



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
**Scuola di**  
**Scienze Politiche**  
**“Cesare Alfieri”**

**Corso di Laurea Magistrale in**  
***Comunicazione Strategica***

**LA TUTELA DELLA LIBERTÀ DI INFORMAZIONE IN  
EUROPA**

**Relatore: Daniela Marcello**

**Candidato: Ilaria Ricci**

**Anno Accademico 2012/2013**

# **Indice**

## **Introduzione**

### **Capitolo 1:**

**1.1 Cenni storici sulla libertà di informazione**

**1.2 Documenti internazionali sulla libertà di informazione**

**1.2.1 Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo**

**1.2.2 Patto Internazionale sui diritti civili e politici**

**1.3 Una panoramica sull'Europa**

**1.3.1 Francia**

**1.3.2 Inghilterra**

**1.3.3 Germania**

### **Capitolo 2:**

**2.1 L'evoluzione della libertà di informazione in Italia**

**2.2 La disciplina sui mass media in Italia**

**2.2.1 La stampa**

**2.2.2 La radio**

**2.2.3 La televisione**

**2.2.4 Internet**

## **Capitolo 3:**

- 3.1 Documenti Europei sulla libertà d'informazione**
- 3.2 Trattato di Amsterdam**
- 3.3 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**
- 3.4 Libro Bianco**

## **Capitolo 4:**

- 4.1 La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo**
  - 4.1.1 Il Consiglio d'Europa**
- 4.2 Genesi ed evoluzione della CEDU**
  - 4.2.1 La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**
  - 4.2.2 Il protocollo n.11**
    - 4.2.2.1 Il protocollo n.14**
  - 4.2.3 Il ricorso individuale**
- 4.3 Articolo 10: libertà di espressione**
  - 4.3.1 Libertà di opinione e Libertà di informazione**
  - 4.3.2 Libertà di informare e di essere informati**
    - 4.3.2.1 Libertà di ricercare informazioni**
  - 4.3.3 I limiti alla libertà di espressione**

## **Capitolo 5:**

- 5.1 La tutela della libertà di informazione su internet**
- 5.2 Problematiche connesse alla Rete**
  - 5.2.3 Il Diritto all'oblio**
- 5.3 Politiche Europee e Internazionali**

### **5.3.1 Organizzazioni non governative**

#### **5.3.1.1 Reporters Without Borders**

#### **5.3.1.2 Freedom House**

### **Conclusione**

## Introduzione

Le ragioni che hanno determinato la scelta del tema, oggetto della mia tesi possono essere ritrovate nell'attualità.

In questi ultimi anni, si è svolto in Europa, come nel resto del mondo, un acceso dibattito sulla libertà di informazione e su quale sia il suo ruolo all'interno della società moderna mettendo quindi in campo problematiche riguardanti quale fosse il ruolo che gli organi internazionali in generale e della Comunità europea in particolare nel cercare di garantirne la libertà e il rispetto.

La tutela della libertà di espressione in uno Stato è simbolo di progresso e democrazia. Lottare per la libertà di espressione dev'essere dunque una prerogativa imprescindibile di tutti i paesi liberi del mondo, senza nessuna distinzione.

Il controllo della circolazione delle idee e il divieto di pubblicare ciò che possa mettere in discussione i principi dei governi sono stati per secoli il più grande freno sulla via dell'evoluzione civile, contribuendo in maniera decisiva a ritardare la fine degli assolutismi e delle dittature. Ecco allora lo scopo della mia tesi: cercare le origini del riconoscimento di uno dei diritti fondamentali che oggi appare forse il più scontato.

Si deve fare una necessaria distinzione prima di addentrarci nel vivo del tema affrontato, ovvero quella tra libertà di manifestazione del pensiero e libertà di espressione in genere. Utilizzo all'interno della mia tesi questi due termini come fossero sinonimi in quanto la libertà di manifestazione del pensiero rientra, per il modo in cui ho affrontato questa tematica, tra quei comportamenti che assumono un valore simbolico e che come tali possono ben esprimere il pensiero di chi li pone in essere.

A fronte di ciò ho ritenuto importante affrontare questa tematica suddividendola in cinque capitoli.

