

# I. Informazione e democrazia

di *Giulio Enea Vigevani*

## **Costituzione italiana (1947)**

Art. 21. – Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescrive per l'indicazione dei responsabili.

In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto.

La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni.

Quali principi informano la libertà di informazione nel diritto italiano? Quali tendenze sono comuni agli ordinamenti democratici?

Ed inoltre, che cosa rientra nel concetto di «manifestazione del pensiero»? Quali limiti possono essere legittimamente posti alla libertà di espressione? Secondo quali criteri bilanciare il diritto di informare e la tutela dei diritti della persona?

Ancora, quale rapporto intercorre tra libertà di stampa e forma di stato? Come si conciliano libertà di espressione e principio del pluralismo informativo, libertà di informare, libertà di informarsi ed interesse del pubblico ad essere informato in modo obiettivo?

In ultimo, come evitare imponenti concentrazioni di potere e commistioni tra politica e informazione? Quali organi debbono governare il sistema dell'informazione? Quali nuovi problemi sollevano l'evoluzione tecnologica, la convergenza multimediale e la diffusione di internet?

Il lettore non troverà in questo testo risposte certe a tali quesiti. Al contrario, si imbatte in ulteriori questioni, connesse ai temi affrontati nei singoli capitoli. Ciò che si mira ad offrire, infatti, è un quadro della varietà delle problematiche ricomprese nella materia “diritto dell'informazione” e al contempo un percorso per discutere – partendo dai testi normativi e dalla giurisprudenza anche di altri ordinamenti – gli orientamenti prevalenti nel diritto italiano.

Si può comunque individuare un filo rosso che percorre le varie parti di questo testo e attraversa i contributi degli autori: la consapevolezza della irrinunciabile duplice natura del diritto a manifestare il pensiero, libertà inviolabile dell'individuo e

valore fondamentale di ogni ordinamento democratico. Di qui la coscienza del suo profondo legame con la forma di stato, che si riflette nella garanzia del pluralismo ideologico e della concreta possibilità di far conoscere le diverse opinioni politiche, economiche e culturali, ma che si proietta altresì sull'estensione del diritto di cronaca, di critica e di satira nei confronti di ogni potere, sul grado di tolleranza nei confronti dei messaggi dissenzienti, anticonformisti e provocatori e sull'effettiva possibilità dei mezzi di informazione di esercitare il loro indispensabile ruolo di "cane da guardia".

Proprio la connessione con i principi fondanti dell'ordinamento impone una premessa sull'evoluzione della libertà di espressione in uno stato che ha visto la progressiva trasformazione dalla forma liberale a quella democratico-sociale.

Come è noto, il diritto di manifestare il proprio pensiero trova il suo primo compiuto riconoscimento nello stato liberale ed è ad esso tanto connaturato da divenirne il simbolo: l'abolizione della censura preventiva e l'affermazione della libertà di stampa rappresentano infatti conquiste tra le più significative del periodo liberale e lasciti fondamentali per gli ordinamenti democratici del XX secolo. Non è un caso che le carte borghesi del XVIII e del XIX secolo considerino la libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni «uno dei diritti più preziosi dell'uomo» (art. 11, Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789) sino a sancire, nel I Emendamento alla Costituzione americana del 1791, il divieto per il Congresso «di approvare alcuna legge per limitare la libertà di parola o di stampa».

#### **Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (Francia 1789)**

Art. 11. – La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo; ogni cittadino può dunque parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla legge.

#### **Costituzione degli Stati Uniti**

I Emendamento (1791). Il Congresso non potrà fare alcuna legge per il riconoscimento di qualsiasi religione, o per proibirne il libero culto; o per limitare la libertà di parola o di stampa; o il diritto che hanno i cittadini di riunirsi in forma pacifica e di inoltrare petizioni al governo per la riparazione di torti subiti.

