

MASSIMO LUCIANI
PROFESSORE EMERITO DI ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO – FACOLTÀ DI
GIURISPRUDENZA – UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA “LA SAPIENZA” –
ACCADEMICO DEI LINCEI – GIUDICE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

*Libertà di espressione e pluralismo politico nella giurisprudenza della Corte
costituzionale**

Indice

- 1.- *Premessa.*
- 2.- *Il rapporto fra libertà di espressione e pluralismo politico.*
- 3.- *Le affermazioni generali della giurisprudenza costituzionale in materia di libertà di espressione.*
- 4.- *Il pluralismo nel sistema radiotelevisivo.*
- 5.- *La stampa.*
- 6.- *I limiti alla libertà di espressione.*

* Relazione all’incontro di studio fra la Corte costituzionale della Bulgaria e la Corte costituzionale italiana – Sofia, 16-18 giugno 2025.

1.- Premessa.

Prima di procedere all'esame della giurisprudenza della Corte è indispensabile un chiarimento dei due sintagmi ("libertà di espressione" e "pluralismo politico") che compongono la parte iniziale del titolo della mia relazione.

La Costituzione italiana non parla di "libertà di espressione", bensì di "libertà di manifestazione del pensiero" (il comma 1 dell'art. 21 Cost. dispone che "*Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione*"). Le due formule possono considerarsi equivalenti e si distinguono da "libertà di coscienza". Mentre questa fa riferimento a un elemento statico, a una *condizione dello spirito*, le prime fanno riferimento a un elemento dinamico, a un'*attività*, che si risolve nell'esternazione del pensiero. La differenza è interessante, perché la libertà di coscienza era particolarmente cara al pensiero premoderno, così attento al "foro interno", mentre la libertà di espressione è cara al pensiero laico della modernità, che ha rinunciato al controllo del "foro interno" (lasciato alle autorità religiose) e si occupa solo del "foro esterno". Ed è una differenza che non è priva di conseguenze pratiche: mentre le garanzie della libertà di coscienza sono essenzialmente negative (si pensi al diritto di opporre la propria libertà di coscienza alla richiesta di un certo comportamento da parte dei poteri pubblici), quelle della libertà di espressione sono anche positive (si pensi all'obbligazione, in capo ai pubblici poteri, di rendere materialmente possibile il suo esercizio). La scelta della Costituzione bulgara è apparentemente diversa (l'art. 37, comma 1, primo periodo, dispone che "*The freedom of conscience, the freedom of thought and the choice of religion and of religious or atheistic views shall be inviolable*"), ma si devono considerare le previsioni – fra gli altri – degli artt. 40 (che disciplina la libertà di stampa) e 41 (che riconosce il diritto di ottenere e diffondere informazioni).

Quanto al pluralismo politico, si deve considerare anzitutto che una "società pluralista" non è semplicemente una "società plurale". Questa espressione, inizialmente utilizzata per descrivere la condizione di alcuni sistemi coloniali, nei quali lo sfruttamento straniero si accompagnava a una politica di non interferenza con le regole e con le tradizioni locali¹, ha poi finito per identificare tutte le società caratterizzate dalla "pluralità delle istanze emergenti dal tessuto sociale"².

¹ F. GROSS, *Toleration and Pluralism*, ne *Il Politico*, 1985, 188 sg.; ID., *Limits and Limitations of Pluralism*, ne *Il Politico*, 1986, 220.

² F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, Giappichelli, 1999, 2; ID., *Pluralismo*, in *Enc. giur.*, vol. VI di aggiornamento, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1997, 2.

