

G. AVANZINI - G. MATUCCI - L. MUSSELLI
(a cura di)

INFORMAZIONE E MEDIA NELL'ERA DIGITALE

Seconda edizione

Parte I
LIBERTÀ DI ESPRESSIONE, GARANZIE E LIMITI

CAPITOLO 1

**LA TUTELA COSTITUZIONALE DELLA LIBERTÀ
DI COMUNICAZIONE E DI ESPRESSIONE**di *Andrea Gratteri*

SOMMARIO: 1. Manifestazione del pensiero, comunicazione e informazione. — 2. La libertà di espressione nelle Costituzioni europee e nella Costituzione degli Stati Uniti. — 3. Il diritto di informare, di essere informati e di ottenere informazioni. — 4. Il pluralismo delle fonti di informazione. — 5. La stampa nell'articolo 21 della Costituzione: il divieto di censura e la disciplina del sequestro. — 6. Comunicazione e informazione nella società iperconnessa.

1. Manifestazione del pensiero, comunicazione e informazione

La libera manifestazione del pensiero, spesso definita anche come libertà d'espressione, libertà di parola o, riduttivamente, libertà di stampa, è uno dei diritti di più salda tradizione nel costituzionalismo di impronta liberale ed è il perno su cui si innestano i diritti politici dell'individuo e le istituzioni democratiche. Da tempo la Corte costituzionale ne ha caratterizzato la funzione, definendola in termini assai efficaci « pietra angolare dell'ordine democratico » (sentenza n. 84 del 1969) oppure « cardine di democrazia » (sentenza n. 126 del 1985). Anche sul piano della tutela sovranazionale dei diritti la libertà di espressione è considerata una delle colonne portanti dello Stato democratico nonché una delle condizioni pregiudiziali per l'effettivo godimento dei diritti fondamentali da parte di ciascun individuo, sono questi i termini in cui si è espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo nel celebre caso *Handyside* sin dal 1976.

La libertà di espressione, che negli ordinamenti costituzionali contemporanei riceve un'attenzione significativa ed un'intensa tutela, ha però radici antiche e si è lentamente evoluta attraverso lo scontro fra esigenze confliggenti che spesso hanno visto la contrapposizione fra la rivendicazione di una piena espansione del diritto da parte dei cittadini e la spinta verso un suo contenimento da parte del potere costituito.

Una delle sue prime affermazioni riguarda la libertà dei membri del Parlamento britannico enunciata dal *Bill of Rights* del 1689: il sovrano non può limitare il diritto dei membri del Parlamento di prendere liberamente la parola in nome del popolo che rappresentano. Il diritto dei membri del Parlamento di esprimere le loro opinioni in piena autonomia è ancora oggi alla base della funzione rappresentativa degli eletti, che può essere così esercitata senza il timore di ripercussioni di sorta. Con la Rivoluzione francese si fa poi un passo avanti e la rivendicazione del diritto inizia a riguardare tutti i cittadini e non soltanto i loro rappresentanti politici. Così, nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, la libera manifestazione dei pensieri e delle opinioni è espressamente definita dall'art. 11 « uno dei diritti più preziosi dell'uomo » e dunque « ogni cittadino può parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla legge ». In quegli stessi anni, sull'altra sponda dell'Oceano Atlantico, con la Costituzione degli Stati Uniti si afferma il carattere assoluto della libertà di parola (*freedom of speech*) e della libertà di stampa (*freedom of the press*) secondo quanto stabilito dal I emendamento del 1791 che arricchisce lo scarso testo costituzionale del 1787 di un catalogo dei diritti, il *Bill of Rights*.

La Dichiarazione francese del 1789 ed il I emendamento americano del 1791 percorrono, da subito, strade divergenti nel definire la posizione costituzionale della libera manifestazione del pensiero. In Francia, già in questa prima enunciazione del diritto, si coglie il ruolo essenziale delle limitazioni che possono essere stabilite dal legislatore a tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti; negli Stati Uniti, la libertà di parola riceve una tutela costituzionale molto intensa, quasi assoluta di fronte a un potere pubblico che non può interferire con essa. L'interpretazione della Costituzione americana è fortemente influenzata dalla valorizzazione dell'autonomia dell'individuo che si confronta liberamente con le idee degli altri appartenenti alla sua stessa comunità. Lo spazio in cui avviene il dibattito pubblico è visto come il *free marketplace of ideas*, il libero mercato delle idee, dove prevale la concorrenza fra una pluralità di idee che non tollerano di essere limitate dal legislatore. Una visione che può essere considerata ottimistica, dove la ricerca e l'emersione della verità deriva dall'apertura del dibattito pubblico a ogni idea presente nella società ed alla selezione delle idee migliori da parte dei singoli individui, attraverso il confronto di una pluralità di idee. **Termine estratto capitolo**

CAPITOLO 2

VECCHI E NUOVI LIMITI DELLA
LIBERTÀ DI ESPRESSIONEdi *Roberto Borrello*

SOMMARIO: 1. Inquadramento del tema. Limiti espliciti e limiti impliciti. — 2. Analisi degli specifici limiti contenutistici della libertà di manifestazione del pensiero. — 2.1. Il limite esplicito del buon costume. — 2.2. I limiti impliciti. — 2.2.1. I diritti della personalità. — 2.2.1.1. Il diritto all'onore. — 2.2.1.2. Il diritto all'identità personale. — 2.2.1.3. Il diritto alla riservatezza e il diritto all'oblio. — 2.2.2. *L'abeas mentem*. — 2.2.3. Il diritto d'autore e delle opere dell'ingegno. — 2.2.4. La normativa sulle manifestazioni fasciste, razziste, a favore del genocidio, negazioniste e di odio in genere. — 2.2.5. I segreti: segreti pubblicistici (di Stato, d'ufficio o amministrativo, investigativo-processuale) e segreti privatistici (professionale, scientifico ed industriale). — 2.2.5.1. Il segreto di Stato. — 2.2.5.2. Il segreto d'ufficio. — 2.2.5.3. Il segreto investigativo-processuale. — 2.2.5.4. I segreti privatistici: il segreto professionale, il segreto industriale e scientifico. — 2.2.6. Il prestigio e l'onore delle istituzioni pubbliche e il rispetto della religione. — 2.2.7. L'ordine pubblico.

1. Inquadramento del tema. Limiti espliciti e limiti impliciti

È ben nota, su un piano generale, la stretta connessione tra i diritti soggettivi ed il diritto oggettivo.

L'attribuzione di una posizione giuridicamente rilevante ad un soggetto dell'ordinamento, consistente in una serie di facoltà esercitabili nei confronti di altri soggetti o *erga omnes*, non può che essere dimensionata all'interno dell'ordinamento stesso, quest'ultimo nella sua coerenza ed unità complessiva. Il diritto soggettivo, in buona sostanza, è l'ordinamento riguardato dall'angolazione di un soggetto, come possibilità di esigere, né più, né meno, quanto stabilito dal diritto oggettivo.

Non sfuggono a tale logica le libertà costituzionali, come particolare categoria di situazioni giuridiche soggettive attive, alle quali, in realtà, la tradizione filosofico-culturale di tipo giusnaturalista e anche un certo tipo di approccio del senso comune ha portato e porta ad attribuire una sorta di carattere assoluto, di intangibilità quasi sacrale.

I diritti riconosciuti in Costituzione, compresi quelli più classici e “monumentali”, quali la libertà di manifestazione del pensiero, sono, infatti, da ricostruire nella loro portata, collocandoli nella trama del testo costituzionale, che ne definisce, nel suo insieme, l'estensione e, quindi, i limiti.

La tecnica utilizzata dalle costituzioni delle democrazie pluraliste, a connotazione rigida, è quella, innanzitutto, di indicare espressamente i limiti di ciascun diritto in esse riconosciuto, non per depotenziarlo, ma, al contrario, per sancirne l'intangibilità con riguardo a quella che è l'entità del riconoscimento, nell'ambito dell'atto normativo collocato al vertice dell'ordinamento, che ne scolpisce i suoi connotati fondamentali.

Ciò non toglie che la, più volte evidenziata, collocazione del diritto di libertà nel tessuto della Costituzione, lo espone alla soggezione ad ulteriori limiti, che derivano dalla natura di sistema ordinato e coerente di tale atto normativo e che scaturiscono attraverso l'evidenziazione di nessi e collegamenti con altri principi e valori da parte della c.d. interpretazione sistematica.

La disciplina della libertà di manifestazione del pensiero, nell'ambito dell'ordinamento al cui vertice è collocata la Carta costituzionale del 1948, segue tale linea.

Da un lato, l'art. 21 Cost., dopo avere tracciato, nei primi quattro commi, le linee di un'ampia garanzia contenutistica, focalizzata in modo particolare sulla stampa, nell'ultimo comma, fa riferimento ad un limite esplicito di carattere generale che riguarda « le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni » e che si sostanzia nel « buon costume ».

