

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELL'INSUBRIA

Dipartimento di Diritto, Economia e Culture
Dottorato di ricerca in Storia e Dottrina delle Istituzioni
(XXVII ciclo)

LA LIBERTÀ DI COMUNICAZIONE POLITICA

Tesi di dottorato di:
Fabrizio Botta

Tutor:
Chiar.mo Prof. Giuseppe D'Elia

A mio padre

A mia madre e a mio fratello

INDICE-SOMMARIO

Introduzione	9
--------------------	---

CAPITOLO PRIMO

IL LUNGO CAMMINO VERSO LA LIBERTÀ DI COMUNICAZIONE POLITICA

1. Le radici storico-politiche della libertà di manifestazione del pensiero.....	17
2. Il caso italiano: la legislazione fascista sulla stampa.....	21
3. (segue): il dibattito in Assemblea costituente sulla libertà di manifestazione del pensiero.....	25
4. La libertà di informazione, di cronaca e di critica come corollari della libertà di manifestazione del pensiero.....	34
5. La libertà di satira nell'ordinamento italiano.....	44
6. Le correlazione dell'articolo 21 con le altre disposizioni costituzionali e, in particolare, con la libertà di comunicazione interpersonale.....	55

CAPITOLO SECONDO

I PRINCIPII FONDAMENTALI DELLA LIBERTÀ DI COMUNICAZIONE POLITICA

1. Il legame tra la libertà di manifestazione del pensiero e la forma di Stato	67
2. I principi di consapevolezza e genuinità del voto come elementi centrali della libertà di comunicazione politica.....	71
3. (segue): la genuinità del voto in relazione alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità	79
4. La personalizzazione del potere e i suoi riflessi sulla legislazione in materia elettorale: un breve <i>excursus</i>	83

CAPITOLO TERZO

LA DISCIPLINA LEGISLATIVA DELLA COMUNICAZIONE
POLITICA ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA
CONSULTA

1. La *ratio* e l'analisi della disciplina dei mezzi di comunicazione alla luce della c.d legge sulla *par condicio* dentro e fuori i periodi della campagna elettorale 99
2. La stampa nella legge sulla *par condicio* 104
3. La legge sulla *par condicio* al vaglio del Giudice costituzionale: la sentenza n. 155 del 2002 e le questioni di costituzionalità ivi sollevate 106
4. (segue): la prima questione e il necessario bilanciamento tra il diritto all'identità politica delle emittenti ed il diritto alla comunicazione (attiva e passiva) dei soggetti interessati 108
5. (segue): la seconda e la terza questione. La ragionevole differenziazione tra stampa e radiotelevisione e il regime dei messaggi politici autogestiti 116

CAPITOLO QUARTO

INFORMAZIONE, COMUNICAZIONE E PROPAGANDA ALLA
PROVA DEI NUOVI MEZZI DI DIFFUSIONE DEL PENSIERO

1. La metamorfosi della “rete” e le sue ricadute sul sistema informativo e comunicativo 123
 2. Alcuni cenni sui diritti di cronaca, critica e satira nell'era del *web*...
..... 126
 3. Il “silenzio (propagandistico)” che non c'è più: la parabola discendente di un istituto assai discutibile..... 134
 4. La comunicazione istituzionale: le problematiche inerenti la necessaria attività di informazione delle pubbliche amministrazioni ed il rischio della propaganda occulta 140
- Cenni conclusivi..... 151

Indice generale della giurisprudenza 157

Indice generale della bibliografia 161

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni il campo delle comunicazioni è stato sicuramente uno dei settori soggetti ai maggiori cambiamenti, dovuti soprattutto alla diffusione dei nuovi mezzi di manifestazione del pensiero. Se questo ha inciso notevolmente nel campo delle cosiddette comunicazioni sociali, anche la comunicazione politica – ovverosia l'espressione di valutazioni ed opinioni in merito al governo dello Stato e di ogni suo ente – ha subito rilevanti e sostanziali cambiamenti.

Lo scopo di questa indagine vuole essere quello di analizzare le discipline vigenti e di verificarne l'attualità alla luce delle nuove modalità di espressione della comunicazione politica.

Questo studio è stato sviluppato in quattro capitoli.

Il primo è dedicato ad una ricostruzione storico-giuridica del diritto di manifestazione del pensiero, ad una panoramica delle problematiche attuali legate ai corollari di tale libertà e alle correlazioni di questa con altre disposizioni costituzionali.

Inizialmente si andranno ad indagare le radici storico-politiche della libertà di manifestazione del pensiero ricostruendo l'evoluzione della stessa nelle prime costituzioni a partire dal riconoscimento della libertà di parola contenuta nel *Bill of Rights*, per giungere all'introduzione dell'art. 21 nella Costituzione italiana, dando particolare risalto al dibattito in seno all'Assemblea costituente sulla portata ed i limiti di tale libertà.

Il caso italiano, per ovvie ragioni, sarà trattato con particolare attenzione, dando risalto alla riflessione sulle riforme della dittatura fascista, che misero in crisi il modello di Stato liberale delineato dallo Statuto albertino e, a maggior ragione, la possibilità di sviluppo della libertà oggetto del presente studio.

Successivamente, si svolgeranno alcune considerazioni sull'informazione e si porrà l'accento sulle varie problematiche ad essa sottese.

Saranno analizzati il diritto di cronaca e di critica (politica) che saranno studiati, dando conto della giurisprudenza in materia, al fine di cogliere le peculiarità fattuali che determinano la necessità di una differente disciplina giuridica rispetto agli altri tipi di manifestazione di pensiero. Se possiamo intendere la cronaca come «la fotografia della vita di ogni giorno di una piccola o grande comunità», sottolineandone lo specifico carattere oggettivo, dobbiamo intendere la critica come qualsiasi forma di «dissenso razionale e motivato rispetto alle idee e ai comportamenti altrui». Affermando ciò ci si addenterà nella discussione circa la tutela costituzionale delle opinioni. Anche queste ultime, secondo la maggior parte della dottrina, devono essere considerate manifestazioni del pensiero. Infatti, chi compie informazione rimane comunque condizionato dalla propria personalità nella narrazione dei fatti, che è pur sempre soggettiva. Da qui discenderà la classificazione dei differenti parametri di giudizio di cronaca e critica, non potendo quest'ultima essere sottoposta alle medesime valutazioni di oggettività richieste per la prima.

Una considerazione particolare sarà riservata alla satira politica, sia per la sua indiscutibile funzione sociale, sia per i legami della stessa con la democraticità dell'ordinamento. Ciò premesso, partendo dall'analisi del diritto di satira in generale, sarà poi offerta un'analisi della satira politica alla luce della relativa giurisprudenza. Ironia, sarcasmo, dissacrazione del ruolo pubblico, "sbeffeggiamento" dei protagonisti a volte collocati in dimensione grottesca e paradosso sono le caratteristiche più evidenti di un'opera satirica che provocano, in definitiva, la deformazione della realtà. Si comprenderà, dunque, che lo scopo della satira non è affatto quello di informare, bensì quello di ironizzare con originalità su fatti già noti ai più: la satira perderebbe la sua ragion d'essere se i percettori non conoscessero già l'oggetto dell'ironia. L'opera satirica, quindi, non può svolgere il ruolo di informare l'opinione pubblica proprio a causa dei suoi connotati

intrinseci, ma utilizza le conoscenze pregresse del percettore per divertirlo con amara ironia.

Successivamente si cercherà di rispondere all'interrogativo, posto dalla dottrina, sull'opportunità di predisporre una disciplina unitaria della libertà di informazione e della libertà di comunicazione – trattate distintamente in costituzione – stante lo sviluppo e la diffusione dei nuovi mezzi di comunicazione. L'affrontare tale problematica non può che partire dall'analisi, seppur per sommi capi, delle due libertà. Si vedrà quindi che la *ratio* dell'art. 15 Cost. sta nella tutela del diritto alla riservatezza delle comunicazioni, mentre quella dell'art. 21. Cost. nell'affermazione della libertà di manifestare liberamente il proprio pensiero – nella consapevolezza che esso potrà rimanere non riservato – affinché possano circolare liberamente le idee, per quanto queste ultime possano essere tra loro diverse, minoritarie ovvero, persino, isolate.

Svolte queste considerazioni di carattere preliminare, con il secondo capitolo – dedicato all'analisi dei principi fondamentali della libertà di comunicazione politica – ci si potrà addentrare nel cuore di questo elaborato analizzando il legame intercorrente tra la libertà di manifestazione del pensiero e la forma di Stato. La prima è stata definita dalla Consulta come «pietra angolare dell'ordine democratico» delineato dalla Costituzione. Si andrà quindi a comprendere il valore centrale della libertà di manifestazione in quanto quest'ultima è «presupposto e condizione di ogni altro istituto» dell'ordinamento democratico. Come dedotto da autorevole dottrina il fondamento della democraticità dello Stato è costituito dalla libertà di manifestazione del pensiero e non viceversa. Si comprenderà, dunque, che le limitazioni alla citata libertà non solo non vanno ad inficiare l'affermazione del principio democratico, bensì contribuiscono a garantire a tutti la pari opportunità di esprimersi. A maggior ragione in momenti particolari della vita dello Stato, quali i periodi di campagna elettorale, la previsione di una disciplina sulla comunicazione politica

va a garantire che nessuno (dei candidati) possa manifestare il proprio pensiero a scapito dell'altrui silenzio – di fatto – forzoso.

La libertà di comunicazione politica – che ha ad oggetto, in particolar modo, la disciplina dei periodi di propaganda elettorale – dovrà essere collegata alla democraticità del sistema che, a sua volta, trova concreta attuazione nel voto, definito dall'art. 48 della Costituzione «personale ed eguale, libero e segreto». Tra tutte, la libertà del voto, intesa come espressione consapevole di volontà dell'elettore alla luce di un'informazione completa – in quanto plurale, obiettiva ed imparziale –, è il fulcro della democraticità del sistema.

A supporto di quanto fin qui considerato, si procederà con lo studio della giurisprudenza costituzionale, che ha più volte affermato il principio della “genuinità” del voto e, più in generale, del procedimento elettorale. Preliminarmente si svolgeranno alcune considerazioni sulla scelta terminologica operata dalla Corte, per indagare se il lemma “genuino” debba intendersi come sinonimo di consapevole ovvero se ad esso debba essere attribuito un diverso significato. Si comprenderà come il vocabolo “genuino” si riferisca ad un qualcosa che non è stato alterato e che di conseguenza è vero, autentico, naturale. Il principio della genuinità, quindi, non si limita a tutelare la consapevolezza di ciascun singolo voto, ma garantisce la tutela del procedimento elettorale nel suo complesso.

Successivamente, prima di procedere allo studio della c.d. legge sulla *par condicio* (ovverosia la legge 22 febbraio 2000, n. 28) – a cui sarà dedicato il terzo capitolo – si analizzerà l'evoluzione della legislazione sulla propaganda elettorale a partire dalla legislazione del 1956 che, pur costituendo la prima disciplina fondamentale della materia, si limita a disciplinarla in modo approssimativo e disomogeneo.

Si porrà l'accento sul tema dei finanziamenti alla campagne elettorali, il cui abuso porta alla lesione del già menzionato principio della genuinità del voto. Si analizzerà quindi la disciplina legislativa grazie alla quale si giunse all'abbandono dell'impostazione di neutralità nei confronti degli stessi dovuto alla normazione entrata in

vigore con la legge n. 515 del 1993 e, per le elezioni regionali, dalla legge n. 43 del 1995.

Si studieranno poi i c.d. decreti-legge Gambino (n. 83 del 1995 e 182 del 1995) con i quali si inaugurò la stagione dei provvedimenti urgenti e provvisori finalizzati ad assicurare ai candidati di ogni elezione la parità di accesso ai mezzi di informazione. Tali decreti contengono altresì una specifica regolamentazione delle campagne referendarie, non ancora disciplinate dalla legislazione precedente.

Nell'esaminare le citate normative, si vedrà come la personalizzazione del potere sia cresciuta sensibilmente nel corso della storia repubblicana e come questo fatto, unitamente allo svilupparsi delle nuove forme di diffusione del pensiero, abbia avuto riflessi sulla comunicazione politica.

Il terzo capitolo sarà in larga parte dedicato all'analisi della citata legge sulla *par condicio* attraverso la quale il legislatore ha voluto dettare una normativa che regolasse il fenomeno della comunicazione in materia politica in ogni periodo dell'anno sulla base del principio della parità di *chances*. Nonostante i propositi del legislatore fossero sicuramente ottimi, questa normativa nacque già miope. Essa, infatti, è quasi totalmente dedicata alla comunicazione politica radiotelevisiva, con l'introduzione di alcune norme relative alla stampa, ai sondaggi politico-elettorali e alla comunicazione da parte delle amministrazioni pubbliche (ovverosia, quella che è definita come comunicazione istituzionale). Non vi è però alcun accenno ai c.d. *new media* che agli inizi del XXI secolo cominciavano già ad essere utilizzati in modo consistente dai gruppi politici.

Si svolgeranno anche alcune considerazioni sulla comunicazione politica (di parte) e su quella istituzionale, limitate in periodo di campagna elettorale dalla citata legge sulla *par condicio*, relativamente alla comunicazione politica radiotelevisiva ed ai messaggi politici autogestiti. Tale legislazione pone, altresì, un divieto generale sulla comunicazione politica istituzionale, con l'eccezione

delle comunicazioni effettuate in forma impersonale ed indispensabili all'assolvimento delle funzioni proprie dell'istituzione.

Successivamente si potranno indagare i rapporti della comunicazione politica con la stampa e la radiotelevisione. Per quanto riguarda la stampa, si andranno ad analizzare le problematiche relative ai giornali di partito e a quelli di proprietà di esponenti di partito. Medesima analisi sarà svolta per la radiotelevisione. Lo scopo dell'analisi è quello di studiare i profili giuridici della comunicazione politica e verificare se alcune situazioni fattuali possano essere ricondotte in tale alveo ovvero sotto quello dell'informazione. Se è vero, infatti, che la comunicazione politica consiste nella diffusione di opinioni e valutazioni politiche, è altrettanto vero che queste ultime devono essere chiaramente comprensibili dal recettore del messaggio affinché possa cogliere, senza difficoltà, fino a dove arriva l'informazione e dove, invece, cominciano le considerazioni sottese alla vera e propria comunicazione politica.

Si analizzerà, quindi, nel dettaglio la disciplina dettata per i periodi ordinari e per quelli di campagna elettorale, ma il cuore del capitolo ha sede nello studio della decisione della Corte costituzionale n. 155 del 2002 – e, preliminarmente, delle questioni di costituzionalità sollevate relativamente alla legge sulla *par condicio* – attraverso la quale la Consulta giunge all'affermazione dell'esistenza di un principio del pluralismo non solo esterno, ma anche interno ai mezzi di comunicazione.

Uno studio sulla comunicazione politica non può oggi eludere il tema del dibattito politico sul *web*, in considerazione del sempre maggior utilizzo di questo mezzo per fare politica, non solo nel periodo di campagna elettorale. A questo tema sarà dedicato il quarto capitolo e, in particolare, all'impatto della rete su informazione, comunicazione e propaganda.

Preliminarmente saranno svolte brevi considerazioni sul *web 2.0*, ovverosia una tipologia di rete differente dalla precedente poiché

richiede al soggetto di non essere parte meramente recettiva, bensì di interagire e di essere, quindi, parte attiva.

Successivamente, si analizzeranno gli impatti sul diritto di cronaca, critica e satira. In particolare, si analizzeranno alcune decisioni del Giudice di legittimità che – in assenza di un attento legislatore – ha dovuto sopperire al vuoto normativo con un’attenta opera di interpretazione estensiva del dato normativo.

Sarà poi analizzato criticamente l’istituto del “silenzio propagandistico” – che, a fronte di una comunicazione politica sempre più diffusa capillarmente sul *web* ove non sono ipotizzabili le medesime tutele poste per la radiotelevisione, è forse oggi da ripensare.

Infine saranno affrontate le problematiche sottese alla comunicazione istituzionale. In messaggi formalmente istituzionali, infatti, rischiano di essere celati messaggi di propaganda occulta. Tale rischio, con i *new media*, aumenta in modo esponenziale.

Tutte le considerazioni svolte sono finalizzate ad offrire alcuni spunti di riflessione su uno dei temi fondamentali del diritto costituzionale: il rapporto intercorrente tra la democrazia, da un lato, e l’informazione, la comunicazione e la propaganda, dall’altro.

CAPITOLO PRIMO

IL LUNGO CAMMINO VERSO LA LIBERTÀ DI
COMUNICAZIONE POLITICA

SOMMARIO: 1. Le radici storico-politiche della libertà di manifestazione del pensiero. - 2. Il caso italiano: la legislazione fascista sulla stampa . - 3.(segue): il dibattito in Assemblea costituente sulla libertà di manifestazione del pensiero. - 4.La libertà di informazione, di cronaca e di critica come corollari della libertà di manifestazione del pensiero. - 5. La libertà di satira nell'ordinamento italiano. - 6. Le correlazioni dell'articolo 21 con le altre disposizioni costituzionali e, in particolare, con la libertà di comunicazione interpersonale.

1. Le radici storico-politiche della libertà di manifestazione del pensiero

Oggigiorno è opinione largamente diffusa considerare la libertà di manifestazione del pensiero come una delle libertà fondamentali dell'uomo. Il riconoscimento giuridico di tale libertà però, come è noto, non fu sempre dato per scontato, ma fu una conquista raggiunta solo in seguito ad un lungo percorso politico.

Come accade spesso, i liberi pensatori anticipano sempre quanto poi sarà esplicitato in testi giuridici. Ciò accadde anche con riferimento alla libertà di espressione e, tra le varie opinioni, spicca certamente quella di John Milton, il quale nel suo celebre *Discorso* sostiene che la più grande libertà civile che gli uomini devono sperare di avere non è tanto l'utopica libertà che cancelli ogni ingiustizia dallo Stato, bensì la libertà di poter esprimere liberamente le proprie lagnanze ⁽¹⁾. Viene compresa quindi in largo anticipo la centralità

⁽¹⁾ Cfr. J. MILTON, *Aeropagitica - Discorso per la libertà della stampa* (1644), il quale afferma: «la libertà che noi possiamo sperare non è infatti che nessuna lagnanza abbia mai a levarsi nello Stato –di ciò nessuna al mondo s'illuda–, ma che quando le lagnanze sono liberamente espresse, attentamente considerate e

della libertà di manifestazione del pensiero in uno Stato democratico. A tal proposito merita di essere citata, tra le tante, anche l'opinione di Peter Forsskal, il quale, seppur limitandosi alle espressioni scritte, individua la libertà di parola – insieme alla contemporanea presenza di un Governo «limitato» – come caratteristica essenziale della libertà civile ⁽²⁾.

Per quanto riguarda il diritto, invece, il percorso che conduce ad una piena affermazione nelle carte costituzionali della libertà di espressione, senza la previsione di limiti che ne inficino la reale

prontamente rimediate, allora quel limite estremo di libertà civile che gli uomini ragionevoli s'aspettano viene raggiunto».

⁽²⁾ Cfr. P. FORSSKAL, *Pensieri sulla libertà civile* (1759), Macerata, Liberilibri, 2012, p. 80. L'Autore afferma che: «la vitalità e la forza della libertà civile consistono in un Governo limitato e in una illimitata libertà della parola scritta» arrivando a concludere, con grande lucidità e lungimiranza, che «la libertà deve essere protetta grazie alla libertà. La coercizione e la repressione dei malcontenti mettono la libertà in un pericolo maggiore, indipendentemente dal fatto che essi abbiano ragione di protestare, oppure no. Un governo saggio farà in modo dunque che il popolo manifesti il suo scontento attraverso la penna piuttosto che la spada, cosa che da un lato illumina, dall'altro acquieta e previene rivolte e disordini».

Per completezza si riporta, di seguito, anche la parte che precede le conclusioni appena citate al fine di comprendere pienamente l'opinione dell'Autore, il quale appunto afferma inoltre che: «le rivelazioni divine, le savie leggi fondamentali e l'onore di privati individui non possono subire nessun pericoloso danno da tale libertà d'espressione. Questo perché la verità vince sempre quando si permette ad essa di esser negata e difesa nella stessa misura. Al contrario, la libertà della parola scritta aumenta la conoscenza nel modo più sublime, rimuove tutte le leggi dannose, limita l'ingiustizia compiuta da tutti i funzionari pubblici, ed è la difesa più sicura del Governo in uno Stato libero. Questo, perché essa fa sì che il popolo ami tale forma di governo. In Inghilterra, non si sente parlare spesso di disegni nefasti contro le ben consolidate leggi fondamentali. Là, però, il disordine pubblico può essere prevenuto, ad uno stadio embrionale, attraverso la pubblica espressione del malcontento della gente. Mentre, in uno Stato a noi ben noto [N.d.R.: la Danimarca], abbiamo un esempio molto significativo del fatto che quando una distribuzione ineguale di libertà è difesa con ostilità e forza, facilmente il popolo ricorre alla violenza e a passi disperati; e del fatto che qualcuno che ha troppo poco perderà tutto quel che ha, piuttosto che, senza odio e spirito di vendetta, vedere troppa parte della libertà della società stessa e sua personale strappata via dai suoi pari e dai suoi concittadini. Perché chi ha poco da perdere, appunto rischia solo un danno minimo, mentre può benissimo causare al suo nemico e al suo oppressore una perdita ben maggiore».

portata, fu segnato da piccole e grandi conquiste che si succedettero a distanza anche di parecchi anni.

Un primo riconoscimento «della libertà di parola e di dibattiti», ma solo nei riguardi dei parlamentari, si ebbe in Inghilterra con il *Bill of Rights* del 1689. Vi era, infatti, sancito che tale libertà non potesse essere posta sotto accusa in qualsiasi corte o in qualsiasi sede fuori dal Parlamento stesso ⁽³⁾.

In America, inizialmente, fu compiuto un ulteriore passo in avanti con la *Virginia Declaration of Rights* del 12 giugno 1776, nella quale la libertà di stampa fu qualificata come uno dei «grandi capisaldi della libertà» ⁽⁴⁾. In seguito, con il primo emendamento della Costituzione federale degli Stati Uniti d'America del 1776, si afferma la libertà di parola e di stampa imponendo al Congresso il divieto di porre limiti ad esse ⁽⁵⁾.

Solo in Francia però, a seguito della Rivoluzione, con la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* del 26 agosto 1789 fu affermato a chiare lettere che «la libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo», salvo tuttavia demandare alla legge il compito di reprimere gli abusi derivanti dall'esercizio di tale libertà ⁽⁶⁾, facendo sì che, a vicende alterne, la

⁽³⁾ Cfr. *Bill of Rights*, 13 febbraio 1689, nel quale è affermato che: «*the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament*» (la libertà di parola e di dibattiti o procedura in Parlamento non possono esser poste sotto accusa o in questione in qualsiasi corte o in qualsiasi sede fuori dal Parlamento).

⁽⁴⁾ Cfr. *The Virginia Declaration of Rights*, 12 giugno 1776, nella quale, alla "Section 12", è affermato che: «*the freedom of the press is one of the great bulwarks of liberty, and can never be restrained but by despotic governments*» (la libertà di stampa è uno dei grandi capisaldi della libertà e non può mai essere limitata se non da governi dispotici).

⁽⁵⁾ Cfr. *Constitution of the United States of America, Amendment I* del 17 settembre 1787, nella quale è affermato: «*Congress shall make no law [...] abridging the freedom of speech, or of the press*» (il Congresso non potrà fare alcuna legge [...] che limiti la libertà di parola o di stampa).

⁽⁶⁾ Cfr. *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, 26 agosto 1789, nella quale, all'art. 11, si afferma che: «*La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les*

libertà di manifestazione del pensiero fosse più o meno compressa a seconda delle vicende politiche del momento ⁽⁷⁾.

Nello Statuto Albertino si rinviene solamente una timida proclamazione della libertà di stampa, resa ancora più esile dalla previsione dell'*imprimatur* vescovile per i libri sacri – che venne mantenuta in vigore – e dalla successiva (seppur di poco) entrata in vigore del regio editto sulla stampa del 26 marzo 1848, n. 695, caratterizzato dall'essere alquanto protettivo di prerogative pubbliche e private ⁽⁸⁾. L'utilizzo della parola come mezzo di diffusione del pensiero, invece, non trovava tutela, con la sola eccezione di una tutela indiretta attraverso la libertà di riunione, sancita peraltro solo per le riunioni private ⁽⁹⁾.

Infine, nella Costituzione di Weimer del 1919 – che rappresenta, altresì, lo sviluppo di una nuova concezione di Costituzione ⁽¹⁰⁾ – si ha l'affermazione della libertà di pensiero con la previsione che la legge individui dei limiti alla stessa.

cas déterminés par la Loi» (la libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo: tutti i cittadini possono dunque parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla Legge).

⁽⁷⁾ A tal proposito si prendano ad esempio le vicende storiche degli anni 1791, 1793 e 1796 legate alle costituzioni che si succedettero in tale arco di tempo, nonché quelle legate al decreto consolare del 1800.

⁽⁸⁾ Cfr. l'art. 28 dello Statuto Albertino del 4 marzo 1848 il quale recita: «La stampa sarà libera ma una legge ne reprimerà gli abusi. / Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo».

Per uno studio della libertà di stampa nello Statuto Albertino, cfr. S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1931, pp. 382-384.

⁽⁹⁾ Cfr., sul punto, l'art. 32 dello Statuto Albertino il quale recita: «È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono interamente soggetti alle leggi di polizia».

⁽¹⁰⁾ In relazione a ciò, cfr. M. D'AMICO e G. D'ELIA, *Diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 19, laddove si sottolinea come la Costituzione di Weimar rappresenti una nuova concezione di Costituzione poiché «al fianco dei tradizionali diritti di libertà, si afferma il riconoscimento di un catalogo di diritti dal contenuto marcatamente sociale».

2. *Il caso italiano: la legislazione fascista sulla stampa*

Come si può notare dalla precedente sommaria esposizione, gli Stati cominciarono ad offrire un riconoscimento della libertà di espressione che, in molti casi, non fu sufficiente a dare piena tutela alla manifestazione del pensiero. La possibilità di prevedere limiti alla libertà in questione con legge ordinaria, senza che le Carte costituzionali prevedessero dei confini sicuri ai limiti stessi, fu proprio il motivo per il quale, durante i totalitarismi, si poterono introdurre una serie di misure che, di fatto, resero il riconoscimento della libertà di espressione più formale che sostanziale.

Limitando ora l'analisi al caso italiano, la modesta proclamazione della libertà di stampa fu fortemente compromessa dalla legislazione fascista, anche e soprattutto a causa della flessibilità dello statuto stesso. Infatti, posto che lo Statuto demandava alla legge il compito di reprimere gli «abusi», la legislazione del ventennio sancì l'entrata in vigore di vari atti normativi che aumentarono considerevolmente il numero di illeciti legati all'esercizio del diritto di stampa.

Dapprima con il Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1926 (ovverosia il r.d. 6 novembre 1926, n. 1848) e, successivamente, con un testo unico del 1931 (ovverosia il r.d. 18 giugno 1931, n. 773, che andava a novellare e riprendere le tematiche del precedente), il governo fascista andò a disciplinare, in maniera alquanto restrittiva, la materia della stampa.

Gli spettacoli e gli intrattenimenti pubblici «in luogo pubblico, o aperto o esposto al pubblico» furono subordinati alla previa acquisizione della relativa licenza da parte del Questore ⁽¹¹⁾, prevedendo altresì per gli stessi la censura, legittimata da semplici

⁽¹¹⁾ Cfr. l'art. 68 del Testo Unico del 1931 (corrispondente all'art. 67 del Testo Unico del 1926) il quale, nella formulazione originaria, recitava: «Senza licenza del Questore non si possono dare in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico accademie, feste da ballo, corse di cavalli, né altri simili spettacoli o trattenimenti, e non si possono aprire o esercitare circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione [...]».

«locali circostanze» che stante la assoluta genericità della clausola, come è facile intuire, lasciavano ampio margine di intervento alle autorità a ciò preposte ⁽¹²⁾.

Anche nei confronti del cinema furono previste misure restrittive, innanzitutto con la sottoposizione delle pellicole cinematografiche ad una «revisione» preventiva alla diffusione delle stesse ⁽¹³⁾ ed anche con l'obbligo di presenza dell'autorità di pubblica sicurezza ad ogni rappresentazione affinché vigilasse, tra l'altro, «nell'interesse [...] della morale» attribuendole anche il potere di ordinare la «sospensione» o la «cessazione» dello spettacolo ovvero addirittura lo «sgombro» del locale «nel caso di tumulto o di disordini o di pericolo per la incolumità pubblica o di offese alla morale o al buon costume» ⁽¹⁴⁾.

La possibilità di esercitare la professione di tipografo (ma anche quella di litografo, fotografo e qualsiasi altra «arte di stampa di riproduzione meccanica o chimica in molteplici esemplari») fu subordinata alla acquisizione della licenza da parte del Questore ⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Cfr. l'art. 74 del Testo Unico del 1931 il quale, nella formulazione originaria, recita: «La concessione della licenza prevista dall'art. 68 [cfr. nota precedente, n.d.r.], per quanto concerne le produzioni teatrali, è subordinata al deposito presso il Questore di un esemplare della produzione che si intende rappresentare munito del provvedimento ministeriale di approvazione. / Il prefetto può, per locali circostanze, vietare la rappresentazione di qualunque produzione teatrale, anche se abbia avuta l'approvazione del Ministero dell'interno. / L'autorità locale di pubblica sicurezza può sospendere la rappresentazione di qualunque produzione che, per locali circostanze, dia luogo a disordini. / Della sospensione deve subito essere dato avviso al Prefetto e al Ministero».

⁽¹³⁾ Cfr. l'art. 77 del Testo Unico del 1931 (corrispondente all'art. 75 del Testo Unico del 1926) il quale recitava: «Le pellicole cinematografiche, prodotte all'interno oppure importate dall'estero, tanto se destinate ad essere rappresentate all'interno dello Stato, quanto se destinate ad essere esportate, devono essere sottoposte a preventiva revisione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza»

⁽¹⁴⁾ Cfr. l'art. 81 del Testo Unico del 1931 (corrispondente all'art. 79 del Testo Unico del 1926) e l'art. 82 del Testo Unico del 1931 (corrispondente all'art. 80 del Testo Unico del 1926).

⁽¹⁵⁾ L'art. 111 del Testo Unico del 1931 (corrispondente all'art. 111 del Testo Unico del 1926) recitava: «Non si può esercitare senza licenza del Questore l'arte tipografica, litografica, fotografica, o un'altra qualunque arte di stampa o di

Fu previsto il sequestro «in via amministrativa» di scritti, disegni, immagini od altri oggetti di qualsiasi specie ponendo, tra l'altro, come requisito legittimante, la contrarietà «agli ordinamenti politici» costituiti nello Stato oppure la violazione di altre clausole generali quali il prestigio dello Stato, l'offesa del sentimento nazionale, del pudore o della pubblica decenza ⁽¹⁶⁾.

Alla luce del quadro normativo esposto è facile comprendere come, in quel periodo storico, una comunicazione politica libera e plurale fosse inimmaginabile. Non deve trarre in inganno la previsione, nel citato Testo Unico, della non sottoposizione degli scritti relativi alla campagna, durante il periodo elettorale, al generale divieto di affissione, senza la licenza dell'autorità di pubblica sicurezza – il cui rilascio poteva essere negato anche per il semplice timore che il beneficiario potesse «abusarne» –, di scritti o disegni o di far uso di mezzi luminosi o acustici per la comunicazione «in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico» ⁽¹⁷⁾. Vi è da considerare,

riproduzione meccanica o chimica in molteplici esemplari. / La licenza vale esclusivamente per i locali in essa indicati [...].».

⁽¹⁶⁾ L'art. 112 del Testo Unico del 1931 (corrispondente agli artt. 112 e 113 del Testo Unico del 1926) recita: «È vietato fabbricare, introdurre nel territorio dello Stato, acquistare, detenere, esportare, allo scopo di farne commercio o distribuzione, o mettere in circolazione scritti, disegni, immagini od altri oggetti di qualsiasi specie contrari agli ordinamenti politici, sociali od economici costituiti nello Stato o lesivi del prestigio dello Stato o dell'autorità o offensivi del sentimento nazionale, del pudore o della pubblica decenza[...] / L'autorità locale di pubblica sicurezza ha facoltà di ordinare il sequestro in via amministrativa dei predetti scritti, disegni e oggetti figurati».

⁽¹⁷⁾ Cfr. al riguardo, l'art. 113 del Testo Unico del 1931 (corrispondente all'art. 114 del Testo Unico del 1926) il quale recita: «Salvo quanto è disposto per la stampa periodica e per la materia ecclesiastica, è vietato, senza licenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza, distribuire o mettere in circolazione, in luogo pubblico o aperto al pubblico, scritti o disegni. / È altresì vietato, senza la predetta licenza, in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico, affiggere scritti o disegni, o fare uso di mezzi luminosi o acustici per la comunicazione al pubblico, o comunque collocare iscrizioni anche se lapidarie. / I predetti divieti non si applicano agli scritti o disegni delle autorità e delle pubbliche amministrazioni, a quelli relativi a materie elettorali, durante il periodo elettorale, e a quelli relativi a vendite o locazioni di fondi rustici o urbani o a vendite all'incanto. / La licenza è necessaria anche per affiggere giornali, ovvero estratti o sommari di essi. / Le affissioni non possono farsi

infatti, l'apparato normativo nella sua totalità senza mancare di considerare che, tra il 1922 e il 1928, le riforme fasciste misero in crisi il modello di Stato liberale, cambiando dunque l'impianto dello Stato e la sua costituzione sostanziale ⁽¹⁸⁾. Fra le tante, si pensi alla c.d. legge Acerbo del 1923 con la quale fu modificato il sistema elettorale introducendo una formula maggioritaria con un unico collegio

fuori dei luoghi destinati dall'autorità competente. La concessione della licenza prevista da questo articolo non è subordinata alle condizioni stabilite dall'art. 11, salva sempre la facoltà di dell'autorità locale di pubblica sicurezza di negarla alle persone che ritenga capaci di abusarne. Essa non può essere data alle persone sfornite di carta di identità. / Gli avvisi, i manifesti, i giornali e gli estratti o sommari di essi, affissi senza licenza, sono tolti a cura dell'autorità di pubblica sicurezza».

⁽¹⁸⁾ Non c'era, infatti, la costituzione in senso formale poiché la flessibilità – propria dello Statuto Albertino – toglie il carattere “formale” alla Costituzione. Sul punto, cfr. M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 11-27 e 29-38. Cfr., però, A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam, 2002, p.18-21, laddove critica l'opinione prevalente in dottrina sulla natura flessibile dello Statuto Albertino. Egli ritiene, infatti, che lo Statuto Albertino, non prevedendo espressamente un procedimento di revisione, non fosse fin dalle sue origini flessibile, «ma che tale divenne solo a seguito dell'affermazione, in sede politico istituzionale, della tesi “inglese” dell'onnipotenza parlamentare». Di conseguenza, «ne risulterebbe contestualmente dimostrato che, originariamente, lo Statuto, essendo dotato di tutti quei requisiti necessari e sufficienti per essere qualificato costituzione rigida, poneva in effetti delle norme immutabili tanto con decreti reali (del che nessuno ha mai dubitato), quanto con leggi del Parlamento». Nel medesimo testo – pp. 15-18 – l'Autore afferma: «in un secondo momento lo Statuto divenne (*rectius*: fu considerato: “flessibile”. Ciò derivò, convergentemente, da un lato dalla natura “elastica” delle norme statutarie le quali rendevano generalmente possibili notevoli mutamenti normativi, purché disposti con legge, dall'altro da una sorta di ... congiuntura politico-culturale che – volendo spiegare la vicenda in termini normativistici – determinò l'esistenza di una “lacuna apparente” in ordine al regime di immutabilità a cui le norme statutarie erano sottoposte: una lacuna che rese pertanto possibile l'introduzione, nell'ordinamento statuario di una norma consuetudinaria “sulla” produzione normativa, che facoltizzava la modifica delle norme statutarie da parte delle leggi ordinarie. / Di talché, quando Mussolini prese il potere, dapprima operò all'interno dell'assetto costituzionale statuario; successivamente, alla fine del 1925, poté modificarne le stesse strutture portanti nel pieno rispetto della legalità formale. Ed infatti lo Statuto, essendo ormai divenuto flessibile sia giuridicamente, sia nella pubblica opinione, non si poneva più come norma “superiore”, e cioè come parametro per la valutazione della validità degli atti legislativi».

nazionale al fine di vanificare la rappresentanza parlamentare delle forze politiche contrarie al regime ⁽¹⁹⁾.

3. (segue): il dibattito in Assemblea costituente sulla libertà di manifestazione del pensiero

L'Assemblea costituente, memore del recente passato e consapevole dello stretto legame intercorrente tra la libertà di manifestazione del pensiero e l'esistenza di uno Stato democratico, si preoccupò di garantirle massima tutela. Prova ne è anche l'acceso dibattito che vi fu inizialmente nella Commissione per la Costituzione, sia in seduta plenaria sia nella sua Prima Sottocommissione ⁽²⁰⁾, e successivamente in Assemblea costituente ⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Cfr. M. D'AMICO E G. D'ELIA, *Diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 20, laddove si offre una ricostruzione sistematica delle riforme fasciste e della loro incidenza, di fatto, sulla crisi dello Stato liberale in Italia. Per una analisi critica e puntuale delle fonti normative poste in essere nel ventennio fascista, si cfr. P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 5-6. L'Autore, oltre ad analizzare le ricadute della legge sulla stampa e del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, ragiona delle ricadute autoritarie delle riforme nel campo dell'insegnamento, come ad esempio la legge sul giuramento dei professori universitari (r.d.l. 28 agosto 1931, n. 1227) e le norme che prevedevano la dispensa dal servizio degli insegnanti che non offrivano piena garanzia di fedeltà o si poneva in posizioni di incompatibilità con le direttive poste dal governo (r.d.l. 7 aprile 1927, n. 641).

⁽²⁰⁾ La Prima Sottocommissione discusse della libertà di manifestazione del pensiero nelle sedute del 27 settembre 1946 e del 1 ottobre 1946, aventi all'ordine del giorno la discussione generale sui principi dei rapporti civili e nelle sedute del 18 dicembre 1946, 19 dicembre 1946 inerenti la discussione sulla libertà di opinione, di coscienza e di culto. La Commissione per la Costituzione, in seduta plenaria, discusse sulla libertà in esame nelle sedute del 25 gennaio 1947 e 28 gennaio 1947. In particolare, nella prima delle due affrontò la discussione degli eventuali limiti alla manifestazione del pensiero a tutela della morale pubblica, mentre nella seconda esaminò alcune questioni relative al limite del buon costume.

⁽²¹⁾ In Assemblea Costituente troviamo riferimenti alla libertà nella discussione generale del progetto di Costituzione della Repubblica italiana (che precedette l'analisi dei singoli articoli elaborati dalle Commissioni) ed, in particolare nelle sedute del 5 e 8 marzo 1947. Anche la discussione generale del Titolo Primo della Parte Prima del Progetto di Costituzione fu occasione per anticipare la discussione su alcune problematiche sottese alla libertà di manifestazione del pensiero. Si analizzino in proposito i resoconti delle sedute del 26, 27, 28, 29 marzo

Se lo Statuto Albertino si preoccupò solo di affermare la libertà di stampa – tra l'altro, come visto nei paragrafi precedenti, in maniera molto modesta – l'art. 21 della Costituzione italiana è – come noto – di tenore assai diverso poiché non si limita alla proclamazione del libero utilizzo di un mezzo di divulgazione del pensiero, ma consacra a chiare lettere l'esistenza del diritto di «tutti» alla libera manifestazione del proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione. A tal proposito si noti la lungimiranza dei Costituenti laddove, inserendo una locuzione generale volta ad abbracciare tutti i mezzi di diffusione che la tecnologia avrebbe creato, fecero in modo che l'articolo in esame rimanesse sempre attuale.

L'Assemblea concordò sull'ampia formulazione del primo comma – che rimase sostanzialmente identico a quello formulato dalla Commissione ⁽²²⁾ – al fine di tutelare tutte le possibili forme di espressione ⁽²³⁾.

Il resto dell'articolo è dedicato a quello che allora costituiva uno dei principali mezzi di divulgazione del pensiero: la stampa ⁽²⁴⁾. In

1947 e del 10 aprile 1947. L'analisi dettagliata dell'articolo in esame è avvenuta nelle sedute, antimeridiana e pomeridiana, del 14 aprile 1947.

⁽²²⁾ Il primo comma dell'art. 16 del Progetto di Costituzione recitava infatti: «Tutti hanno diritto di esprimere liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione».

⁽²³⁾ Cfr. l'intervento in Assemblea costituente dell'On. ANDREOTTI nella seduta antimeridiana di lunedì 14 aprile 1947, in A.C., p. 2809, il quale propose un emendamento al primo comma volto a sostituire l'espressione «Tutti hanno diritto» con «Tutti i cittadini hanno diritto». A tal riguardo, affermò: «questo non soltanto per contemplare nella stessa maniera la materia come è contemplata nelle Costituzioni di molti altri paesi, ma perché si possa, senza violazione alcuna di libertà fondamentali, prevedere la liceità che restrizioni particolari vengano messe agli stranieri quando essi intendano impiantare in Italia aziende editoriali, ovvero quando, e questa ipotesi ha una grande importanza, cittadini di altri paesi possano chiedere al nostro di impiantare qui stazioni radio trasmettenti. Infatti, anche secondo il testo nell'articolo 16 della Commissione e secondo gli emendamenti proposti dagli altri colleghi, si viene a riconoscere potenzialmente abolito il regime monopolistico della radio. Quindi, la distinzione tra cittadini e stranieri mi pare necessaria».

⁽²⁴⁾ La dottrina, rilevando che l'art. 21 si riferisce in particolar modo alla stampa, senza far cenno agli altri mezzi di manifestazione del pensiero all'epoca già diffusi, come ad esempio la radio, lo ha definito “miope”. V., anche, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 1071-1072, il quale, pur

tale campo, l'attenzione del costituente non poteva che partire da una netta cesura con il passato laddove afferma, al secondo comma, che la stampa non può essere soggetta ad alcun limite preventivo, sia esso costituito dalla censura – ovvero sia una approvazione preventiva di quanto è stato scritto – o da qualsivoglia forma di autorizzazione – ovvero sia, invece, un consenso preventivo alla pubblicazione – ⁽²⁵⁾. Anche su tale comma non furono presentati emendamenti in Assemblea, dimostrando così, ancora una volta, la determinazione unanime dei costituenti nel voler porre in essere un netto distacco con il recente passato ⁽²⁶⁾.

essendo anche stato uno dei Costituenti, anni dopo afferma: «È ben noto come i progressi della tecnica abbiano fatto perdere alla stampa la posizione di preminenza prima goduta quanto all'ampiezza del campo della sua penetrazione, anche se è poi vero che essa costituisce sempre un mezzo insostituibile per quanto riguarda la possibilità della documentazione che offre del pensiero parlato e della relativa discussione».

⁽²⁵⁾ La Corte costituzionale, nella sentenza della n. 31 del 1957, nel rammentare che la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure, qualifica queste ultime come «quei provvedimenti preventivi che, rimessi al potere discrezionale dell'autorità amministrativa, potrebbero eventualmente impedire la pubblicazione degli scritti destinati al pubblico, come appunto i giornali e i periodici». Si veda, anche, la sentenza n. 115 del 1957 della Corte costituzionale, laddove la Consulta afferma che l'articolo 21 della Costituzione «nel proclamare la libertà di manifestazione del pensiero, sancisce energicamente il divieto di sottoporre la stampa ad autorizzazioni o censure», precisando che «le autorizzazioni o le censure a cui il divieto fa riferimento devono consistere in provvedimenti cautelari di assenso preventivo che, nei riguardi della stampa, devono riflettere il contenuto della pubblicazione, in modo che, a giudizio dell'autorità competente a rilasciare l'autorizzazione o a dare il consenso, si dovrebbe ritenere escluso ogni pericolo che dalla diffusione dello stampato potesse derivare». Nel medesimo senso, altresì, la decisione n. 44 del 1960 della Corte costituzionale.

Sulla censura si vedano, infine, le decisioni n. 159 del 1970 e 93 del 1972 della Corte Costituzionale laddove la definiscono «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».