Qualsiasi società pur minimamente complessa, nella quale siano presenti credenze e aspirazioni diverse, è dunque “plurale”. “Pluralista”, invece, è solo la società che: a) riconosce una molteplicità di gruppi, ai quali viene affidata una funzione di intermediazione tra i singoli e la collettività; b) ha le caratteristiche di quella che Robert Dahl ha chiamato “poliarchia”, nella quale “La cittadinanza è estesa a una percentuale piuttosto alta della popolazione adulta, e tra i diritti che ne derivano compare anche la possibilità di opporsi alle alte cariche dello Stato e di bocciarle tramite il voto”³; c) riconosce, come aveva chiarito bene già Kelsen⁴, il relativismo etico, ma non nel senso che impedisca ai singoli di essere eticamente assolutisti nel loro animo (altrimenti la libertà di coscienza sarebbe violata), bensì nel senso che questo assolutismo etico non può condizionare il comportamento nella sfera pubblica, determinando il rifiuto del confronto con chi la pensa diversamente; d) non si accontenta della semplice tolleranza, poiché non si limita a *rispettare* la diversità, ma la *valorizza*⁵.

Quindi, quando all’art. 11, comma 1, della Costituzione bulgara si scrive che “*Political activity in the Republic of Bulgaria shall be founded on the principle of political pluralism*” si fa un’affermazione molto impegnativa che va esattamente in questa direzione.

2.- Il rapporto fra libertà di espressione e pluralismo politico.

Se le cose stanno così, è evidente che nel contesto di un sistema democratico libertà di espressione e pluralismo politico si implicano reciprocamente: senza pluralismo non c’è democrazia e senza libertà di espressione non c’è pluralismo. Tutto questo è stato riconosciuto da molto tempo nella giurisprudenza costituzionale italiana: le sue molte pronunce in materia di libertà di informazione si sono sempre fondate sull’idea che fra libertà di espressione, libertà di informazione, pluralismo e democrazia vi sia una corrispondenza biunivoca. Come affermato già molti anni addietro da Thomas I. Emerson, il “right of all members of society to form their own beliefs and communicate them freely to others must be regarded as an essential principle of a democratically-organized society”⁶.

³ R. DAHL, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale Univ. Press, 1989, trad. it. della Sciptum s.n.c., *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti, 1990, 333.

⁴ V., ovviamente, H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, Mohr, 1929, trad. it. di G. Melloni, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 5^a ed., 1984, *passim*.

⁵ G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Milano, Rizzoli, 2000, 19.

⁶ T.I. EMERSON, *Toward a General Theory of the First Amendment*, New York, Faculty Scholarship Series, 1963, 883.

La Costituzione italiana non disegna una semplice democrazia tollerante, ma una democrazia del pluralismo, che considera una ricchezza la molteplicità delle opinioni, dei valori, degli stili di vita. Non solo, la Costituzione colloca al centro del pluralismo la nozione di mediazione e i soggetti che la praticano, nel senso che il pluralismo è considerato una struttura e una pratica sociale nella quale molteplici gruppi organizzati intermediano tra la sfera appetitiva e volitiva dell'individuo e quella della collettività. Per questo la Costituzione rifiuta di riporre la sovranità in un solo potere e preferisce risolverla nel “bilanciamento tra i poteri costituiti, [...] tutti della stessa forza”⁷. Di questo secondo profilo (di quello – cioè – dell'equilibrio fra i poteri) non è possibile trattare in questa sede. Limitiamoci dunque alla giurisprudenza costituzionale che si occupa del primo.

3.- Le affermazioni generali della giurisprudenza costituzionale in materia di libertà di espressione.

