

## Premessa

*Questo manuale costituisce un punto d'arrivo di una serie di percorsi comuni tra gli autori.*

*È figlio dei tanti corsi insegnati nelle università milanesi, nei master e nelle scuole di giornalismo e delle sollecitazioni di studenti sempre più interessati al diritto dei media e della rete.*

*È figlio anche delle esperienze professionali, nelle aule di giustizia, ove le regole dell'informazione vivono e prendono forma.*

*È figlio delle molte pubblicazioni, spesso a più mani, sui vari temi di una materia che incrocia il diritto costituzionale, quello penale e quello civile, quello italiano e quello europeo, e che sta acquisendo una sempre maggiore autonomia metodologica e disciplinare.*

*È figlio dell'esperienza, sempre più entusiasmante, di "Medialaws – Rivista del diritto dei media", da tutti noi fondata nel 2017, che rapidamente sta divenendo uno dei luoghi del dibattito scientifico sulle trasformazioni del diritto all'informazione nel nuovo contesto tecnologico.*

*È figlio di "Percorsi di diritto dell'informazione", manuale edito da Giappichelli sin dal 2003 – alle cui varie edizioni hanno partecipato alcuni tra gli autori di questo volume – che ha costituito la base di alcuni capitoli presenti in questo testo.*

*È figlio soprattutto di un dialogo continuo, spesso da posizioni differenti ma unite dalla comune idea che la democrazia sia un sistema fragile, che vive solo con un'informazione libera di criticare ogni potere e con cittadini in grado di conoscere e valutare il mondo in cui si trovano a vivere.*

*La scelta dell'ordine alfabetico inverso tra gli autori discende solo dal desiderio di chi, in ragione del cognome, è destinato a comparire in fondo, di provare per una volta la vertigine di essere in capo alla lista.*

*Un ringraziamento speciale ai dottori Nicola Canzian, Giovanni De Gregorio e Silvia Vimercati per il prezioso aiuto nella redazione di questo libro e nell'aggiornamento per la seconda edizione.*

Milano, febbraio 2022



Parte I

# La libertà di espressione e i suoi limiti



## Capitolo I.1

# La libertà di manifestazione del pensiero

Giulio Enea Vigevani

---

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA (1948)

Articolo 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 di 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.

---

## 1. *Introduzione*

Libertà di manifestazione del pensiero, di espressione, di parola, di stampa, di opinione, di informazione, dei media, della rete; diritto di informare, di essere informati, di cronaca, di critica, di satira; pluralismo dell'informazione; diritto di accesso a Internet, libertà della rete: perché un unico diritto, quello tutelato dall'art. 21 Cost., ha così tante definizioni e così tante declinazioni? Perché dal riconoscimento esplicito del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero sono sbocciati molti diritti, non sempre sovrapponibili tra loro?

E inoltre, perché la libertà di espressione è così controversa? Perché i suoi confini sono così incerti? Perché il catalogo dei beni giuridici che possono limi-

tare l'esercizio di tale diritto è così ampio e sono così numerosi i casi giudiziari che investono l'informazione?

Di qui, altri interrogativi: secondo quali criteri bilanciare il diritto di informare e la tutela degli altri diritti della persona? Come muta questo equilibrio nell'era digitale?

Ancora, quale rapporto intercorre tra libertà di stampa e democrazia? Come si conciliano libertà di espressione e principio del pluralismo informativo, libertà di informare, libertà di informarsi ed interesse del pubblico ad essere informato? Quali norme devono disciplinare l'informazione in rete? Come cambia la professione del giornalista e le sue regole nell'età dei *social network*?

Infine, 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, le trasformazioni della rete e il ruolo sempre più rilevante degli algoritmi?

Il lettore non troverà in questo testo risposte nette 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 dagli indirizzi giurisprudenziali italiani ed europei – gli orientamenti prevalenti nel nostro ordinamento.

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 **natura poliedrica del diritto a manifestare il pensiero** (Gardini, 35), **libertà inviolabile dell'individuo e valore fondamentale di ogni ordinamento democratico**.

