è la persistente debolezza del rapporto fiduciario con il pubblico, aggravata dalla percezione di parzialità politica di parte dell'offerta informativa. Ulteriore criticità evidenziata è quella relativa alla perdita di centralità dei media tradizionali. Si osserva, in particolare, che la televisione resta molto popolare, ma il suo ruolo come fonte primaria di notizie è sceso dall'85% nel 2017 al 65% nel 2024. Parallelamente, l'uso della stampa continua a ridursi a vantaggio dell'informazione online, per cui il *Reuters Institute* finisce per descrivere un sistema in cui il giornalismo professionale non solo perde presa sui canali tradizionali, ma non riesce pienamente a compensare questa perdita con un rafforzamento digitale equivalente.

Viene, infine, rilevata una criticità propriamente strutturale del mercato italiano, legata ad una transizione digitale lenta, alla perdurante concentrazione imprenditoriale e alle continue ristrutturazioni aziendali. Segnatamente, si descrive il sistema mediatico italiano come storicamente caratterizzato da una televisione dominante, da una stampa più debole ma influente e da una trasformazione digitale più lenta rispetto ad altri Paesi. Nel profilo Italia 2025 si citano, inoltre, come segnali di ulteriore assottigliamento del tessuto editoriale

²⁹ Disponibile in rete all'indirizzo https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2025/italy?utm_source=chatgpt.com.

la chiusura di *Metro* a fine 2024, la vendita da parte di *GEDI* del giornale locale *Provincia Pavese* e i ripetuti cambi di direzione a *La Repubblica*. Nel complesso, dunque, *Reuters* tratteggia un insieme di criticità fatto di concentrazione, dimissioni e riduzione dell'offerta locale/tradizionale.

Secondo il *Media Pluralism Monitor (Italia)* del *Centre for Media Pluralism and Media Freedom/EUP*³⁰, ancora, l'Italia ha un sistema informativo in cui il pluralismo è indebolito dalla combinazione di quattro fattori: pressione politica sui media, fragilità economica/concentrazione del mercato, indebolimento professionale dei giornalisti, con particolari problemi di tutela del genere femminile e delle nuove minoranze, e insufficiente capacità sociale di presidiare criticamente l'informazione.

Da ultimo, il profilo relativo all'Italia del *Reporters Without Borders (RSF) – World Press Freedom Index*³¹ colloca l'Italia nella graduatoria 2025 della libertà e sicurezza dell'informazione al posto n. 49 su 180, con un punteggio di 68,01, in calo rispetto al 2024 quando era 46^a con un punteggio di 69,80. Secondo RSF, la libertà di stampa in Italia resta minacciata da pressioni criminali e violente, in particolare da organizzazioni mafiose, soprattutto nel Sud e per effetto delle intimidazioni di piccoli gruppi estremisti violenti. Nella sezione *Safety*, RSF aggiunge che i giornalisti che indagano su criminalità organizzata e corruzione subiscono minacce sistematiche, talvolta violenze fisiche, incendi di auto e abitazioni e campagne di intimidazione *online*. Una seconda criticità riguarda la pressione politica. RSF segnala che i giornalisti italiani ricorrono talvolta all'autocensura, sia per conformarsi alla linea editoriale della testata sia per evitare azioni giudiziarie, e collega questa dinamica anche al clima politico. Un terzo asse critico è quello giuridico legato ad alcuni aspetti ordinamentali. RSF osserva che una certa paralisi normativa rallenta l'adozione di riforme utili a rafforzare la libertà giornalistica e definisce problematici due elementi strutturali, considerati in realtà anche dagli altri studi precedentemente citati: la diffamazione penale e le c.d. *slapp* (ovvero le *Strategic Lawsuits Against Public Participation*). Le *slapp* sono descritte come pratica comune e l'effetto combinato di sanzioni potenziali, costi difensivi e rischio reputazionale viene presentato come un limite concreto all'attività giornalistica dei professionisti. Un quarto profilo analizzato è la fragilità economica del settore, che nel 2025 RSF considera un tema globale decisivo e, per l'Italia, particolarmente rilevante. Nel profilo italiano RSF afferma che i media dipendono sempre di più da pubblicità e sussidi pubblici, mentre la stampa continua a perdere copie, citando l'annunciata acquisizione dell'Agenzia Giornalistica Italiana (AGI) da parte dell'On. Antonio Angelucci, deputato della maggioranza e già proprietario di altri quotidiani, come elemento di rischio per concentrazione e conflitti di interesse. Viene, infine, segnalata una criticità di ordine socio-culturale, collegata a una persistente polarizzazione del dibattito pubblico, già emersa durante la pandemia e ancora presente su temi politici e ideologici di attualità, la quale alimenta attacchi verbali e fisici contro i giornalisti durante proteste e

