

## La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in tema di media

Enzo Cheli

1. La Corte costituzionale italiana, fin dall'inizio della sua attività ha esercitato una forte influenza sulla configurazione e sull'evoluzione del nostro sistema di comunicazione di massa attraverso numerose pronunce adottate sia in tema di stampa che di radiotelevisione.

La giurisprudenza in tema di media è stata sviluppata dalla Corte italiana utilizzando la disciplina che la nostra costituzione ha dedicato alla libertà di manifestazione del pensiero. Questa disciplina è contenuta nell'art. 21, dove, al primo comma, si riconosce a tutti (e non solo ai cittadini) il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero "con la parola, lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione".

Questo articolo prosegue nei suoi commi successivi con una serie di disposizioni specificamente dedicate alla stampa per cui si pone il divieto di controlli preventivi (nella forma di autorizzazioni e censure) e si ammette la possibilità del sequestro in ipotesi di delitti espressamente indicati dalla legge. Il sequestro deve essere disposto dalla autorità giudiziaria e, nei casi di assoluta urgenza, quando si tratti di stampa periodica, dalla polizia giudiziaria, che deve però ottenere, non oltre il termine massimo di 48 ore, la convalida del proprio operato da parte di un giudice.

L'art. 21 prevede poi, con una norma programmatica di forte valenza politica, che con legge ordinaria si possa imporre la piena conoscenza dei mezzi di finanziamento della stampa periodica: e questo al fine di orientare i lettori sui possibili rapporti di influenza tra il potere economico e l'informazione.

Infine, nel suo ultimo comma, l'art. 21 pone non solo nei confronti della stampa ma di tutte le manifestazioni del pensiero (e degli spettacoli in particolare) un limite generale individuato nel rispetto del "buon costume", che – ai sensi di una consolidata giurisprudenza costituzionale e ordinaria – viene individuato nel sentimento comune attinente alla sfera sessuale.

Accanto a questo limite esplicito, la giurisprudenza costituzionale, in numerose pronunce, ha, peraltro, richiamato la presenza di una serie di limiti impliciti connessi alla tutela di valori di rilevanza costituzionale che possano entrare in conflitto con la libertà di espressione, quali sono i valori attinenti all'onore, alla reputazione ed alla riservatezza della persona; all'ordine pubblico; alla sicurezza dello Stato; al regolare svolgimento della giustizia; alla tutela di alcune forme di segreto.

Questi limiti impliciti, nella visione della Corte, possono condizionare, ma non devono snaturare od annullare la libertà di espressione.

Da qui l'esigenza di un equilibrato bilanciamento, da esercitare caso per caso tra libertà di espressione ed altri diritti fondamentali sempre nel rispetto dei principi della riserva di legge e della riserva di giurisdizione, principi che, nel complessivo impianto costituzionale, rappresentano i più forti strumenti di tutela delle libertà fondamentali.

2. Vediamo ora come la Corte italiana, negli sviluppi della sua giurisprudenza, ha interpretato e applicato questa disciplina costituzionale.

La Corte ha adottato in tema di libertà di espressione un orientamento costante fondato su una convinzione precisa: la convinzione della stretta

connessione esistente tra la libertà di espressione ed il buon funzionamento della democrazia, tanto più di una democrazia quale quella definita dalla costituzione italiana con un impianto accentuatamente pluralista.

Da qui il riconoscimento che la Corte fa fin dalle sue prime sentenze del carattere “fondamentale” – anzi “fondamentalissimo” – dell’art. 21 in quanto “pietra angolare dell’ordine democratico” (v. sent. 84/1969).

Muovendo da questa premessa la Corte sviluppa in tema di libertà di espressione due conseguenze di notevole rilievo.

La prima conseguenza è quella che conduce a riferire all’art. 21 la tutela non solo del “diritto di informare” come profilo attivo della libertà di espressione riferita a coloro che operano nel sistema dei media, ma anche del “diritto all’informazione” come profilo passivo riferito a tutti i cittadini in quanto componenti di quella opinione pubblica su cui la democrazia si fonda.

Di questo diritto la costituzione italiana non aveva fatto menzione, nonostante che negli stessi anni in cui la nostra costituzione vide la luce altre Carte – come la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo delle Nazioni Unite del 1948 (all’art. 19), la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (all’art. 10) o la Costituzione della Repubblica federale tedesca del 1949 (all’art. 5) – avessero espressamente richiamato, nell’ambito della libertà di espressione anche il diritto di ciascuno a “ricevere” e “cercare” le informazioni. Per questo, pur nel silenzio della nostra costituzione, la Corte costituzionale italiana non ha esitato ad individuare nel “diritto all’informazione” il profilo implicito della libertà di espressione connesso all’esigenza che “la nostra democrazia sia basata su una

libera opinione pubblica che dia a tutti la possibilità di concorrere alla formazione della volontà generale (v. sent. n. 112/93 e, in precedenza sentt. n. 122/70; 105/72; 1/81; 194/87).

Da qui una seconda conseguenza sempre di ordine generale.

Il riconoscimento di un “diritto all’informazione” connesso alla libertà di espressione induce la Corte a riferire all’art. 21 il valore di un diritto non solo “individuale”, ma anche “funzionale” in quanto strumentalmente orientato al buon funzionamento della vita democratica. Da questa funzione la Corte fa, quindi, discendere per tutti i mezzi di comunicazione di massa la natura di “servizi pubblici o comunque di pubblico interesse” destinati a soddisfare l’ “interesse generale” all’informazione: un interesse che, sempre nella visione della Corte, per essere adeguatamente soddisfatto impone il pluralismo delle fonti di informazione; la completezza, la correttezza e la continuità dell’attività informativa; l’obiettività e l’imparzialità delle notizie” (v. ancora la sent. 112/93).