Di qui la coscienza del suo profondo **legame con lo stato democratico**, 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 dissenzianti, anticonformisti e provocatori e sull'effettiva possibilità dei mezzi di informazione di esercitare il loro indispensabile ruolo di "cane da guardia".

Altro filo rosso del volume è la coscienza dello stretto **legame tra libertà di espressione e innovazione tecnologica**: le incessanti trasformazioni dei mezzi e delle modalità di comunicazione impongono di riconsiderare continuamente la portata e i limiti di tale diritto e di ritenere spesso precarie le soluzioni legislative alle nuove questioni che la realtà propone.

Anche in questa prospettiva, si comprende la scelta che caratterizza questo volume di privilegiare l'analisi della giurisprudenza, che specie in Italia ha avuto un ruolo fondamentale nella ricerca di un corretto bilanciamento tra la libertà di espressione e gli altri diritti e interessi in conflitto e nell'adattamento di principi e norme "antiche" a realtà nuove e in continuo divenire.

Di più: le innovazioni tecnologiche pongono interrogativi sulla persistente at-

tualità dei principi e delle regole di derivazione liberale. In altri termini, occorre chiedersi se le differenze tra media tradizionali e nuovi media siano così profonde da pretendere l'elaborazione non solo di nuove norme ma addirittura di nuovi paradigmi (Bassini, Vigevani, 15).

## 2. *Le origini della libertà di parola*

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 un simbolo del mutato rapporto tra potere e cittadini. 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».

Queste due pietre miliari nell'affermazione della libertà di parola meritano di essere riportate per intero:

---

### 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 risponderne dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla legge.

---

---

### COSTITUZIONE DEGLI STATI UNITI (1791)

I Emendamento. – 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, preoccupandosi primariamente di evitare interferenze preventive da parte dei pubblici poteri. **L'abolizione della censura 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.

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 "*Areopagitica. 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.

Il costituzionalismo liberale riconosce, al contempo, che non può esistere una verità assoluta, rivelata dall'alto, dai governanti o dai ministri di Dio. Di qui, la garanzia del diritto al dissenso, in materia politica, religiosa, culturale e dunque del diritto delle minoranze di esprimere il loro credo e di contestare quelle della maggioranza (questo collegamento tra laicità, libertà di pensiero e libertà di culto si coglie bene nel I Emendamento, ove non a caso si vieta il riconoscimento di qualsiasi religione).

Per raggiungere tali fini, **le carte liberali ottocentesche utilizzano lo strumentario classico di tutela delle libertà individuali (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 gli abusi a mezzo stampa.

Emblematica in questo senso la norma costituzionale vigente in Italia dalla unità alla Costituzione repubblicana, **l'art. 28 dello Statuto albertino**.

---

#### STATUTO ALBERTINO (1848)

Art. 28. – La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi. Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo.

---

Tale disposizione, invero, era assai più timida rispetto al precedente francese o a quello americano: proclamava la sola libertà di stampa e non, più in generale, quella di parola o di comunicazione dei pensieri e lasciava alla discrezionalità del legislatore la previsione delle restrizioni a tale libertà (Pace-Manetti, 29-31).

È invece estranea allo stato liberale 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 (quali quella religiosa e quella di riunione), 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 confronto più libero possibile tra le persone che si distinguono per

spirito, intelligenza e cultura (non è un caso che il riconoscimento del *freedom of speech* fu in origine, nell'Inghilterra del Seicento, prerogativa dei soli parlamentari).

In altre parole, il pensiero liberale riconosce che la 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 divulgino spontaneamente e di non intervenire nella disciplina della concorrenza tra i mezzi di comunicazione (le eccezioni sono poche, quali la legislazione antimonopolistica statunitense, che si sviluppa dalla fine del XIX secolo).

### 3. *L'evoluzione nello stato democratico*

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.