Il costituzionalismo liberale esalta il carattere individualistico della libertà di parola, qualificandola come libertà "negativa", che garantisce la sfera di autonomia del singolo ed il libero sviluppo della persona umana (Mill), preoccupandosi primariamente di evitare interferenze preventive da parte dei pubblici poteri (Baldassarre).

Siamo di fronte ad un passaggio fondamentale del pensiero moderno, le cui radici affondano nel Seicento inglese; il riferimento è in particolare ad un precursore dell'Illuminismo come John Milton, che nel suo celeberrimo pamphlet contro la censura indirizzato al Parlamento inglese nel 1644 "*Aeropagitica. Per la libertà di stampare senza licenza*" aveva lanciato uno storico appello contro la censura, per la libertà di espressione e per la libera circolazione delle idee come condizioni indispensabili per l'affermazione della conoscenza.

Per raggiungere tali fini, le carte ottocentesche utilizzano lo strumentario classi-

co di tutela delle libertà (riserva di legge, divieto di autorizzazione, possibilità di intervento solo con strumenti di repressione). Ciò non significa affatto che gli ordinamenti ottocenteschi non consentissero restrizioni anche particolarmente penetranti in relazione al contenuto dei messaggi, al fine di tutelare valori quali la morale, la religione, l'ordine pubblico, il prestigio delle autorità, la sicurezza nazionale e di reprimere, come afferma lo Statuto albertino, gli abusi a mezzo stampa.

#### **Statuto albertino (1848)**

Art. 28. – La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi.

E invece estranea a questo sistema politico l'idea che il legislatore debba intervenire positivamente, attraverso limiti e vincoli, per estendere l'effettiva possibilità di accedere al diritto di stampa e per garantire una corretta formazione dell'opinione pubblica.

Non mancò invero la consapevolezza del legame tra la garanzia della libertà di parola e le altre libertà, né la percezione della valenza intrinsecamente politica di tale diritto: è propria della filosofia del liberalismo classico la concezione che l'interesse pubblico possa emergere solo dal libero confronto tra le persone che si distinguono per spirito, intelligenza e cultura. In altre parole, il pensiero liberale riconosce che la libera circolazione delle idee è indispensabile per la formazione di un'opinione pubblica consapevole; tuttavia, il ristretto numero delle élites intellettuali, la tendenziale coincidenza tra operatori e destinatari delle informazioni e i costi relativamente bassi della stampa consentono al legislatore ottocentesco di lasciare che le opinioni politiche (almeno quelle non considerate sovversive) si divulghino spontaneamente e di non intervenire nella disciplina della concorrenza tra i mezzi di comunicazione (le eccezioni sono poche, quali la legislazione antimonopolistica statunitense di fine secolo).

Con l'evoluzione della forma di stato in senso democratico non si assiste ad un ribaltamento dei principi e dei valori del modello liberale, ma ad un processo di espansione e di rielaborazione della libertà di espressione, per coniugarla con i nuovi fini che l'ordinamento si pone.

Rimane alla base una concezione relativista, che rifiuta verità assolute e che affida al dialogo e alla circolazione delle idee la ricerca del consenso, del bene comune e di una verità necessariamente relativa e provvisoria (Häberle, 85 ss.). Evocando la metafora di John Stuart Mill sul valore della dialettica e del confronto tra opposte teorie e soluzioni normative, «se si vietasse di dubitare della filosofia di Newton, gli esseri umani non potrebbero sentirsi così certi della sua verità come lo sono. Le nostre convinzioni più giustificate non riposano su altra salvaguardia che un invito permanente a tutto il mondo a dimostrarle infondate» (Mill); una concezione del valore della sottoposizione anche delle scoperte scientifiche al dibattito pubblico che nel Novecento troverà in Karl Popper il suo maggiore teorico.