Dall'altro lato, è intervenuta, nel tempo, la Corte costituzionale che, coerentemente alla sua funzione di ricostruire in via interpretativa il quadro “vivente” delle norme costituzionali, nell'ambito del quale agiscono gli attori istituzionali e i soggetti comuni, individuali e collettivi, ha costruito in via giurisprudenziale ulteriori limiti, che possono essere definiti come “impliciti”.

Tale giurisprudenza ha agito su due direttrici: a) ha valutato la compatibilità con la Carta costituzionale di limiti espressi da normative antecedenti ad essa; b) ha individuato, in relazione all'evoluzione sociale, economica, politica e tecnologica, nuovi limiti in sede di esame di normative incidenti nei settori oggetto di tale evoluzione.

In una fase iniziale, sotto tale profilo, la Corte sembrava, in verità, aver prospettato una ampia discrezionalità del legislatore nella delimitazione dei limiti in questione.

Proprio in tema di libertà di manifestazione del pensiero, nella sua prima decisione (sent. Corte cost. 14 giugno 1956, n. 1), la Corte, considerato che il concetto di limite è « insito nel concetto di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile », aveva affermato che era possibile per il legislatore operare la « disciplina delle modalità di esercizio » di un diritto garantito in Costituzione, a fronte di finalità anche generiche, per le quali non sussisteva una connessione evidente, anche in via sistematica, con il testo costituzionale, quali « impedire fatti che siano costitutivi di reati o che, secondo ragionevoli previsioni, potrebbero provocarli ».

Nell'evoluzione successiva la Corte ha cambiato orientamento, delimitando l'ambito della discrezionalità in esame e sottolineando che, fermo restando che le « limitazioni sostanziali di questa libertà non possono essere poste se non per legge (riserva assoluta di legge) », esse devono comunque « trovare fondamento in precetti e principi costituzionali, si rinvengano essi esplicitamente enunciati nella Carta costituzionale o si possano, invece, trarre da questa mediante la rigorosa applicazione delle regole dell'interpretazione giuridica » (sent. Corte cost. 19 febbraio 1965, n. 9).

I presupposti dei limiti impliciti della libertà di manifestazione del pensiero sono stati definiti dalla stessa Corte costituzionale, in più occasioni e anche su un piano generale, come « beni costituzionalmente rilevanti » (ad esempio, sentt. 8 luglio 1975, n. 188 e 11 luglio 2000, n. 263; ord. 26 luglio 1993, n. 365), alla cui tutela è rivolta l'azione del legislatore, sotto il controllo della Corte, al fine della più volte evidenziata “armonizzazione” del diritto di libertà con la Costituzione come sistema organico e coerente.

Tali “beni” possono distinguersi in beni di natura individuale, che sono gli altri diritti riconosciuti in Costituzione, e in “beni collettivi costituzionalmente protetti” (Manetti, 2006), aventi la consistenza di interessi che la Costituzione tutela in relazione alla forma di Stato e di Governo (quali, ad esempio, come di vedrà meglio più avanti, l'integrità del sistema democratico, la sicurezza dello Stato, l'idoneo funzionamento delle istituzioni) o alla situazione costituzionalmente qualificata di determinate categorie di soggetti, collettivamente ed oggettivamente intesa (ad es. i minori).

È stato sottolineato in dottrina, come la effettiva rilevanza del limite implicito, così come sopra ricostruito, non si realizzi in modo

automatico per la semplice situazione di conflitto con la libertà di manifestazione del pensiero, ma — considerato che la nostra Costituzione non stabilisce una graduazione gerarchica dei diritti e degli altri beni in essa previsti — scaturisce da un processo di bilanciamento, realizzato dal legislatore sulla base del principio di ragionevolezza e proporzionalità (Pace, Manetti, 2006; Caretti, Cardone, 2019; Zaccaria, Valastro, Albanesi, 2021). Tale bilanciamento è oggetto di verifica da parte della Corte, che ha definito tale attività come suo « compito naturale », sostanziandosi nella verifica *ex post*, su sollecitazione dei giudici comuni, della compatibilità delle scelte compiute dal legislatore con la Costituzione (ord. 16 novembre 2018, n. 207) e, mediamente, con gli strumenti internazionali (CEDU in testa) al cui rispetto l'ordinamento si è vincolato, sulla base dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte stessa (su tali profili vedi Corte cost., ord. 26 giugno 2020, n.132 e, *infra*, il contributo di Falconi, in questo *Volume*, parte I, cap. 3).

In ogni caso, la rilevanza del limite non può mai portare ad un totale annichilimento della libertà di manifestazione del pensiero o all'impossibilità di un suo concreto esercizio, in ragione del suo carattere di diritto fondamentale (Vigevani, 2021).

Un'ultima annotazione introduttiva va fatta per quanto riguarda la distinzione tra i limiti impliciti attinenti al contenuto della manifestazione ed i limiti impliciti che incidono sui mezzi che consentono la diffusione dei contenuti di pensiero.

Per quanto riguarda questi ultimi, la Corte costituzionale (Corte cost., sent. 15 giugno 1972, n. 105) ha avuto modo di specificare come la garanzia della libertà di manifestazione del pensiero contenuta nell'art. 21 Cost., non comprenda la immediata ed incondizionata disponibilità dei mezzi atti alla diffusione del pensiero manifestato. La disposizione costituzionale in esame fa salva, in realtà, la peculiare disciplina giuridica (ad es., proprietà pubblica o privata) del mezzo e la sue caratteristiche ontologiche (disponibilità o scarsità in natura, capacità diffusiva, ecc.), imponendo, in primo luogo, che si realizzino, in presenza, ad es., della oggettiva impossibilità di un utilizzo diretto da parte di tutti i potenziali aventi diritto, le condizioni per le forme di accesso che siano comunque, al di sotto di tale soglia, ragionevolmente possibili (in connessione, in buona sostanza, all'art. 3 Cost.). La Corte costituzionale ha precisato al riguardo « che "tutti" abbiano diritto di manifestare il proprio pensiero "con ogni mezzo" » e ha sottolineato che « tutti debbano avere, in fatto,

Termine estratto capitolo

CAPITOLO 3

**LA TUTELA DELLA LIBERTÀ DI INFORMAZIONE
NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO**di *Federica Falconi*

SOMMARIO: 1. La garanzia internazionale della libertà di informazione e il ruolo centrale della Corte EDU nel contesto regionale europeo. — 2. Il contenuto della libertà di informazione garantita dall'art. 10 CEDU e il dinamismo interpretativo della giurisprudenza di Strasburgo. — 3. I limiti alla libertà di informazione tra esigenze di bilanciamento e margine di apprezzamento statale. — 4. Lo statuto privilegiato riservato alla stampa quale *watchdog* della democrazia. — 5. La valorizzazione dei doveri e delle responsabilità connaturati all'esercizio della libertà di informazione nelle ipotesi di conflitto con altri diritti e interessi. — 6. L'esigenza di evitare un *chilling effect* sulla libertà di informazione e il controllo sulla proporzionalità delle sanzioni. — 7. La tutela della libertà di informazione *online*: alcuni approdi recenti.

1. La garanzia internazionale della libertà di informazione e il ruolo centrale della Corte EDU nel contesto regionale europeo

All'indomani della Seconda guerra mondiale la libertà di informazione si è affermata nel quadro dell'azione delle Nazioni Unite come materia di speciale rilievo internazionalistico, nella maturata consapevolezza del nesso che lega inscindibilmente la garanzia di tale libertà alla più generale esigenza di salvaguardare i diritti dell'uomo e i valori della democrazia. Solennemente proclamata sul piano internazionale dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948 quale parte integrante della libertà di espressione (art. 19), la libertà di informazione è stata gradualmente sottratta alla competenza esclusiva degli Stati, formando oggetto di costante riconoscimento pattizio come diritto fondamentale dell'individuo ed espressione diretta della sua intangibile dignità, cui corrisponde in capo agli Stati l'obbligo di assicurarne il rispetto negli ordinamenti interni.

Il Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1966, che vincola oggi 173 Stati, consacra il diritto alla libertà di espressione a

favore di ogni individuo senza discriminazioni di sorta, con la contestuale precisazione che tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere e con qualsiasi mezzo (art. 19, par. 2). La libertà di espressione si vede inoltre riservare specifica attenzione nell'ambito di molteplici trattati settoriali, tra cui, a titolo di esempio, la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 (art. 13) e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (art. 21), a testimonianza del valore preminente che questa incorpora non soltanto in sé considerata, ma anche come strumento che consente e rafforza il godimento di altri diritti fondamentali in un'ottica di effettiva partecipazione democratica, in special modo a favore degli individui che versano in condizioni di vulnerabilità.

L'enunciazione della libertà di espressione nella dimensione universale sconta peraltro carenze oggettive sotto il profilo della "giustiziabilità" poiché non è contemplato un vero e proprio diritto di azione in capo all'individuo contro lo Stato autore della violazione e i diversi comitati di esperti indipendenti chiamati a monitorare il rispetto da parte degli Stati degli obblighi pattizi sono sprovvisti di poteri vincolanti.