³⁰ Curato da Giulio Vigevani, Nicola Canzian, Marco Cecili e scaricabile all'indirizzo https://cmpf.eu.eu/wp-content/uploads/2025/05/italia_results_mpm_2025_italian_cmpf.pdf?utm_source=chatgpt.com

³¹ Disponibile all'indirizzo <https://rsf.org/en/country/italy>.

mobilitazioni e continua a creare un ambiente ostile per chi produce professionalmente informazione su questioni divisive.

Il quadro della condizione della professione giornalistica nel nostro paese può essere utilmente completato da una sintetica considerazione della giurisprudenza (penale e civile) in tema di diffamazione a mezzo stampa compiuta dal giornalista professionista e della casistica disciplinare del Consiglio di disciplina nazionale. La prima evidenza che il rispetto del dovere di verità, anche nella sua versione putativa, e dei correlati obblighi nella gestione delle fonti di informazione è non infrequentemente un miraggio³². La seconda permette di rilevare l'esistenza diffusa di condotte non commendevoli, che certamente non fanno pensare ad un particolare scrupolo nella verifica della correttezza delle informazioni. A titolo di mero esempio si pensi al caso della direttrice di un telegiornale sanzionata per aver avallato la messa in onda di servizi che affermavano, senza verifiche e basandosi su “bufale” online, che i dati sulla magnitudo dei terremoti in Centro Italia fossero falsificati dal Governo per evitare i risarcimenti, oppure ai casi dei giornalisti che, dopo aver pubblicato con ampio rilievo fatti rivelatisi inesatti non avevano provveduto ad alcuna rettifica³³. Ma gli esempi potrebbero moltiplicarsi³⁴.

Alla luce dei profili fin qui considerati si possono, forse, comprendere le perplessità preannunciate circa l'equazione tra presenza del giornalismo professionista e garanzia di un elevato livello di qualità dell'informazione. Nel nostro paese, infatti, il giornalismo di professione, per un verso, opera in un contesto fatto di profondi e persistenti condizionamenti ambientali, politici, economici ed editoriali, per altro verso, denota un'insufficiente preparazione nelle competenze giuridiche, economiche, finanziarie, scientifiche e tecnologiche, per altro verso ancora, denuncia un progressivo invecchiamento della popolazione dei giornalisti, non compensato dai nuovi accessi e aggravato dalle discriminazioni di genere e nei confronti delle minoranze, ancora, subisce la dominanza della produzione decentrata dell'informazione nella Rete (e non di rado ricorre ad essa acriticamente), infine, manifesta condotte illecite sul piano penale, civile e/o disciplinare non isolate.

³² Cfr. Cass. civ., sez. III, ord., 20 gennaio 2026, n. 1156; Cass. civ., sez. III, ord., 24 dicembre 2025, n. 34019; Cass. civ., sez. I, ord., 11 luglio 2024, n. 19028; Cass. civ., Sez. I, ord. 19 novembre 2024, n. 34860; Cass. civ., Sez. III, ord. 30 settembre 2024, n. 31051; Cass. civ., sez. III, ord., 7 luglio 2023, n. 19277; Cass. pen., sez. V, sent., 22 febbraio 2023, n. 7829; Cass. pen., sez. V, sent., 13 dicembre 2022, n. 47133; Cass. civ., sez. III, ord., 26 aprile 2022, n. 12985; Cass. civ., sez. III, ord., 12 ottobre 2020, n. 21969; Cass. pen., sez. V, sent., 20 settembre 2019, n. 38880; Cass. civ., sez. III, sent., 29 ottobre 2019, n. 27592.

³³ Cfr., per il primo esempio, Consiglio di disciplina nazionale dell'Ordine dei giornalisti, delibera n. 10/2019, in *Massimario* 2020, pp. 163 e ss. e, per il secondo, le delibere nn. 1/2021, in *Massimario* 2022, p. 137 ss., n. 12/2022, in *Massimario* 2023, pp. 173 e ss. e delibera n. 16/2024, in *Massimario* 2025, pp. 148 e ss.