⁽²⁶⁾ Anche in questo caso, come accadde per il primo comma, il testo dell'attuale secondo comma dell'art. 21 Cost. è sostanzialmente identico a quello licenziato dalla Commissione per la Costituzione. Gli abusi sulla stampa degli anni precedenti avevano reso chiaro nella mente dei costituenti che servisse un inequivocabile divieto di autorizzazioni o censure. A riprova di quanto appena

Ampio, invece, fu il dibattito sulla disciplina riguardante il sequestro degli stampati ⁽²⁷⁾. Pur nella consapevolezza che, in questo caso, ci si trova dinanzi ad una misura non preventiva, il Costituente disciplinò con attenzione la possibilità di procedere al sequestro degli stampati con la previsione di due garanzie: la riserva di giurisdizione e la riserva di legge. Il sequestro è costituzionalmente legittimo, infatti, solo se è disposto con atto motivato dall'autorità giudiziaria e solo nel caso di commissione di delitti per i quali la legge sulla stampa autorizzi espressamente il sequestro ovvero di violazione di norme che la medesima legge prescriva per l'indicazione dei responsabili. Il Progetto di Costituzione prevedeva, invece, la possibilità del sequestro «soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nei casi di reati e di violazioni di norme amministrative per i quali la legge sulla stampa dispone il sequestro» ⁽²⁸⁾. La formulazione attuale di questo comma è dovuto all'emendamento proposto dall'onorevole Grassi, che – pur mantenendo la riserva di legge e di giurisdizione, ma volendo privilegiare la libertà di stampa – propose di limitare sia la possibilità del sequestro degli stampati ai soli casi di «delitti», circoscrivendo così la misura restrittiva ai reati più gravi, sia il generico riferimento alle «violazioni di norme amministrative», circoscrivendolo ai soli

affermato, si consideri che una volta giunti all'esame di tale comma, l'Assemblea costituente lo approvò all'unanimità senza la necessità di aprire alcuna discussione in merito. Cfr., in proposito, il resoconto della seduta pomeridiana di lunedì 14 aprile 1947, in A.C., p. 2834.

⁽²⁷⁾ Su censura e sequestro in epoca precedente all'entrata in vigore della Costituzione cfr. S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1947, p. 128 laddove afferma che: «gli istituti della censura e del sequestro preventivo si può dire che nella massima parte degli Stati moderni non sono più ammessi per le pubblicazioni non periodiche, tranne casi del tutto eccezionali, mentre continuano spesso ad avere delle applicazioni più frequenti, per quanto anch'esse eccezionali e limitate ai casi previsti dalle leggi, per i giornali e le altre pubblicazioni periodiche».

⁽²⁸⁾ Cfr. art. 16, comma 3, del Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, in *Atti parlamentari – Assemblea Costituente*, p. 6.

casi di violazione delle norme relative all'obbligo dell'indicazione dei responsabili ⁽²⁹⁾.

Il Costituente era altresì ben consapevole della possibilità del verificarsi di casi in cui l'urgenza non avrebbe permesso un tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria. Di conseguenza, sussistendo i presupposti appena citati, similmente a quanto previsto nell'articolo 13 della Costituzione in tema di privazione della libertà personale, fu prevista la possibilità che il sequestro degli stampati potesse essere effettuato dagli ufficiali di polizia giudiziaria, ponendo in capo a questi ultimi l'onere di denunciare quanto compiuto all'autorità giudiziaria entro ventiquattro ore. L'intervento dell'autorità giudiziaria è solo posticipato. Infatti, se quest'ultima non provvede alla convalida del sequestro nelle successive ventiquattro ore, questo è da intendersi – citando testualmente l'art. 21 Cost. – «revocato e privo di ogni effetto». Come è facile intuire, anche per questo comma ci fu un vivace dibattito in Assemblea tra chi lo vedeva come elemento ostativo alla proclamazione di una piena libertà di

⁽²⁹⁾ Cfr., in proposito, il resoconto della seduta pomeridiana di lunedì 14 aprile 1947, in A.C., pp. 2849-2850. All'inizio della seduta, l'On. TUPINI, Presidente della Prima Sottocommissione, propone all'Assemblea di accettare «l'emendamento sostitutivo dell'onorevole Grassi al 3° comma dell'articolo 16, con la modifica della Commissione proposta e dall'onorevole Grassi accettata, e cioè che al posto di “delitti” si dovesse invece mettere “reati”». Subito dopo, però, chiese la parola l'On. GHIDINI, il quale affermò: «Fo mio l'emendamento originario dell'onorevole Grassi, nel senso che manteniamo la parola “delitti” al posto di “reati”, e ciò per una ragione molto ovvia: che un provvedimento di questa natura e gravità come il sequestro, sia disposto per semplice contravvenzione ci pare un'esagerazione». Di opinione differente l'On. MORO, in A.C., pp. 2851, il quale affermò: «noi siamo favorevoli all'espressione ultima adoperata dall'onorevole Grassi – reati anziché delitti – in quanto vi possono essere delle ipotesi di contravvenzioni per le quali, in vista della possibilità che hanno di incidere [...] sulla dignità della persona e sugli interessi della comunità, la legge sulla stampa ritenga opportuno autorizzare il sequestro da parte dell'autorità giudiziaria. Ho appena bisogno di osservare che con questa norma costituzionale noi non impegniamo la futura legge sulla stampa, alla quale offriamo soltanto una possibilità, di cui dovrà fare un uso molto discreto. Essa determinerà espressamente – come è detto nell'emendamento Grassi – le figure dei reati, delitti e contravvenzioni, per i quali intende concedere, per la difesa della collettività (e noi aggiungiamo: della moralità), alla autorità giudiziaria questo potere di sequestro, del quale si parla nell'emendamento Grassi».

stampa e chi, invece, riconosceva la possibilità del verificarsi di situazioni d'urgenza in cui l'intervento della autorità giudiziaria avrebbe potuto essere non tempestivo e quindi non idoneo ad offrire una effettiva tutela ⁽³⁰⁾.

⁽³⁰⁾ Cfr. il resoconto della seduta antimeridiana di lunedì 14 aprile 1947, in A.C., pp. 2813-2814. L'On. GHIDINI propose un emendamento finalizzato alla soppressione del comma in questione. Afferma: «per me questo comma rappresenta un passo in avanti per quanto riguarda la legislazione fascista; ma non si deve menar vanto di un tale miglioramento, perché la legislazione fascista aveva ridotto al nulla le libertà di stampa, specialmente con le leggi del 1923 e del 1925. / Il comma rappresenta invece un passo indietro nei confronti della legislazione anteriore al fascismo; e mi riferisco in modo particolare al decreto del 1906, in virtù del quale fu abolito il sequestro preventivo. Il comma è un residuo della concezione fascista della libertà, ed è veramente deplorabile che non riusciamo ancora a scrollare completamente dalle spalle il tristo peso della legge e del costume fascista». Egli era soprattutto preoccupato per l'attribuzione del potere di procedere d'urgenza al sequestro da parte degli ufficiali di polizia giudiziaria poiché «questi funzionari dipendono dal potere esecutivo». Affermava altresì: «Rimettendosi alla loro iniziativa mettiamo la libera stampa alla mercé del potere esecutivo».

Di parere differente l'On. MORO, il quale durante il suo intervento nella seduta pomeridiana di lunedì 14 aprile 1947, in A.C., pp. 2851-2852, dichiarando il proprio voto contrario alla soppressione di questo comma, affermò: «Ci rendiamo conto delle ragioni di delicatezza e di sensibilità, per le esigenze di libertà che noi tutti vogliamo garantire, che hanno spinto i nostri colleghi a chiedere la soppressione del quarto comma dell'articolo 16. E noi siamo, come loro, preoccupati che un abuso, da parte della polizia possa, possa infirmare la libertà di stampa che tutti vogliamo piena. Ma, da un altro punto di vista, non possiamo non aver presenti delle esigenze fondamentali, di difesa della collettività di fronte a taluni casi che presentino tali caratteri di urgenza e di necessità, da non consentire un tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria. [...] L'autorità giudiziaria è in ogni caso chiamata a conoscere del provvedimento, che deve essere nel più breve termine convalidato. Guardando dunque a questa situazione, avendo presente questa necessità di un intervento tempestivo, che in taluni casi è assolutamente indispensabile, temendo che l'autorità giudiziaria non possa provvedere essa stessa con la necessaria sollecitudine, nella certezza che la convalida che l'autorità giudiziaria deve dare al provvedimento sia di remora nei confronti di quei funzionari i quali volessero abusare di questo potere – funzionari i quali rispondono personalmente a norma dell'articolo 22 [del Progetto di Costituzione, corrispondente all'attuale art. 28 della Costituzione] – noi voteremo in favore del quarto comma dell'articolo 16».

Per un approfondimento dei temi sollevati dall'On. GHIDINI sulla dipendenza dal potere esecutivo della polizia giudiziaria e, più in generale, per uno studio sulla polizia giudiziaria, si rinvia a G. D'ELIA, *Magistratura, polizia giudiziaria e Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 109 Cost.*, Milano, Giuffrè, 2002.

Altro fattore indicativo della consapevolezza del Costituente circa la centralità della libertà in esame, da leggere congiuntamente al divieto di sottoporre la stampa ad autorizzazioni o censure, è la previsione della contrarietà al buon costume come unico limite espresso alla libera manifestazione del pensiero. La Costituzione prescrive, infatti, il divieto di pubblicazione di stampati, la messa in scena di spettacoli e qualsiasi altra manifestazione contraria al buon costume ⁽³¹⁾. Con riguardo a questo limite, è necessario altresì sottolineare che esso è un concetto mutevole nello spazio e nel tempo. Ne è prova il fatto che la Corte costituzionale, chiamata più volte a decidere in merito allo stesso, ha avuto modo di precisarne la portata e di mutare i suoi precedenti orientamenti ⁽³²⁾.

⁽³¹⁾ L'originaria formulazione di questo comma, elaborata dal Comitato di redazione e discussa nella seduta del 28 gennaio 1947 avanti la Commissione per la Costituzione in adunanza plenaria – cfr., in proposito, il *Resoconto sommario*, in A.C., pp. 205-206 – era così formulata: «Sono vietate le pubblicazioni di stampa, gli spettacoli e le altre forme di manifestazioni pornografiche. La legge determina a tale scopo misure adeguate». Sorse il dissenso sull'utilizzo della parola «pornografiche», ma il Comitato la preferì all'espressione «contrarie al buon costume» poiché ritenuta troppo elastica e tale da permettere interventi anche laddove non vi fossero intenti pornografici. In commissione però l'On. CODACCI PISANELLI invitò i colleghi a non abbandonare un concetto insito nella tradizione giuridica italiana, insistendo quindi sull'adozione dell'espressione «contrarie al buon costume». L'emendamento fu approvato in quella stessa seduta.

⁽³²⁾ In particolare, cfr. Corte cost. n. 49 del 1971, relativa alla propaganda anticoncezionale, laddove la Consulta afferma che: «D'altra parte, il problema della limitazione delle nascite ha assunto, nel momento storico attuale, una importanza e un rilievo sociale tale, ed investe un raggio di interesse così ampio, da non potersi ritenere che, secondo la coscienza comune e tenuto anche conto del progressivo allargarsi della educazione sanitaria, sia oggi da ravvisare un'offesa al buon costume nella pubblica trattazione dei vari aspetti di quel problema, nella diffusione delle conoscenze relative, nella propaganda svolta a favore delle pratiche anticoncettive». Sul medesimo argomento, ma con motivazioni assai diverse circa la violazione del buon costume, a riprova della variabilità dello stesso nel tempo, si cfr. la precedente Corte cost. n. 9 del 1965.

Con riguardo invece al buon costume come concetto variabile nello spazio, si cfr. Corte cost. n. 368 del 1992 laddove la Consulta dovendo esprimersi sulla capacità offensiva di immagini e rappresentazioni pornografiche afferma che la citata capacità offensiva non può riscontrarsi qualora l'accesso alle stesse «non sia indiscriminatamente aperto al pubblico, ma sia riservato soltanto alle persone adulte che ne facciano richiesta».

Si ritiene però che la manifestazione del pensiero incontri altri limiti che, seppur non resi espliciti, siano riconducibili ad altri interessi, anch'essi costituzionalmente protetti ⁽³³⁾. Si individuano, quindi, il limite dell'onore e della reputazione, quello del regolare funzionamento della giustizia, quello della sicurezza dello Stato e, infine, il limite del diritto alla riservatezza ⁽³⁴⁾. L'individuazione di tali limiti non comporta la loro prevalenza indiscriminata sulla libertà di manifestazione del pensiero, ma impone che, avanti ad ogni caso concreto, si operi un bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco ⁽³⁵⁾.

⁽³³⁾ Cfr., in tal senso, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, p. 569, laddove, prendendo come esempio la libertà di manifestazione del pensiero, afferma che «alcuni fra i “diritti inviolabili” non tollerano, infatti, altro che i limiti immediatamente e specificamente risultanti dalla Costituzione, accanto a quelli imposti dall'esigenza di non pregiudicare oltre misura quei valori costituzionalmente garantiti che interferiscono con l'esercizio dei diritti stessi».

⁽³⁴⁾ Per uno studio dettagliato sui limiti impliciti alla libertà di manifestazione del pensiero cfr., *ex multis*, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, Cedam, 1992, pp. 398-418. Con riguardo, invece, ad uno studio generale sui limiti e le restrizioni dei diritti di libertà, cfr. ID., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 2003, pp. 305-352.

⁽³⁵⁾ In tal senso, cfr. P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 22. Cfr., inoltre, P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 79 ove, nel capitolo relativo a quali limiti possa ritenersi assoggettabile la manifestazione del pensiero, titola il primo paragrafo nel seguente modo: «La regola fondamentale: conformità a costituzione dei soli limiti che si ricavano dalla norma che pone la libertà, o da altre norme costituzionali, previo giudizio di comparazione tra le norme stesse».

In generale, sul bilanciamento degli interessi, cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, pp. 569-570, laddove afferma che il «bilanciamento degli interessi in gioco» riguarda anche i diritti individuali e che «nella soluzione dei “problemi pratici della libertà” (Jemolo) nemmeno i diritti individuali possono venire considerati per sé soli, dovendo essere temperati [...] con altre situazioni soggettive e con altri valori potenzialmente confliggenti». Cfr., anche, A. C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 50-57. Cfr., altresì, P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, p. 115, laddove afferma che: «I limiti particolari delle situazioni soggettive attive [...] vanno ricercati esclusivamente nella costituzione, o comunque, se contenuti in leggi ordinarie, deve essere sempre vagliata la compatibilità di essi con le disposizioni di principio contenute nella costituzione».

L'articolo 21 racchiude l'intento dei costituenti di armonizzare la dimensione negativa della libertà – laddove lo Stato garantisce il diritto del singolo con la propria astensione – ed una dimensione positiva – laddove, invece, attraverso la previsione di strumenti di partecipazione, si contribuisce a rendere effettivo il sistema democratico – attraverso la tutela del soggetto destinatario della manifestazione posta in essere. Infatti, oltre allo Stato e al soggetto che manifesta il proprio pensiero, dando rilevanza alla posizione giuridica soggettiva del destinatario del pensiero altrui, si deduce il principio secondo cui, per poter partecipare consapevolmente alla vita dello Stato democratico, si ha diritto ad una informazione il più possibile completa ed imparziale ⁽³⁶⁾.

A tal proposito si deve ricordare l'emendamento Mortati, che sta alla base dell'attuale quinto comma dell'articolo 21, con il quale l'illustre costituente volle evitare che lo Stato potesse esercitare un controllo diretto sui mezzi di finanziamento della stampa periodica. Consapevole però che un controllo fosse necessario, preferì proporre di lasciare lo stesso alla pubblica opinione affinché, conoscendo i finanziatori e quindi chi generalmente determina – o, quantomeno, condiziona – la politica editoriale, potesse operare un filtro volto alla formazione di una informazione consapevole ⁽³⁷⁾.

Alla luce di quanto richiamato si evince come l'effettività del sistema democratico sia la chiave di lettura della libertà di

⁽³⁶⁾ Cfr., in questo senso, P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 18-19.

⁽³⁷⁾ Cfr. l'intervento in Assemblea costituente dell'On. MORTATI nella seduta pomeridiana di lunedì 14 aprile 1947, in A.C., p. 2859, il quale propose un emendamento volto a sostituire il quinto comma dell'articolo 16 del Progetto di costituzione (il quale recitava «La legge può stabilire controlli per l'accertamento delle fonti di notizie e dei mezzi di finanziamento della stampa periodica») con il seguente (che è sostanzialmente identico all'attuale quinto comma dell'art. 21 Cost.): «La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica». A tal riguardo, affermò: «Effettivamente lo spirito dell'emendamento sta nel sopprimere ogni potere di controllo dello Stato su queste fonti di entrata e di limitare semplicemente l'obbligo alla pubblicazione dei bilanci, in modo da affidare il controllo alla pubblica opinione».

manifestazione (come del resto lo è di tutta la Costituzione repubblicana). Di conseguenza, era altresì ben chiaro ai Costituenti lo stretto collegamento tra la libertà di manifestazione del pensiero e la tutela delle minoranze. Queste ultime, infatti, devono sempre vedersi riconosciuto il diritto-dovere di criticare apertamente l'operato della maggioranza del momento, affinché possano adempiere alla fondamentale funzione ad esse riconosciuta ⁽³⁸⁾. Tali problematiche saranno trattate nei successivi paragrafi e capitoli del presente studio.

4. *La libertà di informazione, di cronaca e di critica come corollari della libertà di manifestazione del pensiero*

Si è soliti, nel linguaggio comune, equiparare la libertà di manifestazione del pensiero alla libertà d'informazione ⁽³⁹⁾.

Per comprendere se ciò sia corretto, è necessario innanzitutto interrogarsi sul significato letterale dei due concetti. Manifestare il proprio pensiero significa rendere noto qualcosa ad altri, un qualcosa che rientri nella sfera psichica di un soggetto ⁽⁴⁰⁾; mentre informare significa mettere a conoscenza uno o più soggetti di qualche fatto. Anche con quest'ultima azione, però, il soggetto mantiene in capo a sé

⁽³⁸⁾ Cfr. l'intervento in Assemblea costituente dell'On. ANDREOTTI nella seduta antimeridiana di lunedì 14 aprile 1947, in A.C., p. 2811, il quale affermò senza indugio che l'articolo in esame è «un articolo tipico, che deve vedersi a protezione delle minoranze, e che domani dovrà potersi invocare dalle minoranze, quando la maggioranza governativa intendesse derogare a qualcuna di queste norme».

⁽³⁹⁾ In generale sulla libertà di informazione, cfr. C. CHIOLA, *Informazione (diritto alla)*, in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, Treccani, 1989; A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 472-493; P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, Utet, 1993, pp. 332-333. Cfr., inoltre, AA. VV., *Libertad de manifestaciòn de pensamiento y jurisprudencia constitucional*, Giuffrè, Milano, 2005, *passim*; L. PALADIN (a cura di), *La libertà di informazione*, Torino, Utet, 1979, *passim*.

⁽⁴⁰⁾ Cfr., *ex multis*, A. PACE, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione. Problemi costituzionali e indirizzi di giurisprudenza*, Padova, Cedam, 1983, p. 25, secondo il quale la libertà ex art. 21 Cost. implica la libertà di dire, non dire, nonché quella di parlare come e quando si voglia.

una elevata discrezionalità decidendo “se” e “cosa” riferire, “come” e “quando” estrinsecare l’informazione. Di conseguenza, persino la narrazione di fatti «nasce evidentemente dal tronco» della libertà di manifestazione del pensiero ⁽⁴¹⁾.

Addentrandosi nello studio della libertà d’informazione è possibile coglierne due significati «diversi e complementari» ⁽⁴²⁾: il diritto ad informare del soggetto “attivo”, ovverosia colui che dà l’informazione, ed il diritto ad essere informati dei soggetti “passivi”, ovverosia coloro i quali ricevono l’informazione. Tale distinzione

⁽⁴¹⁾ M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 1989, pp. 613-614. L’A. afferma che «la libertà di informazione [...] nasce evidentemente dal tronco della libertà di manifestazione del pensiero. Ciò che la differenzia da questa non è il contenuto del processo comunicativo (che si trasmettano ad altri, cioè, non tanto, o non solo opinioni, ma fatti, poiché le une sono invero difficilmente distinguibili dagli altri). È, invece, più realisticamente, il modo in cui quel processo si compie: è – in parole chiare – l’utilizzazione dei mezzi di comunicazione di massa (mi riferisco qui – evidentemente – ad una sola delle accezioni di “informazione”, che non è solo la comunicazione *ad* altri di fatti od opinioni, ma anche l’acquisizione *da* altri di tali fatti od opinioni, vuoi come semplice fruitore, vuoi come utilizzatore di quelli – è il caso del giornalista – in funzione professionale)». Cfr., nel medesimo senso, L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, pp. 16-17, ove l’Autore afferma che: «la libertà d’informare inerisce alla libertà di pensare; ed è ovvio che l’informazione non implica tanto la diffusione di propri contributi originali (a parte l’estrema riduzione degli effettivi titolari del diritto, che si produrrebbe a questa stregua), quanto un’attività rivolta a far sapere e capire ciò che accade nel nostro paese e nel mondo».

Contra, V. CRISAFULLI, *Problematica della «libertà d’informazione»*, in *Il Politico*, 1964, p. 291, il quale afferma: «per maggior chiarezza riserveremo la formula “libertà di informazione” ai problemi concernenti la ricezione e conoscenza delle idee e delle notizie (interesse pubblico dell’informazione, libertà per ciascuno di informarsi); adoperando, invece, per designare la libertà di informare [...] la dizione “libertà di espressione”, che sembra sufficientemente comprensiva delle idee e delle notizie, nonché di altre manifestazioni, tra cui le varie forme di spettacolo. Occorrendo specificare il discorso, con particolare riguardo alle sole notizie, parleremo di libertà di cronaca». Cfr., inoltre, in tal senso, C. CHIOLA, *L’informazione nella Costituzione*, Padova, Cedam, 1973, pp. 15-16. L’Autore afferma che: «sembra difficilmente accettabile la dilazione dell’art. 21 Cost., fino al punto di intendere il “pensiero” [...] come libertà di “espressione”».

⁽⁴²⁾ P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 29.

trova origine nell'art. 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo laddove è affermato che «ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di [...] cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo» e nell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo laddove, affermando la libertà di espressione, si precisa che «tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee». Ciò conduce ad un mutamento di prospettiva ponendo l'accento sul «risultato sociale» dell'esercizio di tale libertà, ovverosia sull'«interesse a che tutti siano informati»⁽⁴³⁾.

Se il diritto ad informare assurge sempre a diritto soggettivo, il diritto ad essere informati – secondo autorevole dottrina – essendo un riflesso del primo, si concretizzava, invece, in un semplice interesse non azionabile che poteva elevarsi a diritto soggettivo solo in taluni casi⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴³⁾ V. CRISAFULLI, *Problematica della «libertà d'informazione»*, in *Il Politico*, 1964, pp. 290-291, ma anche p. 286. Cfr., anche, V. ANGIOLINI, *Manifestazione del pensiero e «libertà altrui»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pp. 4585-4616.

Sul profilo attivo e passivo cfr. anche, *ex multis*, A. VALASTRO, Art. 21, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 455-457.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. V. CRISAFULLI, *Problematica della «libertà d'informazione»*, in *Il Politico*, 1964, pp. 290 e 300-301, il quale differenzia il diritto di ciascuno ad informarsi da un preteso diritto ad ottenere l'informazione. Afferma: «è possibile affermare un diritto di ciascuno ad informarsi, che si presenta strutturalmente come un vero diritto di libertà civile (diritto di acquistare il giornale che preferisce, di abbonarsi a questo o quel periodico, di ricevere radiotrasmissioni di qualsiasi emittente, ecc.). Non credo che la libertà-diritto di informarsi, nel senso precisato, richieda apposita consacrazione nei testi costituzionali o legislativi, perché sembra piuttosto che essa sia implicita nella garanzia della libertà di espressione, vista dal lato attivo. Com'è stato giustamente osservato da Löffler, il diritto di informazione dei cittadini rappresenta la sbocca della libertà di opinione (*rectius*, di espressione). Ad ogni modo e ad evitare equivoci, ben vengano disposizioni specifiche ribadire il diritto fondamentale di chiunque ad informarsi come meglio crede, liberamente scegliendo le fonti che più gli aggradano. / Più difficile, invece, almeno per il giurista, è parlare addirittura [...] di un diritto *ad ottenere* l'informazione, avente cioè a contenuto la pretesa a prestazioni positive non si sa bene di chi (se dello Stato o dei giornalisti)». Cfr., anche, P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 29. Si segnala anche l'opinione di C. ESPOSITO, *La libertà*

A tale ragionamento deve essere aggiunto quanto affermato dalla Corte costituzionale nella decisione n. 105 del 1972. In quella decisione, infatti, la Consulta sostiene esplicitamente l'esistenza di un «interesse generale all'informazione indirettamente protetto dall'art. 21 Cost.»⁽⁴⁵⁾, attribuendo così dignità costituzionale alla dimensione passiva della libertà di informazione. È da rilevare, però, che parte della dottrina sembra non accogliere questo assunto. Secondo costoro, infatti, sarebbe illogico sostenere l'obbligo di informare in capo a soggetti che sono liberi di manifestare il proprio pensiero⁽⁴⁶⁾.

di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano, Milano, Giuffrè, 1958, p. 4, laddove, nella nota 2, afferma che: «Innanzitutto la libertà di ricezione del pensiero (la c.d. libertà di informazione di cui tanto si parla oggi) quando è garantita, è garantita come libertà autonoma, sicché il diritto ben conosce che essa non è legata da nesso logico ed indefettibile alla libertà di manifestazione; in secondo luogo, seppure la libertà di manifestazione pretende che altri possano ricevere il pensiero, non pretende che questa possibilità sia garantita come diritto a tutti (il che è proprio della libertà di informazione); infine nel solo caso in cui nel nostro ordinamento con la manifestazione è garantita anche la ricezione del pensiero (e cioè nelle comunicazioni del pensiero previste dall'art. 15 della Costituzione) nessuno vorrà sostenere che manifestazione e ricezione siano garantite a fini sociali».

⁽⁴⁵⁾ Corte costituzionale n. 105 del 1972, punto n. 4 del *Considerato in diritto*. L'interesse generale all'informazione – insiste la Corte - «in un regime di libera democrazia, implica pluralità di fonti di informazioni, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee».

Prima di questa sentenza, la tutela costituzionale del diritto di essere informati si riscontra, in particolar modo, in S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 204, laddove afferma che «nel nostro ordinamento costituzionale il c.d. diritto all'informazione (ad essere informati) è quindi tutelato indirettamente, principalmente attraverso la tutela del diritto di cronaca» [sul quale v. *infra* in questo paragrafo].

⁽⁴⁶⁾ Cfr., ad esempio, A. PACE, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione*, op. cit., pp. 17-18; M. MANETTI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in R. NANIA e P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 806-808, la quale afferma che: «Innanzitutto bisogna chiarire che altro è il diritto di informarsi, o meglio la libertà di ricercare e ricevere le informazioni che vengono prodotte e messe in circolazione, altro è il diritto ad ottenere conoscenza o informazione di determinati fatti. Il primo è tutelato direttamente dall'art. 21 [...]. / Quanto invece al diritto ad essere informati su determinati avvenimenti (in sostanza, sui fatti rilevanti per la collettività), esso è sicuramente espressione del principio democratico, ma difficilmente si configura come un diritto in senso tecnico». L'A. compie anche un'ulteriore riflessione sul servizio pubblico radiotelevisivo

Oggi queste riflessioni, però, non possono non tener conto di quanto affermato dalla Consulta nella celebre decisione n. 155 del 2002 in cui è stato affermato, a chiare lettere, il principio del pluralismo sia interno sia esterno ai mezzi di informazione ⁽⁴⁷⁾.

Un caso in cui invece il diritto ad essere informato ha costituito sempre, senza dubbio, un presupposto necessario del diritto di informare è quello del giornalista, il quale, dovendo informare per professione, ha diritto di ottenere le notizie – “materia prima” del proprio operato – dalle loro fonti ⁽⁴⁸⁾.

Vi è dunque uno stretto collegamento tra il diritto all’informazione e il diritto di cronaca, dato dall’affermazione dell’esistenza di un interesse collettivo all’informazione. La sua mancanza, infatti,

«istituzionalmente vincolato al fine informativo». Afferma: «Alla società concessionaria del servizio è logico richiedere l’offerta di un’informazione completa, obiettiva ed imparziale, subordinando la sua libertà d’informazione alla realizzazione dell’interesse pubblico [...]. / Il problema è che tale richiesta non appare tecnicamente configurabile come un diritto cui faccia da contraltare un obbligo a contenuto determinato, giudizialmente coercibile [...] Nei confronti del servizio pubblico si può e si deve ammettere dunque non un “diritto alla notizia”, ma una pretesa alla completezza ed imparzialità dell’informazione, che per sua natura può realizzarsi soltanto attraverso il controllo degli organi pubblici competenti [...]. / Nei confronti delle imprese private la pretesa ad essere informati in modo completo, obiettivo ed imparziale non può invece essere postulata, se non a patto di negare l’esistenza della libertà di informazione. / Questa regola soffre un’eccezione durante il periodo della campagna elettorale, quando la pretesa in esame si relaziona direttamente al corretto svolgimento del processo democratico».

⁽⁴⁷⁾ Per un’analisi dettagliata della citata sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2002 v. *infra* paragrafi terzo, quarto e quinto del capitolo terzo.

⁽⁴⁸⁾ Il giornalista ha quindi diritto di ottenere le notizie dalle agenzie di stampa, dalle autorità e dai privati. Cfr., in tal senso, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 1068-1069, laddove afferma che: «si deve [...] precisare che la divulgazione di notizie e d’informazioni si presenta necessaria proprio allo scopo di rendere possibile la formazione della pubblica opinione sulla quale si basa ogni libero regime. Sicché esattamente si configura, quale particolare aspetto della libertà di pensiero, accanto al diritto di informare (*jus narrandi*) quello di essere informato nel senso di pretesa sia a ricercare le informazioni, sia di riceverle. Pretesa diversamente configurabile secondo il grado dell’interesse da riconoscere a chi richiede l’informazione; come in modo tipico si verifica in confronto al giornalista, per il quale la conoscenza dei fatti è condizione per l’esercizio della propria attività».

«priverebbe i cittadini della libertà di decidere a ragion veduta intorno ai problemi che più li interessano» ⁽⁴⁹⁾.

Per cronaca, secondo una celebre definizione, si intende «la narrazione dei fatti senza sistemazione scientifica dei medesimi e sulla base di un mero criterio di successione temporale» ⁽⁵⁰⁾.

Tale diritto – ovvero lo *ius narrandi* ⁽⁵¹⁾ - trova la propria garanzia nella libertà costituzionale della manifestazione del pensiero ed, in particolare, nel comma 5 della citata disposizione costituzionale, laddove si prevede la possibilità che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica come elemento utile alla valutazione sull'attendibilità delle fonti giornalistiche ⁽⁵²⁾. Infatti, «conoscendo la provenienza dei finanziamenti può essere [...] individuato il colore politico di chi diffonde le notizie, e quindi la

⁽⁴⁹⁾ N. JAEGER, *Il diritto della collettività alla informazione attraverso la stampa*, in *Justitia*, 1959, pp. 372-377. Dal verso opposto, cfr. P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 32, il quale evidenzia anche le problematiche sottese all'opposizione legittima del segreto e della sua forza paralizzante sul diritto all'informazione.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. P. NUVOLONE, *Cronaca (Libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 421. Sul diritto di cronaca, *ex multis*, cfr., anche, G. E. VIGEVANI, *Il diritto di cronaca e di critica*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 47-65.

⁽⁵¹⁾ P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 34.

⁽⁵²⁾ Si rinvia a quanto affermato *supra* al paragrafo 3 ed, in particolar modo, alla nota 37 circa il pensiero illuminato di Costantino Mortati, al quale è da riconoscere il merito della formulazione definitiva dell'attuale comma 5 dell'art. 21 Cost., a seguito della presentazione in Assemblea costituente di un emendamento in proposito. Cfr., altresì, S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 203 laddove, ragionando sulla *ratio* dell'art. 21, comma 5, Cost., afferma che essa siede nella possibilità di avere «il modo di pesare il valore delle notizie e di valutare la loro attendibilità».

In generale sulla libertà di stampa cfr. P. COSTANZO, *Stampa (libertà di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Torino, Utet, 1999, pp. 525-549; U. DE SIERVO, *Stampa (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 577-633; G. A. VENEZIANO, *Stampa. I) Libertà di stampa*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXIV, Roma, Treccani, 1989. Su libertà di stampa e diritto all'informazione cfr. A. BALDASSARRE, *Libertà di stampa e diritto all'informazione nelle democrazie contemporanee (con particolare riguardo a Francia, RFT e USA)*, in *Politica del diritto*, 1956, pp. 579-605.

probabilità che esse siano deformate o esagerate in un modo o in un altro» ⁽⁵³⁾. Dal riconoscimento della garanzia delle condizioni “utili” segue logicamente l’inevitabile riconoscimento delle condizioni “necessarie”, ovverosia la piena garanzia del diritto ad informare liberamente che corrisponde ad affermare il pieno riconoscimento del diritto di cronaca ⁽⁵⁴⁾.

Tale ragionamento, oggi ormai pacifico, è stato in passato oggetto di dibattito in dottrina. Alcuni non ritenevano esistente un generale diritto di cronaca, ma un diritto di libertà configurabile solo se riguardante alcune materie «privilegiate», ovverosia la politica, l’arte e la religione ⁽⁵⁵⁾. Altra dottrina faceva giustamente notare che, oltre alle cosiddette materie privilegiate, la Costituzione afferma espressamente la libertà di manifestare liberamente il proprio pensiero e che l’art. 21 Cost. «non pone limitazione alcuna al contenuto di quel pensiero che si può liberamente manifestare» ⁽⁵⁶⁾.

In ogni caso si può concordare con chi ha definito la cronaca come «la fotografia della vita di ogni giorno di una piccola o grande comunità» ⁽⁵⁷⁾. Affermando ciò non si vuole fuggire dal problema di chi ritiene si debba distinguere i fatti dai commenti e dalle opinioni che fanno da contorno ai fatti stessi. Anche le opinioni, secondo la maggior parte della dottrina, devono essere considerate manifestazioni del pensiero poiché chi compie informazione rimane comunque condizionato dalla propria personalità nella narrazione dei fatti, che è pur sempre soggettiva ⁽⁵⁸⁾. Infatti, citando un autorevole

⁽⁵³⁾ Cfr. S. FOIS, *op. cit.*, p. 203

⁽⁵⁴⁾ Cfr. S. FOIS, *op. cit.*, pp. 203-204.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. G. DELITALA, *I limiti giuridici della libertà di stampa*, in *Justitia*, 1959, p. 383.

⁽⁵⁶⁾ P. NUVOLONE, *Cronaca (Libertà di)*, *op. cit.*, pp. 421-422.

⁽⁵⁷⁾ P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 34.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. S. FOIS, *Informazione e diritti costituzionali*, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2000, p. 259. L’A. afferma che «ogni manifestazione informativa è di per se stessa, inevitabilmente ed intrinsecamente, in qualche modo “tendenziosa” nel senso etimologico del termine, per cui essa nasce e si esprime con l’impronta delle motivazioni e degli scopi propri del soggetto che le pone in essere». Cfr., anche, V. CRISAFULLI, *In tema di limiti alla cronaca*

costituzionalista, «le opinioni si formano sui fatti e non potrebbe esservi circolazione delle idee se non vi fosse del pari circolazione delle notizie»⁽⁵⁹⁾.

L'equiparazione tra libertà d'informazione e di manifestazione del pensiero è stata affermata anche dalla Corte costituzionale in molte decisioni⁽⁶⁰⁾. In una di queste la Consulta, per fugare ogni dubbio sul naturale collegamento tra le due libertà citate, afferma a chiare lettere di avere «sempre inteso l'informazione in senso lato ed onnicomprensivo, così da includervi qualsiasi messaggio televisivo, vuoi informativo, vuoi culturale, vuoi comunque suscettibile di incidere sulla pubblica opinione». Sebbene la Corte abbia affrontato in quel caso una problematica sottesa ad un messaggio televisivo, il ragionamento svolto porta sicuramente ad interpretare tale affermazione in senso estensivo ed a ricondurla, dunque, a qualsiasi tipo di messaggio⁽⁶¹⁾.

giudiziaria, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 244-251, in cui afferma che «le opinioni si formano sui fatti e non potrebbe esservi circolazione delle idee se non vi fosse del pari circolazione delle notizie». Cfr., altresì, C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 4, laddove afferma: «il vero è che pur la dichiarazione di esistenza di un fatto è manifestazione di un pensiero, di uno stato d'animo relativo a tale esistenza [...] e che le affermazioni di scienza, come manifestazione della opinione di conoscere o non conoscere un fatto, sono garantite dall'art. 21». Cfr., infine, P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, Utet, 1993, pp. 332-333, laddove sostiene che le notizie sono facilmente riconducibili alle opinioni. Si rinvia inoltre, *supra*, nota 41, M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, op. cit., p. 614.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. V. CRISAFULLI, *Problematica della «libertà d'informazione»*, in *Il Politico*, 1964, pp. 287.

⁽⁶⁰⁾ Cfr., *ex multis*, le decisioni della Corte costituzionale n. 25 del 1965, n. 68 del 1965, n. 172 del 1972, n. 94 del 1977, n. 1 del 1981, n. 16 del 1981, n. 826 del 1988 e n. 348 del 1990. In quest'ultima decisione la Consulta afferma, tra l'altro, che l'«informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi (libertà di informare e diritto ad essere informati)» è «condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico».

⁽⁶¹⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 826 del 1988. In particolare, il punto n. 21 del *Considerato in diritto*.

Il diritto di cronaca è stato oggetto di numerosissime pronunce giurisprudenziali che hanno portato all'affermazione del legittimo esercizio di tale diritto «soltanto qualora vengano dal cronista rispettate le seguenti condizioni: a) che la notizia sia vera; b) che esista un interesse pubblico alla conoscenza dei fatti riferiti in relazione alla loro attualità ed utilità sociale; c) che l'informazione venga mantenuta nei giusti limiti della serena obiettività»⁽⁶²⁾.

Se la cronaca è stata definita come il diritto a trasmettere notizie e riferire pensieri anche altrui, la critica, invece, deve essere definita come qualsiasi forma di «dissenso razionale e motivato rispetto alle idee e ai comportamenti altrui»⁽⁶³⁾.

⁽⁶²⁾ Cfr. la c.d. “sentenza del decalogo”: Cass., sez. I, 18 ottobre 1984, n. 5259, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, pp. 2623-2642, con commento di F. MARZANO, *Professione giornalistica e responsabilità civile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, pp. 2624-2642.

Per quanto riguarda la cronaca giornalistica e le problematiche ad essa sottese, cfr. Cass, sez. V pen., 18.04.2012, n. 15004; Cass., sez. III civ., 19.11.2010, n. 23468; Cass., sez. V pen., 01.02.2011, n. 3674. Cfr. C. MELZI D'ERIL e G. E. VIGEVANI, *Lo scarso rilievo e la poca visibilità dello scritto dovrebbero ridurre i doveri di controllo del vertice*, in *Guida al Diritto*, 2012, n. 22, pp. 31-33. Cfr., inoltre, G. E. VIGEVANI, *Non tutte le inesattezze del resoconto giornalistico conferiscono all'articolo un carattere diffamatorio. Il giudice deve valutare se la discrasia ha la capacità di offendere l'altrui reputazione*, in *Guida al Diritto*, 2011, n. 6, pp. 83-87, nonché ID., *Un'interpretazione che limita la libertà di informare e svilisce il ruolo svolto dal giornalismo d'inchiesta*, in *Guida al Diritto*, 2011, n. 12, pp. 17-19.

In generale sulla professione del giornalista cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Giornalismo e Costituzione*, Padova, Cedam, 1988; C. MALAVENDA, C. MELZI D'ERIL e G. E. VIGEVANI, *Le regole dei giornalisti. Istruzioni per un mestiere pericoloso*, Bologna, Il Mulino, 2012; S. FOIS, *Giornalisti (ordine dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 706-726; A. PAJNO, *Giornalisti e pubblicisti (disciplina professionale, rapporto di lavoro e previdenza sociale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VII, Torino, Utet, 1991, pp. 175-195.

⁽⁶³⁾ Cfr. A. BEVERE e A. CERRI, *Il diritto di informazione e i diritti della persona*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 243. Sul punto, cfr., anche, A. PACE e F. PETRANGELI, *Cronaca e critica (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, p. 319. Sul diritto di critica, cfr., anche, G. E. VIGEVANI, *Il diritto di cronaca e di critica*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 47-65.

Le considerazioni di carattere generale svolte sul diritto di cronaca sono valide, a maggior ragione, anche per quanto riguarda la libertà di critica. Infatti, se si è dimostrato che non può sussistere differenza tra fatti ed opinioni ai fini di ricondurre le stesse sotto la medesima tutela costituzionale, non possono esservi dubbi nel classificare la critica (che è certamente espressione di opinioni) tra i diritti compresi nell'alveo della libertà di manifestazione del pensiero ⁽⁶⁴⁾.

L'oggetto su cui svolgere l'opinione critica deve comunque essere un fatto reale. In caso contrario, infatti, non ci troveremmo nell'ambito del diritto di critica, bensì in quello dell'opera di fantasia. Di conseguenza, il requisito della verità è richiesto tendenzialmente negli stessi termini sia per il diritto di critica sia per quello di cronaca ⁽⁶⁵⁾. È critica legittima solo quella che rispetta la verità dei fatti, in caso contrario essa può facilmente sfociare in offesa all'altrui reputazione ⁽⁶⁶⁾. Sotto quest'ultimo profilo, però, vi è da compiere una precisazione riguardante la critica politica che è da ritenersi legittima anche quando da essa può derivare una offesa all'altrui onore purché ricorrano i requisiti della verità, continenza e pertinenza ⁽⁶⁷⁾.

⁽⁶⁴⁾ Cfr., sul punto, A. PACE, in A. PACE e M. MANETTI, *Art. 21, La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma Zanichelli, , 2006, p. 339.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. A. BEVERE e A. CERRI, *Il diritto di informazione e i diritti della persona*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 245, laddove, con specifico riguardo alla critica politica, affermano che «l'esimente del diritto di critica politica, nel delitto di diffamazione, ricorre nel caso in cui i fatti pubblicati siano specifici, veri, quantomeno putativamente, ed esista un interesse della collettività alla conoscenza dei fatti relativi». Cfr., inoltre, A. PACE e F. PETRANGELI, *Cronaca e critica (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 319-320; E. MUSCO, *Stampa (diritto penale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 633-651; A. NAPPI, *Ingiuria e diffamazione*, in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, Treccani, 1989, p. 8.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. Cass., sez. I pen., 12 gennaio 1996, in *La giustizia penale*, 1996, p. 547-550. La Cassazione afferma: «costituisce causa di giustificazione soltanto la critica che rispetti la verità dei fatti, e non anche quella che si sviluppi attraverso l'arbitrario inserimento di circostanze non vere, dato che, in questo caso, la critica diviene un mero pretesto per offendere l'altrui reputazione».

⁽⁶⁷⁾ Cfr., sul punto, Cass., sez. V pen., 18 gennaio 1991, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992, pp. 414-415. La Cassazione ha dovuto stabilire se rientrasse nel corretto esercizio del diritto di critica politica l'accusa ad

La critica, però, fondandosi sull'espressione di un giudizio o di un'opinione, non può essere sottoposta a valutazioni di oggettività nei medesimi termini della cronaca ⁽⁶⁸⁾.

5. *La libertà di satira nell'ordinamento italiano*

Sotto il *nomen* «satira» sono generalmente ricondotte tutte le manifestazioni del pensiero che hanno lo scopo di suscitare ilarità in coloro i quali riceveranno il pungente messaggio oggetto dell'opera satirica. Queste sono poi distinte tra loro dalla varietà delle forme espressive con le quali essa si realizza – ovverosia una commedia, una rappresentazione cinematografica o televisiva, una vignetta, un articolo – nonché dalla specificità dei fini ulteriori che l'autore vuole perseguire ⁽⁶⁹⁾. Proprio in riferimento a quest'ultimo profilo, trova

un Sindaco di aver – letteralmente - «dolosamente congelato» una lottizzazione. La Suprema Corte dopo aver rammentato che «il diritto di critica politica può essere esercitato anche quando ne derivi una lesione all'altrui reputazione a condizione: a) che la notizia pubblicata sia vera o quanto meno seriamente accertata; b) che esista un interesse sociale alla conoscenza dei fatti divulgati; c) che sia rispettato il limite della continenza con civiltà di linguaggio anche nella vivacità e asprezza della vis polemica» non ravvisa, nel caso in esame, la sussistenza di un legittimo diritto di critica politica. Infatti, secondo la Cassazione non vi è «alcuna prova della oggettività del fatto divulgato (illegittimità del congelamento del piano di lottizzazione in cui era interessato il ricorrente) e, ancora di più, non risulta rispettato l'obbligo della correttezza del linguaggio. Come si è visto lo stampato, travalicando il civile costume polemico, ha trasmodato in attacco consapevolmente lesivo dell'altrui onorabilità, sia per le espressioni grossolanamente volgari in esso contenute, sia per il complessivo tono derisorio e denigratorio».

⁽⁶⁸⁾ Cfr., sul punto, A. PACE e F. PETRANGELI, *Cronaca e critica (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, p. 319. Sul diritto di critica politica, cfr. G. E. VIGEVANI, *Sviluppi del diritto di critica politica, tra giudice nazionale ed europeo*, in *Percorsi costituzionali*, 2015, pp. 67-84.