Nella cornice istituzionale del Consiglio d'Europa, invece, la libertà di informazione figura tra i diritti fondamentali che beneficiano di un meccanismo di garanzia internazionale, avente carattere giurisdizionale, il quale opera in sinergia con i sistemi nazionali componendo un sistema di tutela "multilivello". La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo del 1950, infatti, assegna alla Corte europea dei diritti dell'uomo il compito di assicurare il rispetto degli obblighi assunti dagli Stati mediante la ratifica della Convenzione e di accertare le violazioni da questi commesse emettendo pronunce aventi forza vincolante. La chiave di volta del sistema è data dal diritto di ricorso individuale (artt. 34-35 CEDU), che consente a tutti gli individui che si ritengono vittime di una violazione di adire la Corte e di far valere contro lo Stato le proprie doglianze, allorché le vie di ricorso interne siano state esaurite senza successo.

La garanzia della libertà di informazione apprestata dall'art. 10 della Convenzione si accosta pertanto a quelle previste dal diritto interno (per l'Italia, l'art. 21 Cost.), assumendo risalto nei quarantasei Stati membri del Consiglio d'Europa come parametro alla luce del quale la condotta delle autorità statali viene sottoposta ad un controllo "esterno". Fermo il rispetto del principio di sussidiarietà, la Corte EDU

ha in effetti accertato numerose violazioni dell'art. 10 CEDU — non soltanto da parte delle nuove democrazie sorte dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica, ma anche da parte delle democrazie più consolidate — fornendo un contributo essenziale al fine di garantire il rispetto effettivo della libertà di informazione anche nella nuova dimensione *online* generata dall'evoluzione tecnologica.

La portata delle sentenze della Corte si esplica peraltro oltre questo primo orizzonte, che concerne la soddisfazione delle esigenze di giustizia individuale sottese alla presentazione del singolo ricorso. Esse, infatti, costituiscono il canale attraverso il quale la Corte ha modo di precisare il contenuto delle garanzie convenzionali e la portata dei corrispondenti obblighi statali, specialmente in relazione al nodo cruciale delle limitazioni ammissibili e all'indispensabile bilanciamento da operare, caso per caso, rispetto ad altri diritti e interessi confliggenti. Da questa seconda angolazione, gli effetti della *case-law* di Strasburgo si producono non già esclusivamente nei confronti dello Stato convenuto, ma in modo uniforme per l'intera compagine degli Stati contraenti: i giudici nazionali sono invero tenuti ad applicare le norme della Convenzione, nei giudizi interni, nel significato a queste attribuito dalla Corte (riguardo all'ordinamento italiano, v. sent. Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 348).

I ricorsi individuali esperiti in rapporto a specifiche violazioni dell'art. 10 CEDU concorrono a tale stregua alla salvaguardia e alla promozione del *free speech* in tutta l'area del Consiglio d'Europa, facendo emergere le criticità del quadro normativo vigente nei diversi ordinamenti, e delle rispettive prassi applicative, rispetto allo *standard* di tutela convenzionale. Così, se si considerano le doglianze formulate a più riprese contro la Russia da parte di giornalisti e oppositori politici, e le violazioni dell'art. 10 CEDU puntualmente accertate dalla Corte negli ultimi anni, è possibile cogliere un segnale premonitore della deriva autoritaria che ha poi condotto, nel marzo 2022, a seguito della brutale aggressione sferrata contro l'Ucraina, all'espulsione di tale Stato dall'organizzazione. Va osservato, però, che i ricorsi sottoposti all'esame della Corte attestano purtroppo anche in altri Stati membri una compressione allarmante dello spazio di libera discussione pubblica e costituiscono quindi un monito a non abbassare la guardia.

Nell'ambito regionale europeo, la libertà di informazione risulta contestualmente garantita per effetto dell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale riprende ampiamente la formulazione dell'art. 10 CEDU, vincolando tanto le istituzioni del-

l'Unione, quanto gli Stati membri. Eventuali limitazioni, secondo l'art. 52, par. 1, della stessa Carta, devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale della libertà di informazione. Inoltre, sulla base del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni soltanto se necessarie e rispondenti effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Occorre da ultimo ricordare che il processo di adesione da parte dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo risulta ancora pendente: i negoziati, dopo la battuta d'arresto segnata dal parere negativo della Corte di Giustizia UE n. 2/13 del 18 dicembre 2014, sono ripresi nel 2020 con l'intento di rafforzare la tutela dei diritti umani assicurando maggiore coerenza tra i due sistemi istituzionali.

2. Il contenuto della libertà di informazione garantita dall'art. 10 CEDU e il dinamismo interpretativo della giurisprudenza di Strasburgo

L'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo riconosce ad ogni persona, fisica o giuridica, il diritto alla libertà di espressione puntualizzando che « [t]ale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera ». Sono quindi contemplate, accanto alla libertà di avere una propria opinione, tanto la dimensione attiva che consiste nel *comunicare*, quanto la dimensione passiva che consiste nel *ricevere* idee e informazioni. La determinazione dell'ambito materiale della protezione nei suoi esatti contorni è peraltro il frutto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che si è sviluppata secondo linee interpretative orientate a riconoscere all'art. 10 CEDU la più ampia portata: ciò comporta un elemento dinamico che si riflette direttamente sull'estensione degli obblighi assunti dagli Stati contraenti.

Centrale nell'elaborazione della Corte è l'individuazione nella libertà di espressione — nelle distinte componenti in cui la stessa si articola — di uno dei cardini della società democratica, concepita a sua volta come l'unica forma di organizzazione politica compatibile con il rispetto dei diritti umani (v. Preambolo). Si deve alla celebre sentenza *Handyside* del 1976 la concettualizzazione della libertà di espressione quale fondamento essenziale della società democratica, indispensabile

Termine estratto capitolo

CAPITOLO 4

IL DIRITTO DI CRONACAdi *Lucia G. Sciannella*

SOMMARIO: 1. Diritto di cronaca e libertà di manifestazione del pensiero. — 2. Il reato di diffamazione. — 2.1. Le aggravanti del reato di diffamazione. — 2.2. Diffamazione a mezzo stampa e obbligatorietà del carcere: la “svolta” della Corte costituzionale. — 2.3. L’intervista diffamatoria. — 3. Le scriminanti nell’esercizio del diritto di cronaca: la “sentenza decalogo” della Corte di Cassazione del 1984. — 3.1. L’utilità sociale della notizia (*rectius*: interesse pubblico). — 3.2. La verità del fatto narrato. — 3.3. La forma “civile” dell’esposizione. — 4. La cronaca giudiziaria. — 5. Cronaca, critica e satira: elementi distintivi.

1. Diritto di cronaca e libertà di manifestazione del pensiero

Una delle più importanti specificazioni della libertà di manifestazione del pensiero è quella che si suole denominare “diritto di cronaca” — o “diritto d’informare” — che consiste nel riferire e diffondere, ma anche commentare e discutere, notizie e informazioni di interesse generale.

In quanto manifestazione del pensiero, il diritto di cronaca trova sicuro fondamento nell’art. 21 Cost. ma, molto più in generale, nell’impianto stesso del nostro ordinamento repubblicano, il quale si fonda sul principio della sovranità popolare e, consequenzialmente, sulla partecipazione dei cittadini alla gestione e al controllo del potere. Tale ultima importante funzione verrebbe sicuramente meno se risultasse carente un’informazione a carattere pluralistico su ogni singola forma di manifestazione di tale potere (Cass., 7 ottobre 1970, n. 1927).

Il diritto di cronaca, inteso come “diritto d’informare” in senso attivo, ha un suo riflesso nel “diritto a informarsi” in senso passivo — espressamente garantito dall’art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e dall’art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e, da ultimo, dall’art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea — che può ritenersi conferito alla generalità dei cittadini,

costituendo una libertà strumentale rispetto alla libera manifestazione del pensiero (Gratteri, in questo *Volume*).

Nell'individuare il fondamento teorico del diritto di cronaca, la dottrina e la giurisprudenza hanno evidenziato che le sue radici siano da ricercare nella libertà di ciascuno di esprimere liberamente il proprio pensiero, potendo assumere la forma di un giudizio, di un dubbio e, finanche, di una critica estrema e radicale. Ciò comporta che, in un sistema democratico, il singolo debba godere della più ampia disponibilità di notizie, di informazioni e di valutazioni, così da poter operare scelte consapevoli e svolgere l'importante funzione di controllo e di stimolo nei riguardi dell'attività dei pubblici poteri (Cass., sez. V, 18 dicembre 1980, n. 1093).

In tale contesto, la cronaca identifica quell'attività diretta a raccogliere e divulgare informazioni riguardanti fatti e avvenimenti di interesse pubblico attraverso un qualunque mezzo di diffusione, potendo riguardare chiunque e, in particolare, « i soggetti che operano nei vari settori dell'informazione ». Difatti, a questi ultimi, secondo la Suprema Corte, spetta « informare il pubblico, secondo le specifiche competenze e secondo lo specifico orientamento, su fatti di ritenuto interesse » (Cass., sez. I, 7 febbraio 1996, n. 982).

Quanto al suo esercizio concreto, la cronaca non si esplica solo nella forma orale o scritta, ma si estende anche a quell'attività che si svolge attraverso il ricorso a immagini e video. Ne consegue che essa prediliga strumenti quali la stampa, la radio, la televisione, ma anche i media digitali.