**Resta centrale la concezione della libera manifestazione come diritto della persona** che si connette agli ideali di libertà e dignità dell'uomo e al diritto di ogni individuo di sviluppare pienamente la propria personalità, senza indebite interferenze esterne. Secondo la sintesi di un grande giurista, Arturo Carlo Jemolo, «se di una libertà fondamentale può parlarsi, questa è la libertà di esprimere le proprie idee, e cercare in ogni modo di divulgarle; la libertà di tentare di persuadere gli altri» (Jemolo, 47).

Rimane, altresì, 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, 45); 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, 15 ss.).

Inoltre, permane e si rafforza la classica concezione della libertà di manife-

stazione del pensiero come diritto fondamentale dell'individuo, come libertà negativa da difendere contro indebite interferenze dei pubblici poteri.

Esaminando le Carte del costituzionalismo democratico europeo e le legislazioni che ne sono seguite, possiamo, con qualche necessaria generalizzazione, individuare alcune tendenze comuni:

- a) la libertà di espressione viene generalmente 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. Ciò anche nella consapevolezza che il suo riconoscimento è condizione per l'effettivo esercizio di altri diritti fondamentali, quali la libertà di religione, di insegnamento, di ricerca scientifica, di riunione, ecc.;
- b) **si delimitano in modo assai più preciso e incisivo le possibili interferenze dei pubblici poteri** e si assiste a una sempre più decisa affermazione del principio secondo cui i limiti alla libertà di espressione debbono essere previsti tassativamente dalla legge e rigorosamente preordinati alla tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti (c.d. riserva di legge assoluta e rinforzata);
- c) si registra un progressivo **bando dei controlli preventivi** (autorizzazione, censure), non solo per la stampa ma anche per altri mezzi di comunicazione;
- d) si riducono drasticamente le **restrizioni preordinate alla protezione della “morale comune”** o della concezione etica dominante in un dato periodo. Anche ove, come in Italia, la Costituzione vieta esplicitamente le manifestazioni contrarie al buon costume (cap. I.7 di questo volume), tale divieto viene ricondotto alla tutela di quel minimo denominatore comune alla *«pluralità delle concezioni etiche che convivono nella società contemporanea»*, identificato nel valore supremo della dignità della persona (Corte cost. 293/2000);
- e) altra categoria che appare ovunque declinante è quella dei c.d. **reati di opinione**, la quale ricomprende fattispecie eterogenee, di incerto fondamento costituzionale e ritenute in gran parte obsolete dalla coscienza sociale, che sanzionano il vilipendio di entità astratte quali ad esempio le istituzioni, le religioni, la nazione e la bandiera o che vietano l'apologia di idee sovversive o di reati. A conferma di ciò, non è certo un caso che in Europa le leggi che puniscono la blasfemia siano sempre meno e sempre meno applicate, avvicinandosi così al modello costituzionale americano, ove nel Primo Emendamento sono incise una accanto all'altra la neutralità nei confronti delle religioni e la libertà di parola e dove la Corte Suprema, già nel 1952, nel caso *Joseph Burstyn Inc. v. Wilson*, aveva sancito che «nella prospettiva della libertà di parola, uno Stato non ha alcun legittimo interesse a proteggere una qualsiasi religione, o tutte le religioni, da espressioni a loro sgradite»;
- f) una parziale eccezione è costituita dalla tendenza, comune a molti ordinamenti, a **introdurre divieti di propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale**. Pure per tali ultime fattispecie, comunque, i giudici, anche in Italia, si sono per molto tempo orientati in favore di interpretazioni restrit-

tive, al fine di circoscrivere l'area dei comportamenti sanzionabili e salvaguardare il libero confronto anche con le idee che urtano o inquietano. Le trasformazioni sociali, la sempre maggiore presenza in Europa di culture che faticano a dialogare e il linguaggio spesso violento e discriminatorio che si diffonde specie in rete stanno, tuttavia, favorendo orientamenti giurisprudenziali più protettivi dell'identità e della dignità delle minoranze e interventi dei legislatori volti a reprimere le "parole d'odio";

g) sempre in controtendenza rispetto alla propensione alla riduzione dei confini del penalmente illecito è anche la proliferazione negli ultimi decenni di legislazioni che **reprimono la negazione della Shoah** o di altri crimini contro l'umanità.