Già la sent. n. 9 del 1965 colloca la libertà di espressione fra i diritti inviolabili e la collega al sistema democratico: *“la libertà di manifestazione del pensiero è, tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle [...] che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato, condizione com'è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale”*. Sulla stessa linea la giurisprudenza successiva: la sent. n. 84 del 1969 qualifica la libertà di espressione *“pietra angolare dell'ordine democratico”*; la sent. n. 172 del 1972 afferma che la libera manifestazione del pensiero è *“fondamento della democrazia”*; la sent. n. 199 del 1972 contiene l'interessante affermazione che *“uno Stato democratico [...] non solo consente la critica alle istituzioni vigenti, ma anzi da essa trae alimento per assicura re, in una libera dialettica delle idee, l'adeguamento del medesimo ai mutamenti intervenuti nella coscienza sociale”*; per la sent. n. 106 del 1975 la manifestazione del pensiero è un *“cardine del regime di democrazia garantito dalla Costituzione”* (analogamente, la sent. n. 126 del 1985); la sent. n. 112 del 1993 afferma che l'art. 21 Cost. *“colloca la predetta libertà tra i valori primari”* e aggiunge che i *“principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione [...] esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale”* (nello stesso senso, sentt. nn. 155 del 2002 e 206 del 2019); la sent. n. 29 del 1996 dice che l'informazione costituisce *“non tanto una materia, quanto «una condizione preliminare» per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico”*

⁷ M. FIORAVANTI, *Stato costituzionale in trasformazione*, Modena, Mucchi, 2021, 19.

(analogamente, la sent. n. 348 del 1990 e le sentt. nn. 312 del 2003 e 206 del 2019); per la sent. n. 155 del 2002 occorre realizzare “*«l'imperativo costituzionale» che «il diritto all'informazione», garantito dall'art. 21 della Costituzione, venga qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti - sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata*”. Una serie di pronunce tutte orientate nel medesimo senso, che arrivano sino alla sent. n. 138 del 1985, nella quale si legge l'assai impegnativa affermazione che la manifestazione del pensiero è “*il più alto, forse*” dei diritti costituzionali.

Il legame fra libertà di espressione, pluralismo e democrazia è dunque chiaro. Due recenti precedenti significativi in materia di contributi all'editoria e alla radiodiffusione lo ribadiscono con particolare forza.

La sent. n. 206 del 2019 afferma che i contributi finanziari all'editoria non sono dovuti, ma la loro necessità potrebbe emergere dal “*secondo comma dell'art. 3 Cost., il quale impone di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*»”. La dichiarazione che nel caso allora esaminato essi non erano dovuti dipende solo dal fatto che “*tale esigenza non sussiste nel caso in esame, in cui i presidi offerti dall'ordinamento a tutela del pluralismo informativo e del mercato risultano idonei ad assicurare tale valore, cosicché la garanzia del pur fondamentale diritto in questione non impone l'intervento finanziario dello Stato*”: così si chiariva che il pluralismo, laddove fosse necessario, dovrebbe essere non solo ammesso, ma anche concretamente sostenuto dall'intervento pubblico.

La sent. n. 44 del 2025, occupandosi del sistema della contribuzione statale alle emittenti radiofoniche e televisive locali, conferma che “*questa Corte ha ricondotto il pluralismo dell'informazione all'art. 21 Cost. e allo stesso carattere democratico della Repubblica*”; ribadisce che v'è differenza tra pluralismo interno e pluralismo esterno; afferma che la tutela del pluralismo esterno richiede “*la creazione di condizioni di libero accesso al mercato, oltre che una regolamentazione atta ad evitare il fenomeno delle concentrazioni*”; constata 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 (sentenze n. 226 del 1974, n. 202 del 1976 e n. 826 del 1998), ma anche e soprattutto alla moltitudine dei canali garantita dalla tecnologia digitale”; ricorda 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 moltiplicazione dei produttori e distributori di informazione sia dalla diminuzione dei costi economici inerenti a tali attività”; constata che “per l’intero ecosistema vale il rilievo che la quantità di informazioni e di differenti punti di vista disponibili si è accresciuta enormemente grazie ad internet”, poiché la rete “ha permesso la decentralizzazione della produzione di informazioni, per cui qualsiasi utente può immettere in essa notizie e diffonderle”, “ha favorito 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”, e “ha accresciuto 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)”.