L'ordinamento non si arroga cioè la pretesa di predefinire una verità dall'alto, ma si limita a predisporre i procedimenti e le regole perché attraverso il metodo del contraddittorio si raggiunga, all'interno di valori fondamentali condivisi, la soluzione ritenuta migliore dalla maggioranza dei consociati (Gardini, 16 ss.). Inoltre, la

classica concezione della libertà di manifestazione del pensiero come diritto fondamentale dell'individuo, come libertà negativa da difendere contro indebite interferenze dei pubblici poteri, permane e si rafforza nelle Costituzioni democratiche del Novecento, che delimitano in modo assai più preciso ed incisivo le possibili interferenze dei pubblici poteri: le restrizioni preventive sono (quasi) totalmente bandite, i tradizionali limiti della morale e del buon costume tendono ad affievolirsi e, in generale, si afferma il principio che i limiti alla libertà di espressione debbono essere previsti tassativamente dalla legge e rigorosamente preordinati alla tutela di altri beni costituzionalmente protetti (c.d. riserva di legge assoluta e rinforzata). Tale libertà viene ricompresa tra i diritti soggettivi inviolabili, tutelati anche a livello sovranazionale e inseriti tra i principi supremi non rivedibili nel loro contenuto essenziale nemmeno attraverso il procedimento di revisione costituzionale.

Accanto alla visione individualista emerge la dimensione partecipativa e democratica della libertà di espressione e la necessità di un processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica, non più identificabile con la ristretta cerchia di notabili, ma con l'intera cittadinanza.

Di qui il legame con la concezione della democrazia come «governo del potere pubblico in pubblico» (Bobbio, 76), con l'idea della trasparenza dei processi decisionali, sul fondamento che «la luce del sole è il miglior dei disinfettanti» (Brandeis).

La concreta possibilità delle diverse idee di esprimersi e circolare diviene un indice fondamentale per misurare il grado di democraticità di un sistema politico (Dahl, 10 ss.). Ne segue che lo stato democratico-sociale acquisisce un nuovo compito: esso è chiamato a garantire l'interesse pubblico alla diffusione più ampia delle notizie e delle opinioni e «ad intervenire anche positivamente per realizzare e conservare l'esistenza di un "libero mercato delle idee e delle notizie"» (Crisafulli 297).

In questo senso è corretto ritenere che la libertà di espressione possa essere definita un diritto al contempo individuale e sociale: diritto fondamentale del singolo «perché – secondo la celebre definizione di Esposito – l'uomo possa unirsi all'altro uomo nel pensiero e col pensiero» (Esposito, 9), ma anche diritto sociale, vale a dire pretesa di un comportamento attivo dello Stato, affinché, attraverso la formazione di un'opinione pubblica consapevole, sia garantita «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, secondo comma, della Costituzione).

Se nello Stato liberale il postulato di fondo si poteva riassumere nel legame indissolubile tra la libertà di stampa e le altre libertà individuali, nel XX secolo l'accento tende progressivamente a spostarsi sul profilo «funzionale» della libertà di manifestazione del pensiero, connettendosi al «metodo democratico» quale strumento del confronto politico. Ciò si traduce non solo nella classica affermazione secondo cui «senza libera informazione non vi è democrazia», ma anche, come si legge tra l'altro nel messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 23 luglio 2002, nella necessità che «parametri di ogni riforma devono, in ogni caso, essere i concetti di pluralismo e di imparzialità, diretti alla formazione di una opinione pubblica critica e consapevole, in grado di esercitare responsabilmente i diritti della cittadinanza democratica».

Le conseguenze di tale evoluzione sono importanti.

Si estende la garanzia della libertà di manifestazione del pensiero, che viene a includere anche il diritto di informare ed il diritto di cronaca, e si afferma la natura «privilegiata» di tale libertà nel giudizio di bilanciamento con altri diritti, specie quando attraverso la libertà di informazione si rende visibile e si controlla il potere.

Si individua un profilo passivo di tale diritto, riconoscendo un interesse del singolo a ricevere informazioni che gli consentano di esercitare consapevolmente i diritti connessi alla partecipazione alla vita pubblica (c.d. “diritto ad essere informati”).