³⁴ Per ulteriori ipotesi di sanzioni disciplinari per la pubblicazione di notizie non verificate o false, si vedano anche le delibere n. 7/2019, in *Massimario* 2020, pp. 159 e ss., riguardante il caso di un direttore che aveva pubblicato la notizia — rivelatasi falsa — dell'ordine di abbattimento di galline allevate da una start-up per pericolo di aviaria, portando in sede disciplinare una registrazione telefonica che avrebbe dovuto scagionarlo, ma che, invece, dimostrava l'esatto contrario di quanto pubblicato, e la delibera n. 29/2022, in *Massimario* 2023, p. 241, relativa ad un titolo di prima pagina che narrava dello sbarco di migranti “infetti” che, in realtà, non erano mai sbarcati.

In questo quadro, il giornalismo di professione dà davvero sufficienti garanzie che l'informazione prodotta sia “di qualità”? La presenza di giornalisti professionisti nel tessuto organizzativo delle imprese del settore televisivo e radiofonico è un indice attendibile?

Tali domande appaiono particolarmente opportune in relazione proprio al tema dell'emittenza locale perché, come è stato condivisibilmente affermato³⁵, molte emittenti locali utilizzano la frequenza assegnata senza offrire un contenuto informativo realmente meritevole di attenzione, per cui non è ragionevole, né auspicabile immaginare la sopravvivenza di imprese radiotelevisive che fondano il proprio futuro esclusivamente sulla contribuzione pubblica. E ciò anche perché, come la stessa sentenza afferma, «la maggior parte delle persone si informa proprio attraverso la rete, così riducendosi il peso che hanno i media tradizionali nella formazione dell'opinione pubblica», per cui, soprattutto a livello locale, il loro effettivo contributo al diritto di essere informati in modo plurale è piuttosto modesto, se non inesistente.

Rispetto al secondo interrogativo, poi, può essere non del tutto inutile sottolineare che non poca opacità si è annidata sull'effettiva partecipazione dei giornalisti all'attività editoriale delle emittenti televisive e radiofoniche locali, pur risultante dalla documentazione allegata alle richieste di contribuzione pubblica. L'indagine napoletana “Onde Rotte”, che ha portato ad alcuni arresti nel 2008, ha evidenziato al riguardo l'esistenza di organici giornalistici gonfiati con assunzioni fittizie per ottenere i contributi pubblici e la parallela simulazione delle assunzioni dei praticanti giornalisti³⁶. Nel più ampio filone delle frodi sui contributi pubblici all'emittenza locale, una condanna penale di primo grado si è avuta nel gennaio 2023 da parte del Tribunale di Napoli a valle del procedimento nato dall'indagine della Guardia di Finanza di Napoli del novembre 2018 sulle emittenti *Julie Italia*, *Telelibera* e *TeleAkerj*³⁷. Più di recente, nell'ambito dell'indagine su *Telerent*, la Guardia di Finanza di Palermo ha eseguito il 23 gennaio 2025 un sequestro preventivo di circa 3,4 milioni di euro su richiesta della Procura, nell'ambito di un'indagine sui contributi dell'allora Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione concessi all'emittente tra 2016 e 2023. Secondo ANSA, sarebbero stati falsati i dati sul numero dei lavoratori, compresi i giornalisti effettivamente impiegati, e alcuni dipendenti sarebbero stati assunti in modo fittizio solo per accedere ai contributi di cui si discute³⁸.

³⁵ A. PAPA, *ult. cit.*, p. 23.

³⁶ V. IURILLO, *Giornalista ti assumo ma solo per finta*, disponibile all'indirizzo <https://www.ilfattoquotidiano.it/2010/09/10/giornalista-ti-assumo-ma-solo-per-finta/59173/>.

³⁷ Cfr. l'articolo di stampa, senza nome dell'autore, *Maxi frode al Corecom Campania, condannati l'ex imprenditore tv Varriale e altri tre*, disponibile all'indirizzo https://www.giustizianews24.it/2023/01/30/maxi-frode-al-corecom-campania-condannati-lex-editore-tv-varriale-e-altri-tre/?utm_source=chatgpt.com#google_vignette.