La sent. n. 44 del 2025, tuttavia, non si limita alla constatazione dell’ampliamento del pluralismo informativo, ma afferma anche ch’esso “*si accompagna a una crisi di qualità dell’informazione*” (anche perché “*si diffondono informazioni false, discorsi d’odio, affermazioni non verificate e opinioni polarizzate*”), con la conseguenza 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*”, specie nella prospettiva del diritto a essere informati, che deve convivere col diritto a informare. Per questo, la qualità dell’informazione “*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*”.

Il valore del pluralismo è così elevato che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime varie norme che, in un modo o nell’altro, lo comprimavano. Anche qui basterà riportare un paio di esempi.

Il primo è quello della sent. n. 87 del 1966, che ha dichiarato illegittimo l’art. 272, comma 2, del codice penale, che vietava la propaganda antinazionale). Come ricorda la più recente sent. n. 243 del 2011, che ne ha condiviso il ragionamento,

l'ha fatto *“sulla base della considerazione che «il sentimento nazionale» costituisce soltanto un dato spirituale che, sorgendo e sviluppandosi nell'intimo della coscienza di ciascuno, fa parte esclusivamente del mondo del pensiero e delle idealità, sicché la relativa propaganda – non indirizzata a suscitare violente reazioni, né rivolta a vilipendere la nazione o a compromettere i doveri che il cittadino ha verso la Patria, od a menomare altri beni costituzionalmente garantiti – non poteva essere vietata senza che si profilasse il contrasto con la libertà di cui all'articolo 21 della Costituzione”*.

Il secondo è quello della sent. n. 189 del 1987, che ha dichiarato illegittimi gli artt. 1 e 3 della l. 24 giugno 1929, n. 1085, in riferimento al divieto di esporre le bandiere di altri Stati, salva l'autorizzazione delle *“autorità politiche locali”*). Si trattava di una norma fascista e la Corte ha motivato la declaratoria di incostituzionalità osservando che *“dal 1929 ad oggi è notevolmente modificato il significato dei simboli, emblemi e bandiere”*. Mentre prima si intendeva simboleggiare la sovranità nazionale come portatrice di un'unica ideologia, ora le bandiere *“designano simbolicamente un certo Paese, l'identità d'un determinato Stato e, se mai, anche l'ideologia che la maggioranza del popolo di quest'ultimo accetta e propone al confronto internazionale”*. Poiché lo Stato non ha da *“imporre valori propri”*, *“le bandiere valgono soltanto quale simbolo identificatore d'un determinato Stato e, se mai, di precisi, inconfondibili ideali dai quali muove il popolo e, conseguentemente, la sua sovranità”*. In questo scenario, la repressione penale dell'esposizione di bandiere estere non ha più senso⁸.

La nostra Corte, a ben vedere come la Corte europea dei diritti dell'uomo (sent. 7 dicembre 1976, *Handyside c. Regno Unito*), ha tenuto una posizione intermedia fra quella tendenzialmente individualistica americana (che sottolinea l'importanza della concorrenza fra diverse opinioni, cioè del *free market of the ideas*) e quella tendenzialmente funzionalistica tedesca, in cui si sottolinea il ruolo sociale dei mezzi di informazione e la loro importanza per la formazione dell'opinione pubblica, per la *Bildung der öffentlichen Meinung*.

4.- Il pluralismo nel sistema radiotelevisivo.

Prima dell'avvento della società digitale e dello sviluppo dei c.d. *social* la formazione dell'opinione pubblica passava soprattutto per l'informazione radiotelevisiva, decisiva per il diritto di informare e per il diritto a essere

⁸ Sulla vicenda. M. LUCIANI, *Articolo 12*, Roma, Carocci, 2018, 124 sgg.

informato, tratti dalla libertà di espressione secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale⁹.

È proprio su questo delicato settore che, comprensibilmente, si è concentrata la giurisprudenza costituzionale, anche se non va dimenticato che il consenso politico e gli stili di vita sono plasmati non solo dai programmi informativi, bensì anche – e forse soprattutto – dai programmi di intrattenimento.