Nel primo capitolo ho affrontato l'evoluzione storica della libertà di manifestazione del pensiero. Ho iniziato l'analisi partendo dal documento che per primo ha riconosciuto sul piano internazionale l'importanza di tutelare tale libertà, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, per proseguire poi analizzando quelli che sono stati i passaggi storici che hanno portato l'affermazione di questa libertà in Europa, ed infine

soffermandomi più specificatamente su Francia, Gran Bretagna e Germania, ispiratesi a loro volta alla stessa Carta.

Maggiore attenzione si è voluta concentrare sull'Italia, a cui è dedicato il secondo capitolo. All'interno di esso si analizzeranno dunque le tappe che hanno condotto all'articolo 21 della Costituzione che afferma *il diritto di tutti a manifestare il proprio pensiero liberamente con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di comunicazione*. Partendo da qui si è analizzato poi la portata di questo articolo e i suoi limiti fino ad arrivare all'analisi dei mezzi tradizionali che hanno caratterizzato per molto il panorama dell'informazione quali stampa, radio, televisione e internet.

Con il terzo capitolo si entra più specificatamente nell'ambito europeo andando ad analizzare quelli che sono stati i principali documenti e progetti firmati e promossi dall'Unione Europea per incentivare la tutela della libertà in questione. È infatti nella Comunità Europea che la libertà di informazione viene tutelata secondo una serie di criteri, primo tra tutti quello della libera circolazione delle informazioni. Partendo da questo presupposto, si sono succedute negli anni una serie di conferme dell'attenzione che l'Unione Europea concentrava su questo tema. Si sono analizzati alcuni di questi documenti quali: il Trattato di Amsterdam, la Carta di Nizza e il Libro Bianco.

Si è così giunti ad avere una buona panoramica di quello che è stato il comportamento dell'Unione Europea nei confronti dell'informazione e, a questo punto, si è ritenuto importante apportare una maggiore attenzione a quel documento che nel sistema internazionale meglio garantisce la tutela dei diritti fondamentali in generale e della libertà di espressione in particolare: la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950. Questa Convenzione necessita un particolare importanza in quanto forte strumento e garanzia di tutela di questo diritto; si pensi in primo luogo, alla possibilità riconosciuta al singolo individuo di agire direttamente per invocare il controllo sul rispetto dei propri diritti. In secondo luogo, si consideri che nel sistema della CEDU l'organo internazionale dinanzi al quale agire per ottenere tale tutela, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, è un vero e proprio organo giurisdizionale, non un mero comitato tecnico. La giurisprudenza della Corte permette di comprendere in modo piuttosto preciso quale significato attribuire ai singoli elementi che compongono la libertà di espressione e d'informazione.

Dell'intera Convenzione, come anticipato, ci siamo soffermati sull'articolo 10 che tutela appunto la libertà di espressione; di questo articolo si è cercato di definire, attraverso l'analisi della giurisprudenza della Corte, quali siano i soggetti destinatari delle garanzie contenute in tale articolo e quali siano i vari elementi che lo compongono, ponendo l'accento sulle differenze tra la libertà di ricevere informazioni, la libertà di ricercare informazioni e la libertà di comunicarne; tra libertà di informazione e libertà di opinione e infine trattando quelli che sono i limiti previsti dalla Convenzione all'esercizio di tale diritto.

Infine nell'ultimo capitolo mi sono occupata di come la tematica della libertà di informazione possa essere trattata in un mezzo di comunicazione come Internet. Ho cercato di affrontare quelle che sono le caratteristiche di questo nuovo media e come esse stesse rendano particolarmente difficile legiferare in materia di libertà di informazione in un mezzo di comunicazione che non conosce limiti spazio-temporali. Si tratterà dunque delle problematiche della Rete come ad esempio il diritto all'oblio per concludere infine trattando un tema di grande attualità riguardante le politiche europee e internazionali nate negli ultimi anni con lo scopo di cercare di legiferare questo ambito di studi soffermandoci sulle campagne di sensibilizzazione svolte da organizzazioni non governative per garantire la tutela della libertà di informazione. Delle varie organizzazioni non governative che si occupano di questa tematica si è scelto di analizzare il lavoro di due organizzazioni in particolare: Reporters Without Borders e Freedom House, per l'incisività del loro lavoro e il riscontro sociale che hanno avuto le loro campagne.