³⁸ ANSA.IT, *Frode su contributi, sequestrati 3,4 milioni a tv privata. Indagine Gdf a Palermo, falsati dati su lavoratori*, disponibile all'indirizzo https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2025/01/23/frode-su-contributi-sequestrati-34-milioni-a-tv-privata_22607108-6752-4504-a989-376c1f26bac8.html?utm_source=chatgpt.com.

5. L'equazione “qualità dell'informazione/giornalismo di professione” nella prospettiva della disciplina anticoncentrazionistica “ibrida” a garanzia del pluralismo

Vi è, poi, un'altra dimensione – evidentemente estranea al tema della contribuzione pubblica in favore delle emittenti locali, e quindi all'oggetto della sentenza in commento, ma non per questo meno significativa dal punto di vista ordinamentale – in cui l'affermazione dell'equazione tra giornalismo di professione e garanzia della qualità dell'informazione potrebbe, ove ripresa nei successivi percorsi della giurisprudenza costituzionale in tema di pluralismo dell'informazione, presentare profili non poco problematici.

Al riguardo si deve premettere che quello della correlazione tra tutela del giornalismo di professione e livello qualitativo dell'informazione è argomento non nuovo nella giurisprudenza costituzionale, la quale lo ha già usato per distinguere i due contesti paralleli in cui l'informazione vive oggi (quello tradizionale e quello digitale) nella sentenza n. 150 del 2021, con cui è stata dichiarata fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, legge n. 47 del 1948 per violazione degli artt. 21 e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 10 Cedu, nella parte in cui considerava indefettibile l'applicazione della sanzione detentiva per i delitti di diffamazione aggravata perché la previsione della privazione della libertà personale determina un effetto intimidatorio e inibitorio della funzione di controllo democratico che, negli ordinamenti pluralistici contemporanei, è propria della professione giornalistica, ma non di chi esercita il diritto di informare in Rete e in maniera non professionale³⁹.

Per effetto della decisione in commento, dunque, l'equazione di cui si parla tende a consolidarsi nei percorsi argomentativi della Corte e non è, quindi, peregrina l'idea che essa possa essere riproposta per segnare ulteriori differenze tra l'informazione dei media tradizionali e quella che si produce e si raccoglie su Internet.

In questa prospettiva, il ricorso all'argomento in questione potrebbe risultare problematico nella dimensione della disciplina anticoncentrazionistica di cui all'art. 51, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208, recante il «Testo unico dei servizi di media audiovisivi», come noto adottato in attuazione della direttiva (UE) 2018/1808, e, in particolar modo, in relazione alla previsione di cui al comma 5, che affida all'AGCOM un inedito potere sanzionatorio «per eliminare o impedire il formarsi delle posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo».

Secondo la medesima disposizione, l'Autorità è chiamata ad esercitare tale potere tenendo conto «oltre che dei ricavi, del livello di concorrenza statica e dinamica all'interno del sistema, delle barriere all'ingresso nello stesso, della convergenza fra i settori e mercati, delle sinergie derivanti dalle attività svolte in mercati differenti ma contigui, della integrazione verticale e conglomerale delle società, della disponibilità e del controllo di dati,

³⁹ Lo sottolinea A. CARDONE, *Pena detentiva per la diffamazione e funzione democratica della libertà di espressione: quid iuris oltre il caso della professione giornalistica?*, in *Diritto penale e processo*, 2/2022, pp. 192 e ss.

del controllo diretto o indiretto di risorse scarse necessarie, quali le frequenze trasmissive, delle dimensioni di efficienza economica dell'impresa, anche in termini di economie di scala, gamma e rete, nonché degli indici quantitativi di diffusione dei programmi radiotelevisivi, anche con riferimento ai programmi di informazione, delle opere cinematografiche, dei prodotti e servizi editoriali e online», definendo previamente allo scopo una «metodologia specifica per la verifica [...] mediante linee guida, che sono oggetto di revisione periodica con cadenza almeno triennale».