In Italia la l. 30 giugno 1910, n. 395, e il r.d. 8 febbraio 1923, n. 1067, avevano riservato “al Governo” e successivamente “allo Stato” i “*servizi radioauditivi circolari*”. Ben presto, però (con r. d. 14 dicembre 1924, n. 2191), essi erano stati dati in concessione esclusiva a una società pubblica l’URI (Unione Radiofonica Italiana), che poi cambiò denominazione in EIAR (Ente Italiano Audizioni Radiofoniche), in RAI Radio Audizioni Italia e infine in RAI-Radiotelevisione Italiana.

Il monopolio pubblico della radiotelevisione fu inizialmente considerato compatibile con la Costituzione. La sent. n. 59 del 1960, in particolare, lo giustificò con tre argomenti: a) “*la limitatezza di fatto dei «canali» utilizzabili*”, dal quale derivava il rischio di oligopoli privati; b) la natura di “*preminente interesse generale*” del servizio radiotelevisivo; c) la maggiore idoneità dello Stato ad assicurare un servizio “*obbiiettivo*” e “*imparziale*”.

L’argomento realmente decisivo era il primo e non a caso esso fu ripreso anche dalla giurisprudenza successiva (a partire dalla sent. n. 49 del 1961): le frequenze sono un bene scarso e poiché si tratta di un bene scarso il suo valore è elevato, con la conseguenza che solo i più facoltosi possono permetterselo. Per questo – ragionava allora la Corte – è necessario che a utilizzarlo sia, direttamente o indirettamente, lo Stato.

È proprio per questo, però, che qualche anno dopo la Corte dichiarò l’illegittimità del monopolio pubblico della ripetizione di trasmissioni provenienti dall’estero (sent. n. 225 del 1974) e delle teletrasmissioni via cavo (sent. n. 226 del 1974): le prime, infatti, non utilizzano le bande di frequenza assegnate in sede internazionale all’Italia e le seconde non utilizzano le frequenze radio. In quest’ultimo caso, però, la Corte constatò che il costo di un impianto di trasmissione via cavo su scala nazionale sarebbe stato molto alto, sicché dichiarò illegittimo solo il monopolio delle trasmissioni in ambito locale, sempre per assicurare il massimo pluralismo ed evitare che un bene scarso potesse essere appannaggio di pochi.

Oggetto di questa giurisprudenza era il “pluralismo esterno”, cioè la garanzia di una pluralità di operatori presenti sul mercato, ma la giurisprudenza

⁹ Sentt. nn. 105 del 1972; 202 del 1976; 148 del 1981; 826 del 1988; 112 del 1993.

costituzionale si occupò subito dopo anche del “pluralismo interno”, cioè del pluralismo di posizioni, idee e voci presenti all’interno della concessionaria pubblica. È in questa prospettiva che la sent. n. 223 del 1974 (il cui contenuto fu poi chiarito dalla sent. n. 1 del 1976) stabilì che il monopolio pubblico può essere giustificato solo a condizione di assicurare l’indipendenza del servizio pubblico dal potere esecutivo, la presenza di un adeguato controllo parlamentare, l’imparzialità dei giornalisti del servizio pubblico, la garanzia dell’accesso al mezzo radiotelevisivo pubblico al maggior numero di idee.

A seguito di queste pronunce il legislatore intervenne a regolare la materia con la l. n. 103 del 1975, ma si trattò di un intervento insufficiente. Per questo la Corte costituzionale, con la sent. n. 202 del 1976, dichiarò l’illegittimità del monopolio pubblico della radiodiffusione via etere in ambito locale. Restava invece legittimo il monopolio pubblico su scala nazionale (lo ribadì anche la sent. n. 148 del 1981). Ancora una volta la preoccupazione della Corte fu il pluralismo, esterno e interno.