È tuttavia possibile che la diffusione di notizie nel circuito informativo entri in contrasto con altrettanti diritti fondamentali riconosciuti e tutelati dal nostro ordinamento costituzionale. In questo ambito, vengono soprattutto in rilievo il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'onore, alla riservatezza, quali « singoli aspetti della rilevanza costituzionale che la persona, nella sua unitarietà, ha acquistato nel sistema della Costituzione ». Pertanto, gli stessi rappresentano « diritti omogenei, essendo unico il bene protetto » (Cass., sez. III, 10 maggio 2001, n. 6507). Ciò pone, ovviamente, un problema di bilanciamento dei diversi interessi in gioco, in quanto una compressione di diritti fondamentali, derivante dalla diffusione di informazioni o notizie, deve essere comunque condizionata al perseguimento di un superiore interesse generale; ciò può aversi solo se l'esercizio del diritto di informare risulti rispettoso di individuati criteri.

2. Il reato di diffamazione

Da quanto appena poco sopra affermato, si evince che il diritto di cronaca è cedevole dinanzi alla tutela della dignità della persona, che è a sua volta un diritto inviolabile dell'uomo, ai sensi dell'art. 2 Cost. Perciò, offese alla reputazione, all'immagine, alla riservatezza di una persona sono perseguite penalmente dall'ordinamento attraverso il reato di diffamazione, di cui all'art. 595 c.p. Esso si consuma nel momento in cui, comunicando con due o più soggetti, si offende la reputazione di una persona assente. Il reato è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a euro 1032. L'assenza del soggetto offeso è il principale elemento di distinguo tra il delitto di diffamazione e l'illecito civile di ingiuria.

Quanto alla portata dell'effetto lesivo che si lega alla diffusione di un'informazione diffamante, la dottrina e la giurisprudenza hanno ritenuto che valgano ad integrare l'offesa non soltanto l'uso di espressioni non vere, ma anche di quelle allusive, sottintese, suggestionanti, precisando che, per poter ledere la reputazione di un soggetto, le affermazioni allusive devono essere capaci di modificare in negativo l'opinione che la collettività ha di quel soggetto. Tuttavia, in merito, va anche chiarito che, ai sensi dell'art. 596 c.p., il soggetto autore della diffamazione « non è ammesso a provare, a sua discolpa, la verità o la notorietà del fatto attribuito alla persona offesa », riconoscendo, dunque, che il reato di diffamazione può sussistere — al di fuori dei casi attinenti all'esercizio di cronaca, critica e satira — anche con la diffusione di notizie “vere” (Cass., sez. feriale, sent. n. 39986, 28 agosto 2014).

Tale principio prevede poi due eccezioni: (i) se la persona offesa sia un « pubblico ufficiale e il fatto ad esso attribuito si riferisce all'esercizio delle sue funzioni »; (ii) se « il querelante domanda formalmente che il giudizio si estenda ad accertare la verità o la falsità del fatto ad esso attribuito ».

Infine, alla tutela della reputazione ben può aggiungersi quella relativa all'immagine della persona interessata, laddove le notizie diffamatorie siano diffuse non già — o non solo — con il mezzo dello scritto, ma anche attraverso la pubblicazione di fotografie o immagini.

Il primo elemento costitutivo del reato di diffamazione è l'offesa all'altrui reputazione, intendendo, con quest'ultima, « quell'opinione o stima di cui l'individuo gode in seno alla società per carattere, ingegno, abilità professionale ed anche qualità fisiche o altri attributi personali », potendo altresì coincidere con il decoro professionale (Cass., sez. II, 5

dicembre 1955). Tale bene giuridico deve intendersi meritevole di tutela sia come stima che ognuno si conquista presso la società, sia come rispetto cui ogni persona ha pieno diritto, anche al di là della cattiva fama che può derivare dalla sua condotta (Cass., sez. V, 3 novembre 2017, n. 50187).

Il secondo elemento costitutivo del reato in parola va individuato nella “comunicazione con più persone”, attraverso cui viene a concretizzarsi — in maniera istantanea — quella divulgazione dell’offesa che incide negativamente sulla reputazione del soggetto coinvolto. Sul punto, la giurisprudenza ha evidenziato che la configurazione di una “comunicazione con più persone” può dirsi presente anche laddove le notizie diffamatorie siano diffuse alla presenza di due sole persone, tra le quali non vanno tuttavia compresi i soggetti del reato (Cass., sez. V, 15 luglio 2010, n. 36602).

Per quanto attiene al profilo soggettivo, ai sensi dell’art. 595 c.p., il soggetto attivo del delitto di diffamazione è “chiunque”; venendo pertanto a trattarsi di un reato comune. Relativamente alla diffamazione a mezzo stampa, il soggetto attivo viene, indubbiamente, a identificarsi con l’autore dell’affermazione da cui deriva l’offesa. Come tra poco si vedrà, oltre alla diretta responsabilità dell’autore, l’art. 57 c.p. prevede l’attribuzione dell’addebito anche in capo al direttore o il vice-direttore della testata giornalistica, in caso di omessa vigilanza, ed esclusivamente nel caso della stampa non periodica, se l’autore della pubblicazione è ignoto o non imputabile all’editore, ovvero allo stampatore.

Quanto al titolo soggettivo di responsabilità, affinché si possa configurare il reato di diffamazione è necessario che il reo agisca con “dolo”, per il quale non si ritiene indispensabile l’*animus diffamandi*, inteso come fine di ledere la reputazione altrui, essendo invece sufficiente il dolo generico, ossia la « volontà cosciente di aver comunicato a più persone espressioni, notizie e commenti, nella cognizione della loro attitudine offensiva dell’altrui reputazione » (Cass., sez. V, 27 aprile 1990, n. 11380).

Pertanto, la diffamazione si colloca tra quei delitti che si realizzano con una condotta posta coscientemente e volontariamente in essere dal soggetto attivo con l’attitudine offensiva delle espressioni usate, pur rimanendo estranei le cause, i moventi e gli scopi ultimi di tale azione.

Come può agevolmente capirsi, si tratta di una condizione generica che consente una larga applicazione della norma penale, rimanendo praticamente

Termine estratto capitolo

CAPITOLO 5
**LA DIFFAMAZIONE
E LE RESPONSABILITÀ PENALI SUL WEB**
di *Sergio Seminara*

SOMMARIO: 1. Internet nel mondo normativo dei *mass media*. — 2. Internet e reati di manifestazione del pensiero. — 3. La diffamazione su Internet: problemi di qualificazione del reato e criteri di accertamento della rilevanza penale dell'offesa (rinvio). — 4. Questioni in tema di giurisdizione: i criteri sovranazionali. — 4.1. I criteri nazionali per determinare la giurisdizione: il momento consumativo del reato di diffamazione *on-line*. — 4.2. Il luogo di consumazione del reato di diffamazione *on-line*. — 5. Le responsabilità in rete: l'autore dei contenuti illeciti. — 5.1. La responsabilità dei fornitori di servizi in rete. — 5.2. Autoria e concorso di persone. — 5.3. Posizioni di garanzia e obblighi di impedimento dell'evento. — 6. Le tendenze verso la responsabilizzazione dei *provider*. — 7. Gli scenari del prossimo futuro: il regolamento (UE) n. 2022/2065.

1. Internet nel mondo normativo dei *mass media*

Oggi nessuno dubita che, rispetto alla stampa, alla radio e alla televisione, Internet costituisca il *mass medium* più diffuso e utilizzato nel mondo. A questa constatazione si associava però, fino a due anni fa, un dato sorprendente: fra tutti i mezzi di comunicazione di massa, Internet era quello regolato con minore severità sul piano penalistico, non trovando applicazione in relazione ad esso le pene più gravi previste per i reati di diffamazione commessi attraverso la stampa e la radiotelevisione.

La storia è interessante e conviene esporla con ordine. Sul piano penalistico, la stampa trova ancora la sua principale disciplina nella legge 8 febbraio 1948, n. 47, che nell'art. 13 conteneva specifiche e severe sanzioni per il reato di diffamazione: se in generale l'art. 595, comma 3, c.p. stabilisce per le offese recate con il « mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità » la pena della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa non inferiore a 516 euro, l'art. 13 minacciava per la diffamazione commessa con il mezzo della stampa la reclusione da

uno a sei anni e la multa non inferiore a euro 258. Va da sé che a questa repressione rafforzata dei reati contro l'onore non poteva restare estranea la normativa sulla radiotelevisione: sebbene con un significativo ritardo sui tempi, la legge 6 agosto 1990, n. 223, nell'art. 30, comma 4, aveva esteso l'applicabilità del menzionato art. 13, legge n. 47 cit., al reato di diffamazione consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, commesso attraverso trasmissioni radiofoniche o televisive.