Trattasi di norma che ha sollevato più di una critica, sia da parte della stessa AGCM, che in apposito parere ha censurato il ricorso a «strumenti tipici dell'analisi antitrust i quali vengono impiegati per il perseguimento di obiettivi diversi dalla salvaguardia della concorrenza», sia da parte della dottrina, che – evidenziando come la norma «disancor[i] questa delicatissima analisi dall'ormeggio europeo rappresentato, nell'ordito del vecchio Testo unico dei servizi media, dalla Direttiva 2002/21/CE» e ponga serie questioni di rispetto del principio di legalità nella parte in cui demanda a linee guida la definizione degli elementi costitutivi dell'illecito anticoncorrenziale – ha acutamente parlato di «iniziative eterodosse rispetto al valore della certezza del diritto delle imprese, nonché alla pratica fattibilità dei procedimenti relativi», mettendo assai bene in luce che, dopo anni (quelli del c.d. “berlusconismo”) in cui la disciplina antitrust ha faticato ad affermarsi in relazione alle imprese radiotelevisive italiane, questa nuova disciplina di garanzia del pluralismo potrebbe essere invocata contro le piattaforme e, quindi, in un certo senso, coerentemente con gli interessi proprio di quelle aziende che hanno fino a ieri tenacemente resistito alla logica della concorrenza imposta dal diritto UE⁴⁰.

L'evocato quadro normativo non è stato, però, oggetto di ripensamenti da parte del legislatore e l'AGCOM, con la recente delibera 87/26/CONS del 25 marzo 2026, ha introdotto uno standard unico per certificare i dati di ascolto basato su una metodologia comune, rendendo i numeri delle piattaforme direttamente confrontabili con quelli della TV tradizionale o di altri siti web, imponendo che i sistemi di misurazione proprietari delle *Big Tech* debbano sottostare a verifiche e audit indipendenti e rafforzando il ruolo dei *Joint Industry Committees* (come Audicom), che dovranno garantire l'accesso ai dati server delle piattaforme per una validazione esterna e permettere la misurazione dell'*audience* dei contenuti diffusi originariamente ed esclusivamente in ambiente digitale⁴¹.

Per effetto della definizione dello standard comune, l'ordinamento è ormai “all'anticamera delle sanzioni ibride”, cioè delle misure di garanzia del pluralismo basate su istituti tipicamente anticoncentrazionistici, e lo testimonia l'istruttoria avviata dall'AGCOM su *AI Overview* e *AI Mode* di *Google* per effetto di un reclamo formale presentato a ottobre 2025 dalla Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG). Gli editori accusano *Google* di comportarsi come un *traffic killer* perché le sue funzioni di AI forniscono riassunti completi

⁴⁰ S. MANNONI, E. PAGLIA, *Comunicazioni elettroniche Italian Style*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp 85 e ss., cui si rinvia anche per l'analisi del parere AGCM.

⁴¹ Volendo, si veda il Comunicato stampa AGCOM, *Direttiva Agcom per la rilevazione delle audience digitali. Standard condivisi e metodologie certificate per tutte le piattaforme. Italia apripista in Europa*, disponibile all'indirizzo <https://www.agcom.it/comunicazione/comunicati-stampa/comunicato-stampa-86>.

delle notizie direttamente nella pagina dei risultati, rendendo inutile per l'utente cliccare sul link della testata giornalistica; cosa che, secondo la FIEG, viola il *Digital Services Act* (DSA) e le norme sull'equo compenso, poiché sfrutta il lavoro giornalistico senza generare traffico o ricavi per chi produce l'informazione⁴². A fine febbraio 2026, l'AGCOM ha convocato audizioni formali per *Google* e FIEG per approfondire l'impatto sul pluralismo informativo⁴³ e fonti di stampa dicono che sta valutando l'opportunità di inoltrare una segnalazione ufficiale alla Commissione Europea per un intervento coordinato a livello europeo⁴⁴.

Il tema delle sanzioni “ibride” è in procinto di esplodere anche dal punto di vista tecnologico. È, infatti, alle porte la commercializzazione di nuovi *home devices* che trasformeranno i tradizionali televisori in qualcosa di molto simile ai computer e ai *tablet*, perché l'accesso ai contenuti audiovisivi non avverrà più attraverso canali digitali ma solo mediante applicazioni. In questo contesto, le tradizionali imprese audiovisive rischiano un vero e proprio “bagno di sangue” in termini di introiti pubblicitari perché non avranno più il formidabile canale di accesso alle case dei consumatori che è rappresentato oggi dalla numerazione automatica dei canali, che consegna alle emittenti che trasmettono sulle 12 reti nazionali c.d. *multiplex* una posizione assolutamente predominante nella raccolta del materiale pubblicitario.