Gli anni successivi vedranno prima l’occupazione *di fatto* delle frequenze in ambito locale e poi, con il decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807 (convertito in l. 4 febbraio 1985, n. 10) la legittimazione del duopolio pubblico-privato che avrebbe caratterizzato il settore radiotelevisivo italiano anche per gli anni successivi. Si trattava di una disciplina solo provvisoria, che avrebbe dovuto valere solo fino all’adozione di una normativa generale, che – però – non vide mai la luce. Di fronte all’assenza di una soddisfacente regolamentazione legislativa poco poté fare la Corte costituzionale, la quale tuttavia, dopo alcune pronunce di minore importanza (sentt. nn. 231 del 1985; 35 del 1986; 153 e 194 del 1987), con la sent. n. 826 del 1988 ribadì il “*valore fondamentale del pluralismo*” e indirizzò al legislatore un pressante monito a intervenire con una legge di sistema.

La legge fu in effetti approvata (l. 6 agosto 1990, n. 223 “Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato”) e stabilizzò il duopolio, determinando un risultato che la stessa giurisprudenza costituzionale non considerava soddisfacente, ritenendo inadeguato un confronto “*fra un polo pubblico e un polo privato*” (sent. n. 155 del 2002). Successivamente, comunque, è stato approvato il d. lgs. 31 luglio 2005, n. 177, recante il “Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici”, tuttora in vigore, ma il settore è rimasto caratterizzato da un evidente tratto oligopolistico, che si è attenuato solo con le grandi novità tecnologiche degli ultimi anni (trasmissioni via satellite; digitale terrestre; smart-TV che consentono il collegamento alla rete).

5.- La stampa.

Altro settore cruciale quello della stampa.

Già la sent. n. 18 del 1966 aveva messo in evidenza l’*“importanza nella vita sociale della stampa”* e la giurisprudenza costituzionale successiva ha confermato l’importanza di questo strumento (che peraltro, negli ultimi anni, ha conosciuto una grave crisi a causa delle già ricordate trasformazioni tecnologiche). Così, la sent. n. 122 del 1970 ha rilevato l’*“importanza del ruolo della stampa in un regime democratico”*; la sent. n. 105 del 1972 ha riconosciuto che la stampa è un *“mezzo di diffusione tradizionale e tuttora insostituibile ai fini dell’informazione dei cittadini e quindi della formazione di una pubblica opinione avvertita e consapevole”*; per la sent. n. 172 del 1972 *“la stampa, considerata come essenziale strumento di quella libertà [cioè della libertà di espressione], deve essere salvaguardata contro ogni minaccia o coartazione, diretta o indiretta”*.

Anche qui, coerentemente, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta a sostegno del pluralismo politico e delle idee. Così:

i) allo scopo di allargare il raggio della tutela, è stata condivisa un’accezione estensiva di “stampa”, considerando “stampati” anche i giornali murali (sent. n. 115 del 1957) e le affissioni (sent. n. 11 del 1974), comprese quella di propaganda elettorale (sent. n. 48 del 1964);

ii) sono stati considerati compatibili con la Costituzione l’autorizzazione all’esercizio dell’arte tipografica” (sent. n. 38 del 1961) e l’obbligo di registrazione dei rivenditori di giornali (sentt. nn. 33 del 1957 e 163 del 1982), ma solo perché si tratta di misure concernenti alcune attività economiche strumentali e non direttamente la diffusione del pensiero;

iii) è stato invece dichiarato illegittimo il divieto di lavoro domenicale dei giornalisti, perché direttamente limitativo della libertà di informazione (sent. n. 105 del 1972);

iv) l’art. 21, comma 3, Cost., consente il sequestro della stampa soltanto nei casi indicati dalla legge sulla stampa e la Corte ha affermato che per “legge sulla stampa” non si deve intendere solo l’eventuale legge generale che così espressamente si intitoli, ma qualunque legge che alla stampa faccia riferimento (sentt. nn. 4 del 1972; 60 del 1976), chiarendo anche che il sequestro *“riguarda il complesso della tiratura di ogni pubblicazione”* (sent. n. 199 del 1972)¹⁰;

v) l’art. 21, comma 2, Cost., dispone che *“La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure”*)¹¹ e la giurisprudenza costituzionale ha affermato