L'allineamento sanzionatorio fra la stampa e la radiotelevisione costituiva il punto di approdo di una lenta e laboriosa evoluzione. Nel 1981 la Corte costituzionale aveva infatti ritenuto che la televisione, « per la sua notoria capacità di immediata e capillare penetrazione nell'ambito sociale attraverso la diffusione nell'interno delle abitazioni e per la forza suggestiva della immagine unita alla parola, dispiega una peculiare capacità di persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica nonché sugli indirizzi socio-culturali, di natura ben diversa da quella attribuibile alla stampa »; un anno dopo, dovendosi pronunciare sulla costituzionalità del regime sanzionatorio della diffamazione a mezzo stampa, la Corte aveva però osservato che « la stampa non ha cessato di profilarsi quale più pericoloso veicolo di diffamazione e, pertanto, non è irrazionale la *taxatio* maggiore rispetto alla tecnica radiotelevisiva » (rispettivamente, Corte cost., 21 luglio 1981, n. 148 e *id.*, 22 ottobre 1982, n. 168; v. anche *id.*, 20 gennaio 1977, n. 42; nel senso di affermare la disomogeneità tra emittenza radiotelevisiva e stampa periodica e la « peculiare diffusività e pervasività del messaggio televisivo » *id.*, 7 maggio 2002, n. 155; *id.*, 14 luglio 1988, n. 826).

Rispetto alla situazione ora riferita, l'utilizzo della sanzione detentiva per la diffamazione "giornalistica" era fortemente criticato. Dibattiti, convegni, mozioni e progetti di legge si erano però succeduti nei decenni senza approdare ad alcun risultato concreto e verosimilmente le cose sarebbero così proseguite se, negli ultimi anni, l'Italia non fosse stata ripetutamente condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Facendo leva sul criterio della « necessità in una società democratica », la Corte Edu ha infatti più volte affermato che « l'irrogazione di una pena detentiva, ancorché sospesa, per un reato connesso ai mezzi di comunicazione possa essere compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti garantita dall'art. 10 della Convenzione soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente qualora siano stati lesi gravemente altri diritti fondamentali, come, per esempio, in caso di discorsi di odio o di istigazione alla violenza » (per tutte Corte Edu, sez. I, 7 marzo 2019, Sallusti v. Italia, n. 22350/13).

Investita della questione di legittimità dell'art. 13 legge n. 47 del 1948, il medesimo assunto era stato ribadito dalla Corte costituzionale, che sottolineava pure l'esigenza di un riassetto dell'intera disciplina, « tanto più alla luce della rapida evoluzione della tecnologia e dei mezzi di comunicazione verificatasi negli ultimi decenni »; allo scopo di dare tempo al legislatore per provvedere all'opera di risistemazione normativa, i giudici decidevano con ordinanza di rinviare di circa un anno la propria decisione. Come purtroppo era prevedibile, l'anno trascorse inutilmente e si è giunti così alla sentenza 12 luglio 2021, n. 150, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 13, legge n. 47 del 1948, per contrasto con gli artt. 21 Cost. e 10 Cedu. Sicché — ecco la fine della storia — oggi la diffamazione attraverso *mass media* è sanzionata allo stesso modo dall'art. 595, comma 3, c.p.

Resta da aggiungere che, al di là del reato di diffamazione, tra i vari mezzi di comunicazione permangono marcate differenze di disciplina. Sul piano penalistico, l'art. 57 c.p. stabilisce un regime di responsabilità particolarmente rigoroso per il direttore e il vicedirettore di stampa periodica, ovviamente non applicabile ai reati commessi in rete; inoltre, l'art. 1 legge n. 47 del 1948 circoscrive l'ambito di operatività dell'intero testo attraverso una definizione di stampe o stampati che comprende « tutte le riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici in qualsiasi modo destinate alla pubblicazione ». È intuitivo che una siffatta descrizione preclude ogni estensione alla realtà elettronica, mentre l'assenza di una norma che comunque richiami singole disposizioni della legge n. 47 per i reati commessi in rete impedisce forme di criminalizzazione incompatibili con il principio di legalità. Vero è pure che, sulla base di un'interpretazione analogica, impropriamente qualificata “evolutiva”, la giurisprudenza afferma il principio contrario per le testate giornalistiche telematiche (da ultimo, Cass., sez. V, 26 ottobre 2022, n. 40425; *id.*, sez. V, 24 maggio 2021, n. 20644; già in questo senso *id.*, sez. un., 29 gennaio 2015, n. 31022), desumendone per un verso l'assoggettamento agli obblighi di registrazione e, per il direttore responsabile, all'art. 57 c.p.; per altro verso, il riconoscimento delle garanzie in tema di sequestro sancite dall'art. 21 Cost.

Ci si può chiedere se queste differenze nel regime giuridico dei vari *mass media* possiedano un fondamento. La risposta può essere rinvenuta attraverso il confronto tra la stampa e la radiotelevisione, da un lato, e Internet dall'altro lato: nelle prime il processo di comunicazione presenta sempre una natura verticale connotata dalla passività del

ricevente (con le diversità concernenti la struttura organizzativa funzionalmente e gerarchicamente ordinata, caratterizzante le fasi della stampa rispetto alle trasmissioni radiofoniche e televisive in diretta), mentre Internet rappresenta una complessa varietà di forme e modalità di manifestazione e diffusione del pensiero, nella quale confluiscono, insieme alle testate giornalistiche *online*, i vari *forum*, *blog*, *newsgroup*, *mailing list* e il vastissimo mondo dei *social network* o *social media* (sul tema, Braschi, 2021, 102 ss. e 2020, 161 ss.). L'impossibilità di assimilare tecnologie e strumenti di comunicazione così lontani tra loro non può comunque oscurare l'inerzia del Parlamento e l'obsolescenza della disciplina normativa.

2. Internet e reati di manifestazione del pensiero

Fin dal suo avvento sullo scenario mondiale, il grande pregio di Internet è stato individuato nella libertà offerta a tutti di diffondere il proprio pensiero e di accedere ai contenuti circolanti in rete; purtroppo, questo si è dimostrato nel tempo anche il versante negativo di Internet, costituito dalla possibilità di divulgare — spesso trincerandosi nell'anonimato — contenuti illeciti di tipo discriminatorio, di odio o a finalità terroristica, ovvero consistenti in istigazione e apologia di reati, in falsità mirate a orientare le preferenze politiche, in immagini di tipo pedopornografico, in cyberbullismo, in violazioni della *privacy* e dei diritti d'autore, fino ad arrivare a fatti lesivi dell'altrui reputazione. Il paradosso oggi più avvertito sta proprio in questa contrapposta percezione della rete, come strumento fondamentale di tutela della democrazia per la sua refrattarietà a qualsiasi forma di controllo esterno e autoritario dell'informazione e, al tempo stesso, come fonte di pericolo per la libera formazione delle opinioni e mezzo di moltiplicazione di reati e di aggravamento della loro dimensione offensiva (sul valore dell'anonimato su Internet, pur nell'ambito di un suo bilanciamento con altre legittime esigenze, come la prevenzione di reati o la tutela di altrui diritti e libertà, da ult. Corte EDU, sez. IV, 7 marzo 2022, *Standard Verlagsgesellschaft mbH v. Austria*, n. 39378/15; sul tema Nash, David e Bennett-Parsons, in *Dutton*, 2013, 441 ss.; Geiger, Frosio e Izyumenko, in *Frosio*, 2020, 138 ss.).

Sul piano giuridico occorre preliminarmente dare conto di un delicato problema, ingenerato dall'applicazione delle fattispecie penali sulla realtà cibernetica.

In particolare, si ravvisa un problema qualificato da un'almeno

Termine estratto capitolo

CAPITOLO 6
I DISCORSI D'ODIO
di *Palmina Tanzarella*

SOMMARIO: 1. Delimitazione del tema. — 2. I discorsi d'odio tra disposizioni normative e interpretazioni giurisprudenziali. — 2.1. I rimedi penali. — 2.2. I rimedi civilistici. — 3. I discorsi d'odio *online*. — 4. Gli orientamenti europei. — 5. Costituzione pluralista tra *original intent* e nuove esigenze democratiche. — 6. Nuove prospettive.

1. Delimitazione del tema

I discorsi d'odio, meglio conosciuti col termine anglosassone *hate speeches*, si pongono ai confini estremi della libertà di manifestazione del pensiero. Infatti, qualunque sia la loro natura — razzista, sessista, omofoba, xenofoba — essi pongono un rilevante dilemma di ordine costituzionale che può essere espresso nel seguente modo: gli ordinamenti contemporanei devono tollerare i discorsi d'odio e, quindi, consentire che la fondamentale libertà d'espressione protegga anche la loro diffusione? (Spigno, 2018).

È questo un quesito classico di diritto costituzionale, ma che si è indubbiamente imposto con forza all'attenzione della comunità giuridica solo più di recente, da quando l'assetto sociale ha cominciato a cambiare forma. Una maggiore consapevolezza di sé insieme alla più concreta possibilità di rivendicare diritti legati alla propria sfera identitaria — etnica, religiosa, di genere — ha provocato una certa polarizzazione tra le diverse compagini sociali, esasperandone i conflitti.