Questa considerazione, se messa in relazione alla faticosa storia che, per vicende e dinamiche politiche e imprenditoriali italiane uniche nel panorama europeo, ha caratterizzato l'affermazione del pluralismo dell'informazione nel nostro ordinamento, appare in grado di imprimere una certa torsione al giudizio sulla prossima applicazione delle “sanzioni ibride” di cui si è detto.

Chi scrive, in passato, ha ritenuto, infatti, di esprimere una valutazione positiva nei confronti della prospettiva – sperimentata dal *Bundeskartellamt* nella nota decisione sul “caso Facebook” del 6 febbraio del 2019⁴⁵ e in una certa misura accolta dal legislatore italiano col citato art. 51 – di una disciplina che coniughi poteri (o anche solo istituti) anticoncentrazionistici, regolatori del pluralismo democratico e di tutela della *privacy* per introdurre alcune misure legislative in grado di tipizzare illeciti suscettibili di essere, poi, affidati alla vigilanza di una Autorità indipendente⁴⁶.

⁴² Cfr. Comunicato stampa FIEG del 15 ottobre 2025, disponibile all'indirizzo https://www.fieg.it/salastampa_item.asp?sta_id=1578.

⁴³ Cfr. Comunicato stampa AGCOM del 27 febbraio 2026, *Segnalazione Fieg sui servizi AI di Google: il Consiglio dispone l'audizione delle parti*, disponibile all'indirizzo <https://www.agcom.it/comunicazione/comunicati-stampa/comunicato-stampa-79>.

⁴⁴ Si veda la dichiarazione del Presidente AGCOM riportata nell'articolo di stampa *AI di Google, Agcom verso la segnalazione alla Ue*, disponibile all'indirizzo <https://iusletter.com/oggi-sulla-stampa/ai-di-google-agcom-verso-la-segnalazione-alla-ue/#:~:text=L'intelligenza%20artificiale%20che%20risponde%20al%20posto%20dei,stato%20deliberato%20e%20l'istruttoria%20è%20in%20corso>.

⁴⁵ Ci si riferisce alla decisione dell'Autorità antitrust tedesca che ha applicato in sede di giudizio anticoncentrazionistico alcuni istituti tipici della tutela della privacy per giungere ad imporre al colosso social importanti limitazioni nella raccolta dei dati personali: cfr., ex multis, F. BOSTOEN, *When Competition Law Met Data Protection: the Bundeskartellamt's Facebook Decision*, in *CoRe Blog*, 18 febbraio 2019.

⁴⁶ Cfr. A. CARDONE, *“Decisione algoritmica” vs decisione politica? A.I., Legge, Democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 107, in cui si fa riferimento alla disciplina della comunicazione politica sulle *Internet Platforms* e sui *Social Networks* in campagna elettorale (ma non solo), alla definizione di politiche attive per ampliare l'accesso alla Rete da parte degli

Oggi, invece, al netto del rilievo che tale tipizzazione non è stata operata dal legislatore italiano – che, anzi, come detto, ha demandato alle linee guida dell’AGCOM un ambito regolatorio difficilmente compatibile con il principio di legalità sostanziale⁴⁷ –, non si possono chiudere gli occhi dinnanzi alla circostanza che il contesto sommariamente ricostruito rischia di far sì che l’ibridazione della disciplina di tutela del pluralismo nella rete con istituti tipicamente anticoncentrazionistici finisca per essere asservita – e forse non si tratta necessariamente di un’eterogenesi dei fini, se è vero il motto che «a pensar male si fa peccato, ma spesso si indovina»⁴⁸ – ad una battaglia di retroguardia nell’interesse di quei soggetti imprenditoriali che, più di altri, si sono lungamente sottratti ai principi sul pluralismo dell’informazione affermati dalla giurisprudenza costituzionale. Sotto l’egida della democratizzazione pluralistica della rete, infatti, l’applicazione dell’anima anticoncentrazionistica delle misure regolatorie del pluralismo introdotte dall’art. 51 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi rischia, infatti, di produrre l’effetto paradossale di consentire agli attori tradizionali del mercato radiotelevisivo italiano, che ancora svolgono un ruolo non secondario, soprattutto in relazione ad alcune fasce di popolazione⁴⁹, di “tenersi indenni” dagli effetti della concorrenza determinata dal contesto digitale.