Si determina la necessità di intervenire sulla libera attività economica nel campo delle comunicazioni, per garantire una certa eguaglianza di accesso ai *mass-media* e per evitare che essi siano prerogativa di pochi soggetti, imponendo limiti rigorosi alle concentrazioni e prevedendo discipline *ad hoc* per i mezzi più pervasivi, quali *in primis* la televisione, caratterizzata ancora oggi, dall'essere «ad accesso limitato e a fruizione passiva» (Onida, 76).

Infine, si pone quale principio-cardine del sistema dell'informazione il pluralismo informativo, che non può essere banalmente circoscritto alla pur legittima aspirazione che i principali schieramenti politici possano egualmente far conoscere le loro posizioni attraverso i mezzi di comunicazione e, in particolare, attraverso la televisione, quasi che pluralismo sia sinonimo di «pluralità di emissioni deliberatamente partigiane» (Onida, 83). Tale principio pone la diffusione di ogni ideologia «quale momento irrinunciabile del metodo democratico» (Barile) ed implica che vi sia spazio per esprimere e divulgare idee nuove e anticonformiste, che non siano represses le opinioni che pure urtano o inquietano (Corte eur. diritti uomo, 8 luglio 1986, *Lingens c. Austria*, A-103; 23 settembre 1994 *Jersild c. Danimarca*, A-298), ovvero che vi sia un'effettiva «libertà di tentare di persuadere gli altri» (Jemolo, 47).

Un segno tangibile di questa nuova realtà si coglie nelle costituzioni del secondo dopoguerra e nelle carte internazionali che tutelano i diritti umani, nelle quali tendono a trovare esplicito riconoscimento la libertà di ricevere e diffondere informazioni ed idee attraverso ogni mezzo.

#### **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948)**

Art. 19. – Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni ed idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere.

Affermazioni analoghe si rinvencono nell'art. 10 della Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo del 1950 e nella maggioranza delle carte costituzionali più recenti, ispirate ai principi della liberal-democrazia.

#### **Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (1950)**

Art. 10. – 1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione.

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per l'integrità territoriale o per la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, per la protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

#### **Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca (1949)**

Art. 5. – I) Ognuno ha diritto di esprimere e diffondere liberamente le sue opinioni con parole, scritti e immagini, e di informarsi, senza essere impedito, da fonti accessibili a tutti. Sono garantite la libertà di stampa e d'informazione mediante la radio ed il cinematografo. Non si può stabilire alcuna censura.

II) Questi diritti trovano i loro limiti nelle disposizioni delle leggi generali, nelle norme legislative concernenti la protezione della gioventù e nel diritto della persona al suo onore.

III) L'arte e la scienza, la ricerca e l'insegnamento sono liberi. La libertà d'insegnamento non esenta dalla fedeltà alla Costituzione.

#### **Costituzione spagnola (1978)**

Art. 20. – 1) Sono riconosciuti e tutelati i diritti:

a) a esprimere e diffondere liberamente pensieri, idee e opinioni con la parola, per iscritto o con qualunque altro mezzo;

b) alla produzione e creazione letteraria, artistica, scientifica e tecnica;

c) alla libertà d'insegnamento;

d) a trasmettere o ricevere liberamente informazioni veritiere con qualunque mezzo di diffusione. La legge regolerà il diritto alla clausola di coscienza e al segreto professionale nell'esercizio di queste libertà.

2) L'esercizio di questi diritti non può essere limitato da alcuna forma di censura preventiva.

3) La legge regolerà l'organizzazione e il controllo parlamentare dei mezzi di comunicazione sociale dipendenti dallo Stato o da qualunque ente pubblico e garantirà l'accesso ai suddetti mezzi da parte dei gruppi sociali e politici più rappresentativi, rispettando il pluralismo della società e la varietà delle lingue parlate in Spagna.