Quando l'odio sfocia in atti di discriminazione o di violenza, la risposta che il diritto offre non pone nessun problema da un punto di vista giuridico costituzionale di tutela delle libertà fondamentali: di fronte alle discriminazioni si provvede, se sussistono le condizioni, a rimuovere le cause; di fronte alla lesione dell'incolumità fisica e personale si reagisce attraverso il sistema delle pene, fino alla possibilità di applicare quella detentiva. E, infatti, in questo caso si parla di crimini

d'odio. Invece, è molto più complesso stabilire in che modo il diritto debba rispondere ai casi in cui i conflitti si fermino al piano della sola comunicazione. Detto in altri termini, il diritto può o, nientemeno, deve trattare alla stessa stregua la parola e l'atto concreto prevedendo nello specifico il reato di discorso d'odio?

In vigore dagli anni '70, il reato di discorso d'odio per lungo tempo è stato pressoché ignorato, perché scarsamente applicato e di conseguenza scarsamente dibattuto. Non ci si è posto il problema della sua legittimità almeno fino a quando il diritto alla manifestazione del pensiero ha potuto essere considerato esclusivamente nella sua accezione più nobile di strumento che consente ai singoli di difendersi dagli abusi del potere pubblico. Oggi, invece, si deve prendere atto che nelle società contemporanee sempre più frammentate come le nostre, la libertà di esprimersi è diventata anche un'arma utilizzata per ferire l'altro, allo scopo di negarne la personalità.

Siano sufficienti un po' di dati di contesto a livello europeo per comprendere meglio il fenomeno.

Solo nel 2019 l'OCSE ha documentato 6.964 episodi d'odio in 36 Stati, mentre, sempre nello stesso anno, l'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA) ha ufficialmente registrato circa 3000 casi di antisemitismo e molti di più — quasi il doppio — sarebbero quelli rimasti sommersi. Numerose sono state le discriminazioni anche contro i musulmani o nei confronti di altre minoranze, anche se si stima che solo una su dieci sia stata denunciata. Ancora più allarmanti sono i dati relativi alla diffusione dell'odio *online*. Sulle piattaforme il principale bersaglio risultano essere le minoranze di genere. Proprio l'orientamento sessuale è stato nel 2019 il motivo di incitamento all'odio più segnalato (33,1%) dalle organizzazioni della società civile che monitorano l'attuazione del codice di condotta dell'UE per contrastare l'incitamento all'odio *online*. E troppo spesso vittime di crimini d'odio sono, in modo particolare, anche le persone con disabilità.

Da questo quadro, pur sommario, si intuisce subito di essere davanti a un crocevia. In un sistema costituzionale ci si deve sempre domandare in che modo bilanciare esigenze preminenti e contrapposte: la libertà di manifestazione del pensiero — caposaldo di ogni società democratica che contribuisce al rispetto della separazione dei poteri e alla realizzazione della propria personalità — *versus* da un lato il rispetto della dignità e dell'eguaglianza, dall'altro lato la protezione della stabilità sociale.

Secondo alcuni studi si paventano all'orizzonte rischi concreti di erosione della democrazia, in quanto la diffusione dei discorsi d'odio

porta le vittime ad assumere un atteggiamento remissivo, astenendosi dalla partecipazione al dibattito democratico (sondaggio Eurobarometro del 2016 sui giornalisti). Verrebbe per questo in gioco la stessa essenza del pluralismo delle idee, che la libera manifestazione del pensiero intende presidiare. Chi si fa portavoce di posizioni estreme e non inclusive delle minoranze prenderebbe il sopravvento, abusando della libertà di espressione.

Il bilanciamento tra i principi in gioco risulta cruciale, oltre che essenziale. Certamente non si possono prendere posizioni estreme. Ovvero, non si può pensare di porre limiti eccessivi alla libertà d'espressione, ma non si può neppure pensare che questa non debba subire alcuna contrazione. Del resto, ciò sarebbe in totale contrapposizione con l'idea stessa della tutela dei diritti. Pur proclamati assoluti, perché inviolabili, nessun diritto costituzionale lo è in concreto, vista la naturale propensione di ogni libertà a contrapporsi con altre libertà altrettanto fondamentali. Ciò risulta evidente già dalla lettura della stessa Costituzione, che stabilisce esplicitamente limiti ai diritti, prevedendo al contempo le opportune garanzie per evitare una loro applicazione abusiva da parte delle autorità statali. Ci sono poi dei limiti non esplicitamente previsti, ma che possono essere desunti implicitamente dall'interprete per soddisfare l'esigenza di bilanciare i diversi diritti tra di loro. Del resto, pur apoditticamente, anche la Corte costituzionale si è affrettata a sostenere già nella sua prima sentenza « che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto » (sent. Corte cost., 5 giugno 1956, n. 1).

Proprio in considerazione della manifestazione del pensiero l'individuazione di limiti impliciti si pone continuamente, anche perché l'unico limite esplicito del buon costume, previsto dal sesto comma dell'art. 21 Cost., assume contorni incerti, ben prestandosi a interpretazioni mutevoli a seconda delle sensibilità proprie della società in un dato momento storico (Cuniberti, 2011; Terlizzi, 2013, Perrone, 2015). Da qui, durante i settant'anni di vigenza della Costituzione, dottrina e giurisprudenza sono giunti a riconoscere certamente dei limiti impliciti a tale libertà legati alla tutela di posizioni soggettive. Diritti come quello all'onore, alla reputazione, alla riservatezza, pur non essendo direttamente previsti dalla Carta, trovano una forte tutela per aver appunto desunto dei limiti impliciti dall'art. 21Cost. (si rinvia al contributo di Borrello in questo *Volume*).

Si possono però prevedere dei limiti impliciti quando il soggetto da tutelare è indeterminato? Nel caso dei discorsi d'odio la lesione riguar-

derebbe intere categorie di persone e non singoli precisamente individuati. Per questi ultimi l'ordinamento prevede un altro rimedio, ovvero la denuncia per diffamazione aggravata dall'odio.

Così delimitato il tema e posti i quesiti principali, nei prossimi paragrafi si analizzeranno le scelte normative e i maggiori orientamenti giurisprudenziali, dando anche uno sguardo al quadro europeo che tanto incide sulle decisioni interne in questo ambito. Successivamente si rifletterà sulla conformità costituzionale di tali scelte e sulle possibili altre strade che si potrebbero eventualmente perseguire in ossequio ai principi democratico e dignitario, ai quali l'ordinamento italiano si ispira.

2. I discorsi d'odio tra disposizioni normative e interpretazioni giurisprudenziali

I discorsi d'odio, come si diceva, sono considerati reato e infatti sono vietati dal codice penale, ma sono anche sanzionati dal diritto civile.

In ambito penale sono disciplinati all'art. 604-*bis*, « Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa ». Tale articolo è collocato in una sezione creata appositamente nel codice e denominata « Dei delitti contro l'eguaglianza » (sezione I-*bis*), in seno al Titolo XII « Dei delitti contro la persona » ed è il frutto dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 21 del 2018, che ha trasposto i contenuti dell'art. 3 della legge n. 654 del 1975, di « Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale », abrogandolo espressamente.

Sul piano civilistico, la disciplina dell'*hate speech* trova un forte ancoraggio nel decreto legislativo n. 215 del 2003, che dà attuazione alla direttiva comunitaria 2000/43/CE « per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica ».

Inoltre, esistono disposizioni legate al tema dell'*hate speech* nel settore delle telecomunicazioni. Ad esempio, l'art. 4, lett. *b*) della legge n. 112 del 2004, meglio conosciuta come legge Gasparri, vieta la trasmissione di programmi « che contengono incitamenti all'odio comunque motivato ». Da ultimo, si segnala la procedura avviata dall'Autorità Garante nelle Telecomunicazioni per stilare un regolamento atto a contrastare l'istigazione all'odio che ha come movente l'etnia, il sesso, la religione o la nazionalità nei servizi media audiovisivi.

Per i fini che ci interessano qui, analizzeranno solo i contenuti

Termine estratto capitolo

CAPITOLO 7

**INFORMAZIONE, PRIVACY,
RISERVATEZZA E OBLIO**di *Giuditta Matucci*

SOMMARIO: 1. Sul diritto alla *privacy*: dal diritto alla vita privata personale al diritto alla vita privata sociale. — 2. Sul diritto alla protezione dei dati personali. — 2.1. Alle origini della disciplina legislativa della protezione dei dati personali. — 2.2. Il Codice della *privacy* dopo il « Pacchetto europeo protezione dati ». — 2.3. Le modifiche apportate dal decreto “capienze”. — 3. Esercizio del diritto di cronaca giornalistica e tutela dei dati personali. — 3.1. Diritto di cronaca giornalistica e tutela della *privacy* delle *public figures*. — 3.2. Diritto di cronaca giornalistica, *privacy* del minore e dei “soggetti deboli”. — 3.3. Diritto di cronaca giornalistica e tutela di particolari categorie di dati personali. — 4. Il diritto all’oblio. — 5. Alcune questioni aperte.