¹⁰ Non può dunque considerarsi sequestro la consegna obbligatoria di alcuni esemplari degli stampati all’autorità amministrativa. Inoltre, il sequestro *“non attiene alle attività strumentali e alle cose le quali siano dirette e servano all’organizzazione, predisposizione, preparazione e formazione del materiale che si presume destinato ad essere pubblicato”* (sent. n. 38 del 1973).

¹¹ Alla censura equivale l’autorizzazione (sent. n. 31 del 1957).

che la censura è un *“istituto tipico del diritto pubblico, secondo cui gli organi dello Stato, e soltanto essi, esercitano autoritativamente un controllo preventivo sulla stampa, adottato con provvedimento contenente un giudizio sulla manifestazione del pensiero rimesso alla pubblica amministrazione”*¹².

6.- I limiti alla libertà di espressione.

Per quanto sia di grandissima importanza in un sistema democratico, nemmeno la libertà di espressione può essere considerata priva di limiti. Per un verso, già la primissima sentenza della Corte costituzionale aveva affermato che *“il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che nell’ambito dell’ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell’ordinata convivenza civile”*; per l’altro, come si legge nella sent. n. 85 del 2013 (ma v. anche, più di recente, la sent. n. 33 del 2021), nessun diritto costituzionale può essere *“«tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette”* (la suggestione schmittiana che giace sotto questa affermazione è evidente)¹³.

La Corte costituzionale ha dunque riconosciuto la legittimità di alcuni limiti alla libertà di espressione, anche al di là di quanto esplicitamente disposto dall’art. 21, comma 6, Cost.¹⁴. Infatti, oltre al limite generale del buon costume, la libertà di espressione incontra almeno i seguenti limiti: la sicurezza pubblica (sentt. nn. 1 del 1956; 65 del 1970); l’esigenza di prevenzione dei reati (sentt. nn. 1 del 1956; 120 e 121 del 1957; 38 del 1961); la tranquillità pubblica (sentt. nn. 33, 120 e 121 del 1957) e la pubblica quiete (sent. n. 38 del 1961); *“la tranquillità, il riposo, il decoro delle persone, la sicurezza della viabilità, la tutela dei monumenti, dell’estetica cittadina e del paesaggio”* (sent. n. 138 del 1985); l’ordine pubblico (sentt. nn. 120 del 1957; 19 del 1962; 25 del 1965; 87 del 1966; 199 del 1972; 15 del 1973; 210 del 1976; 138 del 1985; 112 del 1993); l’esigenza di impedire la ricostituzione del partito fascista (sentt. nn. 1 del 1957; 74 del 1958); la giustizia (sentt. nn. 25 del 1965; 18 del 1966; 1 e 18 del 1981; 196 del 1987); la sicurezza dello Stato (ma, si badi, *“riferita alla tutela della esistenza, della integrità, della unità, della indipendenza, della pace e della difesa militare e civile dello Stato”*):

¹² Così la sent. n. 159 del 1970, ma v. anche le sentt. nn. 31 e 115 del 1957; 44 del 1960; 93 del 1972; 92 del 1979; 1063 del 1988.

¹³ C. SCHMITT, *Die Tyrannei der Werte. Überlegungen eines Juristen zur Wert-Philosophie*, 3^a ed., Berlin, Duncker & Humblot, 2011 (la prima edizione in assoluto fu stampata in forma privata nel 1960 e la prima edizione pubblicata vide la luce nel 1967).