# Capitolo 1

## 1.1 Cenni storici sulla libertà d'informazione

Il diritto alla libertà di parola nel mondo moderno viene considerata come un concetto basilare nelle democrazie liberali.

La produzione e la diffusione di notizie rispondono alla necessità dell'uomo di acquisire informazioni per un duplice motivo: da una parte per colmare la propria sete di sapere, e dall'altra per soddisfare la curiosità che induce a conoscere e commentare gli avvenimenti che riguardano la collettività.

La libertà di manifestazione del pensiero, tra le libertà fondamentali, è quella che più di tutte caratterizza i rapporti tra Stato e cittadini, contribuendo a delineare una determinata forma di stato<sup>1</sup>; si è trasformato nella storia del diritto, esprimendo di volta in volta forme differenti a seconda degli Stati.

L'origine del concetto di libertà di manifestazione del pensiero risale all'antica Grecia dove, con il termine *parresia*, dovere morale del singolo di dire la verità, si indicava la facoltà degli individui di dire liberamente ciò che pensavano durante le assemblee pubbliche. Per i greci dire la verità significava letteralmente *dire tutto*; estremizzando la traduzione, si può sostenere che non dovevano esserci differenze tra ciò che si pensava e ciò che si diceva.

È poi durante l'epoca romana che i letterati sono depositari di un'importante libertà, in quanto, possono scrivere ciò che ritengono interessante e degno di nota. È interessante però notare che essi scrivono spesso per un committente quindi possono essere vittima di censure. Infatti, il Basso Medioevo, sarà caratterizzato da una fortissima censura imposta dalla Chiesa, che si concretizzerà con il caso dell'istituzione dell'indice dei libri proibiti.

Nel 1455 assistiamo ad una svolta radicale con la scoperta della stampa a caratteri mobili di Johann Gutenberg. Tale scoperta permise la diffusione del sapere attraverso la

---

<sup>1</sup> Valastro, Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2007, p. 1.

realizzazione, in tempi brevi, di un numero elevato di copie di un testo scritto. Solo con l'Illuminismo però si sentirà la necessità di una conoscenza politica più diffusa; ed è infatti in questo periodo che nascono in Inghilterra e poi nel resto d'Europa i primi giornali.

I primi sostenitori della libertà d'informazione furono i pensatori liberali del XVII e XIX secolo, i quali sostennero che tale libertà fosse un diritto richiesto e necessario per gli individui e che dunque si basava sulle leggi naturali dell'essere umano.

La libertà di informazione inizierà, dunque, da questo momento a rappresentare un elemento decisivo per la contrapposizione ai governi monarchici, al diritto divino del Sovrano e per il funzionamento delle democrazie: solo se la persona è informata sulla realtà potrà assolvere scelte consapevoli e partecipare attivamente alla vita pubblica.

La tutela della libertà di stampa, intesa come posizione giuridica garantita nei confronti di illeciti compiuti dai poteri pubblici, si afferma insieme all'affermarsi della forma di Stato liberale: si può dire che essa rappresenta, più di altri diritti, uno degli elementi distintivi di quella forma di Stato che si iniziava a delineare intorno al XVII secolo in Europa.<sup>2</sup> Così come gli altri diritti di cittadinanza, la libertà di espressione si concretizzerà intorno al XX secolo.

A un traguardo importante di questo cammino si arriverà il 10 dicembre 1948 con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che all'articolo 19 affermerà:

*“Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere”.*

---

<sup>2</sup> Paolo Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, Mulino, 2013, p.31.

## 1.2 Documenti internazionali sulla libertà d'informazione

L'evoluzione del concetto di *libertà d'informazione* dimostra che lo sviluppo della democrazia è correlato alle garanzie che gli Stati pongono a tutela dell'informazione e della possibilità, per i cittadini, di crearsi liberamente una propria opinione, che peraltro, può considerarsi formata solo se vi sia una reale pluralità delle fonti di diffusione e se l'acquisizione delle informazioni sia concretamente garantita.<sup>3</sup> Ciò può essere considerato il principio base dal quale poi si concretizza la partecipazione dei cittadini all'elaborazione del controllo dell'informazione.