1. Sul diritto alla *privacy*: dal diritto alla vita privata personale al diritto alla vita privata sociale

Il diritto alla vita privata, o diritto alla *privacy*, non vanta riconoscimento espresso in Costituzione. Manca, cioè, una disposizione di carattere generale quale l’art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, che riconosce il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Esso filtra, tuttavia, attraverso alcune disposizioni della Carta fondamentale, quasi fosse un’esigenza di tutela che taglia in trasversale il documento normativo. Si pensi alle norme che proteggono la libertà personale e di domicilio, a quelle che regolano la libertà e la segretezza della comunicazione e della corrispondenza, alle disposizioni dedicate alla famiglia. E, ancora, all’art. 21 Cost., che garantisce la libertà di manifestazione del pensiero nella sua accezione negativa di diritto al silenzio, ossia di diritto a mantenere il riserbo sulle proprie idee e convinzioni, e, più in generale, all’art. 2 Cost., inteso come clausola aperta, posta a tutela della persona umana.

I primi studi sull’argomento si rinvergono, per vero, nell’area del diritto privato, più esattamente, nell’ambito dei diritti della personalità:

si tratta, in questo caso, di diritto alla vita privata *personale*, ossia di diritto all'intimità e alla riservatezza della propria sfera intima personale. La qual cosa esprime l'accezione *negativa* del diritto, secondo il suo significato più tradizionale di *right to be let alone*: il diritto di essere lasciati "soli", o, meglio, il diritto ad escludere la conoscenza di terzi su vicende personali di vita. Così inteso, il diritto alla riservatezza è ricondotto ora al diritto al nome, ora al diritto all'immagine, ora ai diritti di autore.

Più cauto è l'approccio iniziale dei costituzionalisti, per i quali riconoscere il diritto significa ammettere nuove limitazioni alle libertà già sancite dalla Costituzione, prima fra tutte la libertà di manifestazione del pensiero. Non è un caso, infatti, che, a fronte delle incertezze della dottrina, il contributo fondamentale sia dato, anzitutto, dalla giurisprudenza.

Le prime pronunce della Corte costituzionale risalgono agli anni '70: in queste decisioni, il diritto alla riservatezza è annoverato fra « i diritti inviolabili dell'uomo » *ex art. 2 Cost.*, ed è agganciato, altresì, alla garanzia del pieno sviluppo della persona *ex art. 3*, secondo comma, *Cost.*; esso, tuttavia, non è distinto, ancora, da altri diritti della personalità quali il diritto all'onore e alla reputazione e dubbia è la sua portata rispetto all'esercizio della libertà d'informazione.

In realtà, il primo apporto decisivo verso il riconoscimento del diritto alla riservatezza quale situazione giuridica soggettiva *autonoma* costituzionalmente rilevante proviene dalla giurisprudenza di legittimità. Dopo aver mostrato una posizione iniziale di chiusura, la Corte di cassazione perviene al riconoscimento del diritto. La storica sent. Cass. civ., Sez. III, 27 maggio 1975, n. 2129, meglio nota come caso "Soraya", riconosce il diritto alla riservatezza come « tutela di quelle situazioni e vicende strettamente personali e familiari, le quali, anche se verificatesi fuori del domicilio domestico, non hanno per i terzi un interesse socialmente apprezzabile ». Per vero, pur accedendo a numerosi documenti internazionali che riconoscono espressamente tale diritto, la Corte individua il suo fondamento direttamente nel testo costituzionale: in particolare, negli artt. 2, 3, 13, 14, 15, 27, 29 e 41 *Cost.*

La giurisprudenza successiva contribuisce a definire la fisionomia del diritto, segnandone il definitivo affrancamento da fattispecie affini: il diritto alla riservatezza diventa, così, una situazione autonoma a tutti gli effetti, capace di limitare la libertà di espressione. Influenza decisiva è esercitata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che chiarisce progressivamente i rapporti fra gli artt. 8 e 10 della Convenzione EDU,

dedicati, rispettivamente, al diritto al rispetto della vita privata e familiare e alla libertà di espressione.

Dal canto suo, la Corte costituzionale, che pur non ignora le complesse questioni connesse all'inquadramento della Convenzione EDU nel sistema delle fonti del diritto, inizia a muoversi proprio nel solco tracciato dalla Corte di Strasburgo: accanto alla dimensione *negativa* del diritto compare, così, la sua accezione *positiva*. Oggetto di tutela non è più soltanto il diritto dell'individuo di *non* subire interferenze della propria sfera intima personale, ma anche il diritto allo sviluppo della propria personalità e all'autodeterminazione nelle scelte di vita, ovvero il diritto di scegliere autonomamente per sé secondo il proprio convincimento interiore, senza subire condizionamenti dall'esterno, e di pretendere, altresì, il rispetto della propria identità.

Con l'evoluzione della tecnologia, e il moltiplicarsi delle occasioni di attacco alla sfera privata, questa seconda accezione trova, poi, un'eco ulteriore. Si è, infatti, passati dalla visione che privilegia la dimensione *personale* della sfera privata (il concetto di *privacy* anglosassone) alla concezione che esalta il suo valore preminentemente *sociale*: si tratta, in questo caso, del diritto alla protezione dei propri dati personali, ossia del diritto di ciascuno a mantenere il controllo delle informazioni che lo riguardano (il cosiddetto diritto all'autodeterminazione informativa). Accanto al problema di proteggere la sfera privata da indebite intrusioni si pone, così, la complessa questione della corretta utilizzazione dei dati personali e del controllo della propria immagine "sociale".

È ormai quest'ultima l'accezione più comprensiva che pare aver assunto in dottrina e in giurisprudenza il termine *privacy*.

2. Sul diritto alla protezione dei dati personali

Oltre a vantare un fondamento implicito nella Costituzione repubblicana a partire dall'art. 2, clausola aperta del sistema e norma generale di garanzia del libero e integrale svolgimento della persona umana, il diritto alla protezione dei dati personali trova riconoscimento nei documenti internazionali ed europei. Inteso come diritto alla vita privata *sociale*, ossia come diritto al controllo della propria immagine *nella* comunità, esso è riconducibile all'art. 8 CEDU. La Carta europea dei diritti fondamentali distingue, poi, più esattamente, fra diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 7) e diritto alla protezione dei dati di carattere personale (art. 8). Quest'ultimo, in particolare, riprende alcuni dei principi dettati dalla direttiva 24 ottobre 1995, n.

95/46/CE « relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati »: « ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano »; il trattamento dei dati deve avvenire nel rispetto del principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge; ogni persona ha il diritto di accedere ai propri dati e di ottenerne la rettifica; il rispetto delle regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente. Ad essa si aggiungerà, più avanti, la direttiva 12 luglio 2002, n. 2002/58/CE, relativa alla tutela della vita privata e al trattamento dei dati personali nel settore delle comunicazioni elettroniche.

Invero, le fonti che hanno dato una vera e propria spinta al legislatore italiano affinché fosse approvata una disciplina in materia sono due: la Convenzione n. 108 per la protezione delle persone in relazione al trattamento automatizzato dei dati a carattere personale, approvata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 28 gennaio 1981, e la citata dir. 95/46/CE. Quest'ultima si mostra decisamente innovativa là dove mira alla tutela privata delle persone in quanto tali, indipendentemente, cioè, dal fatto che siano parte di un rapporto contrattuale e a prescindere dalla condizione soggettiva temporanea che rivestono, ad esempio, come lavoratori o consumatori.

2.1. *Alle origini della disciplina legislativa della protezione dei dati personali*

La prima fonte destinata a regolare, nel nostro ordinamento, il diritto alla protezione dei dati personali è la legge 31 dicembre 1996, n. 675. La disciplina, arrivata piuttosto in ritardo ad epilogo di un lungo e travagliato dibattito che risale alla fine degli anni '60, si propone di dare attuazione alla dir. 95/46/CE. La legge, ad essa coeva, 31 dicembre 1996, n. 676 delega, poi, il Governo italiano ad adottare disposizioni integrative della legislazione in materia sì da favorire la sistematizzazione della disciplina.

Il più recente D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il « Codice in materia di protezione di dati personali », meglio noto come Codice della *privacy*, opera, invece, la riorganizzazione dell'assetto normativo resa necessaria dalle numerose modifiche intervenute negli anni successivi.

Sia la legge 675/1996 che il D.Lgs. 196/2003 fanno un passo oltre

Termine estratto capitolo

CAPITOLO 8

LA COMUNICAZIONE POLITICA

di *Ottavio Grandinetti*

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema. — 2. Evoluzione della disciplina. — 3. Fondamento costituzionale della *par condicio*. — 4. Le linee generali della disciplina contenuta nella l. n. 28 del 2000. — 4.1 Ambito di applicazione della disciplina contenuta nella l. n. 28 del 2000. — 4.2. Tipologie di periodi e di programmi. — 4.3. Poteri integrativi affidati alla Cpip ed all'Agcom. — 4.4. Soggetti politici e criteri di suddivisione degli spazi. — 5. I messaggi politici autogestiti. — 6. La comunicazione politica. — 7. I programmi di informazione. — 8. Le c.d. altre trasmissioni. — 9. I sondaggi. — 10. I rapporti con la comunicazione pubblica. — 11. Le sanzioni. — 12. Le problematiche di Internet.