⁽⁶⁹⁾ Offre una definizione di “diritto di satira” la decisione del Pret. Roma, 16 febbraio 1989, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1989, pp. 522-523. Si afferma che con l'espressione “diritto di satira” «debbono essere indicate tutte le assai varie forme di manifestazione del pensiero, aventi lontane origini storiche, accumulate dal comune intento immediato di suscitare l'ilarità nei percettori e poi differenziate dalla specificità dei fini ulteriori (la satira e caricatura “politica”; la parodia artistica; la comicità di mero intrattenimento, quella a scopi pubblicitari o commerciali etc.) e dalla varietà delle forme espressive nelle quali si realizzano (la

collocazione la satira politica – su cui si tratterà nello specifico nel

commedia teatrale e scritta – lo “schetch” cinematografico e televisivo – la vignetta e la caricatura interpretata e stampata etc.). Quanto alla vera e propria “satira o caricatura” di un singolo personaggio noto, esposto dall’autore all’ironia, allo sbeffeggiamento, alla caricatura che di esso si vuole offrire ai percettori dell’opera, essa trae ragione nel remoto quanto solido bisogno di irridere di personaggi noti e/o potenti, al quale dà soddisfazione- con i ben noti effetti liberatori – l’opera umoristica dell’artista. Ed il rapporto fondamentale tra bisogno collettivo di “irridere” e provocazione dissacrante dell’artista è talmente radicato nella storia della civiltà (ed il pensiero non può non correre ai famosi epigrammi ed alle famose commedie dell’antichità greco-romana), da esserne, non casualmente, diventato testimone dei suoi momenti più alti e, al contempo, e non casualmente, una delle poche zone franche consentite alla creatività umana anche da regimi oppressivi». Sicché, il Pretore di Roma ritiene che «non possa negarsi alla “satira” il rango di diritto soggettivo di rilevanza costituzionale, espressione di una vecchia ma vivissima esigenza collettiva di esercitare – con la risata e lo scherzo – un’elementare funzione di moderazione dei potenti, di smitizzazione ed “umanizzazione” dei famosi, di umiliazione dei protervi, una funzione, in breve, di controllo sociale anche verso il potere politico ed economico, che usa, contro gli aspetti più arroganti del potere e della notorietà, l’arma incruenta del sorriso, pervenendo [...] anche ad un miglioramento complessivo della società convulsa e preda di tensioni quale quella attuale, là dove contribuisce a ridurre gli istinti di violenza accrescendo il valore della tolleranza. / D’altro canto, se si vuole, come si deve, dare cittadinanza giuridica al diritto in questione, non può non imporsi, ai destinatari della satira, il peso – a volte non propriamente gradevole – della diffusione ironica e dissacrante della propria immagine, del proprio agire, della propria riservatezza e privatezza, tale essendo il prezzo che qualsiasi società – e vieppiù quelle che sulle comunicazioni di massa fondano il bisogno di far circolare le idee – deve imporre a chi abbia scelto la notorietà come dimensione del proprio agire. / E nel nostro ordinamento la “satira” trova garanzia e fondamento negli artt. 9, 21, 33 della Costituzione, posti a presidio delle manifestazioni del pensiero che abbiano origine nell’intento di diffondere – nelle forme più varie del messaggio artistico – una opinione su persone e vicende note ai destinatari».

Un’altra definizione di satira, in linea con quella appena citata, è contenuta nella decisione del Trib. Roma, 5 giugno 1991, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1992, pp. 64-65.

Anche Trib. Roma, 13 febbraio 1992, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1992, pp. 844-849, ed anche in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1993, p. 1122, offre una definizione di satira sostanzialmente identica a quelle appena citate.

Per una trattazione del diritto di satira, cfr. M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Il diritto di satira*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell’informazione*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 67 ss.; R. ZACCARIA, A. VALASTRO e A. ALBANESI, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, Cedam, Padova, 2013, pp. 102 ss.

prosieguo –, ovverosia quel particolare tipo di satira che ha come “bersagli” dell’opera i personaggi politici ⁽⁷⁰⁾.

La giurisprudenza ha ricondotto l’origine della satira al bisogno collettivo di irridere personaggi noti e potenti. Infatti alcune sentenze affermano che essa ha «un’elementare funzione di moderazione dei potenti, di smitizzazione ed “umanizzazione” dei famosi, di umiliazione dei protervi, una funzione, in breve, di controllo sociale anche verso il potere politico ed economico, che usa, contro gli aspetti più arroganti del potere e della notorietà, l’arma incruenta del sorriso, pervenendo [...] anche ad un miglioramento complessivo della società convulsa e preda di tensioni quale quella attuale, là dove contribuisce a ridurre gli istinti di violenza accrescendo il valore della tolleranza» ⁽⁷¹⁾.

⁽⁷⁰⁾ Oltre alla satira politica, si è soliti individuare anche, ad esempio, la satira c.d. «di costume», la satira a scopi pubblicitari o commerciali, la satira artistica. Cfr. Trib. Roma, 13 febbraio 1992, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1992, pp. 844-849, ed anche in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1993, p. 1122.

⁽⁷¹⁾ Pret. Roma, 16 febbraio 1989, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1989, p. 523. A commento della decisione si veda G. CORASANITI, *Libertà di sorriso*, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1989, pp. 536 ss.

Sulla satira come strumento per accrescere il senso della tolleranza ragiona anche, precedentemente, Pret. Roma, 22 marzo 1985, citata nella sentenza del Pretore di Roma del 16 febbraio 1989, ma rimasta inedita.

Sottolinea l’utilità sociale della satira anche Pret. Roma, 4 marzo 1989, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1989, p. 531, il quale richiamando la succitata decisione del Pret. Roma, 16 febbraio 1989, afferma come sia «innegabile [...] la funzione positiva, sdrammatizzante dell’umorismo, poiché lo scherzo, la risata, il comico, l’umoristico in genere stemperano la gravità di qualsiasi evento e di qualunque affermazione».

Cfr. Trib. Roma, 13 febbraio 1992, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1992, pp. 844-849, ed anche in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1993, p. 1123. In tale decisione viene riconosciuta alla satira «la non trascurabile funzione di moderare i potenti, smitizzare ed umanizzare i famosi, umiliare i protervi, vale a dire una funzione fondamentale di controllo sociale e di protezione contro gli eccessi del potere [...] di attenuazioni delle tensioni sociali e di tutela ed attenuazione del valore della tolleranza».

Cfr., inoltre, Cass., sez. V, 20 ottobre 1998, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1999, p. 371 in cui è sottolineato il valore culturale della satira. Infatti, secondo questa giurisprudenza «per cultura delle istituzioni deve intendersi non solo quella ufficiale, che ne implica il rispetto, ma anche la sintesi di nozioni e

Originalità e ironia, oltre a essere caratteristiche di un'opera satirica, sono – soprattutto – connotati che qualificano un'opera come artistica. Tale qualificazione è la chiave di lettura di questa problematica. Essa non è scevra di conseguenze sul piano giuridico, soprattutto con riferimento ai limiti della satira. Infatti, qualora la satira venga considerata come forma di manifestazione del pensiero, sarebbe necessario ragionare sui limiti previsti per la manifestazione di qualsiasi altro pensiero – ovverosia *in primis* al limite dato dal buon costume e a tutti gli altri limiti ricavati implicitamente –; qualora invece sia considerata forma artistica, invece, non incontrerebbe nemmeno il limite del buon costume.

Sul punto la dottrina e la giurisprudenza sono divise.

Secondo alcuni è dubbio che manifestazioni satiriche possano sempre configurare espressioni artistiche. Evidenziano, inoltre, come l'art. 33 Cost. non si ponga in contrasto con l'art. 21 nella tutela delle espressioni artistiche, ma si «raccord[i]» con esso ponendo al legislatore un obbligo di deroga al divieto di pubblicazioni contrarie al buon costume laddove si tratti di espressioni artistiche e scientifiche ⁽⁷²⁾. Qualora però si riconoscesse alla satira la possibilità di non essere sottoposta al limite del buon costume, tale esclusione non sarebbe possibile per quanto riguarda la tutela dell'onore ⁽⁷³⁾. Da ciò

sentimenti, che ne concerne il rapporto con i cittadini, e che si percepisce nella società, in un determinato momento della vita del paese. Di questa cultura, essenzialmente umorale, è libera espressione la satira politica, che mira all'ironia sino al sarcasmo e comunque all'irrisione di chi esercita un pubblico potere, in tal modo esasperando la polemica intorno alle opinioni ed ai comportamenti».

⁽⁷²⁾ Cfr., sul punto, A. PACE, in A. PACE e M. MANETTI, *Art. 21, La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli, 2006, p. 124.

⁽⁷³⁾ Cfr. Cass., sez. V pen., 18 gennaio 1991, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992, pp. 413-414. In questa decisione la Cassazione ha dovuto pronunciarsi sulla sussistenza del diritto di satira (e quindi sull'eventuale e conseguente esclusione del reato di diffamazione a mezzo stampa) riguardante un manifesto in cui ad un Sindaco venivano, tra l'altro, attribuite espressioni volgari e di pesante ironia. Sotto questo profilo la Corte d'Appello aveva ritenuto sussistente il carattere diffamatorio escludendo – contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa dell'imputato – che la generalità dei cittadini avrebbe potuto coglierne lo spirito satirico. Osserva, infatti, la Cassazione che «mettere sulla bocca di un personaggio

discenderebbe la non riconducibilità della satira alla libertà dell'arte⁽⁷⁴⁾. Altri evidenziano come l'attribuzione all'opera satirica della qualifica artistica non sia un procedimento automatico. Sicchè la riconducibilità della satira alla libertà dell'arte finirebbe col dare tutela solo alla satira «“colta” ed erudita»⁽⁷⁵⁾.

pubblico espressioni da trivio assume comunque carattere diffamatorio costituendo un attacco alla sua reputazione attraverso il discredito che un simile linguaggio comporta a chi ne faccia uso. Vuoi che esso sia stato concepito perché fosse attribuito direttamente al sindaco da qualche sprovveduto lettore del manifesto che non ne avesse avvertito il carattere palesemente ironico e scherzoso, vuoi che la finzione dell'attribuzione al sindaco fosse volutamente scoperta e avvertibile per l'ironia che traspariva da tutto il contesto. / Difatti in tema di diffamazione lo scopo o il motivo di scherzo che si manifesti, come nella specie, in modo suscettivo di ledere la reputazione altrui, non impedisce l'integrazione del reato sia sul piano materiale che su quello psichico».

Per una analisi critica della citata decisione della Cassazione, cfr. M. MANTOVANI, *Profili penalistici del diritto di satira*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992, pp. 295-296. L'Autore osserva che: «pur senza impegnarsi [...] in una definizione del diritto di satira e/o in una ricerca dei suoi fondamenti costituzionali, con i conseguenti riflessi sul terreno penalistico, questa sentenza indirettamente reclama in termini impellenti l'una e l'altra. Paradossalmente, proprio la perentorietà con cui nel caso concreto se ne è affermata la insussistenza e si è correlativamente riscontrata la lesione dell'altrui reputazione rappresenta il motivo più pressante per interrogarsi sul diritto di satira e sui risultati della sua interferenza con la tutela penale dell'onore; ciò al cospetto di una decisione che, nel privilegiare quest'ultima, fa leva su argomenti che lasciano trasparire, almeno in parte, un'indiscriminata quanto pericolosa prevalenza del principio di autorità».

Sul punto, cfr., anche, Trib. Roma, 26 giugno 1993, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1993, p. 987 laddove si precisa chiaramente che: «il diritto di satira è destinato [...] a prevalere sul confliggente diritto all'onore od alla riservatezza del soggetto preso di mira».

⁽⁷⁴⁾ Cfr., sul punto, A. PACE, in A. PACE e M. MANETTI, *Art. 21, La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli, 2006, p. 125.

⁽⁷⁵⁾ M. MANTOVANI, *Profili penalistici del diritto di satira*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992, p. 308. L'opinione di Mantovani è condivisa anche da A. PACE, in A. PACE e M. MANETTI, *Art. 21, La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna- Roma, 2006, p. 123. Dubita che tutte le manifestazioni satiriche possano essere ricondotte ad espressioni artistiche anche C. VIGLI, *Il «diritto di satira» tra licenza e censura*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992, pp. 69 ss.. Inoltre, L. DIOTALLEVI, *Diritto di satira, libertà di pensiero e l'«ambiguo» richiamo all'art. 33 Cost.*, in

Secondo altri, invece, la satira, a differenza della cronaca e della critica, è a tutti gli effetti considerata espressione artistica ⁽⁷⁶⁾, anzi, in

Giurisprudenza costituzionale, 2013, p. 1243, manifesta perplessità sul ricondurre il diritto di satira anche all'art. 33 Cost. poiché ciò «rischia di circoscriverne la portata “costituzionalmente” rilevante a quelle sole manifestazioni che siano connotate da una particolare valenza artistica».

Contra, F. RIMOLI, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1992, pp. 285 ss.

⁽⁷⁶⁾ Il riconoscimento costituzionale della satira è ricondotto anche nell'art. 33 Cost. da: Trib. Roma, 4 marzo 1989, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1989, pp. 530-531; Trib. Roma, 26 giugno 1993, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1993, p. 987; Trib. Roma, 13 febbraio 1992, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992, pp. 884 ss. ed anche in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1993, p. 1123, ove si sottolinea, tra l'altro, l'«essenziale componente artistica» della satira. Quest'ultima decisione vede i commenti di: M. DOGLIOTTI, *Al Bano, Romina, Arbore, D'Agostino: satira, privacy e massa media*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1994, p. 181, laddove l'Autore critica la qualificazione della satira come diritto tutelato costituzionalmente in forza della componente artistica della stessa poiché, così opinando, i soggetti coinvolti nella satira avrebbero difficoltà a «far valere il loro diritto all'onore, alla reputazione, alla privacy, all'identità personale [...] soprattutto per quanto è estraneo alla loro attività professionale»; L. WEISS, *Diritto costituzionale di satira o diritto di pettegolezzo?*, ivi, 1994, pp. 197-198, laddove l'Autore, ritenendo che i fatti oggetto della sentenza de quo, riguardino la vita privata dei soggetti coinvolti nella vicenda, afferma: «è certamente lecito – meglio se con un pizzico di buon gusto – carezzare con un velo d'umorismo quanto accade intorno a noi; anche noi ne ricaviamo benefici immediati – i vecchi dicevano che il riso fa buon sangue – e lontani. Ergo, la satira esageri, colorisca, ridisegni in artistica libertà fatti, persone, cose. Sì. Ma quei fatti, quelle persone, quelle cose: non le ascendenze nella povertà, non le scelte religiose sbagliate, non i dilemmi sui bilanci di famiglia o le insufficienze epatiche. A meno che non dimostri – e non lo potrà mai – come e perché questi rientrano nel rapporto fatto-satira. / Informazione, allora; un tipo di informazione, però, che per essere in difetto del principale tra i requisiti canonici, l'interesse pubblico, non può neppure aspirare al ruolo di espressione della libertà di pensiero. Non è favola raccontar fatti veri, riservati, altrui. Non è satira e non è libero pensiero: è solo incivile pettegolezzo. / E sfortunatamente – per chi vede in pericolo paradisi di facezie tanto promettenti per comari e per salotti – nessuno ha finora osato chiedere il brevetto per il diritto costituzionale di pettegolezzo». Sempre in riferimento a Trib. Roma, 13 febbraio 1992, si osservi anche il commento di E. LOPEZ, *Sui limiti di liceità del diritto di satira*, ivi, 1994, pp. 205-206, laddove svolge alcune considerazioni sulla liceità della satira, la quale però viene equiparata alla critica, con conseguenti risvolti sui suoi limiti che vengono ricondotti a quelli da osservare per un legittimo diritto di critica.

alcuni casi è evidenziata la sua «essenziale» componente artistica ⁽⁷⁷⁾. Sicchè, le modalità con cui viene espressa pongono il fondamento costituzionale della satira – quantomeno – non solo nell’articolo 21, ma anche – se non esclusivamente – nell’articolo 33 della Costituzione ⁽⁷⁸⁾.

Sicchè, il primo problema in cui si incorre è quello di individuare le caratteristiche salienti ed i limiti della satira al fine di darne una definizione giuridica il più possibile precisa, che soccorra alla più complessa operazione di individuare la tutela costituzionale della satira.

Appare infatti facilmente evidente che, a seconda del risultato raggiunto, cambi conseguentemente la disciplina applicabile alla stessa. Se si considerasse la satira come un particolare tipo di cronaca

La satira è «anche espressione artistica» secondo Cass., sez. V pen., 20 ottobre 1998, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1999, p. 371 in quanto essa «opera una rappresentazione intuitivamente simbolica che, in particolare la vignetta, propone quale metafora caricaturale».

Un forte richiamo all’art. 33 Cost. per quanto riguarda le espressioni satiriche è stato, recentemente, compiuto da Trib. Milano, sez. I civ., 30 gennaio 2012, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 1232. Su quest’ultima decisione, si veda anche il commento critico di L. DIOTALLEVI, *Diritto di satira, libertà di pensiero e l’«ambiguo» richiamo all’art. 33 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, pp. 1235 ss..

⁽⁷⁷⁾ La componente artistica è ritenuta elemento «essenziale» della satira in Trib. Roma, 5 giugno 1991, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1992, p. 65. Si afferma, infatti, che: «la satira – proprio per la sua essenziale componente artistica – non può obbedire ad alcun canone di razionalità espressiva né essere commisurata a parametri astratti di adeguatezza: anzi, la sua “razionalità” sta spesso nell’essere condotta con moduli fittizi e irrazionali e di essere scandita su sequenze di elementi “finti” o “esagerati”, al dichiarato scopo di irridere del personaggio e della vicenda».

⁽⁷⁸⁾ Cfr. M. P. VIVIANI SCHLEIN, *La satira e i suoi incerti confini*, in *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero*, Napoli, Esi, 2014, p. 667-682. L’A. rileva che la satira, quale «particolare modalità della manifestazione del pensiero, è tutelata a molti livelli» (p. 670), sottolineando anche la tutela a livello europeo (attraverso l’art. 10 della Convenzione dei diritti dell’uomo e l’art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea) e a livello più ampio attraverso l’art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani dell’ONU.

Cfr., inoltre, A. PACE e F. PETRANGELI, *Cronaca e critica (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, p. 334-335.

o di critica, alla satira dovrebbero applicarsi i criteri della verità, della pertinenza e della continenza della notizia. Se invece la stessa venisse qualificata come un qualcosa di diverso dalla critica, essa non vedrebbe tali limitazioni.

La giurisprudenza di legittimità ha avuto modo, negli anni, di individuare come caratteristiche essenziali della satira l'ironia, il sarcasmo, la dissacrazione del ruolo pubblico di alcuni protagonisti della vicenda oggetto di satira, lo "sbeffeggiamento" dei protagonisti a volte collocati in dimensione grottesca, il paradosso. Tutte caratteristiche che provocano, in definitiva, la deformazione della realtà.

Aderendo a queste tesi, ne segue che lo scopo della satira non è affatto quello di informare, bensì quello di ironizzare con originalità su fatti già noti ai più, tant'è che la stessa perderebbe la sua ragion d'essere se i percettori non conoscessero già l'oggetto dell'ironia ⁽⁷⁹⁾. Ne segue logicamente che la satira non può essere considerata un particolare tipo di cronaca ⁽⁸⁰⁾.

L'opera satirica, quindi, non può informare proprio a causa dei suoi connotati intrinseci: il fatto oggetto della satira è – e deve essere – un fatto già noto all'opinione pubblica (che quindi deve poter discernere all'interno dell'opera satirica l'elaborazione che viene effettuata sulla notizia) che viene rielaborato, con la necessaria

⁽⁷⁹⁾ Cfr. A. PACE e F. PETRANGELI, *Cronaca e critica (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, p. 335. Gli Autori evidenziano, infatti, che «la satira di per sé non veicola un contenuto informativo, ma piuttosto si riferisce a fatti già noti, che vengono commentati in maniera originale e ironica».

⁽⁸⁰⁾ Cfr., Cass., sez. III, 28.11.2008 n. 28411, secondo la quale «diversamente dalla cronaca, la satira è sottratta al parametro della verità in quanto esprime mediante il paradosso e la metafora surreale un giudizio ironico su un fatto, pur rimanendo assoggettata al limite della continenza e della funzionalità delle espressioni o delle immagini rispetto allo scopo di denuncia sociale o politica perseguito. Conseguentemente, nella formulazione del giudizio critico, possono essere utilizzate espressioni di qualsiasi tipo anche lesive della reputazione altrui, purchè siano strumentalmente collegate alla manifestazione di un dissenso ragionato dall'opinione o comportamento preso di mira e non si risolvano in un'aggressione gratuita e distruttiva dell'onore e della reputazione del soggetto interessato».

originalità, in chiave sarcastica. Ed è proprio in riferimento a queste caratteristiche che può essere risolto il dilemma del rapporto tra critica e satira: la prima ha il compito di informare l'opinione pubblica, la seconda di divertirla con amara ironia ⁽⁸¹⁾.

Sicché la satira, non potendo essere considerata una particolare forma di critica, non soggiace al parametro della verità della notizia ⁽⁸²⁾.

La liceità della satira sarebbe quindi ricondotta alla presentazione obiettivamente paradossale dei fatti, tale da svelare di essere in presenza di una «grossolana alterazione del vero» ⁽⁸³⁾. Quest'ultima, però, non deve essere tale da condurre l'osservatore della satira a ritenere erroneamente che il soggetto "colpito" dalla manifestazione satirica abbia commesso un fatto riprovevole. In altre parole, la satira

⁽⁸¹⁾ Cfr., inoltre, Trib. Roma, 5 aprile 1994, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1994, pp. 1034-1035, laddove vengono accostati – secondo chi scrive, in maniera impropria – il diritto di critica e quello di satira. Sebbene queste due manifestazioni riguardino l'espressione di opinioni, esse differiscono l'una dall'altra (come illustrato nel testo di questo capitolo). Orbene, dalla lettura del fatto posto a fondamento della lite, parrebbe più corretto qualificare lo stesso come un esercizio illecito del diritto di critica. Non vi sarebbero, infatti, nel caso in esame, quelle espressioni volte a suscitare l'ilarità dei destinatari del presunto messaggio satirico che, come precisato in precedenza, costituiscono i requisiti tipici della satira.

⁽⁸²⁾ Cfr. Cass., sez. V, 20 ottobre 1998, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1999, p. 371, laddove afferma che essendo la satira «anche espressione artistica [...] non è soggetta agli schemi razionali della verifica critica, purché attraverso la metafora pure paradossale sia comunque riconoscibile se non un fatto o un comportamento storico, l'opinione almeno presunta della persona pubblica, secondo le sue convinzioni altrimenti espresse, che per sé devono essere di interesse sociale. Pertanto può offrirne la rappresentazione surreale, purché rilevante in relazione alla notorietà della persona, assumendone connotati che sfuggono all'analisi convenzionale ed alla stessa realtà degli accadimenti, ma non astrarsene sino a fare attribuzioni non vere (in questo senso va corretto il principio di svincolo assoluto dai canoni del diritto di cronaca e di critica [...] e confermato il principio di coerenza tra dimensione pubblica del personaggio e contenuto artistico)»

⁽⁸³⁾ A. PACE, in A. PACE e M. MANETTI, *Art. 21, La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli, 2006, p. 125.

non può veicolare una notizia, poiché in tal caso essa dovrà sottostare ai citati limiti di verità, pertinenza e continenza ⁽⁸⁴⁾.

Alla satira non può trovare applicazione nemmeno il limite della continenza espressiva, proprio perchè il linguaggio simbolico e, assai frequentemente, paradossale della satira non può che essere svincolato dalla convenzionali forme espressive ⁽⁸⁵⁾ senza però, per questo motivo, arrivare ad affermare che essa possa spingersi sino al pubblico disprezzo ⁽⁸⁶⁾ ovvero al conseguente gratuito insulto ⁽⁸⁷⁾.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. Cass., sez. V pen., 18 ottobre 2012 – 31 gennaio 2013 n. 5065. Il caso riguarda una vignetta in cui oggetto della satira era un uomo politico e in cui era stata citata una società diversa da quella effettivamente coinvolta. In tal caso la Cassazione, rammentando che la satira sia incompatibile con il parametro della verità, ritiene che non possa invocarsi il diritto di satira poiché in tale vignetta era anche veicolata una notizia «assolutamente falsa». Cfr., anche, Cass., sez. V pen., 20 ottobre 1998, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1999, p. 371, laddove afferma che la satira, offrendo una ricostruzione caricaturale, «non è soggetta agli schemi razionali della verifica critica, purché attraverso la metafora pure paradossale, sia comunque riconoscibile se non un fatto o un comportamento storico, l'opinione almeno presunta della persona pubblica, secondo le sue convinzioni altrimenti espresse, che per sé devono essere di interesse sociale. Pertanto può offrirne la rappresentazione surreale, purché rilevante in relazione alla notorietà della persona, assumendone connotati che sfuggono all'analisi convenzionale ed alla stessa realtà degli accadimenti, ma non astrarne sino a fare attribuzioni non vere».

Cfr., A. BEVERE e A. CERRI, *Il diritto di informazione e i diritti della persona*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 269-273.

⁽⁸⁵⁾ Cfr., in questo senso, Cass., sez. V, 20 ottobre 1998, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1999, p. 371, in cui la Suprema Corte afferma però che la satira «al pari di ogni altra manifestazione di pensiero [...] non può superare il rispetto dei valori fondamentali, esponendo [...] al disprezzo la persona».

⁽⁸⁶⁾ Cfr., sul punto, Cass., sez. V pen., 20 ottobre 1998, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1999, p. 371. La Corte, distinguendo il diritto di satira da quelli di cronaca e critica, afferma che «sul piano della continenza, infine, il linguaggio essenzialmente simbolico e frequentemente paradossale della satira, in particolare grafica, è svincolato da forme convenzionali, onde non si può applicare il metro consueto di correttezza dell'espressione [...]. Ma, al pari di ogni altra manifestazione di pensiero, essa non può superare il rispetto dei valori fondamentali, esponendo [...] al disprezzo la persona».

⁽⁸⁷⁾ Cfr. Trib. Trento, 15 gennaio 1999, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1999, p. 402, laddove il Tribunale precisa che «deve essere chiaro che il diritto di satira, benché destinato a prevalere sul confliggente diritto all'onore e alla riservatezza del soggetto preso di mira, non può trasformarsi mai nel diritto al

Se, quindi, diritto di satira e diritto di critica hanno differente natura e differenti finalità, diversi saranno anche i limiti individuati dalla giurisprudenza. Essi possono essere divisi in due categorie: limiti interni, correlati alla collocazione oggettiva nell'ordinamento, e limiti esterni, individuabili nel numero di modalità espressive utilizzabili e, dunque, nel numero dei regimi giuridici correlati a tali modalità.

Per quanto riguarda i limiti interni è stato individuato il canone della notorietà del personaggio irriso e quello del nesso causale che deve intercorrere tra la qualità pubblica del personaggio e il contenuto comico realizzato, ovverosia, in altri termini, ai fini di un esercizio legittimo del diritto di satira vi deve essere coerenza causale tra notorietà e messaggio satirico ⁽⁸⁸⁾. Per quanto riguarda i limiti esterni, invece, essi vengono ricondotti alla scelta del modulo espressivo attraverso il quale l'autore pone in essere la sua opera ⁽⁸⁹⁾.

libero insulto. Dello stesso tenore, anche, Trib. Roma, 26 giugno 1993, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1993, p. 987.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. G. ARMATI e G. LA CUTE, *Profili penalistici delle comunicazioni di massa*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 165-167, e M. MANTOVANI, *Profili penalistici del diritto di satira*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992, p. 300 e pp. 310 ss., laddove gli Autori sottolineano con chiarezza che l'esimente del diritto di satira viene in essere solo quando l'alterazione satirica del fatto segue alla notorietà dello stesso.

Cfr., Pret. Roma, 16 febbraio 1989, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1989, p. 524 e, sulla stessa lunghezza d'onda, Trib. Roma, 5 giugno 1991, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992, p. 66 laddove afferma che sussistendo la coerenza causale tra notorietà e messaggio satirico «nessun diritto alla riservatezza od alla immagine potrà essere invocato dal soggetto colpito dagli strali satirici, posto che tale soggetto, con la volontaria ascesa sul palcoscenico della “notorietà”, avrà dovuto rinunciare ad una quota della sua riservatezza in vista dell'esercizio dell'altrui capacità artistica: ma, ripetesi, a quella quota di riservatezza che sia direttamente correlata alla reale sua “dimensione pubblica”».

⁽⁸⁹⁾ Cfr. Pret. Roma, 16 febbraio 1989, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1989, p. 525. Il Pretore afferma: «quanto ai non pochi limiti “esterni” del diritto di satira, non ne appare agevole la descrizione riassuntiva o l'enumerazione casistica posto che [...] essi sono proprii dei mezzi di diffusione della satira (rappresentazione scenica, cinematografica, televisiva, opera grafica) e dei contenuti del messaggio satirico inviato. Solo esemplificando, si può ricordare, tra i mezzi certamente illeciti, l'alterazione del nome o dell'immagine, sì da realizzare accostamenti sconci, ripugnanti o subdoli; l'attribuzione di fatti offensivi

6. *Le correlazione dell'articolo 21 con le altre disposizioni costituzionali e, in particolare, con la libertà di comunicazione interpersonale*

La centralità della libera manifestazione del pensiero si riscontra anche nel fatto che tale libertà è ravvisabile in altre disposizioni costituzionali ⁽⁹⁰⁾. Si pensi, ad esempio, alle correlazioni con la insindacabilità dei parlamentari e dei consiglieri regionali, con la libertà di riunione, di associazione – che costituiscono veicoli della libertà di manifestazione del pensiero – con le libertà sindacali e le norme sui partiti politici, nonché con la libertà religiosa ⁽⁹¹⁾.

La Costituzione italiana, inoltre, si occupa della diffusione del pensiero anche nell'articolo 15 ove offre tutela alla libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione.

Quest'ultima libertà e quella dell'articolo 21 hanno in comune – certamente – un elemento che è individuabile nella tutela

determinati o la raffigurazione di vicende reali della persona presa di mira; la propalazione di notizie destinate, per legge, a rimanere segrete, la denigrazione del prodotto dell'impresa o l'esaltazione dell'impresa concorrente, lo sbeffeggiamento di un personaggio accostato ad un competitore credibile, e così via enumerando». Cfr., inoltre, in senso analogo, Trib. Roma, 5 giugno 1991, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992, p. 66.

⁽⁹⁰⁾ La centralità della libertà di manifestazione del pensiero nella Costituzione è segnalata, *ex multis*, anche da C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1985, p. 398. L'A. afferma che: «Sebbene il titolo della Costituzione dedicato alle libertà sia aperto dalla libertà personale – ritenuta per tradizione la radice e il presupposto di tutte le altre – sembra più corretto assegnare tale priorità alla libertà di pensiero. [...] A ben guardare [...] le restrizioni della stessa libertà personale che più rendono ed hanno reso drammatico il problema della sua tutela sono quelle che colpiscono la libertà del pensiero: basti pensare alle perplessità suscitate dai c.d. reati di opinione ed alla reazione dell'attuale ordinamento nei confronti delle misure di prevenzione funzionalizzate all'eliminazione del dissenso politico». Aggiunge ancora che: «va sottolineato il valore centrale che la libertà di pensiero ha in un ordinamento democratico, al cui corretto funzionamento concorre come presupposto e condizione di ogni altro istituto».

⁽⁹¹⁾ Per una sintetica – ma precisa – trattazione delle affinità e correlazioni tra l'art. 21 e altre norme costituzionali, cfr. P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 18-23.

costituzionale della personalità del singolo, ma è altrettanto vero che vi sono alcune particolarità da evidenziare ⁽⁹²⁾. Nello specifico, autorevole dottrina precisa che l'articolo 15 offre tutela alla comunicazione interpersonale, ovverosia alla «trasmissione del pensiero fra una persona e un'altra, o comunque del pensiero indirizzato ad un numero determinato di persone, con esclusione – di regola – di qualunque terzo» ⁽⁹³⁾. Quindi, in altre parole, esclude «per principio ogni pubblicità» ⁽⁹⁴⁾.

La dottrina era solita trattare queste due libertà in maniera distinta. La situazione sembra ora cambiata a causa dello sviluppo delle tecnologie. Queste ultime, infatti, hanno prodotto una moltiplicazione dei modi e degli strumenti utilizzati per diffondere i messaggi, con la conseguente necessità, secondo alcuni, di collegare, sul piano teorico, queste nuove forme ai principi affermati dalla Costituzione. Individuare il regime giuridico applicabile alle nuove forme di comunicazione significa andare ad individuare le modalità di tutela che il legislatore deve porre in essere per garantirne l'effettivo esercizio e, conseguentemente, i limiti a cui possono essere sottoposte.

Parte della dottrina si è dunque domandata se sia più corretto oggi trattare unitariamente il tema della “libertà di comunicazione”, «da intendersi come libertà di comunicare liberamente con altri soggetti, con qualunque mezzo» ⁽⁹⁵⁾, individuando così la matrice comune sottesa alla libertà di comunicazione e a quella di manifestazione del pensiero. In tal modo, secondo tale dottrina, operando una lettura combinata delle due citate disposizioni costituzionali, si andrebbe a delineare un quadro organico ed omogeneo di tutte le espressioni

⁽⁹²⁾ Cfr., S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 14.

⁽⁹³⁾ La chiara definizione è di P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 19.

⁽⁹⁴⁾ Questa espressione è di S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, op. cit., p. 15.

⁽⁹⁵⁾ P. CARETTI, *Comunicazione e informazione*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 219.

comunicative per ridurre la «zona grigia» tra le due libertà ⁽⁹⁶⁾. Questa nuova classificazione richiede che il grado di tutela sia individuato in base alle modalità di espressione e non più in base alla natura delle stesse ⁽⁹⁷⁾.

Altra autorevole dottrina, però, si discosta da questa teoria sostenendo, invece, che, indipendentemente dal mezzo utilizzato, si applicherà la tutela dell'art. 15 Cost. se il soggetto comunica in modo che sia garantita la propria riservatezza in modo obiettivamente ragionevole, mentre si applicherà l'art. 21 qualora il soggetto esternalizzi il proprio messaggio, consapevole che lo stesso potrà non rimanere riservato ⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁶⁾ Sul punto si rinvia alle riflessioni svolte da A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie. Inquadramento costituzionale e prospettive di tutela delle nuove forme di comunicazione interpersonale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 80, laddove afferma che: «la disponibilità dei nuovi sistemi di comunicazione e di diffusione del pensiero impone di rivedere l'oggetto e i criteri distintivi degli artt. 15 e 21 Cost., ridisegnando una linea di confine che riduca la zona grigia determinatasi tra le due norme». Più nello specifico, cfr. anche quanto affermato dall'A. alle pp. 143 ss. dell'opera appena citata. Cfr., anche, P. CARETTI, *Comunicazione e informazione*, op. cit., p. 219, laddove l'Autore richiama la necessità di individuare una «matrice unitaria» cui riferire l'insieme delle attività di comunicazione sociale.

⁽⁹⁷⁾ P. CARETTI, *Comunicazione e informazione*, op. cit., p. 219, laddove afferma che, individuata un'unica matrice unitaria, il grado di tutela sarà differenziato «non già per la specifica natura delle diverse attività comunicative, bensì essenzialmente in ragione delle diverse modalità prescelte, e cioè della loro idoneità o meno a trasmettere messaggi destinati che si vogliono mantenere riservati».

⁽⁹⁸⁾ Cfr., A. PACE, *La libertà di manifestazione del pensiero come situazione giuridica soggettiva. I diversi aspetti della tutela costituzionale della libertà di espressione del pensiero: la differente «ratio» della libertà delle «comunicazioni riservate» e della libertà delle «manifestazioni»*, in A. PACE e M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli, 2006, p. 17-18, il quale sostiene che il discrimine tra la disciplina dell'art. 15 Cost. e quella del 21 sta nel fatto che «il primo concerne le sole comunicazioni riservate rivolte ai singoli soggetti (ovviamente) determinati e fungibili; il secondo riguarda, residualmente, tutte le espressioni «pubbliche» (ergo, non riservate) di pensiero, ancorché rivolte a destinatario determinato». Osservando che la previsione della riserva di giurisdizione solo in favore dell'art. 15 (fondata sul fatto che, attinendo la libertà di comunicazione alla sfera più intima del soggetto, essa debba avere una più intensa tutela) e della non sottoponibilità dell'art. 15 alle restrizioni previste per il 21

In ogni caso, si rammenta come altra autorevole dottrina afferma che la libertà di comunicazione *ex art. 15 Cost.* debba essere tutelata quand'anche i messaggi siano conoscibili dai terzi purché siano personalizzati, portando ad esempio una sentenza della Corte costituzionale nella quale la Consulta ha incluso in tale garanzia anche i messaggi delle radiotrasmettenti portatili di debole potenza ⁽⁹⁹⁾. A supporto di ciò tale dottrina afferma che la *ratio* della Costituzione vuole che la libertà di comunicazione non possa essere arbitrariamente limitata. Il testo dell'art. 15, infatti, tutela sia la libertà sia la segretezza delle comunicazioni e non pare sostenibile che tale espressione possa rappresentare una endiadi, facendo risultare i termini in esame nettamente distinti. La logica conseguenza di tale ragionamento, come accennato in precedenza, porta ad affermare che l'articolo 15 non tutela solo le comunicazioni idonee a rimanere segrete, ma anche qualsiasi messaggio che sia personalizzato ⁽¹⁰⁰⁾.

L'articolo 21, invece, disciplina la manifestazione del pensiero – in modo pubblico – a destinatari indifferenziati ⁽¹⁰¹⁾. C'è chi, a fronte di ciò, sottolinea l'«accentuata rilevanza sociale e, *lato sensu*, «politica» della libertà di manifestazione del pensiero ⁽¹⁰²⁾.

che presuppongono la pubblicità delle comunicazioni, l'Autore conclude affermando l'inesistenza di una «zona grigia» tra le due libertà.

⁽⁹⁹⁾ Cfr., in tal senso, Corte costituzionale n. 1030 del 1988.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr., in proposito, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, pp. 614-615. Cfr., anche, V. ITALIA, *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 61-63; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, p. 19, laddove afferma che «la corrispondenza diretta alle formazioni sociali ed ogni altra forma di comunicazione a loro diretta o da loro proveniente sono evidentemente anche esse protette dall'art. 15 C., che ne assicura la libertà e la segretezza, affidando ogni limitazione all'autorità giudiziaria».

⁽¹⁰¹⁾ A tal proposito, cfr., anche, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 1066, il quale afferma che la «le manifestazioni del pensiero esteriorizzate in modo da essere conosciute potenzialmente da tutti e destinate appunto ad una più o meno estesa pubblicità formano oggetto di una distinta libertà che trova particolare protezione nell'art. 21».

⁽¹⁰²⁾ Cfr. S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, *op. cit.*, p. 15, laddove l'Autore osserva che: «diversa impostazione richieda il problema dei limiti delle libertà costituzionali a seconda che queste tutelino la

Tali differenze fanno sì che le problematiche sottese ai limiti delle stesse debbano necessariamente avere una diversa impostazione. Con la libertà *ex art. 15 Cost.*, è tutelata, infatti, la manifestazione privata nel suo aspetto negativo, viceversa con la libertà *ex art. 21 Cost.*, si offre tutela alla esternazione nel suo aspetto positivo.

Bibliografia

§ 1

Sulle radici storico politiche della libertà di manifestazione del pensiero:

FORSSKAL P., *Pensieri sulla libertà civile* (1759), Liberilibri, Macerata, 2012;

MILTON J., *Aeropagitica - Discorso per la libertà della stampa* (1644).

Per uno studio della libertà di stampa nello Statuto albertino:

ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1931.

§ 2

Sulla Costituzione di Weimar come nuova concezione di Costituzione:

D'AMICO M. e D'ELIA G., *Diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

Sulla rigidità costituzionale:

PAGE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam, 2002;

VIVIANI SCHLEIN M. P., *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, Torino, Giappichelli, 1997.

Per una ricostruzione sistematica delle riforme fasciste e della loro incidenza, di fatto, sulla crisi dello Stato liberale in Italia:

D'AMICO M. e D'ELIA G., *Diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

Per una analisi critica e puntuale delle fonti normative poste in essere nel ventennio fascista:

BARILE P., *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975.

personalità del singolo nella sua rilevanza meramente privata, oppure nella sua rilevanza non più soltanto privata, ma per così dire, pubblica». E ancora: «Si pensi che, per ciò che riguarda l'autonomia del singolo quale è tutelata negli artt. 13, 14, 15, 16 della Costituzione, il problema di distinguere l'esercizio della libertà dall'abuso della libertà, cioè di determinare quando un atto del singolo non costituisce più godimento del diritto, ma violazione dei limiti entro i quali il diritto è riconosciuto, o non ha alcuna importanza o ne ha una del tutto secondaria».

§ 3

Sui progressi della tecnica relativamente alle manifestazioni del pensiero e sulla stampa nell'art. 21 Cost.:

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976.

Su censura e sequestro in epoca precedente all'entrata in vigore della Costituzione:

ROMANO S., *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1947.

Per un approfondimento dei temi relativi alla dipendenza dal potere esecutivo della polizia giudiziaria e, più in generale, per uno studio sulla polizia giudiziaria:

D'ELIA G., *Magistratura, polizia giudiziaria e Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 109 Cost.*, Milano, Giuffrè, 2002.

Per uno studio generale sui limiti e le restrizioni dei diritti di libertà:

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 2003;

PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998.

In generale, sui limiti alla libertà di manifestazione del pensiero:

BARILE P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953;

BARILE P., *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975;

CARETTI P., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, Il Mulino, 2013.

Per uno studio dettagliato sui limiti impliciti alla libertà di manifestazione del pensiero:

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, Cedam, 1992.

In generale, sul bilanciamento degli interessi:

JEMOLO A. C., *I problemi pratici della libertà*, Milano, Giuffrè, 1961;

PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998.

§ 4

Sulla libertà di informazione:

AA. VV., *Libertad de manifestaciòn de pensamiento y jurisprudencia constitucional*, Milano, Giuffrè, 2005;

CHIOLA C., *L'informazione nella Costituzione*, Padova, Cedam, 1973;

COSTANZO P., *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, Utet, 1993;

CRISAFULLI V., *Problematica della «libertà d'informazione»*, in *Il Politico*, 1964;

LOIODICE A., *Informazione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1971;

LUCIANI M., *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 1989;

PACE A., *Stampa, giornalismo, radiotelevisione. Problemi costituzionali e indirizzi di giurisprudenza*, Padova, Cedam, 1983;

PALADIN L. (a cura di), *La libertà di informazione*, Torino, Utet, 1979.

PALADIN L., *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quaderni costituzionali*, 1987;

Sul diritto ad informare e sul diritto ad essere informati:

ANGIOLINI V., *Manifestazione del pensiero e «libertà altrui»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995;

BARILE P., *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975;

CRISAFULLI V., *Problematica della «libertà d'informazione»*, in *Il Politico*, 1964;

ESPOSITO C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958;

FOIS S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957;

JAEGER N., *Il diritto della collettività alla informazione attraverso la stampa*, in *Justitia*, 1959;

MANETTI M., *La libertà di manifestazione del pensiero*, in NANIA R. e RIDOLA P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1952;

PACE A., *Stampa, giornalismo, radiotelevisione: problemi costituzionali e indirizzi di giurisprudenza*, Padova, Cedam, 1983.

VALASTRO A., *Art. 21*, in BIFULCO R., CELOTTO A. e OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.

In generale sulla libertà di stampa:

COSTANZO P., *Stampa (libertà di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Torino, Utet, 1999;

DE SIERVO U., *Stampa (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990;

VENEZIANO G. A., *Stampa. I) Libertà di stampa*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXIV, Roma, Treccani, 1989.

Su libertà di stampa e diritto all'informazione :

BALDASSARRE A., *Libertà di stampa e diritto all'informazione nelle democrazie contemporanee (con particolare riguardo a Francia, RFT e USA)*, in *Politica del diritto*, 1956.

Sul diritto di cronaca:

BARILE P., *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975;

COSTANZO P., *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, 1993;

CRISAFULLI V., *In tema di limiti alla cronaca giudiziaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965;

CRISAFULLI V., *Problematica della «libertà d'informazione»*, in *Il Politico*, 1964;

DELITALA G., *I limiti giuridici della libertà di stampa*, in *Justitia*, 1959;

ESPOSITO C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958;

FOIS S., *Informazione e diritti costituzionali*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2000;

FOIS S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957;

LUCIANI M., *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 1989;

NUVOLONE P., *Cronaca (Libertà di)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962;

VIGEVANI G. E., *Il diritto di cronaca e di critica*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011.

Sulla cronaca giornalistica e le problematiche ad essa sottese:

MARZANO F., *Professione giornalistica e responsabilità civile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985;

C. MELZI D'ERIL e G. E. VIGEVANI, *Lo scarso rilievo e la poca visibilità dello scritto dovrebbero ridurre i doveri di controllo del vertice*, in *Guida al Diritto*, 2012, n. 22;

G. E. VIGEVANI, *Non tutte le inesattezze del resoconto giornalistico conferiscono all'articolo un carattere diffamatorio. Il giudice deve valutare se la discrasia ha la capacità di offendere l'altrui reputazione*, in *Guida al Diritto*, 2011, n. 6;

G. E. VIGEVANI, *Un'interpretazione che limita la libertà di informare e svilisce il ruolo svolto dal giornalismo d'inchiesta*, in *Guida al Diritto*, 2011, n. 12.

In generale sulla professione del giornalista:

PEDRAZZA GORLERO M., *Giornalismo e Costituzione*, Padova, Cedam, 1988;

MALAVENDA C., MELZI D'ERIL C. e VIGEVANI G. E., *Le regole dei giornalisti. Istruzioni per un mestiere pericoloso*, Bologna, Il Mulino, 2012;

FOIS S., *Giornalisti (ordine dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, Giuffrè, 1969;

PAJNO A., *Giornalisti e pubblicisti (disciplina professionale, rapporto di lavoro e previdenza sociale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VII, Torino, Utet, 1991.