In questo scenario, l’argomento per cui è la presenza di giornalisti professionisti a qualificare l’informazione prodotta potrebbe essere evocato per un’interpretazione conforme all’art. 21 Cost. dell’art. 51, comma 5, cit. e, in particolare, per interpretare restrittivamente rispetto ai media tradizionali quelle «sinergie derivanti dalle attività svolte in mercati differenti ma contigui», quella «integrazione verticale e conglomerale delle società», quella «disponibilità e controllo di dati» e, soprattutto, quelle «dimensioni di efficienza economica dell’impresa» che il legislatore ha individuato come parametri per sindacare se è necessario «eliminare o impedire il formarsi delle posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo». E questo per l’evidente ragione che la presenza dei giornalisti professionisti certamente caratterizza le emittenti radiotelevisive nazionali rispetto alle piattaforme digitali, con la conseguenza che, per le ragioni di contesto prima

utenti, all’imposizione dell’obbligo di garantire il pluralismo informativo in certi luoghi virtuali o la creazione di appositi *deliberative domains*, al divieto di utilizzare tecniche come il *microtargeting* e i *bot*, all’introduzione di misure atte a garantire la concorrenzialità del “mercato unico” definito dal diritto della convergenza, nonché alla generalizzazione di un obbligo di offerta di servizi pubblicitari a parità di condizioni economiche per tutte le forze politiche.

⁴⁷ Soprattutto nella prospettiva dell’applicazione delle invasive misure c.d. “strutturali asimmetriche”, di cui al comma 6 del citato art. 51, il quale, come noto, dispone che «Qualora l’Autorità, a seguito dell’istruttoria aperta ai sensi del comma 5, riscontri l’esistenza di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo, interviene affinché esse vengano sollecitamente rimosse; qualora accerti il compimento di atti o di operazioni idonee a determinare una situazione vietata, ne inibisce la prosecuzione e ordina la rimozione degli effetti. Ove l’Autorità ritenga di dover disporre misure che incidano sulla struttura dell’impresa, imponendo dismissioni di aziende o di rami di azienda, è tenuta a determinare nel provvedimento stesso un congruo termine entro il quale provvedere alla dismissione; tale termine non può essere comunque superiore a dodici mesi. I soggetti oggetto di istruttoria da parte dell’Autorità possono presentare impegni comportamentali e strutturali, che, se ritenuti dall’Autorità sufficienti a eliminare o impedire il formarsi delle posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo, vengono da quest’ultima resi vincolanti».

⁴⁸ Che, come noto, Giulio Andreotti attribuisce a Papa Pio XI per essergli tale paternità stata chiarita dal Vicario di Roma Cardinal Marchetti Selvaggiani nell’ambito di un colloquio avvenuto nel 1939: cfr. G. ANDREOTTI, *Il potere logora... ma è meglio non perderlo*, Milano, Rizzoli, 1990, p. 206.

⁴⁹ Cfr., sul punto, R. BORRELLO, *La comunicazione politica in transizione e la persistente centralità della par condicio televisiva*, in *Lo Stato*, 15/2020, pp. 21 e ss.

evidenziate, l'effetto ultimo potrebbe essere protezionistico e limitativo dell'effettivo grado di pluralità dell'informazione.

Si tocca qui con mano quanto l'ibridazione delle regole della concorrenza con quelle del pluralismo democratico possa nello specifico caso italiano, lontano ancora dall'aver superato le sue "anomalie", di cui pure quasi più nessuno si occupa, produrre effetti paradossali rispetto ai benefici effetti che la concorrenza del contesto digitale determina per il consumatore/utente. È, infatti, difficilmente negabile che, almeno dal punto di vista dell'accesso, e quindi del diritto di informare e della libertà di critica (comprensiva della libertà di esprimere opinioni non ortodosse o sgradite ai governanti di turno), la Rete, con la sua concorrenza, rappresenta una risorsa non comparabile con l'informazione dei *media* tradizionali, anche per i ricordati problemi che storicamente li caratterizzano in termini di indipendenza dagli editori.

È, dunque, necessario vigilare perché la doverosa attenzione per il pluralismo democratico in Rete non diventi il reazionario veicolo per condurre una battaglia di retroguardia nell'interesse delle posizioni tradizionalmente dominanti nell'ordinamento e perché l'indubbio valore aggiunto che un giornalismo davvero indipendente può apportare alla libertà di informazione non venga strumentalizzato in tal senso.