4) Queste libertà trovano un limite nel rispetto dei diritti riconosciuti in questo titolo, nelle disposizioni delle leggi che ne sviluppano il contenuto e, soprattutto, nel diritto alla tutela dell'onore, dell'intimità, della propria immagine e alla protezione della gioventù e dell'infanzia.

5) Il sequestro di pubblicazioni, di registrazioni sonore e di altri mezzi d'informazione può essere disposto solo per decisione dell'autorità giudiziaria.

#### **Costituzione della Confederazione elvetica (2000)**

Art. 16. – Libertà d'opinione e d'informazione.

1. La libertà d'opinione e d'informazione è garantita.

2. Ognuno ha il diritto di formarsi liberamente la propria opinione, di esprimerla e diffonderla senza impedimenti.

3. Ognuno ha il diritto di ricevere liberamente informazioni, nonché di procurarsele presso fonti accessibili a tutti e di diffonderle.

Art. 17. – Libertà dei media.

1. La libertà della stampa, della radio e della televisione nonché di altre forme di telediffusione pubblica di produzioni e informazioni è garantita.

2. La censura è vietata.

3. Il segreto redazionale è garantito.

In particolare, dell'art. 10 della Convenzione europea, occorre qui rilevare due aspetti. In primo luogo, le possibili limitazioni alla libertà di espressione, indicate nel lungo elenco del secondo paragrafo dell'articolo, sono state interpretate restrittivamente dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha sempre verificato, nella valutazione dei casi concreti sottoposti alla sua attenzione, l'esistenza di un bisogno sociale preminente che rendesse necessaria ciascuna limitazione e la proporzionalità della limitazione rispetto agli obiettivi perseguiti (Caretti 2001, 340 ss.). In secondo luogo tale articolo, facendo espresso riferimento anche alla libertà di ricevere informazioni, e quindi anche all'aspetto passivo della manifestazione del pensiero, ha consentito alla Corte di Strasburgo di ricavare dalla norma convenzionale il principio del pluralismo dell'informazione, inteso come diritto di ciascun individuo di ricevere da parte dei mezzi di comunicazione di massa un'informazione il più possibile pluralistica e non condizionata dalla presenza di posizioni dominanti in quel settore economico (così Mastroianni 2004 (I), 71 ss.; Id. 2004 (II), 16).

Tale esigenza di garantire la libertà ed il pluralismo dei media ha ricevuto infine un'espressa sanzione nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha assunto il medesimo valore giuridico dei Trattati.

#### **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000)**

Art. 11. – Libertà di espressione e d'informazione.

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche.

2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.

Anche alla luce di tale evoluzione, si può ritenere che l'azione delle istituzioni europee nel settore della comunicazione non si debba limitare ai profili relativi alla concorrenza e al mercato, ma debba anche garantire una protezione attiva al pluralismo e alla libertà dei media (così Vigevani 2005, 1255 ss. e 1259 ss.).

Questa sensibilità verso le nuove tematiche dell'informazione traspare in misura inferiore nella Costituzione italiana, che nella disposizione dedicata alla libertà di manifestazione del pensiero si collega idealmente alla filosofia del costituzionalismo liberale, affrontando con timidezza le problematiche più nuove dell'informazione.

Lo stesso schema dell'art. 21 della Costituzione si ispira alle carte ottocentesche (notevoli, ad esempio, le assonanze con l'art. 13 dell'austriaca "Legge fondamentale dello Stato" del 1867): in una prima ideale parte riconosce con la massima ampiezza, salvo il limite generale del buon costume, il diritto alla libera manifestazione del proprio pensiero con ogni mezzo di diffusione, quale principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale; in una seconda parte, fornisce un'ampia e dettagliata garanzia alla libertà di stampa, rivolta a limitare le interferenze dei pubblici poteri ed a scongiurare il rischio di un ritorno a forme di controllo preventivo sulle pubblicazioni proprie della dittatura fascista. L'ottica prevalentemente liberale e garantista si riflette anche nella limitata attenzione al tema del controllo dei mezzi di comunicazione di massa; la questione del rapporto tra libertà dell'informazione e potere economico è esplicitamente affrontata nel solo quinto comma dell'art. 21,