Sul diritto di critica:

BEVERE A. e CERRI A., *Il diritto di informazione e i diritti della persona*, Milano, Giuffrè, 2006;

MUSCO E., *Stampa (diritto penale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990;

NAPPI A., *Ingiuria e diffamazione*, in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, Treccani, 1989;

PACE A. e PETRANGELI F., *Cronaca e critica (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001;

PACE A., in PACE A. e MANETTI M., Art. 21, *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli, 2006;

VIGEVANI G. E., *Il diritto di cronaca e di critica*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011.

Sul diritto di critica politica:

VIGEVANI G. E., *Sviluppi del diritto di critica politica, tra giudice nazionale ed europeo*, in *Percorsi costituzionali*, 2015.

§ 5

Per una trattazione sulle correlazioni tra il diritto di satira e quelli di cronaca e critica:

PACE A. e PETRANGELI F., voce *Cronaca e critica (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001;

ZACCARIA R., VALASTRO A. e ALBANESI A., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2013.

Sul diritto di satira e sul suo fondamento costituzionale:

BALESTRA L., *La satira come forma di manifestazione del pensiero. Fondamento e limiti*, Milano, Giuffrè, 1998;

CORASANITI G., *Libertà di sorriso*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1989;

DIOTALLEVI L., *Diritto di satira, libertà di pensiero e l'«ambiguo» richiamo all'art. 33 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013;

PACE A., in PACE A. e MANETTI M., Art. 21, *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli, 2006;

RIMOLI F., *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1992;

VIVIANI SCHLEIN M. P., *Il diritto di satira*, in AA. VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011;

VIVIANI SCHLEIN M. P., *La satira e i suoi incerti confini*, in *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero*, Napoli, Esi, 2014.

Sulle correlazioni della satira con il diritto penale:

ARMATI G. e LA CUTE G., *Profili penalistici delle comunicazioni di massa*, Milano, Giuffrè, 1987;

MANTOVANI M., *Profili penalistici del diritto di satira*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992.

Sui limiti del diritto di satira:

BEVERE A. e CERRI A., *Il diritto di informazione e i diritti della persona*, Milano, Giuffrè, 2006;

DOGLIOTTI M., *Al Bano, Romina, Arbore, D'Agostino: satira, privacy e massa media*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1994;

LOPEZ E., *Sui limiti di liceità del diritto di satira*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1994;

VIGLI C., *Il «diritto di satira» tra licenza e censura*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992;

WEISS L., *Diritto costituzionale di satira o diritto di pettegolezzo?*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1994.

§ 6

Sulla centralità della libertà di manifestazione del pensiero nella Costituzione:

LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1985.

Sulle correlazioni tra l'art. 21 e l'art. 15 Cost.:

BARILE P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953;

BARILE P., *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975;

CARETTI P., *Comunicazione e informazione*, in *Enciclopedia del diritto, Annali I*, Milano, Giuffrè, 2007;

FOIS S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957;

ITALIA V., *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, Milano, Giuffrè, 1963;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1952;

PACE A., *La libertà di manifestazione del pensiero come situazione giuridica soggettiva. I diversi aspetti della tutela costituzionale della libertà di espressione del pensiero: la differente «ratio» della libertà delle «comunicazioni riservate» e della*

libertà delle «manifestazioni», in PACE A. e MANETTI M., *Art. 21, La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli, 2006;

PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998;

VALASTRO A., *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie. Inquadramento costituzionale e prospettive di tutela delle nuove forme di comunicazione interpersonale*, Milano, Giuffrè, 2001.

Giurisprudenza

§ 2

Sulla censura:

Corte costituzionale n. 159 del 1970;

Corte costituzionale n. 93 del 1972.

§ 3

Sul buon costume:

Corte costituzionale n. 49 del 1971;

Corte costituzionale n. 9 del 1965;

Corte costituzionale n. 368 del 1992.

§ 4

Sul diritto ad essere informati:

Corte costituzionale n. 105 del 1972.

Sul principio del pluralismo interno ed esterno:

Corte costituzionale n. 155 del 2002.

Sull'equiparazione tra libertà di informazione e di manifestazione del pensiero:

Corte costituzionale n. 25 del 1965;

Corte costituzionale n. 68 del 1965;

Corte costituzionale n. 172 del 1972;

Corte costituzionale n. 94 del 1977;

Corte costituzionale n. 1 del 1981;

Corte costituzionale n. 16 del 1981;

Corte costituzionale n. 826 del 1988;

Corte costituzionale n. 348 del 1990.

Sui limiti alla cronaca giornalistica:

Cass., sez. I, 18 ottobre 1984, n. 5259, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985.

Sulla cronaca giornalistica e le problematiche ad essa sottese:

Cass., sez. V pen., 18.04.2012, n. 15004;

Cass., sez. III civ., 19.11.2010, n. 23468;

Cass., sez. V pen., 01.02.2011, n. 3674.

Sul diritto di critica:

Cass., sez. I pen., 12 gennaio 1996, in *La giustizia penale*, 1996;

Cass., sez. V pen., 18 gennaio 1991, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992.

§ 5

Sul diritto di satira:

Cass., sez. III, 28 novembre 2008, n. 28411;

Cass., sez. V pen., 18 gennaio 1991, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992;

Cass., sez. V pen., 18 ottobre 2012 – 31 gennaio 2013 n. 5065;

Cass., sez. V, 20 ottobre 1998, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1999;

Pret. Roma, 16 febbraio 1989, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1989;

Pret. Roma, 22 marzo 1985, citata nella sentenza del Pretore di Roma del 16 febbraio 1989, ma rimasta inedita;

Pret. Roma, 4 marzo 1989, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1989;

Trib. Milano, sez. I civ., 30 gennaio 2012, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013;

Trib. Roma, 13 febbraio 1992, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992;

Trib. Roma, 26 giugno 1993, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1993;

Trib. Roma, 4 marzo 1989, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1989;

Trib. Roma, 5 aprile 1994, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1994;

Trib. Roma, 5 giugno 1991, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992;

Trib. Trento, 15 gennaio 1999, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1999.

§ 6

Sulla libertà di comunicazione ex art. 15 Cost.:

Corte costituzionale n. 1030 del 1988.

CAPITOLO SECONDO

I PRINCIPII FONDAMENTALI DELLA LIBERTÀ DI COMUNICAZIONE POLITICA

SOMMARIO: 1. Il legame tra la libertà di manifestazione del pensiero e la forma di Stato. - 2. I principii di consapevolezza e genuinità del voto come elementi centrali della libertà di comunicazione politica. - 3. (segue): la genuinità del voto in relazione alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità. - 4. La personalizzazione del potere e i suoi riflessi sulla legislazione in materia elettorale: un breve *excursus*.

1. Il legame tra la libertà di manifestazione del pensiero e la forma di Stato

La libertà di manifestazione del pensiero è stata definita dalla Corte costituzionale come «pietra angolare dell'ordine democratico» delineato dalla Costituzione ⁽¹⁰³⁾. La Consulta ha sottolineato, altresì, che essa è «tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle anzi 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» ⁽¹⁰⁴⁾.

Anche autorevole dottrina ha evidenziato il valore centrale della libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento democratico poiché concorre al suo corretto funzionamento «come presupposto e condizione di ogni altro istituto» ⁽¹⁰⁵⁾.

La libertà di manifestazione del pensiero deve essere, quindi, qualificata tra i diritti inviolabili dell'uomo ai sensi di quanto disposto

⁽¹⁰³⁾ Corte costituzionale n. 84 del 1968.

⁽¹⁰⁴⁾ Corte costituzionale n. 9 del 1965.

⁽¹⁰⁵⁾ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1985, p. 398.

dall'art. 2 della Costituzione con le relative conseguenze giuridiche, ovverosia l'efficacia della norma anche nei confronti dei privati – pacificamente riconosciuta dalla dottrina – ⁽¹⁰⁶⁾ e l'impossibilità di sopprimere tale libertà dalla Carta costituzionale ⁽¹⁰⁷⁾.

Affermare l'insopprimibilità della libertà di manifestazione del pensiero non comporta l'illegittimità di limiti alla medesima. I limiti possono essere posti, ma – affinché siano legittimi – devono essere fondati su disposizioni costituzionali vigenti e non semplicemente dedotti in modo implicito dalla natura del diritto.

Tale tesi è condivisa dalla Consulta, la quale, nell'affermare la legittimità costituzionale di limiti alla manifestazione del pensiero, si è sempre preoccupata di individuare con precisione il fondamento costituzionale di tali limitazioni, un fondamento quindi che trova nella positività la propria caratteristica peculiare ⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰⁶⁾ Sul punto, cfr. Corte costituzionale n. 122 del 1970. Tra i primi sostenitori dell'efficacia dell'art. 21 Cost. anche nei confronti dei soggetti privati si confronti P. BARILE, *Il soggetto privato nella costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, p. 241, laddove afferma che: «Le situazioni soggettive possono essere oggetto di lesione anche da parte di soggetti privati». Nelle pagine seguenti dell'opera citata l'A. offre la dimostrazione del suo postulato che definisce, sempre a p. 241, «del resto di per sé ovvio». Cfr., anche, C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 29, laddove l'A., nella nota 61, afferma che: «libertà e diritti garantiti dalla Costituzione non sono riconosciuti verso le sole autorità, ma anche verso i privati, che la libertà di manifestazione del pensiero non vale solo contro le limitazioni provenienti dall'alto o dalle autorità, ma anche dal basso». Cfr., infine, S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 14, laddove l'A., nella nota 11, aderisce alle critiche di un altro esponente della dottrina [ovverosia S. GALEOTTI, *La libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1953] «contro coloro che non accettano il valore *erga omnes* dei diritti di libertà».

⁽¹⁰⁷⁾ È doveroso precisare che affermare l'insopprimibilità di una libertà costituzionale non equivale a sostenere la non modificabilità della stessa: il testo attuale dell'art. 21 della costituzione può, infatti, essere emendato, a condizione che le modifiche non comportino un sostanziale, ma non dichiarato, «svuotamento» del diritto stesso. Ciò è dovuto alla natura della libertà in esame, da annoverare tra le caratteristiche essenziali della forma repubblicana. Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 2003, pp. 41 ss.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr., *ex multis*, Corte costituzionale n. 9 del 1965, n. 120 del 1968, n. 38 del 1973, n. 11 del 1974, n. 106 del 1974, n. 123 del 1976 e n. 16 del 1981.

Alla luce di quanto esposto, autorevole dottrina deduce che la libertà di manifestazione del pensiero è il fondamento della democraticità dello Stato e non viceversa. Sicché, la libertà di manifestazione del pensiero per finalità politiche non avrebbe una tutela privilegiata rispetto a quella di diverso contenuto poiché il grado di democraticità di un sistema si misurerebbe non solo sulla presenza della possibilità di esercitare i diritti politici (e manifestare quindi il proprio pensiero politico), ma anche con la manifestazione di un pensiero di diversa natura. Altri fattori, infatti, – quali l'arte, la scienza, l'istruzione – concorrono a formare la coscienza del cittadino consapevole, il quale è anch'esso elemento essenziale per l'esistenza di una vera democrazia ⁽¹⁰⁹⁾.

È pur vero, però, che la giurisprudenza ha riconosciuto un trattamento privilegiato – non condiviso pienamente da una parte della dottrina – alla critica e alla satira politica ⁽¹¹⁰⁾.

Le considerazioni svolte sulla esistenza o meno di una categoria privilegiata di manifestazione del pensiero non riguardano però la disciplina dei mezzi ⁽¹¹¹⁾. La Consulta, infatti, ha ritenuto costituzionalmente legittimo che il legislatore dettasse norme che salvaguardassero la parità dei candidati durante la campagna elettorale, affinché la democraticità del sistema non fosse alterata da situazioni economiche o politiche di svantaggio. Ciò non è configurabile come limite alla manifestazione del pensiero, bensì

⁽¹⁰⁹⁾ Sul punto, cfr. A. PACE, *La libertà di manifestazione come diritto inviolabile e insopprimibile. Natura del diritto e fondamento costituzionale dei limiti. Libertà di manifestazione e regime democratico*, in A. PACE e M. MANETTI, Art. 21. *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, pp. 43-44.

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. le considerazioni svolte *supra* nei paragrafi quarto e quinto del capitolo primo.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. A. PACE, *La libertà di manifestazione come diritto inviolabile e insopprimibile. Natura del diritto e fondamento costituzionale dei limiti. Libertà di manifestazione e regime democratico*, in A. PACE e M. MANETTI, Art. 21. *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, p. 44 ed in particolare la nota n. 19.

come garanzia alla stessa: tutti devono potersi esprimere in condizione di parità in momenti decisivi per la vita di uno Stato democratico come quelli pre-elettorali. Tutto ciò al fine di porre l'elettore in condizioni di compiere una scelta consapevole che si sostanzia nel diritto dello stesso di conoscere le opinioni di ciascun candidato. È necessario, quindi, porre limiti affinché tutti possano avere i mezzi e i tempi necessari per far sì che ciò avvenga ⁽¹¹²⁾.

Vi è da chiedersi, inoltre, se la democraticità del sistema non richieda una disciplina dei mezzi – e quindi dei relativi limiti – anche nel periodo “ordinario”, ovverosia nel periodo in cui non si è in campagna elettorale.

Non è vero quindi che la manifestazione del pensiero è limitata in forza dell'affermazione del principio democratico, bensì è proprio il principio democratico che, legittimando alcune limitazioni, permette a tutti di avere le pari opportunità di esprimersi – a maggior ragione in momenti particolari della vita dello Stato – e che, quindi, nessuno possa manifestare il proprio pensiero a scapito dell'altrui silenzio – di fatto – forzoso.

Ecco il cuore della libertà di comunicazione politica.

⁽¹¹²⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 48 del 1964. Sebbene l'argomento della campagna elettorale e dei limiti alla comunicazione politica in tale periodo saranno trattati ampiamente nel capitolo terzo, si anticipa che per un commento critico alla citata sentenza della Consulta si rinvia a S. FOIS, *Propaganda elettorale e mezzi di diffusione del pensiero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 954 ss.. L'Autore critica non tanto la decisione in sé, ma soprattutto la motivazione attraverso la quale la Corte è giunta alla dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale. Sostiene, infatti, che la giustificazione della disciplina della propaganda elettorale poteva essere trovata altrove, ovverosia in «un generale potere della legge a disporre delle superfici e degli spazi comunque utilizzabili a fini di diffusione del pensiero in luogo pubblico» e non invece in «quello indiscriminato ed indeterminato affermato dalla Corte».

2. *I principii di consapevolezza e genuinità del voto come elementi centrali della libertà di comunicazione politica.*

La democraticità del sistema trova concreta attuazione nel voto che, ai sensi dell'art. 48, comma 2, Cost. è «personale ed eguale, libero e segreto».

“Personale” poiché ciascun elettore deve esprimere personalmente il proprio voto non potendo ricorrere all'istituto della delega per l'assolvimento di tale dovere civico ⁽¹¹³⁾.

“Egual” poiché il voto di ciascun elettore vale come quello di qualunque altro ⁽¹¹⁴⁾; sicché si deduce il divieto del voto multiplo e di quello plurimo ⁽¹¹⁵⁾. Dall'eguaglianza del voto, secondo la Corte costituzionale, non si deve però ricavare l'assunto secondo il quale

⁽¹¹³⁾ Fanno eccezione ovviamente i casi in cui l'elettore, a causa di menomazioni fisiche, richieda la presenza di un accompagnatore al fine di poter concretamente riuscire ad esprimere la propria scelta attraverso il voto. Al riguardo, si veda l'art. 55 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, il quale recita: «I ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità esercitano il diritto elettorale con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, purché l'uno o l'altro sia iscritto in un qualsiasi Comune della Repubblica». Tale possibilità non lede il principio della personalità del voto quando l'elettore, pur nell'impossibilità di esprimere materialmente il voto ed essendo presente in cabina elettorale, è comunque consapevole della scelta che sta per effettuare. Da ciò si deduce che la personalità del voto deve essere letta in stretta correlazione con gli altri corollari di tale diritto ed, in particolare, con quello della libertà del voto (su cui cfr. *infra* in questo stesso paragrafo).

Per una analisi della dottrina in merito, cfr. E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI e A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, p. 969 e ss; T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984, p. 81; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975, p. 431; E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990, p. 227.

⁽¹¹⁴⁾ Cfr., in proposito, M. D'AMICO e G. D'ELIA, *Diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 275, laddove afferma che: «l'eguaglianza del voto postula che il voto di ciascuno valga quanto quello degli altri, in conformità al principio per il quale i voti si contano e non si pesano».

⁽¹¹⁵⁾ T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984, p. 82.

l'unico sistema elettorale possibile sarebbe quello proporzionale ⁽¹¹⁶⁾, bensì esclusivamente che essa debba essere intesa nel senso che gli elettori debbano esercitare il diritto di voto in condizioni di parità ⁽¹¹⁷⁾.

“Libero” ⁽¹¹⁸⁾ poiché il voto – oltre ad essere esercitato in assenza di coartazione fisica o psichica ⁽¹¹⁹⁾ – deve essere espresso consapevolmente dall'elettore alla luce di una informazione completa ⁽¹²⁰⁾ – la quale, secondo la Corte costituzionale, si concretizza allorquando vi è pluralismo delle fonti, obiettività e imparzialità

⁽¹¹⁶⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 107 del 1996 laddove afferma che: «non è leso il principio dell'eguaglianza del voto (art. 48, comma 2, della Costituzione), giacché questo esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, donde il divieto del voto multiplo o plurimo, ma non anche che il risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali (sent. nn. 39 del 1973, 6, 60 e 168 del 1963, 43 del 1961); fermo restando in ogni caso il controllo di ragionevolezza». Cfr., altresì, in senso analogo, Corte costituzionale n. 160 del 1996.

In dottrina, ritengono che la Costituzione non indichi specificamente la preferenza per un sistema elettorale di tipo proporzionale: L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 304 e ss., E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI e A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, p. 970 e ss., A. CHIMENTI, *Voto (diritto di)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, 2006, p. 6209. *Contra*: C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p. 871 ss. e M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori riuniti, 1991, p. 32.

Ritengono che il sistema elettorale proporzionale sia il più idoneo a garantire il rispetto dell'eguaglianza del voto: G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 32; M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forme di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, p. 176.

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 173 del 2005, n. 260 del 2002 e n. 429 del 1995.

⁽¹¹⁸⁾ In generale sulla libertà del voto, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, p. 433; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, p. 292.

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. F. LANCHESTER, *La propaganda elettorale e referendaria in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, p. 386 e ss..

⁽¹²⁰⁾ F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (Dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XLVI, 1993, p. 1126.

dell'informazione ⁽¹²¹⁾ – ovverosia «quando l'elettore può conoscere le radici e i frutti della propria scelta» ⁽¹²²⁾.

Infine, “segreto”. Tale requisito è da studiare in stretta correlazione con il corollario della libertà del voto, essendo il primo posto a garanzia dell'effettività del secondo ⁽¹²³⁾. Infatti, attraverso la segretezza, si attua concretamente la tutela offerta all'elettore contro le possibili pressioni che potrebbe subire da terzi ⁽¹²⁴⁾.

Alla luce delle considerazioni svolte, non si può che aderire alla tesi di chi afferma che «la democrazia è essenzialmente consapevolezza del voto» ⁽¹²⁵⁾.

Il libero esercizio della propaganda elettorale ⁽¹²⁶⁾ – momento prodromico al voto e fondamentale affinché l'elettore possa avere

⁽¹²¹⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 112 del 1993.

⁽¹²²⁾ Così, G. D'ELIA, in M. D'AMICO e G. D'ELIA, *Diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 45.

⁽¹²³⁾ Cfr. T. MARTINES, Art. 56-58, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984, p. 81, e G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà e uguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 231-232, laddove affermano che la segretezza è strumentale alla libertà del voto.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (Dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XLVI, 1993, p. 1127; E. GROSSO, Art. 48, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI e A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, p. 972; E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990, p. 228; S. FURLANI, *Elettorato attivo*, in *Novissimo digesto italiano*, VI, Torino, Utet, 1960, p. 452; M. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 4; U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 146. Cfr., inoltre, G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 617, laddove l'Autore afferma che l'«elemento della scelta può e deve assumersi come essenziale e fondamentale per la determinazione del concetto tecnico di elezioni».

Sull'introduzione del voto segreto in Italia, cfr. C. PINELLI, *Non sai che il voto è segreto? L'affermazione di un principio costituzionale e delle sue garanzie*, in *Il Politico*, 1996, p. 27-75.

⁽¹²⁵⁾ G. D'ELIA, in M. D'AMICO e G. D'ELIA, *Diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 45. L'Autore afferma: «La democrazia è essenzialmente consapevolezza del voto: in assenza della premessa mancherà necessariamente la conclusione. In assenza di un'informazione plurale, obiettiva e imparziale, è inevitabile la deriva populista dei partiti-slogan, che offendono la consapevole partecipazione democratica e vilipendono la democrazia».

⁽¹²⁶⁾ Cfr., in tal senso, E. BETTINELLI, *Propaganda elettorale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997, pp. 61-62.

elementi per la propria scelta consapevole – diventa così uno dei momenti centrali della vita democratica di uno Stato. Per questi motivi la Corte costituzionale è giunta ad affermare il principio della “genuinità” del voto e, più in generale, del procedimento elettorale ⁽¹²⁷⁾. Quando si tratta della genuinità della competizione elettorale, infatti, si distinguono due casi: uno in cui si considera l’incidenza di alcuni atti o fatti sull’esito del voto; un altro in cui, invece, la citata incidenza è correlata alle condizioni stabilite dalla legge per la partecipazione alla competizione medesima ⁽¹²⁸⁾.

Molte sono state, infatti, le occasioni in cui la Consulta si è trovata a ragionare della legittimità costituzionale di norme riguardanti la materia elettorale e, in molte di queste, ha sottolineato la centralità del voto.

Inizialmente è necessario svolgere alcune considerazioni sulla scelta terminologica operata dalla Corte. Ci si deve chiedere, cioè, se tale lemma debba intendersi come sinonimo di consapevole ovvero se al termine “genuino” debba essere attribuito un diverso significato.

Il vocabolo “genuino” si riferisce ad un qualcosa che non è stato alterato e che di conseguenza è vero, autentico, naturale ⁽¹²⁹⁾. Con il

⁽¹²⁷⁾ Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 1961.

⁽¹²⁸⁾ Cfr., in tal senso, Corte costituzionale, n. 84 del 1997, punto n. 8 del *Considerato in diritto*.

⁽¹²⁹⁾ Cfr. la definizione che il Dizionario Treccani dà al termine “genuino” in <http://www.treccani.it/vocabolario>. Cfr., inoltre, E. BETTINELLI, *Propaganda elettorale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997, p. 61. L’Autore afferma che: «ogni manifestazione umana si può definire *genuina* quando sia “autentica”, “schietta”: quando non risulti *alterata* da comportamenti altrui che con vari espedienti siano consapevolmente indirizzati a modificare la capacità di percezione, la *sensibilità* propria di ciascun individuo attraverso la deformazione (o, peggio, falsificazione) della realtà. Ove ciò accadesse, si verrebbe a creare uno stato (magari solo parziale e provvisorio) di soggezione (psicologica), cosciente o incosciente che sia. / È subito evidente che una simile situazione non sarebbe conforme a “diritto” e rappresenterebbe certamente un “ostacolo” al pieno sviluppo della persona/personalità umana, valore-obiettivo solennemente proclamato negli artt. 2 e 3, 2° co., della Costituzione». Ragiona sulla genuinità del voto: P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 368-369. Cfr., altresì, L. VESPIGIANI, *La disciplina della par condicio al vaglio della*

termine “consapevole”, dedotto dal corollario della libertà del voto, non si può ovviamente che far riferimento ad un voto che trova nella non alterazione una delle sue peculiarità. Il principio della genuinità, però, come indicato precedentemente, non si limita a tutelare la consapevolezza, ma vuole altresì prevenire l’alterazione del procedimento elettorale nel suo complesso in tutta una serie di altri casi in cui il voto dei singoli individui potrebbe essere stato espresso consapevolmente.

Al fine di apprezzare pienamente la distinzione appena formulata, può essere d’ausilio l’analisi di alcune pronunce della Corte Costituzionale.

Innanzitutto appare rilevante ai fini anzidetti la decisione n. 83 del 1992 ove la Consulta si è espressa sulla relazione intercorrente tra il principio di segretezza del voto e la genuinità dello stesso. Il caso riguardava il dubbio di legittimità costituzionale di un articolo del c.d. Testo Unico delle leggi per la composizione e l’elezione degli organi delle amministrazioni comunali ⁽¹³⁰⁾ «nella parte in cui comporta l’eliminazione delle candidature sottoscritte da un numero di elettori superiore a quello massimo prescritto dalla legge» ⁽¹³¹⁾. La Consulta dichiara la non fondatezza della questione sostenendo che tale previsione è giustificata dall’esigenza di tutelare la genuinità del procedimento elettorale. Infatti, la fase di sottoscrizione delle liste, precedente alla presentazione delle stesse, non deve costituire – specialmente nei piccoli comuni – una pre-campagna elettorale con le varie liste impegnate in una prova di forza tra di loro per dimostrare alle altre di avere più sottoscrittori (e quindi potenzialmente più elettori). Ciò, come è facilmente intuibile, provocherebbe una interferenza nella scelta dell’elettore, turbato da una indebita pressione

Corte costituzionale: una funzionalizzazione della libertà d’antenna?, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2002, pp. 779-780.

⁽¹³⁰⁾ Ovverosia: art. 30, primo comma, lettera a), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570.

⁽¹³¹⁾ Corte costituzionale n. 83 del 1992, punto n. 1 del *Considerato in diritto*.

psicologica, condizionandone il voto ed incidendo anche sulla segretezza dello stesso ⁽¹³²⁾.

La genuinità è stata posta in correlazione anche con l'eguaglianza del voto. Infatti, la Corte costituzionale, con la decisione n. 43 del 1961, dichiara la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti di una disposizione del Testo Unico contenente norme per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali ⁽¹³³⁾, nella parte in cui commina la nullità della votazione per la mancata vidimazione delle liste elettorali da parte del presidente di seggio e di due scrutatori.

La Corte osserva che il voto, ex art. 48 Cost., deve essere eguale nel senso che ad esso «i cittadini addivengono in condizioni di perfetta parità, non essendo ammesso né il voto multiplo, né il voto plurimo» ⁽¹³⁴⁾. La *ratio* della sottoscrizione di ogni pagina delle liste elettorali sta proprio nel certificare, ad opera del presidente di seggio e di due scrutatori del medesimo, che i cittadini ivi iscritti abbiano votato o non votato (e che abbiano votato una sola volta). Sicché, la Consulta non ritiene che la disposizione impugnata contrasti con la Costituzione. La sanzione della nullità – sostiene la Corte – «è, infatti, indubbiamente determinata dalla necessità, rispetto al sistema elettorale adottato, di assicurare, quanto più è possibile, mediante la rigorosa osservanza delle disposizioni della legge, la regolarità delle relative operazioni e,

⁽¹³²⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 83 del 1992, punto n. 3 del *Considerato in diritto*, laddove la Consulta afferma che: «la fissazione del numero massimo di sottoscrizioni non è diretta soltanto alla semplificazione del procedimento: essa si dà carico di esigenze di ben maggiore rilievo, in quanto rivolte a garantire la libera e genuina espressione della volontà del corpo elettorale. È infatti presente, ed è certamente fondata, la preoccupazione per cui, in mancanza di una prescrizione sul numero massimo di sottoscrizioni, potrebbero aprirsi, specie nei piccoli comuni, delle vere e proprie precompetizioni elettorali per assicurarsi il più alto numero di sottoscrittori possibile al fine di dimostrare la forza e l'influenza dell'una o dell'altra lista di candidati, ed esercitare così una indebita pressione psicologica sull'elettorato e in definitiva una forma di condizionamento del voto».

⁽¹³³⁾ Per la precisione la questione di legittimità costituzionale fu sollevata nei confronti dell'art. 53, secondo comma, del T.U. del 16 maggio 1960, n. 570.

⁽¹³⁴⁾ Corte costituzionale n. 43 del 1961, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

di riflesso, la libertà e genuinità del voto, che pure rientrano nell'ambito del precetto costituzionale»⁽¹³⁵⁾.

Nella sentenza n. 16 del 1978, la Corte individua il referendum ex art. 75 Cost. come «strumento di genuina manifestazione della volontà popolare»⁽¹³⁶⁾.

In seguito, sempre con riferimento al referendum abrogativo, la Consulta, nella sentenza n. 27 del 1981, dichiara che «il referendum nel suo significato, prima ancora che nella sua disciplina, nella sua collocazione e valore nel sistema, consiste in una scelta»⁽¹³⁷⁾. Afferma, inoltre, che l'elemento della scelta è «essenziale e fondamentale per la determinazione del concetto tecnico di referendum, come lo è nelle consultazioni popolari in genere e, quindi, anzitutto nelle elezioni»⁽¹³⁸⁾. Essendo, però, il concetto di scelta

⁽¹³⁵⁾ Corte costituzionale n. 43 del 1961, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. La consulta afferma, inoltre, che: «Gli effetti della nullità, del resto, non essendovi alcuna norma che imponga agli elettori di esprimere il voto nello stesso tempo, risulta temperata dalle disposizioni degli artt. 77 e 79 del citato T.U., le quali stabiliscono la rinnovazione anche parziale della elezione, qualora il voto degli elettori, riguardo alla votazione annullata, possa influire sul risultato elettorale. È vero, come si rileva nella deliberazione del Consiglio provinciale, che la legge per le elezioni politiche (T.U. del 30 marzo 1957, n. 361, art. 67), pur stabilendo l'obbligo della vidimazione delle liste da parte del presidente e di due scrutatori, non prevede espressamente, nel caso di inosservanza, la sanzione di nullità comminata per le elezioni comunali. Da ciò, tuttavia, non si può trarre argomento per ritenere che la sanzione di nullità, contenuta nella disposizione impugnata, sia in contrasto col precetto costituzionale. Si tratta, infatti, di un sistema diverso adottato, a questo riguardo, per le elezioni politiche, circa le quali le eventuali nullità delle operazioni elettorali non sono espressamente stabilite dalla legge, ma sono deferite al giudizio del Parlamento. A questo, infatti, in base all'art. 87 del ricordato T.U. del 1957 (applicabile anche alle elezioni per il Senato) non soltanto è riservata la convalida della elezione dei propri componenti ma anche il giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e in generale su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni elettorali o all'ufficio centrale. E si aggiunge, altresì, che i voti delle sezioni le cui operazioni siano annullate non hanno effetto». Per un commento critico della decisione della Corte costituzionale, cfr. L. ELIA, *Nullità delle operazioni elettoreali e giudizio del Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 970 e ss.

⁽¹³⁶⁾ Corte costituzionale n. 16 del 1978, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

⁽¹³⁷⁾ Corte costituzionale n. 27 del 1981, punto n. 1 del *Considerato in diritto*.

⁽¹³⁸⁾ Corte costituzionale n. 27 del 1981, punto n. 1 del *Considerato in diritto*.

intimamente legato a quello di possibilità, «se non c'è possibilità, non c'è scelta e, se non c'è scelta, come non vi sono elezioni, così non c'è referendum» ⁽¹³⁹⁾.

La Consulta svolge poi interessanti considerazioni sulle tipologie di coercizione che possono influenzare (ed alterare) la scelta dell'elettore. Afferma saggiamente che la coercizione non consiste solo nella violenza fisica – che semmai rappresenta un caso limite della stessa –, ma soprattutto nei casi di violenza morale – che non teme di definire «subdoli» ⁽¹⁴⁰⁾ – e, per quanto riguarda l'istituto referendario, nei casi di formulazione del quesito in modo né semplice – cioè essenziale –, né chiaro – cioè inconfondibile – ⁽¹⁴¹⁾. Conclude il ragionamento affermando che, «quando il quesito non risulti contrassegnato dalla semplicità, chiarezza e coerenza, è illusorio credere che la campagna referendaria valga a rendere veramente e pienamente semplice quello che è complesso, chiaro quello che è oscuro, coerente quello che è contraddittorio. Infatti, allora, la possibilità di scelta degli elettori può apparire fittizia, non essendo in realtà ad essi data altra possibilità di scelta che o esprimere un voto non genuino, o scegliere di non scegliere» ⁽¹⁴²⁾.

⁽¹³⁹⁾ Corte costituzionale n. 27 del 1981, punto n. 1 del *Considerato in diritto*.

⁽¹⁴⁰⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁴¹⁾ *Ibidem*. Afferma infatti la Corte: «Ora, la possibilità di scelta, cioè il proprium dell'istituto referendario viene meno, quando la libertà di voto dell'elettore venga coartata. Ed essa è coartata, non già solo, ovviamente, nel caso limite della violenza fisica, come in quelli, meno irreali, più subdoli e multiformi di violenza morale, ma altresì nei casi di formulazione, né semplice, né chiara. La formulazione può non essere semplice e può non essere chiara per l'eterogeneità delle domande o per la contraddizione fra la richiesta di abrogazione di una disciplina e la mancata richiesta di abrogazione di altre disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo e indissolubilmente legate a quelle che, invece, si vorrebbero sopprimere. Nelle consultazioni popolari, e perciò anche in quelle referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, la sua semplicità, cioè essenzialità, la sua chiarezza, cioè la sua inconfondibilità».

⁽¹⁴²⁾ Corte costituzionale n. 27 del 1981, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

3. (segue): la genuinità del voto in relazione alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità

La Corte è intervenuta più volte per tracciare la relazione tra la genuinità del procedimento elettorale e le cause di ineleggibilità ed incompatibilità.

Occorre precisare che l'istituto della ineleggibilità deve essere delimitato in termini più rigorosi rispetto alla semplice incompatibilità, poiché l'alterazione della genuinità del voto si concretizzerebbe soltanto al verificarsi della prima ipotesi ⁽¹⁴³⁾. Afferma, infatti, la Corte che «le cause di ineleggibilità, derogando al principio costituzionale della generalità del diritto elettorale passivo, sono di stretta interpretazione e devono comunque rigorosamente contenersi entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate. Per l'art. 51 della Costituzione, l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità l'eccezione» ⁽¹⁴⁴⁾.

In seguito la Consulta, nella decisione n. 162 del 1985, precisa che il criterio discrezionale per dichiarare l'illegittimità costituzionale di

⁽¹⁴³⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 171 del 1984, punto n. 3 del *Considerato in diritto*, laddove la Consulta afferma: «La giurisprudenza avviata dalla sentenza n. 129 del 1975 (e proseguita con la pronunce nn. 45 e 129 del 1977) tende a dare le precetto dell'art 51, primo comma, Cost., la più ampia estensione applicativa, compatibilmente con la duplice finalità di garantire lo svolgimento della competizione elettorale in condizioni di eguaglianza tra i candidati e di assicurare la autenticità o la genuinità del voto. / A tal fine il ricorso all'istituto della ineleggibilità andava delimitato in termini più rigorosi, in modo da escludere tutte le situazioni di conflitto rilevanti soltanto a seguito dell'assunzione della carica elettiva e suscettibili di essere rimosse in relazione all'effettivo esercizio dei poteri da esso derivanti. Adottando nel 1975 e nel 1977 le scelte giurisprudenziali che tendevano ad ampliare l'elettorato passivo (in precedenza conformato dal legislatore con discrezionalità ben più larga di quella consentita per l'elettorato attivo), questa Corte era certo consapevole che le ipotesi di rinuncia, di opinione e di decadenza conseguenti all'espansione della sfera delle incompatibilità si sarebbero verificate con maggior frequenza, comportando variazioni rispetto alla composizione degli organi collegiali immediatamente risultante dalle votazioni, ma ha pure ritenuto che tali situazioni non fossero comunque assimilabili a quelle che possono alterare la genuinità dei comportamenti elettorali».

⁽¹⁴⁴⁾ Corte costituzionale n. 46 del 1969, punto n. 6 del *Considerato in diritto*.

cause di ineleggibilità e di incompatibilità deve essere la constatazione dell'impossibilità che le elezioni siano svolte in condizione di parità tra i candidati ⁽¹⁴⁵⁾.

Con la sentenza n. 344 del 1993, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione dell'ineleggibilità a deputato e a senatore dei consiglieri regionali. Sottesa a tale decisione vi era la necessità di garantire l'esigenza di *par condicio* nell'esercizio dei diritti politici in tutto il territorio nazionale ⁽¹⁴⁶⁾. La Corte, nella citata sentenza, formula altresì l'auspicio: «che una legislazione, come quella vigente, ricca di incongruenze logiche e divenuta ormai anacronistica di fronte ai profondi mutamenti che lo sviluppo tecnologico e sociale ha prodotto nella comunicazione politica, sia

⁽¹⁴⁵⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 162 del 1985, punto n. 3 del *Considerato in diritto*. La Consulta afferma: «la ratio che sorregge le richiamate pronunzie di questa Corte, fin dalla sentenza n. 129 del 1975, comporta un massimo di attuazione dell'art. 51, primo comma, della Costituzione, sempreché venga salvaguardato lo svolgimento delle competizioni elettorali in condizioni di parità tra i candidati e la autenticità o genuinità del voto. Del resto, il legislatore statale, con la legge 23 aprile 1981, n. 154, si è ispirato agli stessi criteri, ampliando in larga misura l'esercizio dell'elettorato passivo mediante la trasformazione di numerose situazioni di ineleggibilità in quelle meno gravi di incompatibilità». Cfr., in senso adesivo, Corte costituzionale n. 53 del 1990, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

⁽¹⁴⁶⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 344 del 1993, punto n. 4 del *Considerato in diritto*. Afferma: «Così interpretato, l'art. 7, primo comma, lettera a), del d.P.R. n. 361 del 1957 risulta palesemente irragionevole e assolutamente incoerente con il sistema delle ineleggibilità legislativamente previsto. Nell'ambito di questo sistema, infatti, la titolarità di un potere d'iniziativa legislativa non è mai posta come causa d'ineleggibilità, per il semplice fatto che, ove si considerasse l'esercizio di quel potere come possibile motivo di turbativa della *par condicio* fra i concorrenti ad una elezione politica o, addirittura, come mezzo idoneo rispetto al fine illecito della *captatio benevolentiae* o del *metus publicae potestatis* nei confronti degli elettori, dovrebbero essere considerati ineleggibili, allo stesso titolo, anche i consiglieri regionali o i parlamentari in carica che intendessero ripresentarsi nelle successive elezioni per il rinnovo dell'organo di appartenenza. Ed è questa una conseguenza che non può essere ragionevolmente sostenuta e che dimostra l'inidoneità del sopraindicato potere a dar luogo a svolgimenti in grado di produrre apprezzabili distorsioni o turbative rispetto alla parità di chances dei candidati in una competizione elettorale autenticamente democratica e, in definitiva, rispetto alla libera e genuina espressione del voto popolare, garantita come principio primario e inviolabile dagli artt. 1, 2 e 51 della Costituzione».

presto riformata dal legislatore al fine di realizzare nel modo più pieno e significativo il valore costituzionale della libertà e della genuinità della competizione elettorale e del diritto inviolabile di ciascun cittadino di concorrere all'elezione dei propri rappresentanti politici e di partecipare in condizioni di eguaglianza all'accesso a cariche pubbliche elettive» ⁽¹⁴⁷⁾. Tale auspicio fu poi ripreso testualmente dalla Corte costituzionale nella successiva decisione n. 84 del 1994, in cui la Consulta afferma altresì che esso «postula l'esigenza che sia il legislatore statale a garantire, in riferimento all'art. 51 della Costituzione, la *par condicio* per tutti i cittadini della Repubblica» ⁽¹⁴⁸⁾.

La Consulta, con la sentenza n. 276 del 1997, mette in correlazione la tutela della genuinità del voto con quella del buon andamento dell'azione amministrativa, relativamente ad una questione di legittimità costituzionale di una disposizione della legge regionale siciliana in materia di elezione dei consiglieri all'Assemblea regionale, nella parte in cui stabilisce che non sono eleggibili alla citata carica «i commissari, i liquidatori, i presidenti o componenti di consigli di amministrazione [...] di enti pubblici soggetti per legge alla vigilanza o tutela della regione, ovvero enti in genere che siano ammessi a godere o godano effettivamente in via ordinaria, in dipendenza di disposizione di legge, o di atti amministrativi vincolati, di contributi, concorsi o sussidi da parte della regione» ad eccezione di coloro i quali «in conseguenza di tempestive dimissioni od altra causa siano effettivamente cessati dalle loro funzioni almeno novanta giorni prima del compimento di un quinquennio dalla data delle precedenti elezioni regionali» ⁽¹⁴⁹⁾. Il giudice rimettente lamenta, tra l'altro, la violazione dell'art. 51 della Costituzione a causa di un'immotivata ed irragionevole limitazione del diritto di elettorato passivo. La Corte ritiene che tale scelta non sia irragionevole e che rientri nella esplicazione della discrezionalità legislativa della Regione. Di

⁽¹⁴⁷⁾ Corte costituzionale n. 344 del 1993, punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

⁽¹⁴⁸⁾ Corte costituzionale n. 84 del 1994, punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

⁽¹⁴⁹⁾ Corte costituzionale n. 276 del 1997, punto n. 1 del *Considerato in diritto*.

conseguenza, dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale affermando che l'istituto dell'ineleggibilità possiede un «naturale carattere bilaterale» finalizzato a tutelare, attraverso il divieto a candidarsi in determinate condizioni, «non solo la carica per la quale l'elezione è disposta, ma anche la carica il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione» ⁽¹⁵⁰⁾.

Alcune interessanti considerazioni sono svolte dalla Corte costituzionale anche nella decisione n. 84 del 2006 in cui – nonostante debba dichiarare l'inammissibilità della questione sottoposta, in parte, per difetto di rilevanza e, in altra parte, per carenza di incidentalità – manda un monito al legislatore affermando, infatti, di essere consapevole della irrazionalità di tale disciplina legislativa. Quest'ultima, infatti, permettendo di rilevare l'esistenza di cause di ineleggibilità soltanto dopo lo svolgimento delle elezioni, porta alla conseguenza che un procedimento giurisdizionale può sorgere – con la conseguente proposizione della relativa questione incidentale di legittimità costituzionale – non prima che i consigli regionali abbiano esercitato la loro «competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti» ⁽¹⁵¹⁾. La Consulta ricorda che la *ratio* dell'istituto della ineleggibilità è quella di garantire la pari opportunità fra i concorrenti. Sicché tale normativa è «evidentemente incongrua» poiché «non assicura la genuinità della competizione elettorale, nel caso in cui l'ineleggibilità sia successivamente accertata». Ma la Corte non si limita a queste affermazioni ed aggiunge che tale disciplina «induce il cittadino a candidarsi violando la norma che, in asserito contrasto con la Costituzione, ne preveda l'ineleggibilità» poiché «non

⁽¹⁵⁰⁾ Corte costituzionale n. 276 del 1997, punto n. 3 del *Considerato in diritto*. La Corte giunge a tale conclusione dopo aver affermato che: «Nell'ambito di tali interessi o situazioni, che debbono essere congruamente e ragionevolmente apprezzati dal legislatore siciliano, non solo può essere annoverato il rischio che l'esercizio della carica in questione possa determinare indebite influenze sulla competizione elettorale e comunque alterare la autenticità o genuinità del voto mediante la *captatio benevolentiae* degli elettori (sentenza n. 539 del 1990, ordinanza n. 16 del 1989), ma può anche essere annoverato l'obiettivo di garantire il corretto andamento dei pubblici uffici ricoperti dagli aspiranti candidati».

⁽¹⁵¹⁾ Art. 2, comma 1, lett. d), della legge n. 165 del 2004.

consente che le cause di ineleggibilità emergano, come quelle di incandidabilità, in sede di presentazione delle liste agli uffici elettorali»⁽¹⁵²⁾.

4. *La personalizzazione del potere e i suoi riflessi sulla legislazione in materia elettorale: un breve excursus*

Le considerazioni svolte portano ad affrontare l'argomento della propaganda elettorale con un approccio critico. Non ci si può limitare, infatti, al punto di vista tradizionale che la colloca in un ambito privilegiato e incondizionato della libertà di manifestazione del pensiero politico⁽¹⁵³⁾. Classificare la comunicazione politica come diritto di libertà porta conseguentemente ad affermare – come del resto deve avvenire per qualsiasi altra libertà – che il profilo attivo della stessa (ovverosia la tutela della libertà per il soggetto che la esercita) deve avere pari dignità di quello passivo (ovverosia, la posizione del cittadino-elettore che si trova ad essere destinatario delle opinioni e valutazioni politiche). Sicché vi è la necessità – o, come sostengono alcuni, quantomeno l'opportunità – di offrire garanzie precise a tutela dell'elettore e della genuina espressione del suo voto⁽¹⁵⁴⁾.

⁽¹⁵²⁾ Corte costituzionale n. 84 del 2006, punto n. 5 del *Considerato in diritto*. In senso analogo, cfr. Corte costituzionale n. 257 del 2010, punto n. 8 del *Considerato in diritto*, laddove la Corte, pur ribadendo quanto affermato nella citata sentenza n. 84 del 2006, non può decidere il merito della questione poiché deve dichiararne, anche in questo caso, l'inammissibilità.