L'informazione dunque è potere, e è dunque, “*l'acquisizione della libertà d'informazione da parte dei cittadini dà luogo alla loro partecipazione al potere che è uno degli obiettivi primari che si deve porre uno Stato democratico*”.

Ciò detto, tale libertà è stata riconosciuta, sul piano internazionale, solo nel secondo dopoguerra, in quanto è in questo periodo che si presentano le condizioni ottimali per la sua promozione: la cooperazione tra gli Stati che porta alla costituzione di organizzazioni internazionali.

Il primo documento internazionale in ordine alla tutela della libertà di informazione coincide con la nascita delle Nazioni Unite ed è la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo. In questa organizzazione, un grande ruolo lo ricoprirono gli Stati Occidentali a carattere democratico che riservarono molta attenzione alla tutela di tale libertà per motivazioni di carattere economico-politico. Molto importante fu la spinta derivante da ragioni politiche in quanto alla fine della seconda guerra mondiale si sentiva il bisogno di gratificare le richieste degli Stati che erano stati soggetti alla dominazione nazista. La possibilità di controllo sulla circolazione delle informazioni tranquillizzava dunque questi Paesi che temevano ancora di poter essere sottoposti a influenze politiche e culturali non gradite.<sup>4</sup> Le ragioni economiche invece riguardavano gli Stati Uniti che sentivano la necessità di creare mercati mondiali nell'ambito dell'informazione.

I molti trattati sull'informazione che si sono succeduti nel tempo sono stati redatti da

3 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p.10

4 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 41

organizzazioni internazionali a carattere universale come l'ONU, ITU e UNESCO e da organizzazioni a carattere regionale come il Consiglio d'Europa o la Comunità Europea: ciò perché queste organizzazioni offrono l'opportunità di un incontro tra gli Stati per la promozione di attività diplomatiche essenziali per la ricerca di soluzioni giuridiche durature e di applicazione generale<sup>5</sup>.

Tra le varie agenzie dell'ONU, sicuramente l'UNESCO, *Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura*, ha ricoperto un ruolo fondamentale nel riconoscimento della nuova dimensione che ha condotto dalla comunicazione alla libertà di informazione.

È nello Statuto dell'UNESCO del 1945 che si ritrova enunciato il principio di libera circolazione delle informazioni. L'articolo 1 paragrafo 2 del suddetto, nell'elencare gli obiettivi dell'organizzazione, afferma “*international agreements as may be necessary to promote the free flow of ideas by word and image*”<sup>6</sup>.

Il seguito che ebbe questo atto costitutivo fu talmente ampio che già l'anno successivo la libertà di informazione venne riconosciuta come principio fondamentale dalla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n.59 del dicembre 1946, durante la quale, si affermò “*la liberté de l'information est un droit fondamental de l'homme et la pierre de touche de toutes les libertés à la défense desquelles se consacrent les Nations Unies*”.

Da qui si aprì una discussione internazionale su alcuni degli elementi costitutivi della libertà d'informazione, quali: la circolazione internazionale dei mezzi di trasmissione, l'accesso alle fonti, il diritto di rettifica<sup>7</sup>; per giungere infine alla creazione di alcuni progetti tra i quali quello, assai importante, di “Convenzione sulla Libertà d'Informazione” nel quale si affermava che il dovere degli Stati era quello di assicurare la libertà d'informazione e d'opinione. Purtroppo però tale progetto non vide mai la luce; il risultato più concreto che uscì dalla Conferenza fu l'elaborazione di quella che sarebbe diventata, con l'approvazione dell'Assemblea Generale nel 1952, la “Convenzione sul

---

5 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 33

6 [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=15244&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

7 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 43

diritto internazionale di rettifica”.<sup>8</sup>

I passi avanti che si susseguirono da questo momento storico in poi, possono comunque comunque ritrovare le loro radici nella Conferenza di Ginevra, che lavorò alla scrittura dell'articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

### 1.2.1 Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo è stata approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, a Parigi, il 10 dicembre 1948. Essa è formata da trenta articoli che analizzano i diritti politici, civili e socio-economici.