che consente (senza imporre) al legislatore di stabilire che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica. Fu invece rigettato nella seduta del 14 aprile 1947 un emendamento, presentato dai democristiani Fanfani e Gronchi, che, per garantire a tutti l'effettivo esercizio del diritto di parola, prevedeva la possibilità di regolare con legge «l'utilizzazione delle imprese tipografiche e di radiodiffusione» (Bognetti, 41, nota 3). In Assemblea plenaria prevalsero infatti le preoccupazioni che una norma di tal genere avrebbe aperto le porte ad una «gravissima intromissione piena di incognite» (così Andreotti).

Non sono tuttavia, le ideologie e le scelte del costituente, né l'analisi astratta della validità o delle carenze dell'art. 21, i temi centrali delle riflessioni presenti in questo testo. Ciò che si vuole discutere sono i problemi pratici del diritto dell'informazione, le soluzioni che gli ordinamenti hanno individuato nei singoli casi per salvaguardare la matrice liberale e individualista della libertà di espressione ed affrontare al contempo le questioni discendenti dal nesso tra democrazia ed informazione.

Questa prospettiva spiega l'opzione di porre l'attenzione sulla giurisprudenza e sulla comparazione tra gli orientamenti delle corti nazionali e sovranazionali, piuttosto che sull'analisi dei testi costituzionali e legislativi. Per quanto concerne l'Italia, poi, la scelta era in un certo senso obbligata: il diritto dell'informazione è principalmente un diritto giurisprudenziale. Il legislatore – con l'eccezione forse della legge sulla stampa n. 47 del 1948 e della legge n. 675 del 1996 a tutela della *privacy* – ha avuto per decenni un comportamento complessivamente inerte, riformando in modo assai lento e parziale la disciplina autoritaria della stampa prevista nel codice penale del 1930 e nelle leggi fasciste. Riguardo poi alla disciplina della radiotelevisione, il Parlamento sin dalla prima legge di sistema del 1990 sembra essersi mosso sempre nella prospettiva di conservare gli equilibri esistenti, piuttosto che di innovare nella direzione di un maggior pluralismo. Infine, il legislatore ha sinora trascurato di aggiornare la disciplina esistente alla comparsa di nuovi fenomeni, eterogenei rispetto a quelli già normati, quali Internet.

In questo senso appare corretto affermare che i giudici ordinari e la Corte costituzionale abbiano svolto complessivamente un ruolo di supplenza nei confronti del legislatore, mirando ad armonizzare i diritti sanciti dall'art. 21 della Costituzione con la pluralità di interessi di rango costituzionale che possono confliggere con essi. E già in questa sede si può anticipare che la magistratura ordinaria (in particolare la Corte di cassazione) ha assunto un atteggiamento nel complesso prudente, anche se nell'ultimo decennio sono emersi – specie in materia di diritto di critica politica, intervista diffamatoria, responsabilità giuridica nella rete – indirizzi giurisprudenziali più propensi a privilegiare la libertà dell'informazione.

La consapevolezza della centralità del rapporto tra informazione e democrazia si coglie più nettamente nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Gli orientamenti del giudice delle leggi sono stati per alcuni aspetti sorprendenti: la Corte ha infatti mostrato una certa timidezza verso reati (apologia, vilipendio, oltraggio a pubblico ufficiale, ecc.) che ai più sembravano incompatibili con la concezione della manifestazione del pensiero come diritto fondamentale dell'individuo che emerge con nettezza nel testo costituzionale. Ha invece giocato un ruolo, almeno sul piano teorico, incisivo proprio nell'attuazione dei principi che la Costituzio-

ne più trascura, ossia nella tutela del pluralismo dell'informazione e nella disciplina dei mezzi di comunicazione di massa (Luciani).