⁽¹⁵³⁾ Cfr., in questo senso, in particolare il pensiero di S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957; ID., *Propaganda elettorale e mezzi di diffusione del pensiero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964; ID., *Censura e pubblicità economica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, p. 839 ss. Cfr., altresì, F. LANCHESTER, *Propaganda*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XXXVII, 1988, p. 127, il quale non concorda sulla affermazione di una tutela differenziata – che ritiene «poco convincente e, al limite, pericolosa» – tra informazione in senso stretto e attività di propaganda poiché esse sarebbero difficilmente distinguibili.

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr. E. BETTINELLI, *Propaganda elettorale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997, p. 61, laddove afferma «l'opportunità, se non la necessità, di valorizzare garanzie specifiche in favore del cittadino elettore

Appare dunque opportuno ripercorrere le legislazioni che si sono succedute nel tempo.

Una prima legislazione sulla propaganda elettorale si ha nel 1956 con una legge rubricata «Norme per la disciplina della propaganda elettorale» ⁽¹⁵⁵⁾. Come è facilmente intuibile, il legislatore in quel dato momento storico si preoccupò di normare l'affissione di stampati, giornali murali e manifesti di propaganda; tutti quei mezzi, cioè, che costituivano allora il principale canale di comunicazione dei politici in campagna elettorale. Fu previsto che tali affissioni dovessero essere effettuate solo in spazi appositamente destinati a tale scopo da ogni Comune e suddivisi dallo stesso in maniera eguale tra i partiti o i candidati – a seconda che si trattasse o meno di elezioni a sistema uninominale – presentatisi alle elezioni. Ecco quindi una prima affermazione del principio di parità di *chances* di tutti i partiti e i candidati, indipendentemente da fattori (economici e politici) che potrebbero determinare situazioni di svantaggio. Tale principio, del resto, fu affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 48 del 1964 in cui la Consulta, chiamata a pronunciarsi proprio su alcune disposizioni della legge n. 212 del 1956 affermò, a chiare lettere, che tale disciplina pone in essere norme che «tendono a porre tutti in condizione di parità: ad assicurare, cioè, che in uno dei momenti essenziali per lo svolgimento della vita democratica, questa non sia di

affinché nel corso delle campagne elettorali egli non subisca alterazioni della sua *essenziale* libertà-capacità di giudizio». In materia di propaganda, cfr., anche, A. C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 130, laddove, in un capitolo intitolato «La propaganda che non è diffusione d'idee», afferma: «Abbiamo detto fondamentale la libertà di diffondere le proprie idee; ed è a questa diffusione che si suole pensare quando si parla di propaganda. Ma esiste, e nella storia ha un posto cospicuo [...], un altro tipo di propaganda che non fa uso di discussioni, che non ha a strumento le idee; nell'ambito politico, come in quello religioso, molti proseliti si acquistano destando emozioni, suscitando affetti e ripugnanze».

⁽¹⁵⁵⁾ Ovverosia, la Legge 4 aprile 1956, n. 212.

fatto ostacolata da situazioni economiche di svantaggio o politiche di minoranza»⁽¹⁵⁶⁾.

Fu prevista inoltre una disciplina della propaganda luminosa nonché quella a mezzo di striscioni e drappi, ma nulla relativamente ad un altro mezzo di diffusione: la radio. Su questo punto si possono svolgere considerazioni analoghe a quelle di coloro i quali affermano che l'art. 21 della Costituzione italiana sia miope per essersi concentrata quasi esclusivamente sulla stampa e non aver fatto nemmeno un minimo accenno alla radio quale mezzo di manifestazione del pensiero⁽¹⁵⁷⁾.

Fu poi prevista l'introduzione di una fattispecie di reato elettorale: la sottrazione o la distruzione di stampati, giornali murali od altri, di manifesti di propaganda elettorale destinati alla affissione o alla diffusione nonché l'impedimento alla affissione o alla diffusione o la distruzione di quelli già affissi o distribuiti comportava per il soggetto ritenuto colpevole la condanna ad una pena detentiva e ad una pecuniaria⁽¹⁵⁸⁾.

Con il passare del tempo però al mutare delle tipologie di comunicazione seguì necessariamente l'esigenza di mutare la legislazione e così nel passaggio da una competizione elettorale "tra partiti" ad una "tra candidati" si aprì una nuova stagione della legislazione in materia di comunicazione politica.

La personalizzazione delle competizioni elettorali ebbe la manifestazione più evidente nel periodo compreso tra il 1993 e il 1995, anche a causa dell'entrata in vigore della riforma della legge

⁽¹⁵⁶⁾ Corte costituzionale n. 48 del 1964, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. Si rinvia, nuovamente al commento di S. FOIS, *Propaganda elettorale e mezzi di diffusione del pensiero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 954 ss..

⁽¹⁵⁷⁾ Cfr., relativamente a questo aspetto, *supra*, paragrafo terzo del capitolo primo.

⁽¹⁵⁸⁾ Cfr. art. 8, Legge 4 aprile 1956, n. 212 secondo cui a tale pena soggiace anche chi, non avendone titolo, affigge stampati, giornali murali o altri manifesti negli spazi destinati alla propaganda elettorale. Compie reato anche chi sottrae o distrugge mezzi di propaganda luminosa, striscioni o drappi destinati alla installazione o alla esposizione o, senza averne titolo, ne impedisce l'installazione o l'esposizione, ovvero danneggia o asporta mezzi di propaganda luminosa, striscioni drappi già installati o esposti.

elettorale, denominata *Mattarellum*, che introduceva in Italia un sistema misto, in luogo del precedente sistema proporzionale ⁽¹⁵⁹⁾. In forza di tale riforma, la gran parte dei seggi di ambo le Camere erano assegnati con un sistema maggioritario a turno unico in collegi uninominali che, come è noto, amplificano l'attenzione sulla competizione tra i singoli candidati a scapito di quella che era la tradizionale competizione tra i partiti.

Già in precedenza però alcuni personaggi politici – alcuni dei quali ricoprirono anche le più alte cariche dello Stato – compresero le potenzialità della comunicazione diretta sull'opinione pubblica. Sandro Pertini, nel suo settennato da Presidente della Repubblica, fu forse il primo caso in cui la personalizzazione del potere – grazie al ruolo fondamentale ricoperto dai mezzi di comunicazione in continuo sviluppo – arrivò agli estremi livelli, tanto che la dottrina si interrogò sui risvolti giuridici di un Presidente sempre più “comunicatore”, anche alla luce della garanzia della irresponsabilità del Capo dello Stato ⁽¹⁶⁰⁾.

⁽¹⁵⁹⁾ Il sistema elettorale denominato *Mattarellum* – il cui nome fu inventato dal noto politologo Giovanni Sartori “latinizzando” il cognome dell'ideatore (e, poi, relatore in Aula del relativo disegno di legge), On. Prof. Sergio Mattarella, all'epoca parlamentare della Democrazia cristiana – si compone della legge 4 agosto 1993, n. 276 (*Norme per l'elezione del Senato della Repubblica*) e dalla legge 4 agosto 1993, n. 277 (*Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*).

⁽¹⁶⁰⁾ Cfr. M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e in Francia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, pp. 93-95, laddove sottolinea l'«incidenza [del Presidente Pertini] sulla vita politico-costituzionale» italiana in maniera assai diversa da quella che caratterizzava l'organo agli inizi della Repubblica a causa dell'«avvenuta personalizzazione del potere». L'A. sottolinea che tale cambiamento «non dipende soltanto dalla personalità di colui che occupa la carica, che pure è, ovviamente, fattore di grande importanza. Essa dipende in misura molto maggiore dall'evolversi dei tempi, dall'instaurarsi della prassi che spesso rafforza le istituzioni; dipende soprattutto dall'enorme sviluppo che i mezzi di comunicazione hanno avuto nei tempi recenti». In precedenza, sempre con riguardo alla presidenza Pertini, P. BARILE, *Presidente della Repubblica. La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 374, ha affermato che: «forse ciò che caratterizza questa presidenza (anche se dubbio è il rilievo sotto il profilo costituzionale) è l'instaurazione dei rapporti diretti col popolo attraverso soprattutto le interviste e gli interventi radiotelevisivi». Sempre con riguardo alla personalizzazione del potere del

L'incrementarsi della personalizzazione del potere fu, però, dovuta soprattutto all'utilizzo, in modo sempre più massiccio, dei mezzi di comunicazione radiotelevisivi per diffondere le valutazioni ed opinioni dei candidati con quelli che sono definiti come messaggi autogestiti, ovverosia degli spazi in cui il candidato si rivolge direttamente agli elettori senza il filtro di un giornalista o di altro soggetto terzo. Questi messaggi furono uno dei principali mezzi di propaganda utilizzati, nel 1993, da Silvio Berlusconi – diventato poi il capo di una delle due principali coalizioni di partiti che si fronteggiarono nella campagna elettorale del 1994 – per annunciare la sua scelta di volersi candidare alle successive elezioni e per anticipare, con veloci spot pubblicitari, già parecchi mesi prima dell'inizio della campagna elettorale, quello che sarebbe stato il programma elettorale di Forza Italia, neonato partito del medesimo Berlusconi ⁽¹⁶¹⁾.

Ciò portò a pubblica evidenza che la competizione in una “sana” democrazia, quantomeno nel periodo della campagna elettorale, deve svolgersi in condizioni di effettiva parità tra i candidati, come peraltro già sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 48 del 1964, laddove sottolinea che «proprio durante la campagna elettorale la concomitante e più intensa partecipazione di partiti e di cittadini alla

Capo dello Stato nel caso del Presidente Pertini, si osservi l'opinione contraria di V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, pp. 12-13, secondo cui «il ruolo del Capo dello Stato, nonostante certe apparenze, non sembra significativamente cambiato rispetto alle linee affermatesi nella prassi fin dall'inizio dell'esperienza costituzionale». L'A. sottolinea poi che l'«immagine pubblica», da tenere distinta dal ruolo, «è certamente cambiata con la presidenza Pertini. Il ruolo del “simbolo”, sempre collegato alla carica del Capo dello Stato [...], è potenziato dal “carisma” dell'uomo e dalla contrapposizione con la caduta di credibilità che sembra caratterizzare molte leadership politiche».

⁽¹⁶¹⁾ Sulla forza persuasiva del mezzo radiotelevisivo cfr. K. R. POPPER e J. CONDRY, *Cattiva maestra televisione*, Milano, Reset, 1994, *passim*.

Cfr., inoltre, V. ZENO-ZENCOVICH, *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 55-57 ove l'Autore tratta di televisione e comunicazione politica.

Nel settore comunicazione politica anche l'espressione simbolica ha notevole importanza. Su questo aspetto, cfr. E. STRADELLA, *La libertà di espressione politico-simbolica e i suoi limiti: tra teorie e prassi*, Torino, Giappichelli, 2008, *passim*.

propaganda politica determina una situazione che giustifica l'intervento del legislatore ordinario diretto a regolarne il concorso»⁽¹⁶²⁾. Una prima – e logica – conseguenza fu l'abbandono dell'idea di neutralità nei confronti dei finanziamenti alle campagne elettorali attraverso l'entrata in vigore della legge n. 515 del 1993⁽¹⁶³⁾. La dottrina, anche in precedenza all'entrata in vigore della citata disciplina, aveva già rilevato la necessità di impedire che chi disponesse di ingenti risorse economiche potesse sopraffare, solo per quel motivo, gli altri competitori laddove, invece, la preminenza di una parte sull'altra debba avvenire grazie alla persuasione sull'elettorato in condizione di parità fra i candidati⁽¹⁶⁴⁾.

⁽¹⁶²⁾ Cfr., nuovamente, Corte costituzionale n. 48 del 1964, punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁽¹⁶³⁾ La legge 10 dicembre 1993, n. 515 (*Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*) oltre a disciplinare le tipologie di spese elettorali, i contributi per le stesse ed i limiti di spesa di partiti e candidati, prevede, altresì, durante i trenta giorni precedenti la data delle votazioni per la Camera ed il Senato, norme sull'accesso ai mezzi di informazione (art. 1), sulla propaganda elettorale a mezzo stampa e radiotelevisiva (art. 2), nonché sulle altre forme di propaganda (art. 3), sulle comunicazioni agli elettori (art. 4), sul divieto di propaganda istituzionale (art. 5), sul divieto di sondaggi (limitato però ai quindici giorni precedenti il voto) (art. 6).

⁽¹⁶⁴⁾ Cfr. G. TROCCOLI, *Il finanziamento delle campagne elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, p. 319, laddove afferma che «occorre impedire che i soggetti dotati di maggiori risorse economiche possano, solo per questo, prevalere sugli altri, facendo così venire meno un presupposto fondamentale per una corretta formazione del consenso». Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 515 del 1993, molti esponenti della dottrina svolsero osservazioni sui limiti ai finanziamenti. In proposito si osservi l'opinione di E. BETTINELLI, *Propaganda elettorale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997, p. 71, il quale afferma che si possa parlare di «democrazia matura» solo laddove siano «effettivi quei principi di leale e trasparente competizione». Cfr., inoltre, C. FUSARO, *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1994, pp. 427 e ss.; S. URSO, *La campagna elettorale in Italia: disciplina e finanziamenti*, in *Quaderno n. 4. Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 363 ss.; B. SABATINI, *La nuova disciplina del finanziamento delle spese delle campagne elettorali*, in *Quaderno n. 5. Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 363 ss.; L. CIAURRO, *Trasparenza e finanziamento dei costi della politica*, in *Studi politici*, 1995, p. 55 e ss.

La figura del candidato diviene così centrale e sostanzialmente più autonoma rispetto ai partiti. Ciò a maggior ragione oggi, ove il principale mezzo di comunicazione del candidato è costituito da internet e dai *social network*. Il candidato, infatti, non ha più nemmeno bisogno della struttura organizzativa messa a disposizione dal partito. Anzi, attraverso questi mezzi riesce a raggiungere un maggior numero di elettori di quanti potesse avvicinarne in precedenza con i tradizionali canali di propaganda.

Soggetti singoli e soggetti collettivi, quindi, non sono più complementari, ma a volte addirittura confliggenti fra loro. Fu così che nel 1993, alla luce di questa mutazione del contesto di fatto e di diritto (con l'entrata in vigore della citata riforma elettorale), il legislatore avvertì la necessità di adeguare il contesto normativo della propaganda elettorale, ponendo in essere una disciplina degli strumenti di comunicazione politica, fino ad allora sostanzialmente ignorati, ritenendoli semplici sottoinsiemi delle più ampie categorie della parola e dello scritto ⁽¹⁶⁵⁾.

In un tempo relativamente breve il Parlamento approvò varie discipline delle campagne elettorali. La prima, riguardante l'elezione degli organi di comuni e province, fu la legge n. 81 del 1993 ⁽¹⁶⁶⁾;

Per una prospettiva comparatistica cfr.: V. GIAMMUSO, *Par condicio*, in *Servizio studi del Senato*, Roma, 1995; E. BETTINELLI, *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Einaudi, Torino, 1995; J. C. MASCLÉ, *Il finanziamento del sistema politico in Francia*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994, pp. 37 e ss.; G. GARDINI, *La disciplina delle campagne elettorali in Gran Bretagna*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994, p. 57 e ss.; G. RIZZONI, *Campagna elettorale e nuovi soggetti politici nella Repubblica federale di Germania*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994, p. 79 e ss.; M. GOBBO, *La propaganda elettorale nell'ordinamento costituzionale statunitense (con particolare riguardo alla disciplina delle spese elettorali)*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994, p. 99 e ss..

⁽¹⁶⁵⁾ Cfr. E. BETTINELLI, *Propaganda elettorale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997, pp. 63-66.

⁽¹⁶⁶⁾ Poi integrata dalla già citata legge n. 515 del 1993, la quale all'art. 20 prevedeva che per le elezioni dei consigli comunali e provinciali, del sindaco e del presidente della provincia si applicasse la disciplina delle campagne elettorali ivi prevista (dall'articoli 1 all'articolo 6), le relative sanzioni di cui all'articolo 15 nonché altre disposizioni previste dalla medesima legge (agli articoli 17, 18 e 19). Anche per questo tipo di elezioni dunque, durante i trenta giorni precedenti la data delle votazioni, si applicarono le norme sull'accesso ai mezzi di informazione (art.

successivamente fu approvata la più organica disciplina sulle campagne elettorali per l'elezione della Camera e del Senato, di cui alla già citata legge n. 515 del 1993 ⁽¹⁶⁷⁾, in cui si prevedeva espressamente che tale disciplina si applicasse anche alle elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario e, in quanto compatibili, anche di quelle delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano. Una disciplina organica della campagna elettorale per le elezioni dei Consigli regionali a statuto ordinario si avrà con la legge n. 23 del 1995 ⁽¹⁶⁸⁾.

Con il decreto-legge 83 del 1995 (il primo dei c.d. “decreti Gambino”) si aprì la stagione della normazione d'urgenza finalizzata ad assicurare ai candidati di tutte le competizioni elettorali la parità di accesso ai mezzi di informazione ⁽¹⁶⁹⁾. Attraverso tali decreti fu

1), sulla propaganda elettorale a mezzo stampa e radiotelevisiva (art. 2), nonché sulle altre forme di propaganda (art. 3), sulle comunicazioni agli elettori (art. 4), sul divieto di propaganda istituzionale (art. 5), sul divieto di sondaggi (limitato però ai quindici giorni precedenti il voto) (art. 6).

⁽¹⁶⁷⁾ Si veda, al riguardo, la nota precedente.

⁽¹⁶⁸⁾ Tale disciplina ha apportato integrazione con riguardo ai limiti alle spese elettorali ed ai relativi controlli.

⁽¹⁶⁹⁾ Il secondo decreto-legge “Gambino” fu il n. 182 del 1995 che fu sostanzialmente modificato solo in materia di pubblicità radiotelevisiva durante i periodi delle campagne referendarie a seguito della sentenza n. 161 del 1995 della Corte costituzionale secondo cui: «Nelle campagne referendarie le forme espressive della propaganda vengono, invero, in larga parte a coincidere con le forme proprie della pubblicità, con la conseguenza che, per queste campagne, gli effetti delle limitazioni introdotte in materia pubblicitaria possono risultare aggravati fino a ridurre al di là della ragionevolezza gli spazi informativi complessivamente consentiti ai soggetti interessati alla promozione o alla opposizione ai quesiti referendari. / Tale elemento di irragionevolezza appare ancora più grave ed evidente in relazione a quella parte della disposizione in esame che vieta la pubblicità per i periodi in cui si succedono varie consultazioni elettorali e referendarie. Questo divieto - oltre a risultare del tutto ingiustificato anche rispetto al fine, sotteso alla norma, di preservare la libertà psicologica dell'elettore nell'imminenza del voto - è tale da poter condurre, in presenza di una consultazione referendaria preceduta da consultazioni elettorali, alla pratica eliminazione dello strumento pubblicitario: così come accadrebbe, permanendo la vigenza di tale norma, per la tornata referendaria dell'11 giugno 1995, rispetto a cui il tempo per lo svolgimento della pubblicità è stato delimitato a soli quattro giorni (v. artt. 4 e 12 del provvedimento del Garante per la radiodiffusione e l'editoria del 12 aprile 1995). / In conseguenza della sua

prevista anche una specifica disciplina delle campagne referendarie, fino ad allora ignorate dal legislatore.

Solo però con la legge 22 febbraio 2000 n. 28 (definita giornalmisticamente “legge sulla *par condicio*”), che introduce la nuova disciplina sulla comunicazione politica, si va a sancire, con un provvedimento non più provvisorio, una generale parità di trattamento delle forze politiche nell’accesso ai mezzi d’informazione prevedendo, altresì, dei limiti aggiuntivi durante i periodi della campagna elettorale per quanto riguarda l’informazione e la propaganda elettorale ⁽¹⁷⁰⁾.

La *ratio* e l’analisi della disciplina dei mezzi di comunicazione sarà oggetto del capitolo successivo.

Bibliografia

§ 1

Sul valore centrale della libertà di informazione nell’ordinamento democratico:
LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1985.

Sull’efficacia dell’art. 21 Cost. anche nei confronti dei soggetti privati:

BARILE P., *Il soggetto privato nella costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953;

ESPOSITO C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958;

FOIS S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957;

GALEOTTI S., *La libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1953.

Sulla possibilità di emendare l’art. 21 Cost., a condizione che le modifiche non comportino un sostanziale, ma non dichiarato, “svuotamento” del diritto stesso:

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 2003.

irragionevolezza ed eccessività la disposizione in esame viene, pertanto, a ledere la sfera di attribuzioni, spettanti ai sensi dell’art. 75 della Costituzione, ai ricorrenti e va, di conseguenza, annullata».

⁽¹⁷⁰⁾ Cfr. l’art. 1 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*), laddove specifica la finalità della presente disciplina, ovverosia quella di «garantire la parità di trattamento e l’imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici» nell’accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica.

Sulla libertà di manifestazione del pensiero come fondamento della democraticità dello Stato:

PACE A., *La libertà di manifestazione come diritto inviolabile e insopprimibile. Natura del diritto e fondamento costituzionale dei limiti. Libertà di manifestazione e regime democratico*, in PACE A. e MANETTI M., Art. 21, *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli, 2006.

Sui limiti alla comunicazione politica in campagna elettorale:

FOIS S., *Propaganda elettorale e mezzi di diffusione del pensiero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964.

§ 2

Sul voto “personale”:

BETTINELLI E., *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990;

GROSSO E., Art. 48, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI e A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006;

MARTINES T., Art. 56-58, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984;

MORTATI, C. *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975.

Sul voto “eguale”:

D’AMICO M. e D’ELIA G., *Diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2012;

MARTINES T., Art. 56-58, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984.

Ritengono che la Costituzione non indichi specificamente la preferenza per un sistema elettorale di tipo proporzionale:

CHIMENTI A., *Voto (diritto di)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, 2006;

GROSSO E., Art. 48, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI e A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006;

LAVAGNA C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952;

LUCIANI M., *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori riuniti, 1991;

PALADIN L., *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965.

Ritengono che il sistema elettorale proporzionale sia il più idoneo a garantire il rispetto dell’eguaglianza del voto:

FERRARA G., *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000;

RUOTOLO M., *Crisi della legalità e forme di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003.

Sul voto “libero”:

D’ELIA G., in D’AMICO M. e D’ELIA G., *Diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2012;

LANCHESTER F., *La propaganda elettorale e referendaria in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1996;

LANCHESTER F., *Voto: diritto di (Dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XLVI, 1993;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975;

PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1991.

Sul voto “segreto”:

BETTINELLI E., *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990;

CHIARA G., *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà e uguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2004;

FERRARI G., *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965;

FURLANI S., *Elettorato attivo*, in *Novissimo digesto italiano*, VI, Torino, Utet, 1960;

GROSSO E., *Art. 48*, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI e A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006;

LANCHESTER F., *Voto: diritto di (Dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XLVI, 1993;

MARTINES T., *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984;

PINELLI C., *Non sai che il voto è segreto? L’affermazione di un principio costituzionale e delle sue garanzie*, in *Il Politico*, 1996;

PRETI M., *Diritto elettorale politico*, Milano, Giuffrè, 1957;

PROSPERETTI U., *L’elettorato politico attivo*, Milano, Giuffrè, 1954.

Sulla democrazia come consapevolezza del voto:

D’ELIA G., in D’AMICO M. e D’ELIA G., *Diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

Sul libero esercizio della propaganda elettorale:

BETTINELLI E., *Propaganda elettorale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997.

Sulla genuinità del voto e del procedimento elettorale:

BETTINELLI E., *Propaganda elettorale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997;

CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2002;

ELIA L., *Nullità delle operazioni elettorali e giudizio del Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961;

VESPIGIANI L., *La disciplina della par condicio al vaglio della Corte costituzionale: una funzionalizzazione della libertà d'antenna?*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2002.

§ 4

Sulla propaganda elettorale come ambito privilegiato e incondizionato della libertà di manifestazione del pensiero politico:

FOIS S., *Censura e pubblicità economica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965;

FOIS S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957;

FOIS S., *Propaganda elettorale e mezzi di diffusione del pensiero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964;

LANCHESTER, F., *Propaganda*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XXXVII, 1988.

Per un approccio critico al punto di vista tradizionale sulla propaganda elettorale:

BETTINELLI E., *Propaganda elettorale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997;

JEMOLO A. C., *I problemi pratici della libertà*, Milano, Giuffrè, 1972.

Sulla personalizzazione del potere:

BARILE P., *Presidente della Repubblica. La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, 1981;

ONIDA V., *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1981;

VIVIANI SCHLEIN M. P., *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e in Francia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982.

Sul finanziamento delle campagne elettorali ed i relativi limiti:

BETTINELLI E., *Propaganda elettorale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997;

CIAURRO L., *Trasparenza e finanziamento dei costi della politica*, in *Studi politici*, 1995;

FUSARO C., *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1994;

SABATINI B., *La nuova disciplina del finanziamento delle spese delle campagne elettorali*, in *Quaderno n. 5. Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, Giappichelli, 1995;

TROCCOLI G., *Il finanziamento delle campagne elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 1992

URSO S., *La campagna elettorale in Italia: disciplina e finanziamenti*, in *Quaderno n. 4. Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1994.

Sulla forza persuasiva del mezzo radiotelevisivo:

POPPER K. R. e CONDRY J., *Cattiva maestra televisione*, Milano, Reset, 1994.

Su televisione e comunicazione politica:

ZENO-ZENCOVICH V., *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Sull'espressione simbolica nel settore comunicazione politica:

STRADELLA E., *La libertà di espressione politico-simbolica e i suoi limiti: tra teorie e prassi*, Torino, Giappichelli, 2008.

Per una prospettiva comparatistica sul finanziamento delle campagne elettorale ed i relativi limiti:

BETTINELLI E., *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Einaudi, Torino, 1995;

GARDINI, G. *La disciplina delle campagne elettorali in Gran Bretagna*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994;

GIAMMUSSO V., *Par condicio*, in *Servizio studi del Senato*, Roma, 1995;

GOBBO G., *La propaganda elettorale nell'ordinamento costituzionale statunitense (con particolare riguardo alla disciplina delle spese elettorali)*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994;

MASCLET J. C., *Il finanziamento del sistema politico in Francia*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994;

RIZZONI G., *Campagna elettorale e nuovi soggetti politici nella Repubblica federale di Germania*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994.

Giurisprudenza

§ 1

Sulla libertà di manifestazione del pensiero come libertà fondamentali caratterizzanti la forma di Stato democratico:

Corte costituzionale n. 9 del 1965;

Corte costituzionale n. 84 del 1968.

Sull'efficacia dell'art. 21 Cost. anche nei confronti dei soggetti privati:

Corte costituzionale n. 122 del 1970.

Sul fondamento costituzionale dei limiti alla libertà di manifestazione del pensiero:

Corte costituzionale n. 9 del 1965;
Corte costituzionale n. 120 del 1968;
Corte costituzionale n. 38 del 1973;
Corte costituzionale n. 11 del 1974;
Corte costituzionale n. 106 del 1974;
Corte costituzionale n. 123 del 1976;
Corte costituzionale n. 16 del 1981.

Sui limiti alla comunicazione politica in campagna elettorale:
Corte costituzionale n. 48 del 1964.

§ 2

Sul voto “eguale”:

Corte costituzionale n. 107 del 1996;
Corte costituzionale n. 160 del 1996;
Corte costituzionale n. 173 del 2005;
Corte costituzionale n. 260 del 2002;
Corte costituzionale n. 429 del 1995.

Sul voto “libero”:

Corte costituzionale n. 112 del 1993.

Sulla genuinità del voto e del procedimento elettorale:

Corte costituzionale n. 43 del 1961;
Corte costituzionale n. 84 del 1997;
Corte costituzionale n. 83 del 1992;
Corte costituzionale n. 43 del 1961;
Corte costituzionale n. 16 del 1978;
Corte costituzionale n. 27 del 1981.

§ 3

Sulla genuinità del voto in relazione alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità:

Corte costituzionale n. 171 del 1984;
Corte costituzionale n. 162 del 1985;
Corte costituzionale n. 53 del 1990;
Corte costituzionale n. 344 del 1993;
Corte costituzionale n. 84 del 1994;
Corte costituzionale n. 276 del 1997;

Corte costituzionale n. 84 del 2006;
Corte costituzionale n. 257 del 2010.

§ 4

Sulla legittimità di norme che prevedano condizioni di parità tra i candidati per evitare che lo svolgimento della vita democratica non sia ostacolato da situazioni economiche di svantaggio o politicamente di minoranza:

Corte costituzionale n. 48 del 1964.

Sulla pubblicità radiotelevisiva durante i periodi delle campagne referendarie:
Corte costituzionale n. 161 del 1995.

CAPITOLO TERZO

LA DISCIPLINA LEGISLATIVA DELLA COMUNICAZIONE POLITICA ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CONSULTA

SOMMARIO: 1. La *ratio* e l'analisi della disciplina dei mezzi di comunicazione alla luce della c.d legge sulla *par condicio* dentro e fuori i periodi della campagna elettorale. - 2. La stampa nella legge sulla *par condicio*. - 3. La legge sulla *par condicio* al vaglio del Giudice costituzionale: la sentenza n. 155 del 2002 e le questioni di costituzionalità ivi sollevate. - 4. (segue): la prima questione e il necessario bilanciamento tra il diritto all'identità politica delle emittenti ed il diritto alla comunicazione (attiva e passiva) dei soggetti interessati. - 5. (segue): la seconda e la terza questione. La ragionevole differenziazione tra stampa e radiotelevisione e il regime dei messaggi politici autogestiti.

1. *La ratio e l'analisi della disciplina dei mezzi di comunicazione alla luce della c.d legge sulla par condicio dentro e fuori i periodi della campagna elettorale*

Il legislatore italiano è stato per circa cinquant'anni molto "timido" nell'affrontare ogni questione riguardante lo scottante tema della comunicazione politica. Quand'anche abbia provveduto all'approvazione di normative in materia, queste ultime – come è stato analizzato nel capitolo precedente – non sono certo da ricordare per aver disciplinato la comunicazione politica in modo restrittivo ⁽¹⁷¹⁾. Ciò, come già si è ricordato in precedenza, fu dovuto ad una concezione della comunicazione politica come «aspetto privilegiato» della libertà di manifestazione del pensiero a causa dello stretto legame intercorrente tra la stessa e la sussistenza democratica del Paese ed in forza del quale si riteneva che il miglior modo per offrire

⁽¹⁷¹⁾ Sul punto si rinvia al paragrafo quarto del capitolo secondo.

tutela ad essa consistesse nell'evitare interventi limitativi da parte dello Stato ⁽¹⁷²⁾.

Con l'approvazione della legge sulla cosiddetta “*par condicio*”, il Parlamento ha voluto introdurre una disciplina generale della comunicazione politica che, seppur dagli intenti assai nobili – ovverosia la già ricordata finalità di «garantire la parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici» nell'accesso ai mezzi d'informazione per la comunicazione politica –, si è dimostrata da subito inadatta a raggiungere gli obiettivi prefissati soprattutto per esser limitata al solo mezzo radiotelevisivo. Questo costituisce sicuramente un punto dolente della normativa in esame che, per tale ragione, nasce purtroppo già miope. Nell'ultimo decennio l'evoluzione dei mezzi di comunicazione ha cambiato radicalmente il modo di “fare politica”: oggi, infatti, la comunicazione politica avviene principalmente per il mezzo di *internet* ed, in particolare, attraverso i siti ufficiali dei partiti – da parte di questi ultimi, come soggetti collettivi – e attraverso *forum*, *social networks*, *blogs* – da parte dei singoli uomini politici –. Tale comunicazione rimane ancor oggi senza alcuna disciplina.

Altro punto dolente riguarda le modalità con cui la legge in esame fu discussa e approvata. La disciplina della comunicazione politica, rientrando tra quelle che vengono definite come le “regole del gioco”, dovrebbe essere approvata a larga maggioranza. La condivisione di regole da porre come fondamenta dell’“edificio” denominato Stato costituzionale è, infatti, condizione quantomeno opportuna – se non, addirittura, necessaria – per garantire la stabilità dell’edificio stesso ⁽¹⁷³⁾. La normativa in oggetto, invece, fu approvata dalla sola maggioranza del momento. Per completezza, però, si deve aggiungere

⁽¹⁷²⁾ Appare opportuno rinviare nuovamente a S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 60 laddove l'Autore individua l'argomento politico come «aspetto privilegiato» della libertà di manifestazione del pensiero.

⁽¹⁷³⁾ Cfr., in tal senso, quanto affermato da G. ZAGREBELSKY, *Fondata sulla cultura, Arte, scienza e Costituzione*, Torino, Einaudi, 2014, laddove afferma che ogni società avrebbe tre funzioni sociali: ovverosia: la politica, l'economia e la cultura.

che la mancanza di una generale condivisione fu dovuta al fatto che il *leader* dell'opposizione parlamentare di allora, l'on. Silvio Berlusconi, era – ed è – un imprenditore attivo nel campo delle comunicazioni (essendo, di fatto, proprietario di giornali e, soprattutto, delle tre maggiori emittenti televisive private su scala nazionale). Quest'ultimo, inoltre, negli anni di poco precedenti all'entrata in vigore della legge sulla “*par condicio*”, fece ampio uso del mezzo televisivo – non solo nel periodo pre-elettorale – come canale di propaganda per il proprio partito; tant'è che, proprio per questo, ci si rese conto della lacuna legislativa.

In ogni caso – indipendentemente dalle considerazioni di natura politica che possono essere svolte –, si deve dare atto che il merito della legge 22 febbraio 2000 n. 28 è quello di dettare, nell'accesso ai mezzi d'informazione, la parità di trattamento delle forze politiche in ogni momento dell'anno (prevedendo, ovviamente, dei limiti aggiuntivi durante i periodi della campagna elettorale per quanto riguarda l'informazione e la propaganda elettorale) ⁽¹⁷⁴⁾.

La nuova disciplina della comunicazione politica si regge sulla distinzione tra propaganda politica svolta in contraddittorio nell'ambito di programmi radiotelevisivi (definita «comunicazione politica») e propaganda unilaterale, ovverosia quella effettuata attraverso messaggi autogestiti (definita, infatti, «messaggi politici autogestiti») ⁽¹⁷⁵⁾.

Rientrano nella prima categoria tutti quei programmi in cui si pone in essere un dibattito politico; ovverosia, parafrasando la legge n. 28 del 2000, quelli «contenenti opinioni e valutazioni politiche» ⁽¹⁷⁶⁾. Nei

⁽¹⁷⁴⁾ Cfr. Art. 1, Legge 22 febbraio 2000, n. 28, *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*, laddove specifica la finalità della presente disciplina, ovverosia quella di «garantire la parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici» nell'accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica.

⁽¹⁷⁵⁾ Cfr. Articoli 2 e 3, Legge 22 febbraio 2000, n. 28, *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*.

⁽¹⁷⁶⁾ Cfr. Art. 2, comma 2, Legge 22 febbraio 2000, n. 28, *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*.

periodi ordinari, ovverosia ogni periodo dell'anno al di fuori di quelli delle campagne elettorali, non vi è una tipizzazione dei programmi nel cui alveo è possibile esprimere opinioni o valutazioni politiche; quel che conta, però, è la garanzia di parità di *chances* tra i vari soggetti. È previsto, infatti, che tutte le emittenti, pubbliche e private, diffondano – obbligatoriamente ⁽¹⁷⁷⁾ – programmi di comunicazione politica, assicurando parità di condizioni nell'esposizione di opinioni e valutazioni politiche ⁽¹⁷⁸⁾.

Rientrano nella seconda categoria, invece, quegli spazi gestiti autonomamente dal soggetto politico in cui lo stesso offre una comunicazione unilaterale, ma anch'essa motivata ⁽¹⁷⁹⁾. Tali messaggi devono essere diffusi obbligatoriamente da parte della concessionaria pubblica, ma facoltativamente dalle emittenti private. Nel primo caso, su richiesta degli interessati, la radio-televisione pubblica deve mettere a disposizione gratuitamente le strutture necessarie per la realizzazione del messaggio. La gratuità è prevista solo per tutte le emittenti nazionali (pubbliche e private); quelle locali, invece, possono trasmettere i messaggi anche a titolo oneroso.

È interessante notare come la legge disciplini la tipologia dei messaggi autogestiti. Prescrive, infatti, che essi debbano essere collocati in «appositi contenitori», ovverosia specifici spazi di trasmissione ben identificabili, e che debbano avere una durata

⁽¹⁷⁷⁾ Cfr. Art. 2, comma 4, Legge 22 febbraio 2000, n. 28, *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*, laddove prescrive che «l'offerta di programmi di comunicazione politica radiotelevisiva è obbligatoria per le concessionarie radiofoniche nazionali e per le concessionarie televisive nazionali con l'obbligo di informazione che trasmettono in chiaro».

⁽¹⁷⁸⁾ Cfr. Art. 2, comma 4, Legge 22 febbraio 2000, n. 28, *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*, laddove «è assicurata parità di condizioni nell'esposizione di opinioni e posizioni politiche nelle tribune, nei dibattiti, nelle tavole rotonde, nelle presentazioni in contraddittorio di programmi politici, nei confronti, nelle interviste e in ogni altra trasmissione nella quale assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche».

⁽¹⁷⁹⁾ Così prevede infatti l'art. 3, ed in particolare il comma 3, della Legge 22 febbraio 2000, n. 28, *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*.

compresa tra uno e tre minuti per le emittenti radiotelevisive e da trenta a novanta secondi per quelle radiofoniche. In questo modo, secondo lo spirito della normativa, il candidato può vedersi garantito un tempo minimo, necessario ad esprimere una opinione motivata. Seppur l'intento del legislatore sia nobile, il tempo previsto, come appare evidente, può solo consentire di offrire motivazioni a *spot* e non certo di argomentare dettagliatamente i ragionamenti di ciascun candidato. Ciò dovrebbe far riflettere sull'utilità di questo strumento di comunicazione anche in considerazione del fatto che sia previsto un massimo di due contenitori per ogni giornata di trasmissione ⁽¹⁸⁰⁾. Per completezza, però, si deve precisare che i messaggi autogestiti non possono superare il venticinque per cento della effettiva durata totale dei programmi di comunicazione politica ⁽¹⁸¹⁾.

In ogni caso, indipendentemente dal dato numerico, l'interrogativo che qui si pone riguarda una scelta di politica legislativa: ci si domanda se il legislatore intenda promuovere spazi di vivace confronto di idee al fine di approfondire le varie tematiche oggetto del dibattito politico di ogni giorno ovvero se voglia soltanto far sì che vengano lanciati brevi fraseggi come piccole gocce d'acqua destinate a perdersi nel mare delle altre opinioni espresse sempre più – purtroppo – come degli assunti inconfutabili.

La comunicazione in materia politica durante i periodi di campagna elettorale è invece disciplinata dalla medesima legge sulla *par condicio* con una serie di norme più dettagliate. Il legislatore ha previsto, infatti, che dalla data di convocazione dei comizi elettorali la comunicazione politica radiotelevisiva si possa svolgere esclusivamente tramite «tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazione in contraddittorio di candidati e di programmi politici,

⁽¹⁸⁰⁾ Cfr. Art. 3, Legge 22 febbraio 2000, n. 28, *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*.

⁽¹⁸¹⁾ Cfr. Art. 3, comma 4, Legge 22 febbraio 2000, n. 28, *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*.

interviste e ogni altra forma che consenta il confronto tra le posizioni politiche e i candidati in competizione»⁽¹⁸²⁾.

2. *La stampa nella legge sulla par condicio*

Come accennato in precedenza, la legge n. 28 del 2000, nonostante fosse stata creata con l'ambizione di offrire una disciplina organica della comunicazione politica, si limita a disciplinare – pressoché esclusivamente – quella che riguarda solo i mezzi di radio e televisione. Fanno eccezione solo un breve richiamo a quotidiani e periodici nonché le norme dettate in materia di sondaggi politico-elettorali che trovano applicazione anche nei confronti della comunicazione a mezzo stampa.

Per quanto riguarda la stampa, innanzitutto, vi è da sottolineare un'anomalia della disciplina del 2000. I limiti imposti alla comunicazione a mezzo stampa, infatti, riguardano il solo periodo di campagna elettorale. Il legislatore sembra non curarsi – come al contrario aveva fatto per la radiotelevisione – di dettare una norma generale che imponga la parità di trattamento in ogni periodo

⁽¹⁸²⁾ Cfr. Art. 4, comma 2, Legge 22 febbraio 2000, n. 28, *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*, laddove è prescritto inoltre che: «La Commissione e l'Autorità, previa consultazione tra loro, e ciascuna nell'ambito della propria competenza, regolano il riparto degli spazi tra i soggetti politici secondo i seguenti criteri: a) per il tempo intercorrente tra la data di convocazione dei comizi elettorali e la data di presentazione delle candidature, gli spazi sono ripartiti tra i soggetti politici presenti nelle assemblee da rinnovare, nonché tra quelli in esse non rappresentati purché presenti nel Parlamento europeo o in uno dei due rami del Parlamento; b) per il tempo intercorrente tra la data di presentazione delle candidature e la data di chiusura della campagna elettorale, gli spazi sono ripartiti secondo il principio della pari opportunità tra le coalizioni e tra le liste in competizione che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione, fatta salva l'eventuale presenza di soggetti politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute, tenendo conto del sistema elettorale da applicare e dell'ambito territoriale di riferimento; c) per il tempo intercorrente tra la prima e la seconda votazione nel caso di ballottaggio, gli spazi sono ripartiti in modo uguale tra i due candidati ammessi; d) per il *referendum*, gli spazi sono ripartiti in misura uguale fra i favorevoli e i contrari al quesito referendario».

dell'anno, ma si limita a confermare la possibilità, riservata agli editori di quotidiani e periodici, di diffondere messaggi politici purché ne sia data preventiva comunicazione sulle testate, al fine di garantire, in condizione di parità, l'accesso a tutti i soggetti interessati. Si preoccupa solo di aggiungere che le uniche forme ammesse di messaggio politico-elettorale riguardino, in generale, annunci di manifestazioni nonché pubblicazioni volte alla presentazione dei programmi elettorali e al confronto tra più candidati.

La differenza più rilevante, però, riguarda i giornali di partito. Questi, ovverosia – parafrasando la legge sulla *par condicio* – gli «organi ufficiali di stampa dei partiti e dei movimenti politici» e le «stampe elettorali di liste, gruppi di candidati e candidati» non incontrano alcun limite alla comunicazione politica per espressa previsione legislativa ⁽¹⁸³⁾. In questo caso parrebbe che il legislatore voglia offrire massima tutela al pluralismo esterno delle fonti d'informazione poiché garantire ad ogni testata di partito di proporre il proprio punto di vista sui fatti della vita quotidiana contribuisce certamente ad arricchire – quantomeno potenzialmente – il dibattito e la formazione di opinioni critiche da parte degli elettori.

Se questo è vero però non si può non osservare che la situazione italiana è molto più complessa e non può essere ridotta a due grandi

⁽¹⁸³⁾ In ogni caso, può essere opportuno rinviare sin d'ora all'Art. 7, Legge 22 febbraio 2000, n. 28, Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie, rubricato Messaggi politici elettorali su quotidiani e periodici, il quale dispone che: «1. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino a tutto il penultimo giorno prima della data delle elezioni, gli editori di quotidiani e periodici, qualora intendano diffondere a qualsiasi titolo messaggi politici elettorali, devono darne tempestiva comunicazione sulle testate edite, per consentire ai candidati e alle forze politiche l'accesso ai relativi spazi in condizioni di parità fra loro. La comunicazione deve essere effettuata secondo le modalità e con i contenuti stabiliti dall'Autorità. / 2. Sono ammesse soltanto le seguenti forme di messaggio politico elettorale: a) annunci di dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi; b) pubblicazioni destinate alla presentazione dei programmi delle liste, dei gruppi di candidati e dei candidati; c) pubblicazioni di confronto tra più candidati. / 3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano agli organi ufficiali di stampa dei partiti e dei movimenti politici e alle stampe elettorali di liste, gruppi di candidati e candidati. Non si applicano, altresì, agli altri quotidiani e periodici al di fuori del periodo di cui al comma 1».

gruppi che vedono da una parte la stampa di partito e dall'altra le diverse testate giornalistiche. Queste ultime, purtroppo, non appartengono a gruppi editoriali indipendenti – condizione indispensabile affinché la stampa possa svolgere il proprio compito di “pungolo” del potere – bensì sono pressoché sempre riconducibili a grandi gruppi di interessi economici o politici. Si pensi, ad esempio, al quotidiano «La Stampa» riconducibile negli anni scorsi alla famiglia Agnelli, che peraltro ha visto negli anni passati esponenti di spicco della medesima impegnati nella vita politica parlamentare e governativa. Si pensi al quotidiano «La Repubblica» di proprietà del gruppo di Carlo De Benedetti, il quale ha sempre espresso in modo chiaro ed univoco il proprio senso di appartenenza ad uno dei partiti presenti sulla scena politica. Si pensi alla situazione, già citata in precedenza, dell'On. Silvio Berlusconi al quale è riconducibile, in via di fatto, anche il quotidiano «Il Giornale», oltre alla proprietà delle televisioni del gruppo Mediaset. Si pensi anche al quotidiano «Libero», formalmente indipendente, ma di proprietà di un imprenditore che per anni è stato Deputato al Parlamento. Si potrebbero fare molti altri esempi, ma quelli citati costituiscono certamente i casi più emblematici della situazione italiana

Non si vuole mettere in discussione il diritto all'identità politica delle testate. Sarebbe però opportuno che tali gruppi d'interesse venissero esplicitati chiaramente affinché il lettore-elettore possa filtrare consciamente le opinioni ivi espresse. D'altra parte il precetto costituzionale dell'indicazione dei mezzi di finanziamento della stampa periodica era volto proprio a questo scopo.