¹⁴ *“Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume”*.

sent. n. 25 del 1965); la tutela dei minori (sentt. nn. 9 e 25 del 1965; 16 del 1981); la dignità e la reputazione delle persone (da ultimo, sent. n. 104 del 2024) e degli stessi imputati in un processo penale (sent. n. 18 del 1966); il metodo democratico (sent. n. 87 del 1966); l'ordine economico (sent. n. 87 del 1966) e l'economia pubblica (sentt. nn. 123 del 1976; 73 del 1983); il diritto all'immagine (sentt. nn. 122 del 1970; 38 del 1973; 86 del 1974); la sicurezza della viabilità, la tutela dei monumenti, l'estetica cittadina, il paesaggio (sentt. nn. 129 del 1970; 89 del 1979; 138 del 1985); la difesa della patria (sentt. nn. 16 del 1973; 31 del 1982); il prestigio dell'ordine giudiziario (sent. n. 100 del 1981); il prestigio del Governo, dell'ordine giudiziario e delle forze armate (sent. n. 20 del 1974); il sentimento religioso (sent. n. 188 del 1975).

È evidente che tutti questi limiti non sono “invenzione” della giurisprudenza della Corte o dell'accettazione di previsioni repressive discrezionalmente adottate dal legislatore¹⁵, ma sono il frutto di un'interpretazione sistematica della Costituzione, che impedisce di considerare la libertà di espressione isolatamente dagli altri diritti e interessi costituzionali. In ogni caso, la Corte è stata attenta a rispettare il principio del pluralismo democratico, affermando che il limite del rispetto del “*comune sentimento della morale*” si riferisce “*non soltanto [a] ciò che è comune alle diverse morali del nostro tempo, ma anche alla pluralità delle concezioni etiche che convivono nella società contemporanea*” (sent. n. 293 del 2000). Il legame tra libertà di espressione e pluralismo, politico e delle idee, resta strettissimo. Come riassuntivamente ha osservato l'ord. n. 132 del 2020 (seguita dalla sent. n. 150 del 2021), in tema di sanzioni detentive imposte ai giornalisti per violazione del diritto delle persone alla loro reputazione (considerate legittime solo a precise condizioni): “*La libertà di manifestazione del pensiero costituisce - prima ancora che un diritto proclamato dalla CEDU - un diritto fondamentale riconosciuto come «coessenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968), «pietra angolare dell'ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), «cardine di democrazia nell'ordinamento generale» (sentenza n. 126 del 1985 e, di recente, sentenza n. 206 del 2019)*”.

Il mondo è profondamente cambiato a causa della rivoluzione tecnologica e la giurisprudenza costituzionale ne ha preso atto, per esempio osservando che il telefono mobile ha una diffusione universale “*in ogni ambito della vita lavorativa, familiare e personale*”, sicché sarebbe addirittura irrealistico affermare che “*la libertà di comunicare, privata del telefono mobile, ben potrebbe ancora oggi essere*

¹⁵ In questo stesso senso M. MANETTI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in AA. VV., *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, Torino, Giappichelli, 2006, vol. II, 2006, 796.

soddisfatta attraverso mezzi diversi, come gli apparati di telefonia fissa” (sent. n. 2 del 2023) o che il mondo della comunicazione è stato sconvolto dall’arrivo di nuovi strumenti tecnologicamente avanzati (sent. n. 170 del 2023). Le insidie, oggi, sono maggiori che in passato e l’abuso della libertà di espressione può determinare danni gravissimi alla reputazione delle persone (sent. n. 104 del 2024) e al processo di corretta formazione dell’opinione pubblica (sent. n. 194 del 2024)¹⁶. Non per questo, però alla democrazia è consentito aver paura di una libertà che sta addirittura a suo fondamento.

¹⁶ Sia questa che la sentenza prima ricordata sono state rese in giudizi concernenti l’insindacabilità delle opinioni dei parlamentari, ai sensi dell’art. 68 Cost.