3. Il maggior contributo offerto dalla giurisprudenza della nostra Corte costituzionale alla definizione dei principi relativi alla materia che stiamo esaminando attiene alla nozione di pluralismo: pluralismo interno (o nella fonte), quando il mezzo di comunicazione di massa sia esercitato da un soggetto pubblico o in condizioni di monopolio; pluralismo esterno (o delle fonti), quando i media siano in grado di operare (indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata) in condizioni di concorrenza.

Questa nozione di pluralismo trova la sua espressione più compiuta in una pronuncia del 1998 (la sent. 826/88), adottata in tema di sistema “misto radiotelevisivo”.

In questa sentenza il pluralismo viene individuato nella “possibilità di ingresso, nell’ambito della emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità ... che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza pericolo di essere emarginati a causa di processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi”.

Da qui il collegamento stretto della nozione di pluralismo con il “diritto all’informazione dal momento che – rileva la Corte – il pluralismo consiste nella “possibilità di scelta per tutti i cittadini tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l’espressione di tendenza aventi caratteri eterogenei”.

Di conseguenza, nella visione della Corte, il pluralismo non può dirsi realizzato quando su scala nazionale concorrano un polo pubblico ed un polo privato “che sia rappresentato da un soggetto unico o che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato”.

4. Questa nozione di pluralismo è stata applicata alla Corte italiana specialmente con riferimento al settore radiotelevisivo: un settore che, in Italia, nell’arco degli ultimi cinquanta anni, si è sviluppato attraverso una vicenda

particolarmente complessa e contrastata che ha visto spesso la giurisprudenza costituzionale contrapporsi alle scelte della politica e del potere legislativo.

Se ripercorriamo oggi gli sviluppi di questa vicenda possiamo dire, senza timore di esagerare, che tutti i passaggi fondamentali della storia del nostro sistema radiotelevisivo sono stati determinati e guidati da pronunce della Corte costituzionale. Questo è avvenuto, negli anni settanta, quando il monopolio radiotelevisivo controllato dal Governo e dalla maggioranza è stato trasformato in un servizio pubblico guidato dal Parlamento e aperto alle diverse tendenze culturali e politiche presenti nel paese (v. le sentenze 224 e 225 del 1976 in riferimento alla legge n. 103 del 1975); negli anni ottanta, quando il sistema radiotelevisivo pubblico si è progressivamente aperto alla concorrenza (prima in sede locale e poi nazionale) dei privati (v. le sentt. 202/76; 148/81 e 826/88); negli anni novanta, quando si è giunti alla definizione di un sistema “misto” pubblico privato che ha imposto una disciplina antitrust in tema di distribuzione delle risorse tecnologiche (relative alle frequenze radioelettriche) ed economiche (relative alla pubblicità) su cui la Corte è ripetutamente intervenuta con decisioni di grande rilevanza (v. la sent. n. 420/94 rispetto alla legge n. 223 del 1990 e la sent. n. 466/2002 rispetto alla legge n. 249 del 1997). Fino a giungere all’attuale disciplina contenuta nel T.U. sui media audiovisivi (D.lgs. n. 177 del 2005 riformato nel 2010), che ha inteso transitare il sistema radiotelevisivo dalla tecnologia analogica a quella digitale con conseguenze sensibili sulla disciplina antitrust in tema di distribuzione delle risorse tecnologiche ed economiche.

5. A partire dall'inizio del nuovo secolo il mondo della comunicazione di massa è profondamente mutato con lo sviluppo della televisione satellitare e digitale (che favorisce i servizi interattivi e porta al declino della televisione generalista tradizionale); con l'esplosione dei nuovi servizi della società dell'informazione erogati attraverso Internet e la telefonia mobile; con la crisi che ha colpito la stampa e l'editoria tradizionale. Insieme con il mondo dei media in pochi anni sono cambiati i termini sia dell'offerta che della domanda di informazione.

Con riferimento a questo nuovo quadro non è lontano dal vero chi pensa che molto presto saranno gli organi di giustizia costituzionale ad essere investiti dei problemi del tutto inediti che l'uso della rete e dei nuovi media va ponendo: problemi che già oggi investono la definizione di un diritto di accesso alla rete ed ai suoi contenuti come nuova frontiera della libertà di espressione; la sicurezza delle reti e la lotta alla criminalità informatica; i rischi che investono la persona e la sfera della sua riservatezza di fronte allo sviluppo delle banche dati e dei motori di ricerca; la tutela sempre più problematica del diritto di autore. Sono campi nuovi che si aprono oggi agli interventi del potere legislativo e che imporranno presto al giudice costituzionale una lettura aggiornata delle norme costituzionali in tema di libertà di espressione e di "diritto all'informazione".

Difficile per il momento fare previsioni in ordine ad una materia che resta sempre più legata agli sviluppi di discipline poste sia a livello europeo che internazionale.

Ma resta l'esperienza del passato che induce ad un giudizio positivo sulla tenuta e sulla capacità di adattamento del quadro costituzionale relativo alla libertà di espressione del sistema dei media: un quadro che ha sinora potuto

assorbire le spinte dell'evoluzione tecnologica attraverso il filtro delle interpretazioni evolutive adottate in sede di giustizia costituzionale.