3. *La legge sulla par condicio al vaglio del Giudice costituzionale: la sentenza n. 155 del 2002 e le questioni di costituzionalità ivi sollevate*

La legge sulla “par condicio” fu ben presto portata innanzi alla Corte costituzionale. Una questione di legittimità fu, infatti, sollevata solo pochi mesi dopo la sua entrata in vigore e fu decisa dalla Corte con la celebre sentenza n. 155 del 2002, nota come la decisione con

cui la Consulta afferma il principio del pluralismo interno ed esterno delle fonti di informazione ⁽¹⁸⁴⁾.

Il giudice rimettente dubitava della legittimità costituzionale della normativa impugnata sotto tre profili.

In primo luogo, il giudice *a quo* lamentava il contrasto della citata disciplina legislativa con il reclamato diritto delle emittenti radiotelevisive ad una «propria identità politica» (a differenza di quanto osservato poc'anzi sulla stampa). In particolare si supposeva che l'affermato principio di parità di trattamento dei vari soggetti politici, singoli e collettivi, in ogni momento dell'anno, indipendentemente dal ricadere in periodi di campagna elettorale, costituisse violazione degli articoli 3 e 21 della Costituzione e del – supposto – corollario secondo il quale ogni emittente radiotelevisiva, al pari di qualsiasi altro soggetto, avrebbe il diritto di affermare i propri orientamenti ⁽¹⁸⁵⁾.

⁽¹⁸⁴⁾ L'ordinanza di rimessione fu emessa il 20 dicembre 2000 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sui ricorsi riuniti proposti dalla Federazione Radio Televisione ed altri contro l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ed altri. Fu iscritta al n. 235 del registro ordinanze 2001 della Corte costituzionale e fu pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2001. La questione di legittimità costituzionale riguardava gli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 7 della legge 22 febbraio 2000, n. 28.

Su questa decisione cfr. O. GRANDINETTI, «*Par condicio*», *pluralismo e sistema televisivo, tra conferme e novità giurisprudenziali, in un quadro comunitario e tecnologico in evoluzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 1315-1328; nonché L. VESPIGIANI, *La disciplina della par condicio al vaglio della Corte costituzionale: una funzionalizzazione della libertà d'antenna?*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2002, pp. 769-783. Cfr., inoltre, *ex multis*, E. LAMARQUE, *La comunicazione politica*, in AA. VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 320 ss.; M. MANETTI, *La propaganda politica nel mezzo radiotelevisivo*, in A. PACE e M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, pp. 750-753.

⁽¹⁸⁵⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 155 del 2002, punto n. 1 del *Considerato in diritto*, laddove si afferma: «Il giudice *a quo* dubita in particolare della legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 5 della predetta legge nelle parti in cui, imponendo alle emittenti radiotelevisive di assicurare la “parità” tra le varie forze politiche nei programmi di “comunicazione politica” durante le campagne elettorali e nei periodi non elettorali, impedirebbero alle emittenti stesse, in violazione degli artt. 3 e 21

In secondo luogo, il rimettente supponeva un'irragionevole discriminazione tra imprese radiotelevisive e stampa periodica poiché solo alle prime sono imposte limitazioni alla propaganda elettorale ⁽¹⁸⁶⁾.

In terzo luogo, il giudice *a quo* muoveva censure in riferimento ai messaggi politici autogestiti. La legge sottoposta alla scrutinio della Consulta, infatti, prevedeva che, durante la campagna elettorale, tali messaggi siano trasmessi gratuitamente dalle emittenti nazionali, a differenza di quelle locali a cui è riconosciuto un rimborso da parte dello Stato. Ciò – secondo il rimettente – configura «atti ablatori della proprietà privata senza la corresponsione di un indennizzo» con conseguente violazione dell'articolo 42 della Costituzione ⁽¹⁸⁷⁾.

Tutte le questioni furono dichiarate non fondate.

4. *(segue): la prima questione e il necessario bilanciamento tra il diritto all'identità politica delle emittenti ed il diritto alla comunicazione (attiva e passiva) dei soggetti interessati*

Per quanto riguarda la prima censura – ovverosia quella riguardante l'asserita impossibilità di manifestare la propria identità politica da parte delle emittenti private in quanto “imprese di opinione” – la Corte ricorda il «preminente interesse generale» della diffusione di programmi radiofonici e televisivi in forza del quale «il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose “rappresentano i principi fondamentali del

della Costituzione, di qualificarsi attraverso l'affermazione di propri orientamenti, “espropriando” così il loro diritto a manifestare una propria identità politica».

⁽¹⁸⁶⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 155 del 2002, punto n. 1 del *Considerato in diritto*. La Consulta afferma che «l'art. 7 della stessa legge si porrebbe in contrasto, secondo il giudice *a quo*, con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo che stabilendo limitazioni alla propaganda elettorale, le quali invece non sono previste per la stampa periodica, introdurrebbe un'irragionevole discriminazione in danno delle imprese radiotelevisive».

⁽¹⁸⁷⁾ Cfr. l'art. 4, comma 3, lettera b), e il comma 5 del medesimo articolo della legge n. 28 del 2000. Cfr., altresì, Corte costituzionale n. 155 del 2002, punto n. 3.2 del *Ritenuto in fatto* e n. 1 del *Considerato in diritto*.

sistema radiotelevisivo, che si realizza con il concorso di soggetti pubblici e privati”». Questi ultimi, dunque, operando nel settore radiotelevisivo, sono tenuti al rispetto di tutti quei princìpi posti a garanzia di un effettivo diritto all’informazione ⁽¹⁸⁸⁾. In buona sostanza, nell’operazione di bilanciamento tra il reclamato diritto all’identità politica dell’emittente e il diritto all’informazione, quest’ultima non può che prevalere.

Muovendo da queste considerazioni, la Consulta giunge alla chiara affermazione del principio del pluralismo interno ed esterno, indispensabile per garantire il «diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino» ⁽¹⁸⁹⁾, ripercorrendo altresì lo sviluppo di quest’ultimo nelle proprie precedenti pronunce.

⁽¹⁸⁸⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 155 del 2002, punto n. 2 del *Considerato in diritto*, laddove la Consulta afferma che: «Il nucleo argomentativo dell’ordinanza di rimessione è che la disciplina della comunicazione politica radiotelevisiva, delineata dagli artt. 2 e 4 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, implica la "piena funzionalizzazione" del mezzo radiotelevisivo, dal momento che all’emittente privata è negata, in ragione della necessaria parità tra le varie forze politiche, la possibilità di manifestare una propria identità politica, in contrasto con il riconoscimento della libertà dei mezzi di diffusione garantita dall’art. 21 della Costituzione. / Tale ordine argomentativo non appare però condivisibile. In proposito va innanzitutto rilevato che l’art. 1 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), ispirandosi peraltro alla precedente legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), dopo aver ribadito che “la diffusione di programmi radiofonici e televisivi, realizzata con qualsiasi mezzo tecnico, ha carattere di preminente interesse generale”, espressamente dispone che il pluralismo, l’obiettività, la completezza e l’imparzialità della informazione, l’apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose “rappresentano i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo, che si realizza con il concorso di soggetti pubblici e privati”. Principii alla cui osservanza sono dunque tenuti, alla luce delle pronunce di questa Corte, anche gli imprenditori privati, che operano nel settore, proprio in quanto “soggetti in grado di concorrere insieme al servizio pubblico nella realizzazione dei valori costituzionali posti a presidio dell’informazione radiotelevisiva (v. artt. 1 e 2 della legge n. 223 del 1990)”». Con riguardo a quest’ultimo concetto, la Consulta segue il proprio precedente orientamento, già espresso nella sentenza n. 112 del 1993. A tal proposito, cfr. Corte costituzionale n. 112 del 1993, punto n. 8 del *Considerato in diritto*.

⁽¹⁸⁹⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 155 del 2002, punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

Infatti, la Corte – quasi nell'intento di voler rimarcare come la problematica della limitazione della libertà di manifestazione del pensiero in campagna elettorale fosse stata oggetto di svariate decisioni, anche risalenti nel tempo –, offre una breve ricostruzione delle proprie pronunce. La prima decisione citata è la nota sentenza n. 48 del 1964, per ribadire la legittimità dell'operato del legislatore che – dato atto della più intensa partecipazione di partiti e cittadini alla propaganda politica e considerato l'obiettivo di porre tutti in condizione di parità – decida di regolare i periodi di campagna elettorale ⁽¹⁹⁰⁾. Da quella decisione in poi la Consulta ha sempre affermato il principio secondo il quale i mezzi di informazione devono garantire la parità di trattamento di tutti i soggetti politici ⁽¹⁹¹⁾.

⁽¹⁹⁰⁾ Su questa decisione della Consulta si rinvia a quanto affermato nel paragrafo n. 4 del precedente capitolo. In ogni caso, cfr. S. FOIS, *Propaganda elettorale e mezzi di diffusione del pensiero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, p. 954-968. L'illustre costituzionalista analizza in modo critico la decisione della Consulta soprattutto per sollevare seri dubbi circa le motivazioni ivi addotte. Afferma infatti che «nonostante la sua brevità [la sentenza] fa sorgere problemi degni di particolare attenzione» (p. 954); in particolare, la preoccupazione dell'A. riguarda «la gravità delle conseguenze che possono derivare dall'ammettere un discrezionale potere della legge a disciplinare l'uso dei mezzi di diffusione. Si avrà così il vantaggio in primo luogo di sottoporre a critica – anche se indirettamente – tutte le opinioni favorevoli all'esistenza di un simile potere. In secondo luogo si potrà anche valutare meglio la consistenza dell'affermazione della Corte secondo cui “le disposizioni impugnate non toccano minimamente il diritto di manifestare il proprio pensiero”, affermazione già di per sé stessa troppo sbrigativa specie se considerata in raffronto all'altra per cui tra i due diritti sanciti nell'art. 21 Cost. [ovverosia il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero ed il diritto del libero uso dei mezzi di divulgazione] sussiste un “nesso di indispensabile strumentalità”» (p. 960).

⁽¹⁹¹⁾ Cfr., in particolare, Corte costituzionale n. 161 del 1995, punto n. 5 del *Considerato in diritto*. In questa decisione la Consulta è chiamata a giudicare un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato promosso da alcuni soggetti, in qualità di promotori e presentatori di quattro *referendum*. I ricorrenti contestano la ragionevolezza della disciplina adottata in tema di campagne referendarie, ovverosia il D.L. 20 marzo 1995, n. 83 e, in particolare, la disciplina dettata dagli artt. 1 (concernente l'ambito di applicazione della stessa disciplina), 2 (in tema di propaganda), 3 (in tema di pubblicità) e 14 (in tema di sanzioni). Secondo i promotori del *referendum*, la normativa sarebbe irragionevole per il fatto di regolare le campagne referendarie negli stessi termini previsti per le campagne elettorali. Nel citato punto della motivazione, riguardante la problematica oggetto del presente

La Corte, però, richiama in particolare l'attenzione su quanto già affermato con la precedente decisione n. 112 del 1993, laddove – richiamando «i principi fondanti del nostro Stato [i quali] “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”» – giunge a definire come «imperativo costituzionale» la qualificazione del diritto all'informazione come diritto 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»⁽¹⁹²⁾.

paragrafo, la Corte afferma: «Nulla vieta cioè che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, possa di massima regolare elezioni e referendum in termini identici, una volta constatata, rispetto al profilo della parità di trattamento cui sono tenuti i mezzi di informazione di massa nei confronti dei soggetti politici, l'unitarietà della ratio della disciplina da adottare. In altri termini, non può essere la particolarità della consultazione referendaria ad imporre - anche con riferimento al fine dell'imparzialità richiesta ai mezzi di comunicazione di massa – l'adozione di forme differenziate in tema di propaganda, di pubblicità e di meccanismi sanzionatori, ove si possa affermare la compatibilità delle forme legislativamente sanzionate con le caratteristiche proprie dello strumento referendario. Compatibilità che nella specie sussiste (salvo per quanto concerne l'art. 3, comma 6) sia con riferimento alla propaganda che alla pubblicità, ove si consideri che le forme indicate per la propaganda dall'art. 2 tendono a ricomprendere l'intera tipologia espressiva comunemente praticata in ogni tipo di competizione politica (elettorale e referendaria) e che i limiti segnati dal primo comma dell'art. 3 per la “pubblicità elettorale” non risultano applicabili, per la loro stessa configurazione (modulata con riferimento specifico alle campagne elettorali), alla pubblicità referendaria». Cfr. anche i commenti di C. PINELLI, *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pp. 1363-1371 e di P. VERONESI, *Atti legislativi e conflitti di attribuzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pp. 1371-1382. Cfr., altresì, O. GRANDINETTI, *Commento a Corte cost. n. 161 del 1995*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, p. 717.

⁽¹⁹²⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 155 del 2002, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. Cfr., altresì, Corte costituzionale n. 112 del 1993, punto n. 7 del *Considerato in diritto*, laddove la Consulta afferma: «Questa Corte ha costantemente affermato che la Costituzione, all'art. 21, riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare

il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione e che tale libertà ricomprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto di essere informati (v., ad esempio, sentt. nn. 202 del 1976, 148 del 1981, 826 del 1988). L'art. 21, come la Corte ha avuto modo di precisare, colloca la predetta libertà tra i valori primari, assistiti dalla clausola dell'inviolabilità (art. 2 della Costituzione), i quali, in ragione del loro contenuto, in linea generale si traducono direttamente e immediatamente in diritti soggettivi dell'individuo, di carattere assoluto. / Tuttavia, l'attuazione di tali valori fondamentali nei rapporti della vita comporta una serie di relativizzazioni, alcune delle quali derivano da precisi vincoli di ordine costituzionale, altre da particolari fisionomie della realtà nella quale quei valori sono chiamati ad attuarsi. / Sotto il primo profilo, questa Corte ha da tempo affermato che il "diritto all'informazione" va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali 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. Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il "diritto all'informazione" garantito dall'art. 21 sia qualificato e caratterizzato: a) dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse - in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti; b) dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti; c) dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata; d) dal rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e del libero sviluppo psichico e morale dei minori. / Sotto il secondo profilo, costante è l'affermazione nella giurisprudenza costituzionale che il diritto di diffusione del proprio pensiero attraverso il mezzo televisivo è fortemente condizionato dai connotati empiricamente riferibili all'uso di tale mezzo: connotati che, ove non fossero adeguatamente regolati e disciplinati, rischierebbero di trasformare l'esercizio di una libertà costituzionale in una forma di prevaricazione o, comunque, in un privilegio arbitrario. Fra questi condizionamenti di fatto la Corte, sin dalle sue prime pronunzie in materia, ha indicato la limitata possibilità di utilizzare l'etere al fine della radiotelecomunicazione circolare attraverso l'irradiazione di onde in determinate gamme di frequenza dello spettro radioelettrico (v. già sentt. nn. 59 del 1960, 225 del 1974) o, più precisamente, ha segnalato la sussistenza di una disponibilità dell'etere non sufficiente a garantire un libero accesso nello stesso (v., così, sent. n. 202 del 1976). In sentenze più recenti, la stessa Corte ha aggiunto tra i condizionamenti di fatto anche l'elevato costo dell'organizzazione delle attività radiotelevisive e le ristrette possibilità di accesso alle risorse tecnologiche (v. spec. sentt. nn. 148 del 1981, 826 del 1988). Si tratta, in ogni caso, di elementi, la cui sussistenza dipende da fattori sociali, economici, giuridici e tecnici storicamente variabili e, comunque, obiettivamente accertabili e la cui verifica è demandata, innanzitutto, al legislatore e, in sede di controllo sulle leggi, al giudice di costituzionalità». A commento di quest'ultima decisione si rinvia

Alla luce delle considerazioni appena riportate, la Corte ritiene che la normativa sulla *par condicio* rispetti il dettato costituzionale ribadendo il diritto del cittadino ad un'informazione completa ed imparziale che si concretizza anche grazie alla regola della parità di *chances* ⁽¹⁹³⁾.

a P. A. CAPOTOSTI, *L'emittenza radiotelevisiva privata tra concessione e autorizzazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, pp. 2118-2122; nonché a L. BIANCHI, *La concessione radiotelevisiva tra riserva di legge e situazioni dei concessionari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 2122- 2138.

⁽¹⁹³⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 155 del 2002, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. La Corte afferma: «Il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare dunque, alla luce delle ricordate pronunce, tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli - come sostiene la difesa delle parti private - alla "pari visibilità dei partiti", quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico. È in questa prospettiva di necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica, che occorre dunque valutare la congruità del bilanciamento tra principi ed interessi diversi attuato dalla disciplina censurata mediante la previsione di modalità e forme della "comunicazione politica". Attraverso di esse infatti, proprio al fine specifico di consentire - in ogni tempo e non solo nei periodi elettorali - la più ampia informazione del cittadino per formare la sua consapevolezza politica, si esplica la libertà di espressione delle singole emittenti private. / Ed è in questa stessa prospettiva che deve essere valutato se il c.d. pluralismo "esterno" dell'emittenza privata sia sufficiente a garantire, in ogni caso, la completezza e l'obiettività della comunicazione politica, o se invece debbano concorrere ulteriori misure sostanzialmente ispirate al principio della parità di accesso delle forze politiche e dei rispettivi candidati, tenendo presente che nei principali Paesi europei la disciplina della comunicazione politica, in questi ultimi anni, si è orientata, pur nell'inevitabile diversità dei criteri ispiratori, su modelli di regolazione degli spazi radiotelevisivi caratterizzati in generale dalla regola della parità di *chances*». Cfr., inoltre, il punto n. 2.2 del *Considerato in diritto* della medesima decisione, laddove la Consulta afferma che: «non è condivisibile l'affermazione del giudice a quo secondo cui "l'esigenza di tutela del processo di formazione della consapevolezza politica dell'elettore" sarebbe soddisfatta più agevolmente, anziché da una rigida disciplina di settore, dal "libero concorso di differenti voci informative". Questa tesi evidentemente evoca il c.d. pluralismo "esterno", che certamente costituisce uno degli "imperativi" elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia; in proposito, peraltro, va ricordato che esso non può dirsi realizzato per il solo fatto che vi sia concorso fra un polo pubblico e un polo privato, il quale detenga una posizione dominante nel settore dell'emittenza privata (sentenza n. 826 del 1988), giacché in questo modo non si verifica l'accesso al sistema radiotelevisivo del

La Corte però non si limita ad affermare la conformità alla Costituzione della legge impugnata in forza del pluralismo esterno ed interno delle fonti di informazione, ma si pronuncia anche in merito all'asserita lesione del diritto all'identità politica delle emittenti radiotelevisive. La situazione italiana di allora vedeva un sistema misto pubblico-privato, basato sul principio della concessione, con un numero limitato di emittenti. Questa situazione era però aggravata dal dominio – di fatto – del sistema televisivo da parte di due soli grandi gruppi (uno pubblico, la Rai, e l'altro privato, il gruppo Mediaset) che insieme coprivano la quasi totalità dell'offerta su scala nazionale ⁽¹⁹⁴⁾.

"massimo numero possibile di voci diverse" (sentenza n. 112 del 1993). Ma in ogni caso il pluralismo esterno può risultare insufficiente - in una situazione in cui perdura la sostanziale limitazione delle emittenti - a garantire la possibilità di espressione delle opinioni politiche attraverso il mezzo televisivo. Proprio a questo fine le norme censurate, imponendo un ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi, richiedono, nel caso di trasmissioni di comunicazione politica, modalità che assicurino il pluralismo sostanziale mediante la garanzia della parità di chances offerta ai soggetti intervenienti».

⁽¹⁹⁴⁾ Sulla peculiare situazione televisiva italiana, fra i tanti, si vedano: P. A. CAPOTOSTI, *L'emittenza radiotelevisiva privata tra concessione e autorizzazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, pp. 2118-2122; ID., *Modelli normativi della concessione radiotelevisiva: il problema del servizio pubblico*, in P. BARILE, E. CHELI, R. ZACCARIA (a cura di), *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, 1980, pp. 107 ss.; L. BIANCHI, *La concessione radiotelevisiva tra riserva di legge e situazioni dei concessionari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 2122- 2138; A. PACE, *Liceità «condizionata» delle emittenti locali e disciplina pubblica dell'impresa radiotelevisiva privata*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1978, p. 28; ID., *Comunicazioni di massa (Diritto)*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Roma, 1992, pp. 172 ss.; ID., *La radiotelevisione in Italia con particolare riguardo all'emittenza privata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, p. 644; ID., *Stampa, giornalismo, radiotelevisione*, Padova, Cedam, 1983, p. 434; ID., *La problematica del controllo sulle radiotelevisioni private*, in P. BARILE, E. CHELI, R. ZACCARIA (a cura di), *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, 1980, pp. 193 ss.; E. CHELI, *Verso la disciplina del sistema radiotelevisivo italiano come sistema misto*, in E. ROPPO (a cura di), *Il diritto delle comunicazioni di massa*, Padova, 1985, p. 63 ss.; P. CARETTI E R. ZACCARIA, *Diritto di accesso e legittimità costituzionale del monopolio radiotelevisivo alla luce del discorso sulla riforma della RAI-TV*, in *Foro it.*, 1970, pp. 2615 ss.; R. ZACCARIA, *L'alternativa posta dalla Corte: monopolio «pluralistico» della radiotelevisione o liberalizzazione del servizio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, p. 2180; ID., *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 148 ss.; F. CARINGELLA, *Governo dell'etere*

Il legislatore del 2000, conscio di questo grosso limite e delle gravi problematiche che una “voce unica” (ovvero, al più, due voci alterne) può provocare sulla libera scelta dell’elettore, ha previsto modalità precise attraverso le quali si debba estrinsecare la diffusione del messaggio politico. Ciò non per impedire il diritto all’identità politica dell’emittente, bensì per bilanciare quest’ultimo con l’«interesse costituzionale generale» della «informazione e formazione consapevole della volontà del cittadino-utente»⁽¹⁹⁵⁾. La Consulta, peraltro, rammenta che – contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo* – la disciplina in esame non espropria *in toto* le emittenti private da ogni manifestazione politica, poiché i citati limiti non si applicano ai programmi d’informazione in cui vi è la possibilità di diffondere notizie «in un contesto narrativo-argomentativo ovviamente risalente alla esclusiva responsabilità della testata»⁽¹⁹⁶⁾.

Le considerazioni del rimettente trae origine da un errato punto di partenza, ovverosia, pur evocando il pluralismo esterno delle fonti di informazione – che la Consulta non teme di definire come uno degli “imperativi” in materia di manifestazione del pensiero –, non considera che questo non si realizza per il solo fatto che vi sia un polo

e regime concessorio: un binomio (quasi) inscindibile, in *Foro it.*, 1993, I, p. 1348; M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, 1993, p. 102; S. STAMMATI, *Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 1991, p. 767.

⁽¹⁹⁵⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 155 del 2002, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁽¹⁹⁶⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 155 del 2002, punto 2.2 del *Considerato in diritto*. A tal proposito la Consulta aggiunge: «Tanto è sufficiente, quindi, ad escludere ogni paventata forma di “funzionalizzazione” del mezzo radiotelevisivo o di “espropriazione” della identità politica delle singole emittenti private ed a consentire invece ad ognuna di esse di fare emergere, anche attraverso le proprie analisi e considerazioni di ordine politico, l’immagine propria di un’impresa di tendenza. Vero è, a questo proposito, che durante le campagne elettorali sono previsti, negli artt. 4 e 5, criteri limitativi sia in ordine alla comunicazione politica radiotelevisiva, sia in ordine ai programmi di informazione: si tratta peraltro di prescrizioni, che nella loro rigorosa previsione appaiono tutte ispirate dal ragionevole intento di prevenire in ogni modo qualsiasi influenza, anche “in forma surrettizia”, sulle libere e consapevoli scelte degli elettori, in momenti particolarmente delicati della vita democratica del Paese».

pubblico e uno privato. Infatti, vi deve essere quantomeno il «massimo numero di voci diverse», situazione *ictu oculi* non corrispondente alla realtà dei fatti. Ma non solo. Il pluralismo esterno, come sottolinea la Corte, potrebbe essere di per sé insufficiente a garantire la libera espressione di tutte le opinioni politiche in gioco qualora non vi siano regole atte a garantire – in modo sostanziale – la pari possibilità di accesso al sistema radiotelevisivo da parte di tutti quei soggetti desiderosi di far conoscere la propria linea politica ⁽¹⁹⁷⁾.

5. *(segue): la seconda e la terza questione. La ragionevole differenziazione tra stampa e radiotelevisione e il regime dei messaggi politici autogestiti*

Secondo il giudice *a quo* vi sarebbe, inoltre, violazione del canone di uguaglianza poiché l'art. 7 della legge censurata realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento ponendo forti limitazioni alla sola propaganda elettorale nel settore radiotelevisivo e non anche,

⁽¹⁹⁷⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 155 del 2002, punto 2.2 del *Considerato in diritto*, laddove il Giudice delle leggi afferma che: «non è condivisibile l'affermazione del giudice a quo secondo cui "l'esigenza di tutela del processo di formazione della consapevolezza politica dell'elettore" sarebbe soddisfatta più agevolmente, anziché da una rigida disciplina di settore, dal "libero concorso di differenti voci informative". Questa tesi evidentemente evoca il c.d. pluralismo "esterno", che certamente costituisce uno degli "imperativi" elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia; in proposito, peraltro, va ricordato che esso non può dirsi realizzato per il solo fatto che vi sia concorso fra un polo pubblico e un polo privato, il quale detenga una posizione dominante nel settore dell'emittenza privata (sentenza n. 826 del 1988), giacché in questo modo non si verifica l'accesso al sistema radiotelevisivo del "massimo numero possibile di voci diverse" (sentenza n. 112 del 1993). Ma in ogni caso il pluralismo esterno può risultare insufficiente - in una situazione in cui perdura la sostanziale limitazione delle emittenti - a garantire la possibilità di espressione delle opinioni politiche attraverso il mezzo televisivo. Proprio a questo fine le norme censurate, imponendo un ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi, richiedono, nel caso di trasmissioni di comunicazione politica, modalità che assicurino il pluralismo sostanziale mediante la garanzia della parità di chances offerta ai soggetti intervenienti».

come visto in precedenza, a quella nel settore della stampa periodica ⁽¹⁹⁸⁾.

La Consulta dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale motivando la propria decisione sulla base della differenza sostanziale dei regimi giuridici di stampa e radiotelevisione tali da impedire ogni comparazione tra i due mezzi. Il Giudice delle leggi sottolinea come nel settore della stampa non vi sia alcuna «barriera all'accesso», mentre la «non illimitatezza delle frequenze» unita alla «particolare forza penetrativa» del mezzo radiotevisivo – come da giurisprudenza costante della stessa Consulta ⁽¹⁹⁹⁾ – non consente di poter svolgere le medesime considerazioni ⁽²⁰⁰⁾.

L'ultima censura del rimettente riguarda la disposizione in tema di «messaggi politici autogestiti», ovvero sia tutti quei messaggi consistenti nell'esposizione di un programma o di un'opinione per un tempo compreso tra uno e tre minuti. Questi ultimi, ai sensi dell'art. 4, comma 3, lettera b) della legge n. 28 del 2000, durante la campagna

⁽¹⁹⁸⁾ Cfr. quanto affermato in proposito nel paragrafo terzo del presente capitolo.

⁽¹⁹⁹⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 225 del 1974, n. 148 del 1981, n. 826 del 1988.

⁽²⁰⁰⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 155 del 2002, punto 3 del *Considerato in diritto*, laddove è affermato che: «Un'ulteriore censura riguarda l'art. 7 della stessa legge, sotto il profilo della disparità di trattamento in danno del settore radiotelevisivo, poiché per la stampa periodica non sono previste limitazioni così incisive in ordine alla propaganda elettorale. / La prospettata violazione dell'art. 3 della Costituzione però non sussiste, in quanto emittenza radiotelevisiva e stampa periodica hanno regimi giuridici nettamente diversi - così da impedire l'individuazione di un *tertium comparationis* adeguato - in relazione alle loro differenti caratteristiche: "nel settore della stampa non c'è alcuna barriera all'accesso, mentre nel settore televisivo la non illimitatezza delle frequenze, insieme alla considerazione della particolare forza penetrativa di tale specifico strumento di comunicazione impone il ricorso al regime concessorio" (sentenza n. 420 del 1994). In ogni caso la disomogeneità dei mezzi in comparazione è tale da escludere qualsiasi disparità di trattamento, poiché è noto e costante, nella giurisprudenza di questa Corte, il riconoscimento della peculiare diffusività e pervasività del messaggio televisivo (sentenze n. 225 del 1974, n. 148 del 1981, n. 826 del 1988), così da giustificare l'adozione, soltanto nei confronti della emittenza radiotelevisiva, di una rigorosa disciplina capace di impedire qualsiasi improprio condizionamento nella formazione della volontà degli elettori».

elettorale, devono essere trasmessi «gratuitamente» dalle emittenti nazionali, a differenza di quanto previsto per le emittenti locali, che ai sensi del quinto comma dello stesso art. 4, sono destinatarie di un rimborso da parte dello Stato. Il Giudice *a quo* lamenta un arbitrario svantaggio alle emittenti nazionali in contrasto con l'art. 42 della Costituzione poiché la disciplina censurata imporrebbe atti ablatori della proprietà privata senza la corresponsione di un indennizzo.

Il Giudice delle leggi dichiara anche quest'ultima questione non fondata poiché la trasmissione dei messaggi non costituisce un obbligo per le emittenti nazionali private, ma solamente «una scelta evidentemente dipendente da complessive valutazioni di carattere imprenditoriale intorno all'offerta dei programmi», volendo sottolineare che queste – liberamente e svolgendo complessive valutazioni di convenienza economica legate alla complessiva programmazione – possano scegliere d'inserire o meno nei palinsesti degli spazi destinati ai messaggi autogestiti. Peraltro, il “tornaconto” per le emittenti private potrebbe, infatti, ben giungere da spazi pubblicitari che precedono e seguono gli spazi destinati alla divulgazione delle opinioni politiche in maniera autogestita.

Per quanto riguarda le emittenti locali, invece, data anche la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili per le stesse, secondo la Consulta «appare del tutto giustificata» la previsione di un rimborso da parte dello Stato per le spese sostenute al fine di trasmettere i messaggi politici autogestiti poiché queste ultime – come è noto – risultano essere meno attrattive per grosse (e dunque redditizie) campagne pubblicitarie, principale fonte di finanziamento delle emittenti private ⁽²⁰¹⁾.

⁽²⁰¹⁾ Cfr. Corte costituzionale n. 155 del 2002, punto 4 del *Considerato in diritto*. La Consulta motiva la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale posta con riguardo ai «messaggi politici autogestiti» affermando che: «Al riguardo va osservato che è del tutto inesatto, in questo caso, il riferimento all'“esproprio” di spazi radiotelevisivi privati, giacché per le emittenti nazionali, esclusa la concessionaria del pubblico servizio, la trasmissione dei predetti messaggi non rappresenta certo un obbligo, ma solo una scelta evidentemente dipendente da complessive valutazioni di carattere imprenditoriale intorno all'offerta dei programmi. D'altra parte, stante la rilevante differenza di ordine fattuale e giuridico

Bibliografia

§ 1

Sulla comunicazione politica come «aspetto privilegiato» della libertà di manifestazione del pensiero:

FOIS S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957.

Sulla centralità della politica (e dei relativi aspetti comunicativi) nello Stato costituzionale:

ZAGREBELSKY G., *Fondata sulla cultura, Arte, scienza e Costituzione*, Torino, Einaudi, 2014.

§ 3

Sulla decisione della Corte costituzionale n. 115 del 2002:

GRANDINETTI O., «*Par condicio*», *pluralismo e sistema televisivo, tra conferme e novità giurisprudenziali, in un quadro comunitario e tecnologico in evoluzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002;

LAMARQUE E., *La comunicazione politica*, in AA. VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011;

PACE A. e MANETTI M., Art. 21. *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006;

VESPIGIANI L., *La disciplina della par condicio al vaglio della Corte costituzionale: una funzionalizzazione della libertà d'antenna?*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2002.

§ 4

A commento della decisione della Corte costituzionale n. 48 del 1964:

FOIS S., *Propaganda elettorale e mezzi di diffusione del pensiero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964.

A commento della decisione della Corte costituzionale n. 161 del 1995:

GRANDINETTI O., *Commento a Corte cost. n. 161 del 1995*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995;

PINELLI C., *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995;

tra emittenti ad ambito nazionale ed emittenti ad ambito locale ed in considerazione della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili per queste ultime, appare del tutto giustificata la previsione di un rimborso da parte dello Stato delle loro spese per la trasmissione di messaggi autogestiti».

VERONESI P., *Atti legislativi e conflitti di attribuzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995.

A commento della decisione della Corte costituzionale n. 112 del 1993:

BIANCHI L., *La concessione radiotelevisiva tra riserva di legge e situazioni dei concessionari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993;

CAPOTOSTI P. A., *L'emittenza radiotelevisiva privata tra concessione e autorizzazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993.

Sulla peculiare situazione televisiva italiana:

BIANCHI L., *La concessione radiotelevisiva tra riserva di legge e situazioni dei concessionari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993;

CAPOTOSTI P. A., *L'emittenza radiotelevisiva privata tra concessione e autorizzazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993;

CAPOTOSTI P. A., *Modelli normativi della concessione radiotelevisiva: il problema del servizio pubblico*, in BARILE P., CHELI E., ZACCARIA R. (a cura di), *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, 1980;

CARETTI P. e ZACCARIA R., *Diritto di accesso e legittimità costituzionale del monopolio radiotelevisivo alla luce del discorso sulla riforma della RAI-TV*, in *Foro it.*, 1970;

CARINGELLA F., *Governo dell'etere e regime concessorio: un binomio (quasi) inscindibile*, in *Foro it.*, 1993;

CHELI E., *Verso la disciplina del sistema radiotelevisivo italiano come sistema misto*, in E. Roppo (a cura di), *Il diritto delle comunicazioni di massa*, Padova, 1985;

GIANNINI M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1993;

PACE A., *Comunicazioni di massa (Diritto)*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Roma, 1992;

PACE A., *La problematica del controllo sulle radiotelevisioni private*, in BARILE P., CHELI E., ZACCARIA R. (a cura di), *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, 1980;

PACE A., *La radiotelevisione in Italia con particolare riguardo all'emittenza privata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987;

PACE A., *Liceità «condizionata» delle emittenti locali e disciplina pubblica dell'impresa radiotelevisiva privata*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1978;

PACE A., *Stampa, giornalismo, radiotelevisione*, Padova, Cedam, 1983;

STAMMATI S., *Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 1991;

ZACCARIA R., *L'alternativa posta dalla Corte: monopolio «pluralistico» della radiotelevisione o liberalizzazione del servizio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974;

ZACCARIA R., *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1977.

Giurisprudenza

§ 3

Sul pluralismo, obiettività, completezza ed imparzialità dell'informazione:
Corte costituzionale n. 155 del 2002.

§ 4

Sul pluralismo, obiettività, completezza ed imparzialità dell'informazione:
Corte costituzionale n. 112 del 1993;
Corte costituzionale n. 48 del 1964;
Corte costituzionale n. 155 del 2002.

Sulla propaganda in materia referendaria:
Corte costituzionale n. 161 del 1995.

§ 5

Sulla assenza di "barriere all'accesso" nel settore della stampa:
Corte costituzionale n. 225 del 1974;
Corte costituzionale n. 148 del 1981;
Corte costituzionale n. 826 del 1988.

CAPITOLO QUARTO

INFORMAZIONE, COMUNICAZIONE E PROPAGANDA ALLA PROVA DEI NUOVI MEZZI DI DIFFUSIONE DEL PENSIERO

SOMMARIO: 1. La metamorfosi della “rete” e le sue ricadute sul sistema informativo e comunicativo. - 2. Alcuni cenni sui diritti di cronaca, critica e satira nell’era del *web*. - 3. Il “silenzio (propagandistico)” che non c’è più: la parabola discendente di un istituto assai discutibile. - 4. La comunicazione istituzionale: le problematiche inerenti la necessaria attività di informazione delle pubbliche amministrazioni ed il rischio della propaganda occulta.

1. La metamorfosi della “rete” e le sue ricadute sul sistema informativo e comunicativo

L’avvento di *internet* non ha contribuito soltanto ad alterare istituti e tipologie della comunicazione politica, bensì ha radicalmente mutato il tradizionale modo di fare politica ⁽²⁰²⁾. Ciò anche considerando

⁽²⁰²⁾ Per uno studio sull’inquadramento generale di *internet*, cfr. P. COSTANZO, *Internet (diritto pubblico)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, Appendice*, 2000, pp. 347 ss.; ID., *Aspetti evolutivi del regime giuridico di Internet*, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1996, pp. 83 ss.; V. FROSINI, *L’orizzonte giuridico dell’internet*, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2000, pp. 271 ss.; E. TOSI (a cura di), *I problemi giuridici di Internet*, Milano, Giuffrè, 1999.

Cfr., inoltre, P. MARSOCCI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012; M. BETZU, *Interpretazione e sovra-interpretazione dei diritti costituzionali nel cyberspazio*, in *Rivista AIC*, 4, 2012; ID., *Regolare Internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell’era digitale*, Torino, Giappichelli, 2012; G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2011; P. COSTANZO, *I diritti nelle “maglie” della Rete*, in L. BRUSCUGLIA e R. ROMBOLI (a cura di), *Diritto pubblico e diritto privato nella rete delle nuove tecnologie*, Pisa, Edizioni Plus, 2010, pp. 5 ss.; S. SICA e V. ZENO-ZENCOVICH, *Legislazione, giurisprudenza, e dottrina del diritto nel diritto dell’Internet*, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2010, pp. 377 ss.; M. VIGGIANO, *Internet. Informazione, regole e valori costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010; A. PAPA (a cura

l'evoluzione stessa della rete. In particolare, il mutamento è avvenuto con l'affermarsi del c.d. *web 2.0*, ovverosia un sistema “dinamico” – rispetto a quello originario che si suole invece definire come “statico” – comprendente una serie di applicazioni *on line* che richiedono al soggetto di essere parte attiva interagendo nella rete ⁽²⁰³⁾.

Inizialmente, *internet* permetteva di trasmettere *on line* forme di comunicazione già esistenti: si pensi, ad esempio, alle agenzie di stampa per i portali d'informazione o al servizio postale per le *e-mail*. Oggigiorno, invece, la situazione è assai diversa, in forza del continuo proliferare di nuove forme di comunicazione come i *blog*, i *forum*, le piattaforme di condivisione di *files* audio e video come *YouTube*, *Vimeo* ed, infine, i *social network* come *Facebook* e *Twitter* ⁽²⁰⁴⁾, le quali permettono di condividere con un numero indeterminato di persone un'informazione o un'opinione.

La diffusione di pensieri (riservati o pubblici) tramite la rete è stata incrementata ulteriormente dall'utilizzo di mezzi sempre più all'avanguardia: si pensi, infatti, alla diffusione ormai capillare tra popolazione italiana (e, ovviamente, anche mondiale) di *smartphone* e

di), *Comunicazioni e nuove tecnologie. New media e tutela dei diritti*, Roma, Aracne, 2011; ID., *Espressione e diffusione del pensiero in Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, Giappichelli, 2009; F. G. PIZZETTI, *Internet e la natura «caotica» del diritto giurisprudenziale*, in *Politica del diritto*, 2001; P. PASSAGLIA, *Corte costituzionale e diritto dell'internet: un rapporto difficile (ed un appuntamento da non mancare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, pp. 4837-4865.

Sul rapporto tra internet ed eguaglianza sostanziale, cfr. E. DE MARCO (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, Giuffrè, 2008; A. VALASTRO, *Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet. Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito dell'IGF Italia 2010*, Napoli, Esi, 2011, pp. 45 ss.

⁽²⁰³⁾ Sul punto, cfr. M. OROFINO, *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee de diritti. Il dinamismo dei diritti in una società in continua trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 13.

⁽²⁰⁴⁾ Alle citate nuove forme di comunicazione – che costituiscono le più diffuse forme di comunicazione politica *on line* – devono essere aggiunte anche altre piattaforme – non meno importanti, ma meno utilizzate per la divulgazione dell'opinione politica – come, ad esempio, *Google+*, *Instagram*, *Linkedin*.

tablet, i quali – a condizione che siano abbinati ad un accesso alla rete mobile – permettono all'utente di restare sempre connesso al *web*. Anche in questo caso si è avuto un drastico cambiamento di prospettiva. Negli anni passati, in mancanza di appositi *devices* e di tutto ciò che è connesso al c.d. *web 2.0* ⁽²⁰⁵⁾, il soggetto aveva la possibilità di accedere alla rete solo attraverso un computer ad essa collegato. Ora, invece, la connessione è pressoché permanente, tanto che l'utente, semmai, sceglie di disconnettersi dalla stessa e non più di connettersi qualora ne senta o ne abbia la necessità ⁽²⁰⁶⁾. Ciò ha ovviamente ripercussioni sul sistema comunicativo e sulla partecipazione politica ⁽²⁰⁷⁾.

La possibilità offerta da un unico mezzo di veicolare sia le comunicazioni riservate sia quelle pubbliche (anche solo potenzialmente) aveva fatto nascere in alcuni il dubbio sulla necessità di riformare gli articoli 15 e 21 della Costituzione al fine di adeguarli alle nuove tecnologie ⁽²⁰⁸⁾. Autorevole dottrina, però, fece giustamente notare che, indipendentemente dal mezzo utilizzato, la

⁽²⁰⁵⁾ In particolare, ci si riferisce a tutte le citate nuove forme di comunicazione che permettono l'interazione tra gli utenti della rete.

⁽²⁰⁶⁾ Cfr. C. ACCOTO e A. MANDELLI, *Social mobile marketing. L'innovazione dell'ubiquitous marketing con device mobili, social media e realtà aumentata*, Milano, Egea, 2012, i quali affermano: «non si entra più in internet perché ci viviamo dentro». Cfr., inoltre, M. OROFINO, *op. cit.*, p. 16.

⁽²⁰⁷⁾ Cfr. P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologia comunicative in Italia*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, pp. 19-46. Cfr., inoltre, M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, pp. 275-314.

⁽²⁰⁸⁾ Su questo punto v., anche, supra, quinto paragrafo del primo capitolo. Cfr. A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie. Inquadramento costituzionale e prospettive di tutela delle nuove forme di comunicazione interpersonale*, Milano, Giuffrè, 2001, passim. Cfr., anche, M. OROFINO, *op. cit.*, p. 140, il quale, trattando dei vari servizi di comunicazione su Internet, afferma: «Il funzionamento dei social network rende, quindi, di fatto impossibile stabilire se la comunicazione realizzata rientri nel paradigma costituzionale dell'art. 15 o in quello dell'art. 21 Cost. e, di conseguenza, a quali tipi di limitazioni legislative essa è sottoposta. Diventa del tutto indifferente l'argomento interpretativo utilizzato nella definizione degli ambiti oggettivi delle due norme. Sia il ricorso alla valutazione dell'elemento soggettivo sia il ricorso alla valutazione dell'elemento tecnologico non mutano il risultato».

tutela sarebbe ricaduta sotto il secondo quando si tratti di comunicazioni destinate a non rimanere, anche solo potenzialmente, riservate e sotto il primo negli altri casi ⁽²⁰⁹⁾.

2. *Alcuni cenni sui diritti di cronaca, critica e satira nell'era del web.*

La diffusione delle nuove tecnologie di comunicazione ha avuto riflessi sulle modalità di espressione della cronaca, della critica e della satira ⁽²¹⁰⁾, ma non solo. Anche la comunicazione politica ha subito radicali mutamenti dati dal fatto che attraverso la rete si è in grado di raggiungere molto più facilmente – e più velocemente – un elevato numero di destinatari.

Internet – e in particolare, oggi, i *social networks* – offrono la possibilità di informare e comunicare un immenso numero di notizie in tempo (quasi) reale. Ciò è sicuramente un indubbio merito della rete, ma – come in ogni situazione – non tutti gli aspetti sono solo positivi. All'uso corrisponde – spesso, purtroppo – anche l'abuso e, in assenza di un legislatore attento al mutamento della società, è stato lasciato alla giurisprudenza l'arduo compito di fornire tutela ai casi portati innanzi alla stessa sia per quanto riguarda la cronaca, la critica e la satira, sia per quanto riguarda la comunicazione telematica in generale ⁽²¹¹⁾.

⁽²⁰⁹⁾ Cfr. *supra*, quinto paragrafo del primo capitolo, ed in particolare, nota 94, ove si riporta l'opinione di A. PACE, *La libertà di manifestazione del pensiero come situazione giuridica soggettiva. I diversi aspetti della tutela costituzionale della libertà di espressione del pensiero: la differente «ratio» della libertà delle «comunicazioni riservate» e della libertà delle «manifestazioni»*, in A. PACE e M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006, p. 17-18.