Sebbene si tratti di una risoluzione, adottata sotto forma di dichiarazione di principi, quindi non vincolante per gli Stati firmatari, essa segna un importante conquista di valore etico-politico nel campo dei diritti umani. La forza morale e politica della Dichiarazione è tale da far sì che essa sia considerata, da più parti, come la “*Magna Charta dell'Umanità*”<sup>9</sup>: proclamazione di fede nell'individuo, e nella dignità umana.<sup>10</sup>

Nel preambolo possiamo leggere come i diritti umani vengano definiti “*interdipendenti e indivisibili*”: la dichiarazione si pone dunque come ideale da raggiungere per tutti i popoli e le Nazioni; ciò si evidenzia anche dal fatto che essa sia stata più volte invocata per accusare gli Stati che la violavano negli obblighi che ne derivavano.

È questo, infatti, il primo documento internazionale che riconosce l'esistenza di una pluralità di diritti fondamentali, infatti nel preambolo, si afferma anche che la più alta aspirazione dell'uomo è l'avvento di un mondo nel quale esso goda della libertà di parola.

L'articolo della Dichiarazione che tratta più specificatamente della libertà di

8 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 44

9 Dal 1948 in poi tutte le convenzioni e i trattati sui diritti umani adottati faranno riferimento ai principi contenuti nella Dichiarazione utilizzandola come standard comune da raggiungere e molti ordinamenti nazionali e decisioni delle Corti supreme di molti Stati si richiameranno a tali principi.

10 *La carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, Edizione Simone, 2008, p.123

informazione è il numero 19, che afferma:

*“Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere”*

Al fine di comprendere al meglio l'articolo, risulta necessario soffermarsi su tre aspetti: il primo, quello attivo, che si concretizza con la diffusione delle idee e delle notizie; il secondo, quello passivo, che riguarda la ricezione delle informazioni e l'ultimo, quello dinamico, che tratta della possibilità di ricercare le informazioni e dunque funge da connessione per i due aspetti precedenti, ponendo le basi per la tutela della libertà di pensiero e per la libertà di opinione.

L'importanza di tutelare questa libertà deriva anche dalla capacità della libertà di espressione di tutelare anche altri diritti fondamentali.

Sulla base della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nel 1960, il Consiglio Economico e Sociale ha redatto un progetto denominato *“Dichiarazione sulla libertà di informazione”*. Tale progetto pone le basi per una riproposizione della tutela della libertà di informazione, sulla linea di pensiero per la quale le condizioni della circolazione delle informazioni e della tecnologia sono profondamente mutate. Il testo del Consiglio Economico e Sociale riprende in molti punti la Dichiarazione Universale, nel definire l'importanza della libertà di informazione: *“[...] ne peuvent être librement recherchées, reçues et répandues”*.

Ciò che merita maggiore attenzione, però, è la funzione sociale che viene affidata a questa libertà; in questo documento, si concretizza il dovere degli Stati di assicurare il libero flusso delle informazioni sia all'interno del territorio nazionale sia fuori di esso. Nel testo si afferma inoltre la necessità di un pluralismo delle fonti e della loro autonomia dal controllo dello Stato. Esso può intervenire, infatti, solo in casi specifici tra cui: la tutela del rispetto dei diritti e delle libertà altrui, l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la morale ed il benessere sociale della società democratica.<sup>11</sup> Dunque, ciò che è cambiato con la stesura di questo testo, è il contesto economico e politico nel quale

---

<sup>11</sup> Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 46

questa libertà viene inserita.

### 1.2.2 Patto internazionale sui diritti civili e politici

Altro documento che si sviluppa a partire dall'analisi dell'articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo è il “*Patto sui diritti civili e politici*” del 16 dicembre 1966. Anche qui è all'articolo 19 che ritroviamo la libertà d'espressione:

“*Ogni individuo ha diritto a non essere molestato per le proprie opinioni.*

*Ogni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta.*

*L'esercizio delle libertà previste al paragrafo 2 del presente articolo comporta doveri e responsabilità speciali. Esso può essere pertanto sottoposto a talune restrizioni che però devono essere espressamente stabilite dalla legge ed essere necessarie:*

- a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui;*
- b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche”.*<sup>12</sup>