1. Introduzione al tema

Quando ci si occupa di comunicazione politica dal punto di vista del diritto dell'informazione, lo si fa di solito in relazione alla disciplina che garantisce ai soggetti politici pari opportunità nell'utilizzo dei mezzi di manifestazione del pensiero e parità di trattamento da parte dei media. In Italia questa disciplina viene comunemente identificata con l'espressione latina « *par condicio* » (letteralmente: « pari condizione »).

La disciplina della *par condicio* viene in particolare a collocarsi tra quegli interventi normativi finalizzati ad assicurare l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica di un Paese a c.d. democrazia stabilizzata, cioè in cui siano già state realizzate alcune condizioni minime, come: la garanzia delle libertà fondamentali e del pluralismo; la previsione di votazioni libere, periodiche ed in condizioni di uguaglianza; la pubblica deliberazione di decisioni sulla base di un libero dibattito [Borrello - Frosini, 2019].

Dopo le forme di comunicazione politica c.d. leggera (comizi; volantaggi; visite dei candidati al mercato rionale; ecc.), oggigiorno sempre più rare — ancorché periodicamente rivitalizzate da alcuni esponenti politici (si pensi al pullman di Romano Prodi nel 1996 o al

bus di Walter Veltroni nel 2008 e, più di recente, allo scooter di Alessandro Di Battista nel 2016 o al treno di Matteo Renzi nel 2017) —, il circuito della comunicazione politica si svolge ormai in assoluta prevalenza sui media “tradizionali” (la stampa, la radio e la televisione) e, da ultimo, su Internet e sui nuovi media (Corte europea dei diritti dell'uomo, *Associazione politica Marco Pannella e Radicali italiani c. Italia*, ric. 20002/13, 30 novembre 2021, § 90).

La disciplina della *par condicio* è pertanto strettamente connessa alla normativa elettorale e, più precisamente, alla c.d. legislazione elettorale di contorno — volta a rendere effettiva la libertà di voto (oltre che a garantire eguali opportunità ai candidati), regolando sia la propaganda elettorale che il sistema di finanziamento delle campagne elettorali [Chimenti, 2006] — o da inquadrare, secondo altra classificazione, tra le regole di “giuridificazione” del processo di legittimazione democratica, attraverso la disciplina dei fattori che ne condizionano i passaggi salienti [Borrello - Frosini, 2019].

Ne segue che il concreto assetto della disciplina della *par condicio* (soprattutto di quella di dettaglio) risulta condizionato da tutta una serie di elementi, come: il tipo di consultazione popolare cui si applica (ad esempio, se referendaria o elettorale e, in quest'ultimo caso, se nazionale, regionale, amministrativa, ecc.); il sistema elettorale adottato — cioè, se maggioritario (sistema in cui viene eletto il candidato che nel singolo collegio, solitamente uninominale, ottiene il maggior numero di voti) oppure proporzionale (in cui ogni partito ottiene un numero di eletti in proporzione ai voti ricevuti) o invece misto (in cui i due sistemi possono essere variamente combinati tra loro, prevedendo, ad esempio, una quota di eletti con metodo maggioritario e la restante parte con metodo proporzionale) —; la dimensione dei collegi elettorali; il numero dei rappresentanti da eleggere; e così via.

L'esigenza di tutelare gli interessi pubblici sottesi alla *par condicio* è ampiamente condivisa tra i maggiori Paesi europei che, sia pure con inevitabili differenze, si sono quasi tutti dotati di una disciplina in materia, la quale, a seconda dei Paesi, trova collocazione nella normativa sui media oppure in quella sulle elezioni o in entrambe [Apa ed altri, 2017].

La *par condicio* si pone pertanto al “crocevia” tra la disciplina dei media e quella dei fenomeni politici ed elettorali: qui di seguito, per ovvie ragioni, si affronterà il tema con particolare attenzione agli effetti di questa normativa sui media.

2. Evoluzione della disciplina

Il primo intervento legislativo contenente una sorta di *par condicio ante litteram* risale alla metà degli anni '50 del secolo scorso (l. 4 aprile 1956, n. 212, modificata dalla l. 24 aprile 1975, n. 130, ancora in vigore). Tale legge ha disciplinato le forme già allora più tradizionali di comunicazione elettorale — ossia l'affissione di stampati, manifesti e giornali murali (ai quali la citata legge del 1975 ha aggiunto l'uso di altoparlanti) —, imponendo nel solo periodo elettorale un generalizzato divieto di utilizzo al di fuori di spazi pubblici messi a disposizione di tutti i soggetti secondo criteri rigorosamente paritari.

Relativamente alla radiotelevisione, è stata la Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A. (Rai), nella sua qualità di concessionaria del servizio pubblico, ad organizzare, a partire dal 1960, le prime trasmissioni di comunicazione politica (le c.d. Tribune), secondo criteri fissati, dapprima dalla stessa Rai e, poi, dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi-Cpiv (art. 4 l. 14 aprile 1975, n. 103, ancora in vigore).

Nei quindici anni successivi, nonostante la sostanziale modifica dell'assetto radiotelevisivo conseguito all'ingresso degli operatori privati nel settore (attuato in via organica con la l. 6 agosto 1990, n. 223), l'unico intervento del legislatore si è concretizzato nell'introduzione del divieto di diffondere propaganda elettorale nel giorno delle elezioni ed in quello immediatamente precedente (art. 9-*bis* d.l. 6 dicembre 1984, n. 804, conv. in l. 10 febbraio 1985, n. 10).

A parte tale previsione davvero minimale, sino agli anni '90 non si registra alcun altro significativo intervento normativo in tema di *par condicio*, a causa della convergenza di interessi tra le tradizionali forze politiche allora dominanti e gli interessi degli imprenditori televisivi [Borrello, 2004].

La situazione cambia però radicalmente tra il 1991 ed il 1993, a seguito delle note vicende (referendum favorevoli ad un sistema elettorale maggioritario e “tangentopoli”) che hanno influito profondamente sul precedente assetto istituzionale e sulla vita politica del Paese.

Una prima disposizione, volta a vietare nei trenta giorni precedenti le elezioni la propaganda elettorale attraverso quotidiani, periodici e trasmissioni pubblicitarie radiotelevisive, venne infatti inserita contestualmente all'introduzione dell'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia (l. 25 marzo 1993, n. 81), con conseguente forte personalizzazione delle competizioni locali.

Di lì a poco, l'abrogazione referendaria di alcune disposizioni della legge relativa all'elezione del Senato della Repubblica e la successiva approvazione della complessiva riforma elettorale introdussero un sistema « semi-maggioritario ». La personalizzazione della competizione elettorale anche a livello nazionale indusse il Parlamento ad approvare la prima disciplina abbastanza organica della materia (l. 10 dicembre 1993, n. 515, in parte ancora in vigore) destinata a regolamentare sia le spese elettorali dei candidati (tipologie ammesse, limiti di spesa per candidati e partiti, ecc.), sia la propaganda, ancorché per quest'ultimo aspetto limitatamente agli ultimi trenta giorni della campagna elettorale.

L'esile impianto della legge venne tuttavia messo subito in crisi dall'ingresso nell'agone politico dell'imprenditore Silvio Berlusconi (proprietario, attraverso la Fininvest S.p.A., delle maggiori tre reti televisive nazionali private) e dall'esito delle elezioni del marzo 1994, che decretarono la vittoria del nuovo movimento politico da lui creato (Forza Italia) e dei suoi alleati (Lega Nord e Alleanza Nazionale). La mancata applicazione, al neo eletto capo della coalizione, della causa di ineleggibilità derivante dalla proprietà di società legate allo Stato da un rapporto concessorio [Pace, 1996] e la sua successiva nomina a Presidente del Consiglio dei ministri hanno dato vita al c.d. conflitto di interessi.

Peraltro, la rapida crisi della coalizione di centro-destra e la formazione di una nuova maggioranza (comprendente la Lega Nord e le forze politiche uscite sconfitte dalle elezioni del 1994) portarono all'adozione di una lunga serie di decreti-legge — i c.d. decreti Gambino, dal nome del ministro proponente — peraltro mai convertiti in legge (il primo è il d.l. 20 marzo 1995, n. 83; l'ultimo il d.l. 17 maggio 1996, n. 266) e finalizzati, tra l'altro, a vietare gli spot anche per le consultazioni referendarie.

Proprio i referendum del giugno 1995, in cui tre quesiti riguardavano direttamente la disciplina delle reti televisive della Fininvest-Mediaset (le quali avviarono pertanto una serrata propaganda a favore del “no”, anche attraverso il coinvolgimento delle *star* televisive di quelle reti), offrirono l'occasione alla Consulta di pronunziarsi sui citati decreti-legge, con una sentenza (C. cost. 10 maggio 1995, n. 161) in cui la Corte ritenne legittimo, in linea di principio, il divieto di pubblicità per le consultazioni elettorali, ma lo considerò incompatibile con i referendum, stante la struttura binaria dei quesiti (in cui, come noto, si può votare solo “sì” o “no”).

La vittoria della coalizione di centro-sinistra nel 1996 condusse

Termine estratto capitolo