⁽²¹⁰⁾ Per l'analisi del diritto di cronaca e critica v., *supra*, quarto paragrafo del primo capitolo. Per l'analisi del diritto di satira v., *supra*, quinto paragrafo del primo capitolo. Cfr., anche, P. COSTANZO, *La stampa telematica (tuttora) tra ambiguità legislative e dissensi giurisprudenziali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 5239-5258.

⁽²¹¹⁾ Cfr., ad esempio, Cass., SS. UU. pen., 29.01.2015, n. 31022 sull'equiparazione tra giornale telematico e giornale cartaceo ed il commento di L.

Sono recenti alcuni casi inerenti all'uso di *Facebook*. È stato stabilito, infatti, che pubblicare un commento diffamatorio sulla "bacheca" della persona offesa integra il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa. La Cassazione motiva la propria decisione in forza della potenziale capacità del *web* di raggiungere un numero indeterminato di persone sicché, nel caso in cui il commento sia offensivo, è integrata la fattispecie aggravata come se commesse a mezzo stampa ⁽²¹²⁾. La Corte giunge a tali conclusioni sulla scorta di

DIOTALLEVI, *La Corte di Cassazione sancisce l'equiparazione tra giornali cartacei e telematici ai fini dell'applicazione della disciplina in materia di sequestro preventivo: un nuovo caso di "scivolamento" dalla "nomofilachia" alla "nomopoiesi"?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, pp. 1062-1071.

In tema di equiparazione tra giornali stampati e giornali *on line*, cfr. Trib. Firenze, 13.02.2009, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2009, p. 911, con commento di C. MELZI D'ERIL e G. E. VIGEVANI, *La responsabilità del direttore del periodico telematico, tra facili equiparazioni e specificità di internet*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2010, p. 91-104, in cui gli Autori, ragionando *de jure condendo*, sottolineano come, nel mondo del *web 2.0*, sarebbe «più ragionevole forse che il legislatore preveda, in capo al direttore o al responsabile [...], un obbligo di identificazione di chi scrive, imponendo ad esempio all'utente il dovere di registrarsi e di rendere conoscibile la propria mail e prevedendo di conseguenza una responsabilità "a cascata" del titolare del sito, nell'ipotesi non abbia adottato le misure necessarie per l'individuazione dell'autore».

Cfr., anche, Cass., sez. I pen., 12.09.2014, n. 37596 riguardante l'invio di messaggi molesti attraverso *Facebook*. Tale fattispecie, secondo la Corte, integra il reato di molestie o disturbo alle persone, in considerazione della natura stessa di "luogo" virtuale aperto all'accesso di chiunque utilizzi tale mezzo. A commento di tale decisione, cfr. L. DIOTALLEVI, *Reato di molestia e Facebook tra divieto di analogia in materia penale, (presunta) interpretazione "evolutiva" dell'art. 17 Cost. e configurabilità di un diritto di accesso ad Internet*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, pp. 4104-4111.

Cfr., altresì, App. Milano, 27 gennaio 2014 riguardante la problematica della diffusione sul *web* di una notizia diffamatoria contenuta in un archivio storico di giornale e al relativo diritto dell'interessato all'aggiornamento, alla contestualizzazione della notizia e al riconoscimento della propria attuale identità personale e morale, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2014, p. 831-838. Cfr. altresì il commento a tale decisione di M. BASSINI, *La Corte d'appello di Milano sulla contestualizzazione delle notizie diffamatorie sugli archivi online dei giornali*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2014, pp. 838-849.

⁽²¹²⁾ Cfr. Cass., sez. I pen., 08.06.2015, n. 24431. La Suprema Corte afferma che: «il reato tipizzato all'art. 595 c.p., comma 3 quale ipotesi aggravata del delitto

alcune precedenti pronunce della medesima secondo cui i reati di ingiuria e diffamazione possono essere commessi a mezzo *internet* ⁽²¹³⁾ e che tale ipotesi integri la fattispecie aggravata prevista dalla

di diffamazione trova il suo fondamento nella potenzialità, nella idoneità e nella capacità del mezzo utilizzato per la consumazione del reato a coinvolgere e raggiungere una pluralità di persone, ancorché non individuate nello specifico ed apprezzabili soltanto in via potenziale, con ciò cagionando un maggiore e più diffuso danno alla persona offesa. D'altra parte lo strumento principe della fattispecie criminosa in esame è quello della stampa, al quale il codificatore ha giustapposto "qualsiasi altro mezzo di pubblicità", giacché anche in questo caso, per definizione, si determina una diffusione dell'offesa ed in tale tipologia, quella appunto del mezzo di pubblicità, ha fatto rientrare la lezione ermeneutica della corte, ad esempio, un pubblico comizio (Sez. 5, n. 9384 del 28/05/1998, Forzano, Rv. 211471) ovvero (Sez. 5, 6/4/11, n. 29221, rv. 250459) l'utilizzo, al fine di inviare un messaggio, della posta elettronica secondo le modalità del "forward" e cioè verso una pluralità di destinatari. Detti arresti risultano infatti argumentati con il rilievo che, sia un comizio che la posta elettronica, vanno considerati mezzi di pubblicità, giacché idonei a provocare una ampia e indiscriminata diffusione della notizia tra un numero indeterminato di persone. / Tornando ora, come di necessità, alla fattispecie dedotta, osserva il Collegio che anche la diffusione di un messaggio con le modalità consentite dall'utilizzo per questo di una bacheca facebook, ha potenzialmente la capacità di raggiungere un numero indeterminato di persone, sia perchè, per comune esperienza, bacheche di tal natura racchiudono un numero apprezzabile di persone (senza le quali la bacheca facebook non avrebbe senso), sia perchè l'utilizzo di facebook integra una delle modalità attraverso le quali gruppi di soggetti socializzano le rispettive esperienze di vita, valorizzando in primo luogo il rapporto interpersonale, che, proprio per il mezzo utilizzato, assume il profilo del rapporto interpersonale allargato ad un gruppo indeterminato di aderenti al fine di una costante socializzazione. / Identificata nei termini detti, la condotta di postare un commento sulla bacheca facebook realizza, pertanto, la pubblicizzazione e la diffusione di esso, per la idoneità del mezzo utilizzato a determinare la circolazione del commento tra un gruppo di persone comunque apprezzabile per composizione numerica, di guisa che, se offensivo tale commento, la relativa condotta rientra nella tipizzazione codicistica descritta dall'art. 595 c.p., comma 3».

⁽²¹³⁾ Cfr. Cass., sez. V pen., 17.04.2008, n. 16262 e Cass., sez. V pen., 25.07.2006, n. 25875, laddove si afferma che: «quando una notizia risulti immessa sui cc.dd. media, vale a dire nei mezzi di comunicazione di massa (cartacei, radiofonici, televisivi, telematici ecc.), la diffusione della stessa, secondo un criterio che la nozione stessa di "pubblicazione" impone, deve presumersi, fino a prova del contrario. Il principio non può soffrire eccezione per quanto riguarda i siti web, atteso che l'accesso ad essi è solitamente libero e, in genere, frequente (sia esso di elezione o meramente casuale), di talché la immissione di notizie o immagini in rete integra la ipotesi di offerta delle stesse in incertam personam e dunque implica la

norma incriminatrice in forza dell'ampia formulazione della stessa che prevede tale circostanza qualora l'offesa sia arrecata, oltre che con la stampa, anche «con qualsiasi altro mezzo di pubblicità» ⁽²¹⁴⁾.

fruibilità da parte di un numero solitamente elevato (ma difficilmente accertabile) di utenti»

⁽²¹⁴⁾ Cfr. l'art. 595, comma 3, c.p., il quale recita: «Se l'offesa è recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico, la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni o della multa non inferiore a 516 euro».

Cfr. Cass., Sez. V pen., 16.11.2012, n. 44980, laddove – citando Cass., Sez. V pen., 17.11.2000 n. 4741, overosia una delle fondamentali sentenze in materia – argomenta che in quest'ultima decisione: «si affermava che i reati previsti dagli art. 594 e 595 cod. pen. potessero essere commessi anche per via telematica o informatica, e che ciò fosse addirittura intuitivo: “basterebbe pensare alla cd. trasmissione via e-mail, per rendersi conto che è certamente possibile che un agente, inviando a più persone messaggi atti ad offendere un soggetto, realizzi la condotta tipica del delitto di ingiuria (se il destinatario è lo stesso soggetto offeso) o di diffamazione (se i destinatari sono persone diverse). Se invece della comunicazione diretta, l'agente “immette” il messaggio “in rete”, l'azione è, ovviamente, altrettanto idonea a ledere il bene giuridico dell'onore. Per quanto specificamente riguarda il reato di diffamazione, è infatti noto che esso si consuma anche se la comunicazione con più persone e/o la percezione da parte di costoro del messaggio non siano contemporanee (alla trasmissione) e contestuali (tra di loro), ben potendo i destinatari trovarsi persino a grande distanza gli uni dagli altri, ovvero dell'agente. Ma, mentre, nel caso, di diffamazione commesso, ad esempio, a mezzo posta, telegramma o, appunto, e-mail, è necessario che l'agente compili e spedisca una serie di messaggi a più destinatari, nel caso in cui egli crei a utilizzi uno spazio web, la comunicazione deve intendersi effettuata potenzialmente erga omnes (sia pure nel ristretto - ma non troppo - ambito di tutti coloro che abbiano gli strumenti, la capacità tecnica e, nel caso di siti a pagamento, la legittimazione, a connettersi)”. Partendo da tale - ovvia - premessa, si giunge agevolmente alla conclusione che, anzi, l'utilizzo di internet integra una delle ipotesi aggravate di cui all'art. 595 cod. pen. (comma terzo: “offesa recata ... con qualsiasi altro mezzo di pubblicità”). Anche in questo caso, infatti, con tutta evidenza, la particolare diffusività del mezzo usato per propagare il messaggio denigratorio rende l'agente meritevole di un più severo trattamento penale. Nè la eventualità che tra i fruitori del messaggio vi sia anche la persona nei cui confronti vengono formulate le espressioni offensive può indurre a ritenere che, in realtà, venga, in tale maniera, integrato il delitto di ingiuria (magari aggravata ai sensi dell'art. 594 cod. pen., comma 4), piuttosto che quello di diffamazione. Infatti il mezzo di trasmissione - comunicazione adoperato (appunto internet), certamente consente, in astratto, (anche) al soggetto vilipeso di percepire direttamente l'offesa, ma il messaggio è diretto ad una cerchia talmente vasta di fruitori, che l'addebito lesivo si colloca in una dimensione ben più ampia di quella

Un altro caso particolarmente significativo riguarda una vicenda relativa ad una richiesta di risarcimento danni per dei “comunicati stampa” ritenuti diffamatori e reperibili su un sito *internet*. In tale decisione si afferma che a nulla rileva che tali messaggi siano stati divulgati sul *web* e non sulla carta stampata. Di conseguenza, i “comunicati stampa”, sulla base della considerazione che siano più correttamente inquadrabili nell’esercizio della cronaca e non della critica, devono essere trattati come esercizio di tale libertà con la conseguente applicazione rigorosa dei noti limiti riguardanti la verità della notizia, la continenza delle espressioni utilizzate e l’interesse pubblico alla divulgazione della medesima ⁽²¹⁵⁾.

interpersonale tra offensore ed offeso. D'altronde, anche per altri media si verifica la medesima situazione. Un'offesa propagata dai giornali o dalla radiotelevisione è sicuramente percepibile anche dal diretto interessato, ma la fattispecie criminosa che, in tal modo, si realizza è, pacificamente, quella ex art. 595 cod. pen. non quella ex art. 594 cod. pen.”».

⁽²¹⁵⁾ Cfr. Cass., sez. III civ., 25.08.2014, n. 18174 laddove si afferma che: «Ciò posto in via di principio, venendo al caso di specie, si osserva, innanzitutto, che l'incontroso riferimento al contenuto del link come a quello di due "comunicati stampa" richiama più il taglio della "notizia", che quello della critica. In ogni caso anche a ritenere che il motivo di appello, con cui si prospettava che il tenore del comunicato stampa del novembre 1998 si limitava a "porre il problema" della legittimità del comportamento di un funzionario pubblico (cfr. pag. 2 della decisione impugnata), intendesse profilare una commistione tra notizia e commento è assorbente la considerazione che la Corte di appello si è fatto carico di siffatto rilievo, con argomentazioni che si collocano perfettamente nell'alveo dei principi sopra esposti [...] segnatamente evidenziando non solo l'incompletezza della notizia, assunta come premessa del "problema" sollevato (per essere stata taciuta la misura del contributo alla società e per non essere stato aggiornato il link con la notizia dell'esito positivo per il V. sia dell'indagine amministrativa, sia del procedimento penale), ma anche il tono insinuante dell'esposizione, idonea a suggerire, con un facile sillogismo (cfr. pag. 3 della sentenza impugnata), al lettore del sito l'immagine reale di un soggetto foraggiato dalla Motorola al fine di affermare l'innocuità degli effetti delle onde elettromagnetiche emesse dai cellulari. / Si rammenta che non è ravvisabile il requisito della verità oggettiva, allorquando, pur essendo veri i singoli fatti riferiti, siano, dolosamente o anche soltanto colposamente, taciuti altri fatti, tanto strettamente ricollegabili ai primi da mutarne completamente il significato; ovvero quando i fatti riferiti siano accompagnati da sollecitazioni emotive ovvero da sottintesi, accostamenti, insinuazioni, allusioni o sofismi obiettivamente idonei a creare nella mente del lettore (od ascoltatore) rappresentazioni della realtà oggettiva false; il che si esprime nella formula che "il testo va letto nel contesto", il quale può

Sicché il filo conduttore di queste decisioni risiede senza dubbio nella constatazione che sebbene *Internet* sia un mezzo di diffusione del pensiero, al pari di stampa e radiotelevisione, il diritto di esprimere con esso notizie ed idee – integranti le libertà di cronaca e critica – debba essere necessariamente bilanciato, indipendentemente dal mezzo utilizzato, con il diritto all'onore e alla reputazione e, quindi, nei limiti tracciati dalla nota giurisprudenza: ovverossia rispettando i canoni di verità, pertinenza e continenza ⁽²¹⁶⁾.

determinare un mutamento del significato apparente della frase altrimenti non diffamatoria, dandole un contenuto allusivo, percepibile dall'uomo medio (Cass. 14 ottobre 2008, n. 25157)».

Sempre con riguardo alla pubblicazione di articoli diffamatori, si veda anche la decisione della Corte EDU *Węgrzynowski e Smolczewski c. Polonia* del 16.07.2013 in cui la Corte afferma che non sia possibile ricavare, dalla CEDU, un diritto del soggetto alla cancellazione di un articolo diffamatorio dal sito *internet* di un giornale, nemmeno dopo l'accertamento definitivo dell'illiceità, specialmente nel caso in cui il soggetto possa chiedere l'aggiornamento o la rettifica. A commento di tale decisione cfr. G. E. VIGEVANI, *La Corte di Strasburgo non riconosce il diritto di rimuovere da un archivio telematico un articolo diffamatorio*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, pp. 1011-1015.

⁽²¹⁶⁾ Cfr. Cass., sez. III civ., 25.08.2014, n. 18174 laddove si afferma che: «il risarcimento dei danni da diffamazione è escluso dall'esimente dell'esercizio del diritto di critica quando i fatti narrati corrispondano a verità e l'autore, nell'esposizione degli stessi, seppur con terminologia aspra e di pungente disapprovazione, si sia limitato ad esprimere l'insieme delle proprie opinioni (Cass. 19 giugno 2012, n. 10031). Se è vero, infatti, che il diritto di critica non si concreta, come quello di cronaca, nella narrazione veritiera di fatti, ma si esprime in un giudizio che, come tale, non può che essere soggettivo rispetto ai fatti stessi, resta fermo che il fatto presupposto ed oggetto della critica deve corrispondere a verità, sia pure non assoluta, ma ragionevolmente putativa per le fonti da cui proviene o per altre circostanze oggettive, così come accade per il diritto di cronaca (cfr. Cass. 06 aprile 2011, n. 7847), con la precisazione che, qualora la narrazione di determinati fatti sia esposta insieme alle opinioni dell'autore dello scritto, in modo da costituire nel contempo esercizio di critica, stabilire se lo scritto rispetti il requisito della continenza verbale è valutazione che non può essere condotta sulla base di criteri solo formali, richiedendosi, invece, un bilanciamento dell'interesse individuale alla reputazione con quello alla libera manifestazione del pensiero, costituzionalmente garantita (art. 21 Cost.), bilanciamento ravvisabile nella pertinenza della critica all'interesse dell'opinione pubblica alla conoscenza non del fatto oggetto di critica, ma di quella interpretazione del fatto, che costituisce, assieme alla continenza, requisito per l'esimente dell'esercizio del diritto di critica (Cass. 20 giugno 2013, n. 15443). / È appena il caso di aggiungere che la circostanza che, nella specie, si

controverta sul carattere diffamatorio di due "comunicati stampa" reperibili su un sito internet, non esclude l'applicabilità dei principi sopra riportati, segnatamente elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte con riferimento alla diffamazione a mezzo stampa. Se è vero, infatti, che la diffamazione tramite internet è riconducibile all'ipotesi di diffamazione aggravata ai sensi dell'art. 595 c.p., comma 3, commessa con altro (rispetto alla stampa) mezzo di pubblicità aparendo, anzi, per la sua peculiarità, quasi un *tertium genus* tra la stampa e, per l'appunto, gli altri mezzi di pubblicità (cfr. Cass. pen. 01 luglio 2008, n. 31392) è pur vero che internet costituisce un mezzo di diffusione di notizie e idee (al pari, se non di più, di stampa, radio e televisione), di modo che il diritto di esprimere le proprie opinioni, riconosciuto a "tutti" dall'art. 21 Cost., da cui discendono i diritti di informazione e critica, può e deve essere esercitato quale che sia, tra quelli indicati, il mezzo di diffusione nell'ottica del necessario bilanciamento con l'altro diritto primario all'onore e alla reputazione e, quindi, nei limiti tradizionalmente indicati dalla giurisprudenza, con le precisazioni sopra svolte con specifico riguardo alla critica, della verità obiettiva (per quanto ciò sia accertabile), della continenza e della pertinenza».

Il tema della diffamazione a mezzo *internet* è stato affrontato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. In particolare, con la decisione *Delfi c. Estonia* del 10.10.2013 la Corte fu chiamata a stabilire se la condanna al risarcimento dei danni, nei confronti di un portale *web* estone, a causa della pubblicazione di commenti anonimi a contenuto diffamatorio, costituisse restrizione sproporzionata alla libertà di espressione. A questo interrogativo la Corte di Strasburgo rispose affermando che non vi è sproporzione. A commento della decisione, cfr. G. E. VIGEVANI, *La responsabilità civile dei siti per gli scritti anonimi: il caso Delfi c. Estonia*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, pp. 457-459, il quale svolge alcune considerazioni di ordine generale. Una prima riguarda la tutela delle persone offese sul *web*: «la Corte afferma un principio di ordine generale che sembra banale, ma che fatica a trovare una traduzione concreta specie in rete: chi è stato diffamato deve essere messo nelle condizioni di trovare qualcuno a cui chiedere conto della lesione subita. In altri termini, la Corte pone in capo agli Stati un obbligo, ex art. 8 Conv. eur. dir. uomo, di adottare misure in grado di assicurare il rispetto della sfera privata delle persone (par. 91), lasciando ai legislatori statali sostanzialmente due strade: imporre l'identificazione dell'autore di qualunque messaggio o attribuire al titolare del sito qualche forma di responsabilità». Quest'ultima affermazione «porrebbe la responsabilità civile in capo al soggetto che trae benefici economici dai commenti pubblicati e garantirebbe "l'aspirazione degli utenti di Internet a non rivelare la propria identità nell'esercizio della libertà di espressione"». Ciò però, come sottolinea criticamente l'Autore, è una soluzione problematica. Infatti, «l'identificazione dell'autore esalta quel rapporto fra libertà e responsabilità nella comunicazione pubblica che è profondamente radicato nel diritto naturale (Zeno-Zencovich) e che trova conferma anche nell'art. 21 Cost., sia nel primo comma, che tutela le manifestazioni del proprio pensiero, sia nel quinto comma, che sancisce un obbligo di trasparenza in capo a i mezzi di comunicazione di massa, dal quale è

Per quanto riguarda invece la satira sul *web* sono riscontrabili caratteristiche diverse rispetto a quella sulla carta stampata, ma anche rispetto a quella contenuta in *format* televisivi. Innanzitutto, differisce per la mancanza di una precisa cornice editoriale: spesso, infatti, ha natura episodica ed amatoriale. A differenza delle riviste, infatti, le pagine *internet* e i *blog* satirici offrono la possibilità di creare un prodotto nuovo, in cui la parodia e la caricatura rimangono il linguaggio prediletto dagli operatori satirici, ma con una grande diversità nei contenuti dovuta ai differenti contesti politici, sociali e culturali di un mondo che sul *web* è senza confini.

Ciò per quanto riguarda il diritto italiano, spinge, però, ad una ulteriore riflessione sulla tutela costituzionale della medesima, sottesa all'affermare o meno l'artisticità dell'opera satirica ⁽²¹⁷⁾.

possibile ricavare uno spiccato *favor* dei costituenti verso il più ampio principio di trasparenza e responsabilità nell'esercizio della libertà di informazione».

Per quanto riguarda il tema della diffamazione su un periodico *on line* e della responsabilità del direttore per omesso controllo, si segnala anche una decisione della Cassazione in cui la Corte, sostenendo che le pubblicazioni diffuse sul *web* non fossero assimilabili alla stampa periodica per diversità strutturali tra i due mezzi di informazione, esclude l'applicabilità dell'art. 57 c.p. (relativo all'omesso controllo) al direttore responsabile del periodico *on line*. Cfr., dunque, Cass., sez. V pen., 29.11.2011 n. 44126, nonché il commento di G. E. VIGEVANI, *La «sentenza figlia» sul direttore del giornale telematico: il caso Hamaui*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, p. 798-808.

⁽²¹⁷⁾ Cfr. M. P. VIVIANI SCHLEIN, *La satira e i suoi incerti confini*, in *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero*, Napoli, Esi, 2014, pp. 677-678, la quale afferma che: «la sostanziale incertezza che [...] circonda la determinazione [della satira], rendono più difficile, e anche più rilevante, orientarsi nel mondo ormai vastissimo della Rete, d'Internet e dei vari *social network*. Non c'è dubbio infatti che «la satira politica conosce oggi un periodo fortunato grazie al *web* 2.0 e alla diffusione delle pratiche di *social networking*», soprattutto «in conseguenza della capacità dei video di uscire dai confini del *web* e di accedere ai circuiti mediali *mainstream*». Già prima, con l'avvento e la sempre maggiore diffusione della televisione e l'ampliarsi dei canali di diffusione, il problema si era complicato; ma ora diventa essenziale individuare esattamente la portata dell'eventuale offensività di espressioni – pur satiriche - ad esempio postate sul proprio profilo, una volta accertata l'estensione e spesso la non determinabilità dei soggetti che possono visitarlo con una sola, e assai semplice, registrazione (Corte cass.pen., I, n.16712/2014). Ciò che più volte è stato sostenuto e cioè che qualora quanto immesso su determinati su determinati *social network* sia rivolto solo ad una ristretta

3. *Il “silenzio (propagandistico)” che non c’è più: la parabola discendente di un istituto assai discutibile*

L’istituto del “silenzio propagandistico” fu introdotto nell’ordinamento repubblicano con la prima normazione in tema di propaganda elettorale, ovverosia con la legge 4 aprile 1956, n. 212. L’art. 9 di tale atto recitava, infatti, che: «Nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni sono vietati i comizi e le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, nonché la nuova affissione di stampati, giornali murali od altri o manifesti di propaganda o l’applicazione di striscioni, drappi o impianti luminosi». Il legislatore si preoccupò anche di introdurre norme più stringenti per i giorni destinati alle elezioni. Fu infatti previsto che in tali date vi fosse il divieto di porre in essere qualsivoglia forma di propaganda entro il raggio di duecento metri dall’ingresso delle sezioni elettorali ⁽²¹⁸⁾.

Il divieto di propaganda fu poi esteso alle emittenti radiotelevisive private in sede di conversione del decreto-legge n. 807 del 1984 (uno dei tanti provvedimenti “urgenti” – o, quantomeno, considerati necessariamente tali – posti in essere per dare una disciplina *ex post* al

cerchia di soggetti rispetto alla generalità dei potenziali utenti non integra reato o non può dar luogo a risarcimento del danno, non convince, a fronte della facilità di accedere agli stessi. Altra considerazione ininfluyente sulla presenza o meno del reato è quella collegata alle conseguenze negative che possono derivare, o che sono effettivamente derivate, al soggetto passivo. La potenzialità offensiva non dipende (o meglio, non dipende solo) dal numero delle persone raggiunte dal messaggio satirico. / Oggi, più di prima, quando l’espressione satirica veniva ospitata in uno spettacolo o in un giornale o in una trasmissione televisiva, diventa difficile stabilire se il contesto di un social network usato da un singolo per comunicare con gli altri possa essere considerato artistico o quantomeno essere adatto a ospitare una manifestazione satirica. Tanto più si estende, di conseguenza, il margine di discrezionalità del giudice». Le citazioni contenute in questo passo si riferiscono all’articolo di C. CEPERNICH, *La satira politica al tempo di internet*, in *Comunicazione politica*, 2012, pp. 73-85.

⁽²¹⁸⁾ Cfr. Art. 9, L. 4 aprile 1956, n. 212, *Norme per la disciplina della propaganda elettorale*, nel testo originario, ovverosia quello in vigore dal 26 aprile 1956 al 29 aprile 1975. Per un approfondimento sulla stessa, si rinvia al paragrafo 4 del capitolo 2.

sistema radiotelevisivo italiano) ⁽²¹⁹⁾. Infine, con la legge n. 515 del 1993, seppure questa riguardasse solo la disciplina delle campagne elettorali per l'elezione di Camera e Senato, fu posto un generale divieto di «qualsiasi forma di propaganda» dal momento della chiusura della campagna elettorale, compresa quella effettuata attraverso «giornali e spot televisivi» ⁽²²⁰⁾. Il divieto fu successivamente posto in maniera generale con i decreti-legge reiterati del 1995 in tema di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie, i quali però, come è noto, non furono convertiti in legge ⁽²²¹⁾.

Il legislatore quindi – sulla base dell'assunto che l'elettore, dopo aver potuto conoscere nel periodo di campagna elettorale le personalità dei vari candidati ed averne appreso le intenzioni e i propositi in caso di elezione, dovesse godere di un tempo di riflessione prima di esercitare la propria scelta – pose in essere dei precisi divieti volti a determinare chiaramente la fine del periodo di propaganda ⁽²²²⁾.

⁽²¹⁹⁾ Cfr. Art. 9 bis, D.L. 6 dicembre 1984, n. 807, *Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive*, convertito modificazioni in legge 4 febbraio 1985, n. 10, che recita: «Nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni è fatto divieto anche alle emittenti radiotelevisive private di diffondere propaganda elettorale».

⁽²²⁰⁾ Cfr. l'art. 2, comma 2, della L. 10 dicembre 1993, n. 515, *Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*, che recita testualmente: «Dalla chiusura della campagna elettorale è vietata qualsiasi forma di propaganda, compresa quella effettuata attraverso giornali e spot televisivi».

⁽²²¹⁾ Ovverosia, il D.L. 20 marzo 1995, n. 83, *Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*, e il D.L. 19 maggio 1995, n. 182, rubricato nel medesimo modo del precedente essendo una riproposizione quasi identica dello stesso. I rispettivi articoli 2, comma 4, dei citati decreti recitano: «Dalla chiusura della campagna elettorale è vietata qualsiasi forma di propaganda elettorale».

⁽²²²⁾ Alcuni sollevano dubbi circa l'applicabilità dell'istituto del silenzio alle manifestazioni di «propaganda riservate, cioè prive del carattere dell'esteriorità, che si effettuano attraverso strumenti di comunicazione personale (posta, telefono, distribuzione di materiale elettorale “porta a porta” ecc.). Ma la portata così generale della norma [art. 2, comma 2, della L. 10 dicembre 1993, n. 515] dovrebbe ora far propendere per l'interpretazione più restrittiva». In proposito cfr. E. BETTINELLI,

Alla violazione di tali divieti non fu prevista alcuna sanzione. È noto, però, che quest'ultima incide sull'efficacia della norma contribuendo in maniera decisiva al raggiungimento del fine per il quale la norma stessa era stata posta ⁽²²³⁾. Il legislatore del 1975, nell'ottica di una generale revisione delle norme in materia di propaganda elettorale, sentì, dunque, l'esigenza di introdurre modifiche all'istituto del silenzio ⁽²²⁴⁾. La modifica più rilevante

Propaganda elettorale, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1997, XII, p. 65. Tale dubbio nasceva dalla formulazione del comma secondo dell'art. 9, L. 212 del 1956, il quale prescrive, nei giorni della votazione, il divieto di ogni forma di propaganda entro il raggio di 200 metri dall'ingresso delle sezioni elettorali. Questa indicazione spaziale ha fatto sorgere il dubbio sulla liceità di poter svolgere forme di propaganda a carattere non generalizzato, non espressamente vietate, al di fuori di tale zona.

⁽²²³⁾ Cfr. H. Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 2000 [Copyright 1934 Franz Deuticke Verlag, Wien], pp. 68-69. L'Autore, ragionando sull'efficacia dell'ordinamento giuridico, afferma: «Se il diritto, considerato del tutto positivisticamente, non è altro che un ordinamento coattivo esterno, esso sarà allora concepito soltanto come una specifica tecnica sociale: si raggiungerà o si cercherà così di raggiungere lo stato sociale desiderato collegando al comportamento umano, che rappresenta l'opposto contraddittorio di questo stato sociale, un atto coattivo come conseguenza, cioè la privazione coattiva di un bene: vita, libertà, beni economici. Evidentemente, con ciò, l'ordinamento giuridico parte dal presupposto che gli uomini, il cui comportamento è regolato dal diritto, considerino questo atto coattivo come un male che cercano di evitare. Con la rappresentazione di questo male minacciato nel caso di un determinato comportamento, l'ordinamento giuridico ha pertanto il fine di indurre gli uomini a seguire un comportamento contrario. In ciò risiede l'efficacia dell'ordinamento giuridico».

⁽²²⁴⁾ La legge con cui il Parlamento del 1975 introdusse modifiche alla citata disciplina è la L. 24 aprile 1975, n. 130, *Modifiche alla disciplina della propaganda elettorale ed alle norme per la presentazione delle candidature e delle liste dei candidati nonché dei contrassegni nelle elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali*. Per quanto riguarda il silenzio pre-elettorale si veda l'art. 9 della L. 4 aprile 1956, n. 212, così come novellato dall'art. 8 della citata L. 24 aprile 1975, n. 130. In particolare, le novelle riguardarono l'abrogazione dei riferimenti al divieto di «applicazione di striscioni, drappi o impianti luminosi» nel giorno precedente e in quelli stabiliti per le votazioni, nonché l'esclusione, dalla disciplina generale del silenzio, della nuova affissione di giornali quotidiani o periodici nelle bacheche destinate, da ogni Comune, alla propaganda da parte dei soggetti partecipanti alla competizione elettorale. Con riguardo alle nuove affissioni di stampati, giornali murali o altri manifesti di propaganda nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per

riguardò proprio l'introduzione di una nuova figura di reato elettorale in materia di propaganda ⁽²²⁵⁾: alla violazione dei precetti contenuti nel novellato art. 9 della legge n. 212 del 1956 il legislatore introdusse la previsione di una pena – sia detentiva sia pecuniaria – a fronte del particolare disvalore derivante dalla violazione di quelle determinate norme ⁽²²⁶⁾.

La parabola dell'istituto del silenzio giunse poi al vertice con l'intervento legislativo del 1981 attraverso il quale, nel corso di una più ampia modifica al sistema penale, la cornice edittale della pena pecuniaria fu raddoppiata ⁽²²⁷⁾. Dopo quest'ultimo intervento, cominciò la fase discendente di tale istituto: nel 1993, il legislatore – nell'ambito della nuova disciplina sulle campagne elettorali per l'elezione della Camera e del Senato della Repubblica – stabilì che in luogo delle sanzioni penali si applicasse una sanzione amministrativa, corrispondente all'importo prima previsto a titolo di multa seppur raddoppiato ⁽²²⁸⁾.

le elezioni si sottolinea che il comma 3 dell'articolo novellato esclude dal divieto «la nuova affissione di giornali quotidiani o periodici nelle bacheche previste all'articolo 1» della medesima legge n. 212 del 1956, ovverosia quelle bacheche riservate da ogni Comune all'«affissione di stampati, giornali murali od altri e di manifesti di propaganda, da parte di partiti o gruppi politici che partecipano alla competizione elettorale con liste di candidati o, nel caso di elezioni a sistema uninominale, da parte dei singoli candidati o dei partiti o dei gruppi politici cui essi appartengono», che, tra l'altro, costituiscono l'unico spazio legittimo di affissione per i soggetti indicati poc'anzi (cfr. art. 1, L. 4 aprile 1956, n. 212).

⁽²²⁵⁾ I reati elettorali sono suddivisibile in tre categorie: una prima riguarda i reati inerenti alle operazioni elettorali, una seconda quelli concernenti l'esercizio del diritto di voto e una terza quelli in materia di propaganda elettorale.

⁽²²⁶⁾ Cfr. l'art. 9, comma 4, della L. 4 aprile 1956, n. 212, così come modificato dalla dall'art. 8 della citata L. 24 aprile 1975, n. 130, che recita: «Chiunque contravviene alle norme di cui al presente articolo è punito con la reclusione fino ad un anno e con la multa da lire 50.000 a lire 500.000».

⁽²²⁷⁾ La misura della multa è stata elevata da lire 100.000 a lire 1.000.000 ad opera dell'art. 113, comma 4, della L. 24 novembre 1981, n. 689, *Modifiche al sistema penale*.

⁽²²⁸⁾ Cfr. l'art. 15, comma 17, della L. 10 dicembre 1993, n. 515, *Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*, ha disposto che in caso di violazione delle disposizioni contenute nel

Analizzato il quadro normativo, si può ora focalizzare l'attenzione sulla *ratio* del silenzio pre-elettorale previsto dal legislatore del 1956: permettere all'elettore una riflessione sui vari candidati e sulle liste al fine di dar piena attuazione ai principi sanciti dall'art. 48 della Costituzione e, in particolar modo, al corollario del voto consapevole ⁽²²⁹⁾.

Un primo problema, derivante dalla formulazione di un generale divieto di propaganda nel giorno precedente ed in quelli della votazione, riguarda l'applicabilità della disciplina in esame alle manifestazioni politiche o sindacali indette, in corrispondenza dei giorni di "silenzio", su tematiche non strettamente elettorali, come possono essere ad esempio quelle in materia sociale. Si consideri, infatti, che in tali occasioni potrebbero essere veicolati messaggi propagandistici occulti ed esibiti simboli e bandiere di partito ⁽²³⁰⁾, oltre al fatto che le stesse manifestazioni possano essere oggetto di riprese a scopo informativo ⁽²³¹⁾.

Inoltre è necessario raffrontare tale disciplina con la situazione attuale. In particolare, se si analizza il testo, si evince che la citata normativa si occupa di disciplinare il "silenzio" con i mezzi che allora rappresentavano i principali strumenti di diffusione delle opinioni politiche. Oggi più che mai, tali mezzi stanno cedendo il passo (se non addirittura, in taluni casi, hanno già ceduto completamente il passo) alla comunicazione politica a mezzo di *internet*. Si pensi alla campagna elettorale delle elezioni politiche del 2013, ove un gruppo politico, il «Movimento 5 Stelle» di Beppe Grillo, ha utilizzato – quasi esclusivamente – *internet* e i *social networks* per la propria

presente articolo si applichi, in luogo delle sanzioni penali, la sanzione amministrativa pecuniaria da lire duecentomila a lire due milioni.

⁽²²⁹⁾ Per una riflessione sul voto consapevole, v. *supra* paragrafo secondo del capitolo secondo.

⁽²³⁰⁾ Sulla simbologia politica come mezzo di propaganda v. *supra* nota 161 paragrafo quarto del secondo capitolo), nonché cfr. E. STRADELLA, *La libertà di espressione politico simbolica e i suoi limiti: tra teorie e "prassi"*, Torino, Giappichelli, 2008, *passim*.

⁽²³¹⁾ Cfr., in proposito, E. BETTINELLI, *Propaganda elettorale*, in *Digesto delle discipline pubblicitarie*, Torino, Utet, 1997, XII, p. 65

propaganda ottenendo un grande successo. Ciò prova, tra l'altro – indipendentemente da ogni valutazione di natura politica in merito –, che tale movimento ha saputo cogliere le potenzialità che i c.d. *new media* hanno nel raggiungere un numero maggiore di elettori rispetto a quelli avvicinabili con i tradizionali mezzi di propaganda ⁽²³²⁾.

Con l'avvento dei *social networks* si ha, poi, un ulteriore elemento di novità: la comunicazione politica sul *web* diviene diretta tra candidato ed elettore. Si pensi infatti all'utilizzo preponderante di *Facebook* e *Twitter* per comunicare semplici messaggi che possono certamente essere decisivi ai fini della formazione, nell'elettore, della scelta da concretizzare attraverso il voto. Non è affatto detto, però, che costui sia consapevole, stante la capacità di questi mezzi di operare sul percettore una «occulta opera di persuasione» ⁽²³³⁾.

Trascurando in questa sede ogni questione relativa alla necessità di disciplinare la comunicazione politica a mezzo *internet* quantomeno durante il periodo della campagna elettorale, vi è da interrogarsi sulla necessità – e sulla possibilità – di normare il silenzio anche con questi mezzi ⁽²³⁴⁾. Non ha alcun senso, infatti, – e ciò tradisce la stessa *ratio* della disciplina analizzata poc'anzi – avere una rigorosa normazione sulla fine della propaganda con i mezzi tradizionali dalla mezzanotte del giorno precedente la competizione elettorale e, allo stesso tempo,

⁽²³²⁾ *Internet* fu utilizzato a fini di propaganda politica sin dalle elezioni politiche del 2001 attraverso l'utilizzo dei siti *web* dei vari partiti per diffondere i programmi e le iniziative elettorali. Tale utilizzo crebbe, ovviamente, sempre più nelle successive campagne elettorali (politiche, regionali, europee, amministrative), ma anche nelle campagne referendarie.

⁽²³³⁾ Sulle criticità di *internet* con riguardo alla formazione di una opinione consapevole dell'elettore, cfr. E. LAMARQUE, *La comunicazione politica*, in AA. VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 329, laddove afferma: «Non è per niente certo [...] che l'accesso generalizzato a *internet* contribuisca al soddisfacimento dell'esigenza costituzionale, ritenuta fondamentale in tutti gli ordinamenti democratici, che il voto di ogni elettore sia espressione del suo informato e consapevole convincimento e non invece di occulta opera di persuasione».

⁽²³⁴⁾ Sui problemi e le difficoltà relativi a disciplinare compiutamente l'informazione e la comunicazione sul *web*, cfr. M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Internet e i confini del diritto*, in AA. VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 343-352.

permettere che la campagna elettorale prosegua senza interruzione (anche nei giorni in cui si svolgono le votazioni) sulla rete.

Alla luce di tutto ciò, a maggior ragione oggi, ove la campagna si svolge quasi integralmente su *internet* con l'utilizzo – ormai – sporadico dei mezzi tradizionali, ci si dovrebbe domandare se non sia più corretto prendere atto della realtà dei fatti e pensare di abrogare l'istituto del silenzio. Ritenere che l'elettore possa essere condizionato da messaggi dell'ultima ora è quantomeno offensivo nei confronti dell'elettore medesimo. Due sono le possibilità: o l'elettore ha acquisito in precedenza la capacità di formarsi un'opinione consapevole (non solo su *internet*, ma attraverso tutti i mezzi di comunicazione) – e dunque non hanno alcun effetto su di lui gli ultimi “colpi” che cercano di mettere a segno i candidati per accaparrarsi qualche voto in più –, o l'elettore non è in grado di acquisire questa capacità, ma per quest'ultimo caso non vi è norma di diritto capace di porre rimedio al problema.

4. La comunicazione istituzionale: le problematiche inerenti la necessaria attività di informazione delle pubbliche amministrazioni ed il rischio della propaganda occulta

La c.d. comunicazione istituzionale è senz'altro un altro dei nodi centrali in tema di libertà di comunicazione politica rientrando certamente tra i settori principali che determinano l'equilibrio – o, in caso di abuso, lo squilibrio – del rapporto tra sistema informativo-comunicativo e l'ordinamento democratico.

Il motivo è evidente: come spesso è accaduto in passato – e come, purtroppo, accade tuttora – le amministrazioni pubbliche ad ogni livello (o, più correttamente, gli uomini politici al vertice delle stesse) cercano di veicolare, sotto le false spoglie della comunicazione istituzionale, messaggi di mera propaganda. In concreto, accade che i vertici delle amministrazioni divulgino una serie di spot, messaggi o qualsivoglia altro tipo di comunicazione che, sebbene siano presentati ufficialmente come informazione ufficiale dell'amministrazione (e, quindi, istituzionale) sull'attività svolta dalla stessa, hanno il fine specifico di svolgere celata propaganda in favore della propria parte

politica. Com'è facilmente intuibile, la linea di confine tra le due è molto sottile e non sempre è facile individuare se un tipo di messaggio rientri legittimamente nella comunicazione istituzionale oppure se lo stesso sia propaganda occulta.

Per comprendere la centralità del tema ai fini del presente studio, si pensi ad un caso che aveva fatto molto scalpore alla vigilia delle elezioni politiche del 2001 e accaduto prima che il periodo di campagna elettorale previsto dalla legge fosse ufficialmente iniziato, sebbene tutte le forze politiche fossero già in clima pre-elettorale ⁽²³⁵⁾. La Presidenza del Consiglio di allora, per il tramite del Dipartimento delle politiche sociali, aveva realizzato uno spot al fine d'informare i cittadini su alcuni benefici introdotti da una normativa approvata poco prima dal Parlamento. Il messaggio audiovisivo – interpretato da Lino Banfi, nei panni di “nonno Libero”, personaggio interpretato dal medesimo nella serie televisiva intitolata “Un medico in famiglia” in onda sulle reti Rai – ebbe un notevole successo, tant'è che due partiti delle opposizioni di allora presentarono due esposti all'Autorità garante per le telecomunicazioni sostenendo che il filmato in questione costituisse uno spot di propaganda elettorale e non di comunicazione istituzionale. In quell'occasione, l'Autorità non si pronunciò nel merito dichiarando preliminarmente la propria incompetenza poiché la stessa non può pronunciarsi al di fuori del periodo di campagna elettorale indicato nella citata legge sulla *par condicio* (che, come precisato poc'anzi, nel caso di specie non era ancora iniziato).

Questo fatto è però certamente indicativo per avere consapevolezza di quanto questo tema sia sentito dalle forze politiche che all'opposizione – indistintamente – lo hanno utilizzato per attaccare il Governo del momento, dimenticando però – sempre indistintamente – l'esistenza di tale normativa quando le stesse si siano trovate nell'Esecutivo.

⁽²³⁵⁾ I comizi elettorali, infatti, non erano ancora stati convocati e, di conseguenza, non era ancora applicabile il particolare regime normativo di cui alla citata legge 22 febbraio 2000, n. 43 (su cui v. *supra* capitolo terzo).

La comunicazione istituzionale (e gli obblighi d'informazione) delle pubbliche amministrazioni in campagna elettorale trovano oggi la loro disciplina nell'art. 9 della legge sulla *par condicio*, il quale, in detto periodo, consente alle pubbliche amministrazioni di svolgere solo ed esclusivamente quelle attività di comunicazione «effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni» ⁽²³⁶⁾.

La citata disciplina però apre una serie d'interrogativi, di cui era ben conscio il legislatore dell'epoca tant'è che, poco dopo l'entrata in vigore della legge sulla *par condicio*, il Parlamento approvò una disciplina *ad hoc* sull'attività d'informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni ⁽²³⁷⁾.

Quest'ultima, in particolare, precisa gli scopi e le tipologie delle attività d'informazione e comunicazione ⁽²³⁸⁾, nonché i soggetti che

⁽²³⁶⁾ Cfr. l'art. 9 della citata legge 22 febbraio 2000, n. 28, rubricato *Disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione*, che recita: «1. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni. 2. Le emittenti radiotelevisive pubbliche e private, su indicazione delle istituzioni competenti, informano i cittadini delle modalità di voto e degli orari di apertura e di chiusura dei seggi elettorali».

⁽²³⁷⁾ Ovverosia la legge 7 giugno 2000, n. 150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*. A commento della legge n. 150 del 2000, cfr. L. LANZILLOTTA, *Comunicazione politica e comunicazione istituzionale: alcune riflessioni sulla legge 150*, ora in [http://www.astrid-online.it /static/upload/protected/LANZ/LANZILLOTTA-Comunicaz-pol-e-istituz.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/LANZ/LANZILLOTTA-Comunicaz-pol-e-istituz.pdf)

⁽²³⁸⁾ Con riguardo ai fini l'art. 1, comma 4, della legge n. 150 del 2000, precisa che: «Nel rispetto delle norme vigenti in tema di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di tutela della riservatezza dei dati personali e in conformità ai comportamenti richiesti dalle carte deontologiche, sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dai soggetti di cui al comma 2 e volte a conseguire: a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici; b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa; c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente».

possono rientrare nell'alveo delle pubbliche amministrazioni ⁽²³⁹⁾. In quest'analisi, però, quello che maggiormente interessa è lo studio delle finalità che il legislatore ha individuato. Alcune di esse infatti, stante la loro necessaria ampia formulazione, come ad esempio la finalità d'illustrazione delle attività delle amministrazioni oppure quella sulla promozione di «conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale», non devono dare adito alle amministrazioni pubbliche di compiere propaganda occulta ⁽²⁴⁰⁾.