Il primo comma si occupa della libertà d'opinione che non può essere suscettibile a vincoli o limitazioni di nessun genere. È interessante notare come già qui si possano incontrare alcuni problemi derivanti dalla traduzione nelle due lingue ufficiali, francese e inglese: nonostante entrambe affermino l'importanza della libertà di opinione, il testo inglese si limita ad affermare il diritto di ciascuno di avere le proprie opinioni senza subire nessuna forma di ingerenza “*everyone shall have the right to hold opinions without interference*”; mentre il testo in francese sviluppa il problema in maniera più ampia affermando che non ci sarà nessuna conseguenza negativa per colui che

---

12 <http://www.admin.ch/ch/i/rs/i1/0.103.2.it.pdf>

manifesterà le proprie idee “*nul ne peut être inquiété pour ses opinions*”.<sup>13</sup>

Proseguendo l'analisi, è nel secondo comma che ritroviamo una somiglianza più evidente alla Dichiarazione Universale insieme ad un ampliamento del concetto di libertà d'espressione. Essa infatti viene definita non solo come la capacità di diffondere informazioni ma anche come il diritto di cercare, ricevere queste sotto ogni forma e senza alcuna limitazione.

Infine il terzo comma si occupa della materia delle restrizioni; tali restrizioni devono essere previste dalla legge e comportano “doveri e responsabilità speciali”. L'articolo però non enuncia quali siamo, lasciando dunque larga discrezionalità agli Stati nel delinearne l'ambito.

A tal proposito il Comitato per i diritti dell'uomo ha affermato come, le limitazioni imposte alla libertà di espressione, debbano essere per i motivi sopra riportati, giustificate sulla base di criteri molto rigidi e debbano soddisfare i requisiti prescritti dal comma 3 dell'articolo 19. Oltre alle limitazioni dell'ultimo comma, è necessario ricordare che la libertà di espressione è soggetta ad altre restrizioni: innanzitutto essa non rientra nei diritti per i quali le deroghe sono escluse specificatamente dall'articolo 4 paragrafo 2.

Infine è nell'articolo 20 che è possibile riscontrare un'altra importante restrizione, quando afferma che:

*“Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve esser vietata dalla legge 2. Qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve essere vietato dalla legge”.*

È evidente che queste ulteriori limitazioni permettono agli Stati, in relazione alla loro ideologia politica, un ampio margine d'azione nel reprimere quelle attività che possono essere considerate corrispondenti alle attività proibite dall'articolo 20.

Anche riconoscendo la corretta motivazione di queste limitazioni è chiaro però che, il diritto fondamentale alla libertà d'espressione e d'informazione, viene ulteriormente

---

13 Parisi, Rinolfi, *Profili di diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, Napoli, Editoria Scientifica, 2003, p.31

limitato.<sup>14</sup>

Questi documenti sono sempre oggetto di aggiornamento, proprio a causa della loro natura. Infatti nel 1978, sulla base della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e del Patto sui diritti civili e politici, l'UNESCO ha approvato il progetto di “Dichiarazione sui mezzi di comunicazione di massa”. Tale dichiarazione sostiene che l'informazione sia materia internazionale, che debba essere governata dal principio di libertà e che i giornalisti devono avere la libertà d'informare e per farlo al meglio deve essere semplificata la loro attività di raccolta delle notizie<sup>15</sup>.

Negli ultimi tempi l'UNESCO si è concentrato sull'indipendenza dei mezzi di comunicazione e nella ricerca della tutela del pluralismo delle fonti. Ciò è stato sottolineato e, in seguito sottoscritto, in tre Dichiarazioni: quella di Sana'a nel 1996, di Sofia nel 1997 e di Kabul nel 2002. Gli Stati firmatari di queste dichiarazioni hanno fermamente sostenuto la necessità che tutti gli Stati tutelino la libertà di manifestazione del pensiero, di un pensiero che dovrà poter essere pluralista e fermamente opposto ad ogni tipo di censura.