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», teorizzata tra i molti da Norberto Bobbio (Bobbio, 76) e con l'idea della trasparenza dei processi decisionali, sintetizzata dalla metafora di Louis Brandeis secondo cui «la luce elettrica è il miglior poliziotto, la luce del sole il migliore dei disinfettanti» (Brandeis, 92).

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 Carlo 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, co. 2, Cost.).

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 Ciampi 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 portata 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 in modo trasparente, plurale e tendenzialmente completo, in modo da poter esercitare consapevolmente i diritti connessi alla partecipazione alla vita pubblica (c.d. “diritto ad essere informati”).

Al contempo, con il progressivo affermarsi di media ben più capaci della stampa di determinare le tendenze sociali, quali la radio, la televisione e la rete, si prende sempre più atto che **l’informazione è anche un potere**, capace di condizionare la gestione della *res publica*.

Si determina, così, la necessità di intervenire sul mercato dei media, per garantire una certa eguaglianza di accesso ai *mass-media* e per evitare che essi siano prerogativa di pochi soggetti. Ciò avviene usualmente imponendo limiti alle concentrazioni e prevedendo discipline *ad hoc* per i mezzi più pervasivi, quali *in primis* la televisione. Ciò comporta che per quanto riguarda il settore dei media gli ordinamenti democratici non si limitino a vietare l’*abuso* di posizione dominante ma impediscano la sussistenza stessa di una posizione dominante, a prescindere dal comportamento di chi si trova in questa situazione.

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 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).

#### 4. *La libertà di espressione nelle carte internazionali e nelle costituzioni più recenti*

Un segno tangibile di questa nuova realtà si coglie **nelle carte internazionali che tutelano i diritti umani, ove tendono a trovare esplicito riconoscimento i diritti “gemmati” dal tronco della libertà di manifestazione del pensiero**: il di-

ritto di «cercare, ricevere e diffondere informazioni ed idee attraverso ogni mezzo» (così l'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948), la «libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee» (art. 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950), «la libertà e il pluralismo dei media» (art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 che, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, ha assunto il medesimo valore giuridico dei Trattati).

---

#### DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI DELL'UOMO (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.

---

#### CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI (1948)

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.

---

#### CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA (2000)

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

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.

La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.

---

**Tali novità si colgono anche nella gran parte delle carte costituzionali più recenti, ispirate ai principi della liberal-democrazia.** A titolo di esempio, si prevede «il diritto di informarsi, senza essere impedito, da fonti accessibili a tutti» (così ad esempio l'art. 5 della Legge fondamentale tedesca del 1949), si estendo-

no le tutele previste per la stampa ad altri mezzi di comunicazione (es. art. 15 Costituzione della Repubblica del Sudafrica del 1996, art. 17 Costituzione Svizzera del 2000), si disciplina l'organizzazione e il controllo parlamentare dei mezzi di comunicazione sociale dipendenti dallo Stato o da qualunque ente pubblico e si garantisce il diritto di accesso (art. 20 Cost. Spagna del 1978), sino ai più recenti tentativi di individuare nuovi diritti costituzionali connessi allo sviluppo della rete (ad es. l'art. 5° Cost. greca, che afferma il diritto di ogni persona di partecipare alla "società dell'informazione").

Talvolta è **il mestiere stesso del giornalista che diviene materia costituzionale**: ad esempio, la Costituzione spagnola richiama espressamente il diritto alla clausola di coscienza e il segreto professionale nell'esercizio della libertà d'informazione, quella svizzera del 2000 garantisce il segreto redazionale, quella greca del 1975 regola analiticamente il diritto di rettifica e rinvia al legislatore per la disciplina della professione giornalistica; la Costituzione portoghese del 1976 tutela addirittura il diritto di accesso alle fonti informative, l'indipendenza professionale, il segreto dei giornalisti, nonché il diritto di eleggere i comitati di redazione.

#### LEGGE FONDAMENTALE DELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA (1949)

Art. 5. – 1) 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.