Oggigiorno il tema della comunicazione istituzionale è di attualità più che mai poiché l'avvento della comunicazione tramite *internet* e i *social network* ha mutato la situazione di fatto sottesa alla disciplina *de quo*. L'ovvia premessa, però, da cui deve prendere forma ogni

⁽²³⁹⁾ Con riguardo ai soggetti ai cui si applica la disciplina della legge n. 150 del 2000, l'art. 1, comma 2, della medesima, precisa che: «Ai fini della presente legge sono pubbliche amministrazioni quelle indicate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29», quest'ultimo articolo è stato poi abrogato dal D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*. L'elenco delle amministrazioni pubbliche soggette alla disciplina della comunicazione istituzionale è contenuto oggi nell'art. 1, comma 2, del citato D. Lgs. n. 165 del 2001, il quale recita: «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale».

⁽²⁴⁰⁾ Cfr. l'art. 1, comma 5, della citata legge n. 150 del 2000, il quale recita testualmente: «Le attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, finalizzate a: a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale».

ragionamento intorno alla comunicazione istituzionale, è quella sulla constatazione circa il carattere necessario della stessa. Ogni amministrazione, infatti, non può rinunciare all'attività di informazione e di comunicazione poiché essa costituisce appunto azione doverosa nei confronti dei cittadini. Questi ultimi devono essere informati sulle nuove normative e, in generale, su tutto ciò che riguarda l'operato dell'amministrazione. Altrettanto ovviamente però non devono essere spacciate per istituzionali tutte quelle comunicazioni che seppur provenienti, anche direttamente, da organi di vertice sono volte in realtà a convincere l'elettore di confermare la fiducia agli amministratori in carica.

Bibliografia

§ 1

Per uno studio sull'inquadramento generale di *internet*:

AZZARITI G., *Internet e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2011;

BETZU M., *Interpretazione e sovra-interpretazione dei diritti costituzionali nel cyberspazio*, in *Rivista AIC*, 4, 2012;

BETZU M., *Regolare Internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2012;

COSTANZO P., *Aspetti evolutivi del regime giuridico di Internet*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1996;

COSTANZO P., *I diritti nelle "maglie" della Rete*, in L. BRUSCUGLIA e R. ROMBOLI (a cura di), *Diritto pubblico e diritto privato nella rete delle nuove tecnologie*, Pisa, Edizioni Plus, 2010;

COSTANZO P., *Internet (diritto pubblico)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Appendice, 2000;

FROSINI V., *L'orizzonte giuridico dell'internet*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2000;

MARSOCCHI P., *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012;

PAPA A. (a cura di), *Comunicazioni e nuove tecnologie. New media e tutela dei diritti*, Roma, Aracne, 2011;

PAPA A., *Espressione e diffusione del pensiero in Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, Giappichelli, 2009;

PASSAGLIA P., *Corte costituzionale e diritto dell'internet: un rapporto difficile (ed un appuntamento da non mancare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014;

PIZZETTI F. G., *Internet e la natura «caotica» del diritto giurisprudenziale*, in *Politica del diritto*, 2001;

SICA S. e ZENO-ZENCOVICH V., *Legislazione, giurisprudenza, e dottrina del diritto nel diritto dell'Internet*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2010;
 TOSI E. (a cura di), *I problemi giuridici di Internet*, Milano, Giuffrè, 1999;
 VIGGIANO M., *Internet. Informazione, regole e valori costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010.

Sul rapporto tra internet ed eguaglianza sostanziale:

DE MARCO E. (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, Giuffrè, 2008;

VALASTRO A., *Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano*, in PIETRANGELO M. (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet. Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito dell'IGF Italia 2010*, Napoli, Esi, 2011.

Sul web 2.0 come sistema dinamico in contrapposizione del precedente sistema statico e sulle relative conseguenze nel campo delle comunicazioni:

ACCOTO C. e MANDELLI A., *Social mobile marketing. L'innovazione dell'ubiquitous marketing con device mobili, social media e realtà aumentata*, Milano, Egea, 2012;

OROFINO M., *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee de diritti. Il dinamismo dei diritti in una società in continua trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2014.

Per un'analisi dei risvolti delle nuove tecnologie sulla partecipazione politica:

COSTANZO P., *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologia comunicative in Italia*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011;

CUNIBERTI M., *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015.

Sul dibattito relativo alla riforma degli articoli 15 e 21 della Costituzione alla luce dei nuovi mezzi di espressione del pensiero:

OROFINO M., *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee de diritti. Il dinamismo dei diritti in una società in continua trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2014;

PACE A., *La libertà di manifestazione del pensiero come situazione giuridica soggettiva. I diversi aspetti della tutela costituzionale della libertà di espressione del pensiero: la differente «ratio» della libertà delle «comunicazioni riservate» e della libertà delle «manifestazioni»*, in PACE A. e MANETTI M., *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006;

VALASTRO A., *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie. Inquadramento costituzionale e prospettive di tutela delle nuove forme di comunicazione interpersonale*, Milano, Giuffrè, 2001.

§ 2

Sulle problematiche sottese alla stampa telematica:

COSTANZO P., *La stampa telematica (tuttora) tra ambiguità legislative e dissensi giurisprudenziali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010.

Sull'equiparazione tra giornale telematico e giornale cartaceo:

DIOTALLEVI L., *La Corte di Cassazione sancisce l'equiparazione tra giornali cartacei e telematici ai fini dell'applicazione della disciplina in materia di sequestro preventivo: un nuovo caso di "scivolamento" dalla "nomofilachia" alla "nomopoiesi"?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015;

MELZI D'ERIL C. e VIGEVANI G. E., *La responsabilità del direttore del periodico telematico, tra facili equiparazioni e specificità di internet*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2010.

Sull'invio di messaggi molesti attraverso Facebook:

DIOTALLEVI L., *Reato di molestia e Facebook tra divieto di analogia in materia penale, (presunta) interpretazione "evolutiva" dell'art. 17 Cost. e configurabilità di un diritto di accesso ad Internet*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014.

Sulla problematica della diffusione sul web di una notizia diffamatoria contenuta in un archivio storico di giornale e al relativo diritto dell'interessato all'aggiornamento, alla contestualizzazione della notizia e al riconoscimento della propria attuale identità personale e morale:

BASSINI M., *La Corte d'appello di Milano sulla contestualizzazione delle notizie diffamatorie sugli archivi online dei giornali*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2014.

Sulla mancata possibilità di ricavare, dalla CEDU, un diritto del soggetto alla cancellazione di un articolo diffamatorio dal sito *internet* di un giornale, nemmeno dopo l'accertamento definitivo dell'illiceità, specialmente nel caso in cui il soggetto possa chiedere l'aggiornamento o la rettifica, alla luce della Giurisprudenza della Corte EDU:

VIGEVANI G. E., *La Corte di Strasburgo non riconosce il diritto di rimuovere da un archivio telematico un articolo diffamatorio*, in *Quaderni costituzionali*, 2013.

Sulla diffamazione a mezzo *internet* nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo:

VIGEVANI G. E., *La responsabilità civile dei siti per gli scritti anonimi: il caso Delfi c. Estonia*, in *Quaderni costituzionali*, 2014.

Sulla diffamazione su un periodico *on line* e sul tema della responsabilità del direttore per omesso controllo:

VIGEVANI G. E., *La «sentenza figlia» sul direttore del giornale telematico: il caso Hamaui*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011.

Sulla satira nel web:

CEPERNICH C., *La satira politica al tempo di internet*, in *Comunicazione politica*, 2012;

VIVIANI SCHLEIN M. P., *La satira e i suoi incerti confini*, in *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero*, Napoli, Esi, 2014.

§ 3

Sulla problematica relativa applicabilità dell'istituto del silenzio alle manifestazioni di propaganda riservate:

BETTINELLI E., *Propaganda elettorale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII Torino, Utet, 1997.

Sul concetto di sanzione e di efficacia dell'ordinamento giuridico:

KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 2000 [Copyright 1934 Franz Deuticke Verlag, Wien].

Sulla simbologia politica come mezzo di propaganda:

STRADELLA E., *La libertà di espressione politico simbolica e i suoi limiti: tra teorie e "prassi"*, Torino, Giappichelli, 2008.

Sulla problematica relativa all'applicabilità della disciplina sul silenzio alle manifestazioni politiche o sindacali, indette nei giorni di "silenzio", su tematiche non strettamente elettorali:

BETTINELLI E., *Propaganda elettorale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII Torino, Utet, 1997.

Sulle criticità di *internet* con riguardo alla formazione di una opinione consapevole dell'elettore:

LAMARQUE E., *La comunicazione politica*, in AA. VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011.

Sui problemi e le difficoltà relativi a disciplinare compiutamente l'informazione e la comunicazione sul web:

VIVIANI SCHLEIN M. P., *Internet e i confini del diritto*, in AA. VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011.

§ 4

Sulla comunicazione istituzionale alla luce della legge n. 150 del 2000:

L. LANZILLOTTA, *Comunicazione politica e comunicazione istituzionale: alcune riflessioni sulla legge 150*, ora in <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/LANZ/LANZILLOTTA-Comunicaz-pol-e-istitut.pdf>

Giurisprudenza

§ 2

Sull'equiparazione tra giornale telematico e giornale cartaceo:

Cass., SS. UU. pen., 29.01.2015, n. 31022;

Trib. Firenze, 13.02.2009, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2009.

Sull'invio di messaggi molesti attraverso *Facebook*:

Cass., sez. I pen., 12.09.2014, n. 37596.

Sulla problematica della diffusione sul *web* di una notizia diffamatoria contenuta in un archivio storico di giornale e al relativo diritto dell'interessato all'aggiornamento, alla contestualizzazione della notizia e al riconoscimento della propria attuale identità personale e morale:

App. Milano, 27 gennaio 2014, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2014.

Sulla qualificazione della condotta di pubblicare un commento diffamatorio sulla bacheca della persona offesa in *Facebook* come reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa:

Cass., sez. I pen., 08.06.2015, n. 24431.

Su ingiuria e diffamazione commessi a mezzo *internet*:

Cass., sez. V pen., 17.04.2008, n. 16262;

Cass., sez. V pen., 25.07.2006, n. 25875;

Cass., Sez. V pen., 16.11.2012, n. 44980;

Cass., Sez. V pen., 17.11.2000 n. 4741;

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Delfi c. Estonia*, 10.10.2013

Sulla diffamazione su un periodico *on line* e sul tema della responsabilità del direttore per omesso controllo:

Cass., sez. V pen., 29.11.2011 n. 44126.

Sul caso relativo a comunicati stampa ritenuti diffamatori e reperibili su un sito *internet*:

Cass., sez. III civ., 25.08.2014, n. 18174.

Sulla mancata possibilità di ricavare, dalla CEDU, un diritto del soggetto alla cancellazione di un articolo diffamatorio dal sito *internet* di un giornale, nemmeno dopo l'accertamento definitivo dell'illiceità, specialmente nel caso in cui il soggetto possa chiedere l'aggiornamento o la rettifica:

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Węrzynowski e Smolczewski c. Polonia*, 16.07.2013.

CENNI CONCLUSIVI

La libertà di comunicazione politica – intesa come il diritto di esprimere valutazioni ed opinioni in merito al governo dello Stato e di ogni suo ente – è certamente un elemento essenziale di uno Stato costituzionale.

L'analisi storico-giuridica svolta inizialmente dimostra come il tema della manifestazione del pensiero sia sempre stato centrale nel panorama politico. Non ci si è limitati, però, all'analisi della centralità della manifestazione del pensiero in un ordinamento democratico – tema peraltro già affrontato dalla Corte costituzionale in molteplici decisioni ⁽²⁴¹⁾ – bensì si è voluto indagare il fondamento costituzionale della libertà di comunicazione politica. Lo scopo dello studio è stato, dunque, quello di verificare se quest'ultima rimanesse esclusivamente nell'alveo dell'art. 21 della Costituzione ovvero se fosse possibile ricondurre la stessa ad altra o ad altre disposizioni costituzionali ⁽²⁴²⁾.

⁽²⁴¹⁾ Su questo punto si rinvia *supra* al paragrafo primo del secondo capitolo ove sono citate le celeberrime decisioni della Corte costituzionale n. 84 del 1968 – in cui la Consulta definì la libertà di manifestazione del pensiero come «pietra angolare dell'ordine democratico» – e n. 9 del 1965 – in cui la Corte chiarì ulteriormente che la libertà sottesa all'art. 21 Cost. è «una di quelle [...] che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato».

⁽²⁴²⁾ Per uno studio sulle correlazioni tra informazione e democrazia, cfr. G. E. VIGEVANI, *Informazione e democrazia*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 4-5.

Svolte alcune considerazioni di carattere preliminare si è voluto poi analizzare i principi fondamentali sottesi alla libertà in esame, quali la consapevolezza e la genuinità del voto ⁽²⁴³⁾.

Per quanto riguarda il principio di consapevolezza del voto, si è ragionato sul fatto che nel momento del voto si realizza per antonomasia la vita democratica dello Stato ⁽²⁴⁴⁾. In tali occasioni la propaganda deve essere volta al fine ultimo di rendere edotto il cittadino-elettore su ciò che è chiamato a compiere, il che è condizione necessaria e sufficiente all'espressione di un voto consapevole, ovverosia di una manifestazione di volontà dovuta non ad una scelta estemporanea ed incosciente bensì frutto di una riflessione razionale e motivata.

La genuinità del voto, invece, sebbene anch'essa strettamente collegata alla democraticità dello Stato, riguarda l'inalterabilità del procedimento elettorale nel suo complesso ⁽²⁴⁵⁾. Alla luce della giurisprudenza costituzionale analizzata, si è appurato che il rispetto di tale principio si ha solo in assenza di forme di coercizione tali da influenzare ed alterare la scelta dell'elettore.

Tali principi, dunque, costituiscono le fondamenta su cui poggia la libertà in esame.

Tuttavia, la libertà di comunicazione politica non è – e non può essere – circoscritta solamente ai periodi di campagna elettorale. Essa ha, infatti, una portata ben più ampia.

⁽²⁴³⁾ Per una ricostruzione storico-giuridica della libertà di manifestazione del pensiero, della libertà di informazione, nonché del diritto di cronaca, critica e satira si rinvia *supra* al capitolo primo.

⁽²⁴⁴⁾ Si rinvia *supra* alle considerazioni svolte nel paragrafo secondo del capitolo secondo circa la consapevolezza del voto e alla letteratura ivi citata. In particolare si rinvia a G. D'ELIA, in M. D'AMICO e G. D'ELIA, *Diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 45, ove l'Autore afferma che: «La democrazia è essenzialmente consapevolezza del voto: in assenza della premessa mancherà necessariamente la conclusione. In assenza di un'informazione plurale, obiettiva e imparziale, è inevitabile la deriva populista dei partiti-slogan, che offendono la consapevole partecipazione democratica e vilipendono la democrazia».

⁽²⁴⁵⁾ Per l'analisi della giurisprudenza costituzionale sul principio di genuinità del voto si rinvia *supra* ai paragrafi secondo e terzo del capitolo secondo.

Il legislatore italiano, per molto tempo, si è occupato di regolare questo fenomeno esclusivamente nei periodi di campagna elettorale, quasi a sminuire la rilevanza della manifestazione di opinioni e valutazioni politiche nei restanti periodi dell'anno solare. Con l'avvento della personalizzazione del potere e, dunque, con l'inizio di un'epoca in cui la comunicazione avviene direttamente tra i singoli politici e gli elettori, però, si comprese la necessità di affermare delle regole generali che tutelassero sia i soggetti attivi, ovverosia i primi, sia quelli passivi, ovverosia i secondi ⁽²⁴⁶⁾. Ed ecco che dalle prime legislazioni in materia elettorale – che come anticipato furono volte a disciplinare il fenomeno propagandistico per il solo periodo di campagna elettorale – si giunse alle normazioni degli anni novanta attraverso le quali si cominciò ad offrire una disciplina organica della materia.

Solo con la cosiddetta “legge sulla *par condicio*”, però, il legislatore pose in essere una disciplina avente l'obiettivo di garantire la parità di *chances* a tutti i soggetti politici in ogni periodo dell'anno, con la previsione di norme più restrittive per i periodi di campagna elettorale ⁽²⁴⁷⁾. Il legislatore italiano, anche in questa occasione ⁽²⁴⁸⁾, però, dimostrò di essere miope e di non sapere (o volere) disciplinare ciò che è in divenire. Nell'approvare la citata normativa, infatti, si limitò a “fotografare” la situazione fattuale di allora disciplinando il fenomeno della propaganda radiotelevisiva e a mezzo stampa senza nulla affermare in tema di comunicazione sul *web*. In quegli anni la comunicazione politica avveniva principalmente attraverso il mezzo radiotelevisivo a fronte del fatto che il *leader* di una delle principali

⁽²⁴⁶⁾ Sulla personalizzazione del potere e sui relativi risvolti v. *supra* paragrafo quarto del capitolo secondo.

⁽²⁴⁷⁾ Per l'analisi della disciplina legislativa della *par condicio* si rinvia *supra* ai primi due paragrafi del capitolo terzo.

⁽²⁴⁸⁾ Si vedano anche le considerazioni sulla miopia del costituente che si limitò a inserire nell'art. 21 della Costituzione una disciplina della stampa senza nulla affermare in tema di manifestazione del pensiero quantomeno a mezzo radiofonico che in quegli anni conosceva già un'ampia diffusione nel popolo italiano (e, in ogni caso, era assai prevedibile un sempre crescente utilizzo di tale mezzo). In proposito, v. *supra* paragrafo terzo del capitolo primo.

coalizioni politiche di quegli anni controllava – e controlla tuttora – la quasi totalità delle emittenti televisive private a livello nazionale e fece ampio uso delle stesse nelle campagne elettorali del decennio precedente l'entrata in vigore della “*par condicio*” ⁽²⁴⁹⁾. Tale disciplina, che divise nettamente il panorama politico di allora tra chi la riteneva una legge liberticida e chi, invece, la considerava un baluardo a difesa della democrazia – fu presto sottoposta al vaglio del Giudice costituzionale che, nel rigettare le questioni di legittimità sollevate, affermò a chiare lettere il principio del pluralismo esterno ed interno ai mezzi di informazione: altro tassello per comprendere la centralità della libertà di comunicazione politica nell'ordinamento costituzionale.

Come accennato, però, la legge sulla “*par condicio*”, nonostante le rilevanti statuizioni ivi contenute, manifestò i propri limiti nelle successive campagne elettorali. Infatti, con l'avvento del *web 2.0* – ovvero sia un sistema che prevede l'interazione del soggetto nella rete – anche il dibattito politico è mutato radicalmente rispetto al passato, tanto che il peso del mezzo radiotelevisivo negli ultimi dieci anni si è notevolmente ridimensionato ⁽²⁵⁰⁾. Ciò posto, se veramente – come qui si sostiene – la libertà di comunicazione politica riveste un ruolo centrale nell'ordinamento democratico, allora essa merita una disciplina che consideri ogni sua sfaccettatura ⁽²⁵¹⁾.

Alla luce di tutte le considerazioni svolte, ci si deve interrogare sulla tutela offerta dalla Costituzione alla libertà in esame. Autorevole dottrina ritiene che la comunicazione politica, indipendentemente

⁽²⁴⁹⁾ V. le riflessioni svolte nel paragrafo primo del capitolo terzo.

⁽²⁵⁰⁾ Per l'analisi delle implicazioni del *web* sulla comunicazione politica si rinvia *supra* al capitolo quarto. In particolare si rinvia ai paragrafi terzo e quarto del citato capitolo ove sono stati analizzati l'istituto del silenzio propagandistico – evidenziandone i limiti che esso incontra nell'era del *web*, tanto da rendere necessaria una seria meditazione sull'utilità dello stesso – e sulla comunicazione c.d. istituzionale – ovvero sia l'attività informativo-comunicativa che gli enti pubblici pongono in essere per offrire al cittadino una serie di informazioni sulle attività svolte che però possono essere sfruttate dai soggetti di vertice per mascherare con essa una propaganda occulta ed illegittima.

⁽²⁵¹⁾ Per quanto riguarda le difficoltà di disciplinare il *web* si veda *supra* il capitolo quarto, *passim*.

dalla sua centralità nello Stato democratico e pur riconoscendo alla stessa un carattere privilegiato, trovi fondamento nell'articolo 21 della Costituzione ⁽²⁵²⁾. Altra autorevole dottrina, invece, riconosce ad essa un fondamento anche negli articoli 49 e 3, comma 2, della Costituzione ⁽²⁵³⁾. In particolare, nel primo ove si presuppone che debba essere garantita alla partenza l'eguaglianza dei vari partiti o movimenti politici e nel secondo ove è affermato l'impegno dello Stato nel rimuovere ogni ostacolo alla realizzazione di fatto dell'eguaglianza sostanziale.

Certamente la comunicazione politica è una libertà che può trovare fondamento in varie disposizioni costituzionali. Oltre a quelle appena citate, infatti, – e alla luce delle considerazioni svolte in questo elaborato – essa può trovare fondamento anche nell'art. 48 della Costituzione ove prescrive il principio del voto consapevole, indispensabile per l'esistenza di una vera democrazia.

Tutte le considerazioni sin qui svolte, però, permettono di compiere un ulteriore ragionamento. Stante il continuo riferimento allo Stato democratico e alla naturale coesistenza di quest'ultimo con la libertà in esame, si può affermare che la comunicazione politica assurge a principio cardine dell'ordinamento repubblicano italiano, trovando fondamento proprio nell'articolo 1 della Costituzione ove questo prescrive la democraticità dello Stato.

Bibliografia

Per uno studio sulle correlazioni tra informazione e democrazia:

VIGEVANI G. E., *Informazione e democrazia*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011.

⁽²⁵²⁾ M. MANETTI, in A. PACE e M. MANETTI, *Art. 21, La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli, 2006, pp. 748-765.

⁽²⁵³⁾ Cfr. P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 161-162.

Sulla consapevolezza del voto:

D'ELIA G., in D'AMICO M. e D'ELIA G., *Diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

Sul fondamento della comunicazione politica

CARETTI P., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, Il Mulino, 2013;

MANETTI M., in PACE A. e MANETTI M., *Art. 21, La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli, 2006.

Giurisprudenza

Sulla centralità della libertà di manifestazione del pensiero nello Stato democratico:

Corte costituzionale n. 9 del 1965;

Corte costituzionale n. 84 del 1968.

INDICE GENERALE DELLA GIURISPRUDENZA

Giurisprudenza sovranazionale:

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Delfi c. Estonia*, 10.10.2013;

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Węgrzynowski e Smolczewski c. Polonia*, 16.07.2013;

Giurisprudenza costituzionale:

Corte costituzionale n. 1 del 1981;

Corte costituzionale n. 1030 del 1988;

Corte costituzionale n. 105 del 1972;

Corte costituzionale n. 106 del 1974;

Corte costituzionale n. 107 del 1996;

Corte costituzionale n. 11 del 1974;

Corte costituzionale n. 112 del 1993;

Corte costituzionale n. 112 del 1993;

Corte costituzionale n. 120 del 1968;

Corte costituzionale n. 122 del 1970;

Corte costituzionale n. 123 del 1976;

Corte costituzionale n. 148 del 1981;

Corte costituzionale n. 155 del 2002;

Corte costituzionale n. 155 del 2002;

Corte costituzionale n. 155 del 2002;

Corte costituzionale n. 159 del 1970;

Corte costituzionale n. 16 del 1978;

Corte costituzionale n. 16 del 1981;

Corte costituzionale n. 16 del 1981;

Corte costituzionale n. 160 del 1996;

Corte costituzionale n. 161 del 1995;

Corte costituzionale n. 161 del 1995;
Corte costituzionale n. 162 del 1985;
Corte costituzionale n. 171 del 1984;
Corte costituzionale n. 172 del 1972;
Corte costituzionale n. 173 del 2005;
Corte costituzionale n. 225 del 1974;
Corte costituzionale n. 25 del 1965;
Corte costituzionale n. 257 del 2010;
Corte costituzionale n. 260 del 2002;
Corte costituzionale n. 27 del 1981;
Corte costituzionale n. 276 del 1997;
Corte costituzionale n. 344 del 1993;
Corte costituzionale n. 348 del 1990;
Corte costituzionale n. 368 del 1992;
Corte costituzionale n. 38 del 1973;
Corte costituzionale n. 429 del 1995;
Corte costituzionale n. 43 del 1961;
Corte costituzionale n. 43 del 1961;
Corte costituzionale n. 48 del 1964;
Corte costituzionale n. 48 del 1964;
Corte costituzionale n. 48 del 1964;
Corte costituzionale n. 49 del 1971;
Corte costituzionale n. 53 del 1990;
Corte costituzionale n. 68 del 1965;
Corte costituzionale n. 826 del 1988;
Corte costituzionale n. 826 del 1988;
Corte costituzionale n. 83 del 1992;
Corte costituzionale n. 84 del 1968;
Corte costituzionale n. 84 del 1994;
Corte costituzionale n. 84 del 1997;
Corte costituzionale n. 84 del 2006;
Corte costituzionale n. 9 del 1965;
Corte costituzionale n. 9 del 1965;
Corte costituzionale n. 9 del 1965;
Corte costituzionale n. 93 del 1972;

Corte costituzionale n. 94 del 1977;

Giurisprudenza di legittimità:

- Cass., sez. V pen., 18.04.2012, n. 15004;
- Cass., sez. I pen., 08.06.2015, n. 24431;
- Cass., sez. I pen., 12 gennaio 1996, in *La giustizia penale*, 1996;
- Cass., sez. I pen., 12.09.2014, n. 37596;
- Cass., sez. I, 18.10.1984, n. 5259;
- Cass., sez. III civ., 19.11.2010, n. 23468;
- Cass., sez. III civ., 25.08.2014, n. 18174;
- Cass., sez. III, 28.11.2008, n. 28411;
- Cass., sez. V pen., 01.02.2011, n. 3674;
- Cass., Sez. V pen., 16.11.2012, n. 44980;
- Cass., sez. V pen., 17.04.2008, n. 16262;
- Cass., Sez. V pen., 17.11.2000 n. 4741;
- Cass., sez. V pen., 18 gennaio 1991, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992;
- Cass., sez. V pen., 18 gennaio 1991, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992;
- Cass., sez. V pen., 31.01.2013 n. 5065;
- Cass., sez. V pen., 25.07.2006, n. 25875;
- Cass., sez. V pen., 29.11.2011 n. 44126;
- Cass., sez. V, 20.10.1998, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1999;
- Cass., SS. UU. pen., 29.01.2015, n. 31022;

Giurisprudenza di merito:

- App. Milano, 27 gennaio 2014, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2014;
- Pret. Roma, 16 febbraio 1989, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1989;
- Pret. Roma, 22 marzo 1985, citata nella sentenza del Pretore di Roma del 16 febbraio 1989, ma rimasta inedita;

- Pret. Roma, 4 marzo 1989, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1989;
- Trib. Firenze, 13.02.2009, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2009;
- Trib. Milano, sez. I civ., 30 gennaio 2012, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013;
- Trib. Roma, 13 febbraio 1992, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992;
- Trib. Roma, 26 giugno 1993, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1993;
- Trib. Roma, 4 marzo 1989, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1989;
- Trib. Roma, 5 aprile 1994, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1994;
- Trib. Roma, 5 giugno 1991, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992;
- Trib. Trento, 15 gennaio 1999, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1999;

INDICE GENERALE DELLA BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Libertad de manifestaciòn de pensamiento y jurisprudencia constitucional*, Milano, Giuffrè, 2005;
- AA. VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2011;
- ACCOTO C. e MANDELLI A., *Social mobile marketing. L'innovazione dell'ubiquitous marketing con device mobili, social media e realtà aumentata*, Milano, Egea, 2012;
- ANGIOLINI V., *Manifestazione del pensiero e «libertà altrui»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995;
- ARMATI G. e LA CUTE G., *Profili penalistici delle comunicazioni di massa*, Milano, Giuffrè, 1987;
- AZZARITI G., *Internet e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2011;
- BALDASSARRE A., *Libertà di stampa e diritto all'informazione nelle democrazie contemporanee (con particolare riguardo a Francia, RFT e USA)*, in *Politica del diritto*, 1956;
- BALESTRA L., *La satira come forma di manifestazione del pensiero. Fondamento e limiti*, Milano, Giuffrè, 1998;
- BARILE P., CHELI E., ZACCARIA R. (a cura di), *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, BOLOGNA, 1980;
- BARILE P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953;
- BARILE P., *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975;
- BARILE P., *Presidente della Repubblica. La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, 1981;
- BASSINI M., *La Corte d'appello di Milano sulla contestualizzazione delle notizie diffamatorie sugli archivi online dei giornali*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2014;

- BETTINELLI E., *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990;
- BETTINELLI E., *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Einaudi, Torino, 1995;
- BETTINELLI E., *Propaganda elettorale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997;
- BETZU M., *Interpretazione e sovra-interpretazione dei diritti costituzionali nel cyberspazio*, in *Rivista AIC*, 4, 2012;
- BETZU M., *Regolare Internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2012;
- BEVERE A. e CERRI A., *Il diritto di informazione e i diritti della persona*, Milano, Giuffrè, 2006;
- BIANCHI L., *La concessione radiotelevisiva tra riserva di legge e situazioni dei concessionari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993;
- BIFULCO R., CELOTTO A. e OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006;
- BRANCA G. e PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006;
- BRUSCUGLIA L. e ROMBOLI R. (a cura di), *Diritto pubblico e diritto privato nella rete delle nuove tecnologie*, Pisa, Edizioni Plus, 2010;
- CAPOTOSTI P. A., *L'emittenza radiotelevisiva privata tra concessione e autorizzazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993;
- CAPOTOSTI P. A., *Modelli normativi della concessione radiotelevisiva: il problema del servizio pubblico*, in BARILE P., CHELI E., ZACCARIA R. (a cura di), *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, 1980;
- CARETTI P. e ZACCARIA R., *Diritto di accesso e legittimità costituzionale del monopolio radiotelevisivo alla luce del discorso sulla riforma della RAI-TV*, in *Foro it.*, 1970;
- CARETTI P., *Comunicazione e informazione*, in *Enciclopedia del diritto, Annali I*, Milano, Giuffrè, 2007;
- CARETTI P., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, Il Mulino, 2013;

- CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2002;
- CARINGELLA F., *Governo dell'etere e regime concessorio: un binomio (quasi) inscindibile*, in *Foro it.*, 1993;
- CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, 2006;
- CEPERNICH C., *La satira politica al tempo di internet*, in *Comunicazione politica*, 2012;
- CHELI E., *Verso la disciplina del sistema radiotelevisivo italiano come sistema misto*, in ROPPO E. (a cura di), *Il diritto delle comunicazioni di massa*, Padova, 1985;
- CHIARA G., *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà e uguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2004;
- CHIMENTI A., *Voto (diritto di)*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, 2006;
- CHIOLA C., *L'informazione nella Costituzione*, Padova, Cedam, 1973;
- CIAURRO L., *Trasparenza e finanziamento dei costi della politica*, in *Studi politici*, 1995;
- CORASANITI G., *Libertà di sorriso*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1989;
- COSTANZO P., *Aspetti evolutivi del regime giuridico di Internet*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1996;
- COSTANZO P., *I diritti nelle "maglie" della Rete*, in BRUSCUGLIA L. e ROMBOLI R. (a cura di), *Diritto pubblico e diritto privato nella rete delle nuove tecnologie*, Pisa, Edizioni Plus, 2010;
- COSTANZO P., *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, Utet, 1993;
- COSTANZO P., *Internet (diritto pubblico)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Appendice, 2000;
- COSTANZO P., *La stampa telematica (tuttora) tra ambiguità legislative e dissensi giurisprudenziali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010;
- COSTANZO P., *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologia comunicative in Italia*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011;

- COSTANZO P., *Stampa (libertà di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Torino, Utet, 1999;
- CRISAFULLI V., *In tema di limiti alla cronaca giudiziaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965;
- CRISAFULLI V., *Problematica della «libertà d'informazione»*, in *Il Politico*, 1964;
- CUNIBERTI M., *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015;
- D'AMICO M. e D'ELIA G., *Diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2012;
- D'ELIA G., *Magistratura, polizia giudiziaria e Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 109 Cost.*, Milano, Giuffrè, 2002;
- DE MARCO E. (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, Giuffrè, 2008;
- DE SIERVO U., *Stampa (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990;
- DELITALA G., *I limiti giuridici della libertà di stampa*, in *Justitia*, 1959;
- DIOTALLEVI L., *Diritto di satira, libertà di pensiero e l'«ambiguo» richiamo all'art. 33 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013;
- DIOTALLEVI L., *La Corte di Cassazione sancisce l'equiparazione tra giornali cartacei e telematici ai fini dell'applicazione della disciplina in materia di sequestro preventivo: un nuovo caso di "scivolamento" dalla "nomofilachia" alla "nomopoiesi"?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015;
- DIOTALLEVI L., *Reato di molestia e Facebook tra divieto di analogia in materia penale, (presunta) interpretazione "evolutiva" dell'art. 17 Cost. e configurabilità di un diritto di accesso ad Internet*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014;
- DOGLIOTTI M., *Al Bano, Romina, Arbore, D'Agostino: satira, privacy e massa media*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1994;
- ELIA L., *Nullità delle operazioni elettorali e giudizio del Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961;

- ESPOSITO C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958;
- FERRARA G., *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000;
- FERRARI G., *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965;
- FOIS S., *Censura e pubblicità economica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965;
- FOIS S., *Giornalisti (ordine dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, Giuffrè, 1969;
- FOIS S., *Informazione e diritti costituzionali*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2000;
- FOIS S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957;
- FOIS S., *Propaganda elettorale e mezzi di diffusione del pensiero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964;
- FORSSKAL P., *Pensieri sulla libertà civile (1759)*, Liberilibri, Macerata, 2012;
- FROSINI V., *L'orizzonte giuridico dell'internet*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2000;
- FURLANI S., *Elettorato attivo*, in *Novissimo digesto italiano*, VI, Torino, Utet, 1960;
- FUSARO C., *Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1994;
- GALEOTTI S., *La libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1953;
- GARDINI, G. *La disciplina delle campagne elettorali in Gran Bretagna*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994;
- GIAMMUSSO V., *Par condicio*, in *Servizio studi del Senato*, Roma, 1995;
- GIANNINI M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1993;
- GOBBO G., *La propaganda elettorale nell'ordinamento costituzionale statunitense (con particolare riguardo alla disciplina delle spese elettorali)*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994;
- GRANDINETTI O., «Par condicio», pluralismo e sistema televisivo, tra conferme e novità giurisprudenziali, in un quadro comunitario e

- tecnologico in evoluzione, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002;
- GRANDINETTI O., *Commento a Corte cost. n. 161 del 1995*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995;
- GROSSO E., Art. 48, in R. BIFULCO, M. OLIVETTI e A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006;
- ITALIA V., *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, Milano, Giuffrè, 1963;
- JAEGER N., *Il diritto della collettività alla informazione attraverso la stampa*, in *Justitia*, 1959;
- JEMOLO A. C., *I problemi pratici della libertà*, Milano, Giuffrè, 1972;
- KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 2000 [Copyright 1934 Franz Deuticke Verlag, Wien];
- LAMARQUE E., *La comunicazione politica*, in AA. VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011;
- LANCHESTER F., *La propaganda elettorale e referendaria in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1996;
- LANCHESTER F., *Voto: diritto di (Dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XLVI, 1993;
- LANCHESTER, F., *Propaganda*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XXXVII, 1988;
- LANZILLOTTA L., *Comunicazione politica e comunicazione istituzionale: alcune riflessioni sulla legge 150*, ora in <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/LANZ/LANZILLOTTA-Comunicaz-pol-e-istituz.pdf>;
- LAVAGNA C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952;
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1985;
- LOIODICE A., *Informazione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1971;
- LOPEZ E., *Sui limiti di liceità del diritto di satira*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1994;

- LUCIANI M., *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori riuniti, 1991;
- LUCIANI M., *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 1989;
- MALAVENDA C., MELZI D'ERIL C. e VIGEVANI G. E., *Le regole dei giornalisti. Istruzioni per un mestiere pericoloso*, Bologna, Il Mulino, 2012;
- MANETTI M., *La libertà di manifestazione del pensiero*, in NANIA R. e RIDOLA P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006;
- MANETTI M., *La propaganda politica nel mezzo radiotelevisivo*, in PACE A. e MANETTI M., *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006;
- MANTOVANI M., *Profili penalistici del diritto di satira*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992;
- MARSOCCI P., *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012;
- MARTINES T., *Art. 56-58*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1984;
- MARZANO F., *Professione giornalistica e responsabilità civile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985;
- MASCLET J. C., *Il finanziamento del sistema politico in Francia*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994;
- MELZI D'ERIL C. e VIGEVANI G. E., *La responsabilità del direttore del periodico telematico, tra facili equiparazioni e specificità di internet*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2010;
- MELZI D'ERIL C. e VIGEVANI G. E., *Lo scarso rilievo e la poca visibilità dello scritto dovrebbero ridurre i doveri di controllo del vertice*, in *Guida al Diritto*, 2012, n. 22;
- MILTON J., *Aeropagitica - Discorso per la libertà della stampa* (1644);
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976;

- MUSCO E., *Stampa (diritto penale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990;
- NANIA R. e RIDOLA P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006;
- NAPPI A., *Ingiuria e diffamazione*, in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, Treccani, 1989;
- NUVOLONE P., *Cronaca (Libertà di)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962;
- ONIDA V., *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1981;
- OROFINO M., *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee de diritti. Il dinamismo dei diritti in una società in continua trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2014;
- PACE A. e MANETTI M., Art. 21. *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006;
- PACE A. e PETRANGELI F., *Cronaca e critica (Diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001;
- PACE A., *Comunicazioni di massa (Diritto)*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Roma, 1992;
- PACE A., *La libertà di manifestazione come diritto inviolabile e insopprimibile. Natura del diritto e fondamento costituzionale dei limiti. Libertà di manifestazione e regime democratico*, in PACE A. e MANETTI M., Art. 21, *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli, 2006;
- PACE A., *La libertà di manifestazione del pensiero come situazione giuridica soggettiva. I diversi aspetti della tutela costituzionale della libertà di espressione del pensiero: la differente «ratio» della libertà delle «comunicazioni riservate» e della libertà delle «manifestazioni»*, in PACE A. e MANETTI M., Art. 21, *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in BRANCA G. e PIZZORUSSO

- A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, Zanichelli, 2006;
- PACE A., *La problematica del controllo sulle radiotelevisioni private*, in BARILE P., CHELI E., ZACCARIA R. (a cura di), *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, 1980;
- PACE A., *La radiotelevisione in Italia con particolare riguardo all'emittenza privata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987;
- PACE A., *Liceità «condizionata» delle emittenti locali e disciplina pubblica dell'impresa radiotelevisiva privata*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1978;
- PACE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam, 2002;
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 2003;
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, Cedam, 1992;
- PACE A., *Stampa, giornalismo, radiotelevisione. Problemi costituzionali e indirizzi di giurisprudenza*, Padova, Cedam, 1983;
- PAJNO A., *Giornalisti e pubblicisti (disciplina professionale, rapporto di lavoro e previdenza sociale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VII, Torino, Utet, 1991;
- PALADIN L. (a cura di), *La libertà di informazione*, Torino, Utet, 1979.
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998;
- PALADIN L., *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965;
- PALADIN L., *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quaderni costituzionali*, 1987;
- PAPA A. (a cura di), *Comunicazioni e nuove tecnologie. New media e tutela dei diritti*, Roma, Aracne, 2011;
- PAPA A., *Espressione e diffusione del pensiero in Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, Giappichelli, 2009;
- PASSAGLIA P., *Corte costituzionale e diritto dell'internet: un rapporto difficile (ed un appuntamento da non mancare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014;

- PEDRAZZA GORLERO M., *Giornalismo e Costituzione*, Padova, Cedam, 1988;
- PIETRANGELO M. (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet. Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito dell'IGF Italia 2010*, Napoli, Esi, 2011;
- PINELLI C., *Non sai che il voto è segreto? L'affermazione di un principio costituzionale e delle sue garanzie*, in *Il Politico*, 1996;
- PINELLI C., *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995;
- PIZZETTI F. G., *Internet e la natura «caotica» del diritto giurisprudenziale*, in *Politica del diritto*, 2001;
- POPPER K. R. e CONDRY J., *Cattiva maestra televisione*, Milano, Reset, 1994;
- PRETI M., *Diritto elettorale politico*, Milano, Giuffrè, 1957;
- PROSPERETTI U., *L'elettorato politico attivo*, Milano, Giuffrè, 1954;
- RIMOLI F., *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1992;
- RIZZONI G., *Campagna elettorale e nuovi soggetti politici nella Repubblica federale di Germania*, in *Reg. e gov. loc.*, 1994;
- ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1931;
- ROMANO S., *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1947;
- ROPPO E. (a cura di), *Il diritto delle comunicazioni di massa*, Padova, 1985;
- RUOTOLO M., *Crisi della legalità e forme di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003;
- SABATINI B., *La nuova disciplina del finanziamento delle spese delle campagne elettorali*, in *Quaderno n. 5. Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, Giappichelli, 1995;
- SICA S. e ZENO-ZENCOVICH V., *Legislazione, giurisprudenza, e dottrina del diritto nel diritto dell'Internet*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2010;
- STAMMATI S., *Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 1991;

- STRADELLA E., *La libertà di espressione politico-simbolica e i suoi limiti: tra teorie e prassi*, Torino, Giappichelli, 2008;
- TOSI E. (a cura di), *I problemi giuridici di Internet*, Milano, Giuffrè, 1999;
- TROCCOLI G., *Il finanziamento delle campagne elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 1992
- URSO S., *La campagna elettorale in Italia: disciplina e finanziamenti*, in *Quaderno n. 4. Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1994;
- VALASTRO A., Art. 21, in BIFULCO R., CELOTTO A. e OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006;
- VALASTRO A., *Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano*, in PIETRANGELO M. (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet. Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito dell'IGF Italia 2010*, Napoli, Esi, 2011;
- VALASTRO A., *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie. Inquadramento costituzionale e prospettive di tutela delle nuove forme di comunicazione interpersonale*, Milano, Giuffrè, 2001;
- VENEZIANO G. A., *Stampa. I) Libertà di stampa*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXIV, Roma, Treccani, 1989;
- VERONESI P., *Atti legislativi e conflitti di attribuzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995;
- VESPIGIANI L., *La disciplina della par condicio al vaglio della Corte costituzionale: una funzionalizzazione della libertà d'antenna?*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2002;
- VIGEVANI G. E., *Il diritto di cronaca e di critica*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011;
- VIGEVANI G. E., *Informazione e democrazia*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011;
- VIGEVANI G. E., *La «sentenza figlia» sul direttore del giornale telematico: il caso Hamaui*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011;

- VIGEVANI G. E., *La Corte di Strasburgo non riconosce il diritto di rimuovere da un archivio telematico un articolo diffamatorio*, in *Quaderni costituzionali*, 2013;
- VIGEVANI G. E., *La responsabilità civile dei siti per gli scritti anonimi: il caso Delfi c. Estonia*, in *Quaderni costituzionali*, 2014;
- VIGEVANI G. E., *Non tutte le inesattezze del resoconto giornalistico conferiscono all'articolo un carattere diffamatorio. Il giudice deve valutare se la discrasia ha la capacità di offendere l'altrui reputazione*, in *Guida al Diritto*, 2011, n. 6;
- VIGEVANI G. E., *Sviluppi del diritto di critica politica, tra giudice nazionale ed europeo*, in *Percorsi costituzionali*, 2015;
- VIGEVANI G. E., *Un'interpretazione che limita la libertà di informare e svislaccia il ruolo svolto dal giornalismo d'inchiesta*, in *Guida al Diritto*, 2011, n. 12;
- VIGGIANO M., *Internet. Informazione, regole e valori costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010;
- VIGLI C., *Il «diritto di satira» tra licenza e censura*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1992;
- VIVIANI SCHLEIN M. P., *Il diritto di satira*, in AA. VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011;
- VIVIANI SCHLEIN M. P., *Internet e i confini del diritto*, in AA. VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011;
- VIVIANI SCHLEIN M. P., *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e in Francia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982;
- VIVIANI SCHLEIN M. P., *La satira e i suoi incerti confini*, in *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero*, Napoli, Esi, 2014;
- VIVIANI SCHLEIN M. P., *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, Torino, Giappichelli, 1997;
- WEISS L., *Diritto costituzionale di satira o diritto di pettegolezzo?*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1994;
- ZACCARIA R., *L'alternativa posta dalla Corte: monopolio «pluralistico» della radiotelevisione o liberalizzazione del servizio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974;

- ZACCARIA R., *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1977;
- ZACCARIA R., VALASTRO A. e ALBANESI A., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2013;
- ZAGREBELSKY G., *Fondata sulla cultura, Arte, scienza e Costituzione*, Torino, Einaudi, 2014;
- ZENO-ZENCOVICH V., *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2004.