La rilevanza centrale che l'informazione assume ai fini dell'attuazione del principio democratico trova conferma nelle affermazioni che esaltano la libertà di espressione quale «pietra angolare dell'ordine democratico» (Corte cost. n. 84 del 1969), «fondamento della democrazia» (Corte cost. n. 172 del 1972), «il più alto, forse dei diritti fondamentali» (Corte cost. n. 138 del 1985).

Il contributo della Corte costituzionale non si è fortunatamente limitato alle affermazioni di principio: collegando il principio della libera manifestazione del pensiero al contesto complessivo del quadro costituzionale e ad altri valori, quali *in primis* la sovranità popolare, il principio pluralista, l'uguaglianza formale e sostanziale e l'universalità dei diritti politici, ha progressivamente esteso il concetto di "manifestazione del proprio pensiero" attribuendo copertura costituzionale alla libertà di divulgare notizie e al diritto di cronaca (Corte cost. n. 105 del 1972, n. 94 del 1977, n. 826 del 1988, n. 348 del 1990, n. 112 del 1993). Inoltre, ha contribuito, seppur con un atteggiamento prudente, all'emersione di un profilo passivo del diritto all'informazione, affermando la necessità di un «pluralismo delle fonti da cui attingere conoscenze e notizie» (Corte cost. n. 112 del 1993) e l'esistenza di un interesse del cittadino all'informazione. In materia di comunicazione politica, non ha esitato ad affermare l'esistenza di un "diritto ad essere informati", di un diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino (Corte cost. n. 155 del 2002).

Infine, in più occasioni ha adottato il principio democratico-pluralista come parametro fondamentale per sindacare la legittimità della disciplina legislativa dell'emittenza radiotelevisiva pubblica e privata, comprendendo prima di altri la peculiare potenzialità di diffusione e la pervasività del messaggio televisivo, invocando a gran voce l'adozione di una rigorosa disciplina, capace di limitare i condizionamenti nella formazione della volontà degli elettori ed anche intervenendo direttamente per dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme che non garantivano un adeguato pluralismo (Corte cost. n. 225 del 1974, n. 148 del 1981, n. 826 del 1988, n. 112 del 1993, n. 420 del 1994 e n. 466 del 2002).

La trentennale vicenda del duopolio radiotelevisivo Rai-Mediaset e il perpetuarsi di tali posizioni dominanti anche nella "nuova" televisione digitale, almeno per le trasmissioni in chiaro, mostrano invero la complessiva ineffettività dei tentativi della Corte di conformare il settore radiotelevisivo ai principi dell'ordinamento costituzionale, come si vedrà nei capitoli dedicati alla radiotelevisione.

Ulteriore aspetto che caratterizza l'evoluzione del diritto dei mezzi di comunicazione è la sempre più accentuata crisi del monopolio statale – e specie parlamentare – nella produzione normativa. Come altri settori del diritto, infatti, negli ultimi decenni anche il diritto dell'informazione è stato coinvolto sotto molteplici aspetti nel processo di frammentazione dei poteri degli organi costituzionali centrali e ha visto moltiplicarsi il numero dei soggetti pubblici coinvolti.

La riforma della Costituzione attuata con la l. cost. n. 3 del 2001 ha riconosciuto alle Regioni la competenza legislativa concorrente in una materia nuova, denominata "ordinamento della comunicazione", consentendo, almeno potenzialmente, un più ampio spazio di intervento.