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.

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

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

alla libertà d'insegnamento;

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.

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

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.

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.

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.

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

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

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

Art. 17. – Libertà dei media.

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

La censura è vietata.

Il segreto redazionale è garantito.

---

## 5. *L'articolo 21 della Costituzione italiana*

### 5.1. *L'architettura dell'art. 21 Cost.*

L'art. 21 può essere suddiviso idealmente in due parti.

La prima ha carattere generale, ricomprende il primo e l'ultimo comma e sancisce **il riconoscimento del diritto di manifestare il proprio pensiero con ogni mezzo (co. 1), salvo il limite generale del buon costume (co. 6)**.

La parte centrale dell'articolo **disciplina, invece, uno specifico strumento di comunicazione, la stampa**, considerata dai Costituenti il mezzo da proteggere con più attenzione.

Il secondo comma prevede un generale **divieto di autorizzazioni o censure**, per scongiurare il rischio di un ritorno a forme di controllo preventivo sull'attività di produzione degli stampati o sul contenuto degli stessi proprie della dittatura fascista.

I successivi commi 3 e 4 delimitano in modo rigoroso le ipotesi di **sequestro degli stampati**, ammettendolo – a iniziativa dell'autorità giudiziaria o, per i soli periodici, in via di assoluta urgenza, degli ufficiali di polizia – nei soli casi di delitti espressamente previsti dalla legge, oltre che per violazione delle norme sulla indicazione dei responsabili.

L'ottica prevalentemente liberale e garantista, che concepisce il diritto di parola principalmente come "libertà dallo Stato", ossia come garanzia degli individui contro le interferenze dei pubblici poteri, si riflette anche nella **limitata attenzione al tema del controllo dei mezzi di comunicazione di massa**.

Non si rinviene nel testo alcun riferimento specifico ai diritti di informare, di cercare informazioni e di essere informati, pure presenti in Carte coeve, né si considerano esplicitamente altri mezzi di comunicazione, come il cinema e la radio, che pure avevano già mostrato nei decenni precedenti la loro capacità di influenzare la coscienza sociale.

La questione del rapporto tra libertà dell'informazione e potere economico è esplicitamente affrontata nel solo comma 5 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». 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).

## 5.2. *I confini dell'art. 21 Cost.: comunicazione interpersonale e manifestazione del pensiero*

Prima di esaminare più approfonditamente il contenuto dell'art. 21, appare opportuno delimitare i confini tra la libera manifestazione del pensiero e l'altro diritto costituzionale che garantisce la circolazione delle informazioni, il **diritto alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione** (art. 15 Cost.).

Tale disposizione afferma, infatti, l'inviolabilità della libertà e della segretezza delle comunicazioni, aggiungendo che «la loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge».

Sul piano teorico, si tratta evidentemente di due diritti diversi: l'art. 15 mira infatti a garantire, insieme alla libertà personale e a quella di domicilio, la sfera di inviolabilità della persona umana e, più specificamente, a salvaguardare le modalità attraverso le quali un soggetto entra in contatto con altre persone previamente individuate, escludendo i terzi, mentre la libertà di espressione ha come fine quello di consentire la diffusione del pensiero a soggetti indeterminati.

Sul piano pratico, tuttavia, la linea di demarcazione tra comunicazioni interpersonali e manifestazioni del pensiero non è sempre agevole, specie a seguito del fenomeno della convergenza digitale, che ha rotto la tradizionale corrispondenza tra diritto e mezzo (banalmente, il telefono è stato per decenni uno strumento di comunicazione interpersonale, oggi con lo *smartphone* si può ben essere diffondere il pensiero a un numero indeterminato di soggetti). Tale difficoltà è ulteriormente accresciuta con lo sviluppo del *web* e, in particolare, dei *social network*, ove non solo l'utente può destinare un messaggio a un numero predefinito di soggetti o all'intero pubblico, ma può accadere anche che una comunicazione inizi come interpersonale e poi si evolva in diffusione al pubblico oppu-