Il settore delle comunicazioni sono state inoltre investite da un altro fenomeno caratterizzante gli ultimi anni del ventesimo secolo, ovvero la proliferazione di autorità amministrative indipendenti. In particolare, nella seconda metà degli anni novanta erano state istituite due autorità, il Garante per la protezione dei dati personali e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), dotate di rilevanti poteri normativi, di vigilanza e sanzionatori: la prima per assicurare che il trattamento dei dati personali, e cioè qualunque operazione concernente le informazioni relative ad ogni soggetto, compresa la loro diffusione, si svolga nel rispetto della dignità e dei diritti fondamentali dell'interessato; la seconda per governare i settori dell'editoria, della stampa, della radiotelevisione, delle telecomunicazioni e in generale di tutte le comunicazioni elettroniche. Entrambe tali organismi devono la loro istituzione e gran parte dei loro poteri alla necessità per l'ordinamento italiano di adeguarsi a direttive europee.

La crescente rilevanza del diritto europeo costituisce, infatti, un ulteriore dato, di cui si terrà conto nel corso del manuale, che consente di ritenere che il Parlamento nazionale sia sempre meno il luogo ove si definiscono i principi e le scelte fondamentali in materia di diritto delle comunicazioni.

Un'ultima notazione sul metodo: tutti i capitoli successivi a questo sono stati redatti con uno schema comune: il nucleo centrale è costituito da normative e, più frequentemente, da estratti di pronunce di autorità giudiziarie o amministrative. Esso è preceduto da una parte introduttiva, nella quale si espongono le questioni di fondo relative al tema affrontato e si forniscono le informazioni necessarie per comprendere i singoli casi ed è seguito da una parte di approfondimento, nella quale è lasciato maggior spazio alle "meditazioni" degli autori. Alla base di questa scelta vi è il convincimento che partendo da casi concreti sia più facile cogliere le questioni pratiche che investono la materia del diritto dell'informazione, ma anche ricostruire i principi generali e le tendenze di fondo dei vari ordinamenti. La suddivisione interna di ogni capitolo riflette il desiderio di lasciare al lettore (sia esso uno studente, un professionista o più semplicemente una persona interessata al tema) la possibilità di elaborare i propri convincimenti, senza essere immediatamente investito dal punto di vista di chi scrive.

## Bibliografia

- BALDASSARRE A., *Libertà di stampa e diritto all'informazione nelle democrazie contemporanee (con particolare riguardo a Francia, RFT e USA)*, in *Politica del Diritto*, 1986, 579-605.
- BARILE P., *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, XXIV, 1974, 424 ss.
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Torino, 1991.
- BOGNETTI G., *Costituzione, televisione e legge antitrust*, Milano, 1996.
- BRANDEIS L., *Other People's Money - and How the Bankers Use It*, New York, 1914.
- CARETTI P., *Art. 10. Libertà di espressione*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Padova, 2001, 337-350.

- DAHL R., *Dilemmas of pluralist democracy*, New Haven and London, 1982.
- ESPOSITO C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958.
- GARDINI G., *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, Milano, 2005.
- HÄBERLE P., *Diritto e verità*, Torino, 2000.
- JEMOLO A.C., *I problemi pratici della libertà*, Milano, 1972.
- LUCIANI M., *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del Diritto*, 1989, 605-637.
- MASTROIANNI R., I "vincoli" europei nella definizione della struttura del sistema radiotelevisivo e della missione di servizio pubblico, in *Europa e informazione*, a cura di M. Manetti, Napoli, 2004, 69 ss.
- MASTROIANNI R., *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, Torino, 2004.
- MILL J.S., *Saggio sulla libertà* (a cura di G. Giorello e M. Mondadori), Milano, 1984 (orig. 1859).
- MILTON J., *Areopagitica: A speech of Mr. John Milton for the liberty of unlicensed printing to the Parliament of England*, London, 1644.
- ONIDA V., *Relazione*, in AA.VV., *I diritti fondamentali oggi*, Padova, 1995.
- PACE A., MANETTI M., *Commentario della Costituzione. Art. 21. Rapporti civili. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, Bologna, 2006.
- VIGEVANI G.E., *Il pluralismo dei mezzi di comunicazione di massa nella Carta dei diritti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, 1247-1266.