### 1.3 Una panoramica sull'Europa

Focalizzandoci sul diritto comunitario, è importante sottolineare come sin dall'immediato dopoguerra, la nascita delle prime comunità europee hanno dato vita ad un apparato organizzativo producente norme con efficacia diretta negli ordinamenti nazionali, prevalendo, almeno in linea di principio, sulle fonti interne contrastanti. La qualità e la quantità di questo diritto, che agli inizi era circoscritto solo ad alcune materie, ha conosciuto un notevole aumento con la nascita dell'Unione Europea. Tale evoluzione non poteva non interessare l'evoluzione della forma-stato, base del diritto pubblico interno. Se da un lato gli stati membri perdono il loro tradizionale monopolio sulla creazione del diritto, dall'altro, in modo lento e quasi inavvertibile, un flusso di

14 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 49

15 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 55

norme di produzione esterna penetra la loro interno con forza inarrestabile, sino al punto che gli stati si trovano invasi da un diritto non statale, vale a dire il diritto comunitario inteso qui come una legge superiore europea.<sup>16</sup>

### 1.3.1 Francia

I primi giornali e periodici si diffusero in Francia nella prima metà del 1600, e, di pari passo si affiancarono i primi casi di censura da parte del governo. Fu infatti con il completamento del regime assolutistico di Luigi XIV che la stampa iniziò ad essere vincolata al potere politico attraverso lo strumento della censura preventiva.

Nel 1630 il medico Renaudot fondò il *Bureau d'adresses et des rencontres* e l'anno successivo ottenne il permesso da Richelieu di stampare *La Gazette*, piccolo settimanale che divenne, in seguito, l'organo ufficiale del potere. Circa trent'anni dopo si vedrà la nascita del settimanale *Journal des Savants*<sup>17</sup>, promosso dal Jean Baptiste Colbert, Ministro delle finanze del governo di Luigi XIV, con l'intento di promuovere una maggiore circolazione di idee innovative.

Da questo momento in poi si diffusero molteplici periodici irregolari, pamphlet e i cosiddetti “*cahiers de doleance*”, ossia quaderni di lamentele contro gli abusi della monarchia, i cui contenuti, allo scoppio della Rivoluzione, si riversarono sui quotidiani, diventati strumento fondamentale del movimento rivoluzionario.<sup>18</sup>

Per un significativo punto di svolta, si dovrà aspettare il 1789 con la Rivoluzione francese: con essa infatti si andranno a sciogliere i vincoli che avevano, fino ad allora, pesato sulla stampa e inizieranno ad affermarsi nuove forme di giornalismo.

Nel preambolo della Costituzione si leggerà “*il popolo francese proclama solennemente la sua fedeltà ai diritti dell'uomo ed ai principi della sovranità nazionale così come sono stati definiti dalla dichiarazione del 1789*”. Di fondamentale importanza è

---

16 Marco Marsili, *Libertà di pensiero*, Milano, Mimesis, 2011, p. 60

17 Questo modello di giornalismo fece grandi proseliti in gran parte d'Europa. Prima fra tutte l'Italia che già nel 1668 produsse il *Giornale de' letterati*.

18 Paola Savino, *Storia del giornalismo*, Napoli, Edizioni giuridiche simone, 2009, p 33.

l'articolo 11 della suddetta Costituzione, che testualmente afferma:

*“La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo; ogni cittadino può dunque parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla Legge”.*

Tali affermazioni segnano un'importante svolta nel panorama francese. L'intellettuale Honoré Gabriel Riqueti de Mirabeau nel suo discorso agli Stati generali affermò: *“Che la prima delle vostre leggi consacri per sempre la libertà di stampa, la libertà più inviolabile, la più illimitata, la libertà senza la quale le altre non saranno giammai conquistate, perché è per essa sola che i popoli e i Re possono conoscere il loro diritto di ottenerle, il loro interesse ad accordarle; che infine il vostro esempio imprima il marchio del pubblico disprezzo sulla fronte dell'ignorante che temerà gli abusi di questa libertà”*.<sup>19</sup> Fu dunque in questo clima socio-politico che nascerà un giornalismo propriamente politico, luogo nel quale si poteva parlare, criticare e attaccare gli organi di Stato, esporre idee e opinioni. Uno dei giornali più diffusi durante questo periodo fu *L'ami du Peuple* di Marat. Da qui a quattro anni, in Francia, nasceranno circa duecento nuove testate giornalistiche, definite spesso, reazionarie e rivoluzionarie.

Nonostante la Rivoluzione, però, le autorità in parte continuaron a prendere provvedimenti per limitare la libertà di stampa, tanto che nel 1792 il giornale *Le Patriote Français* fu soppresso e il suo direttore fu condannato al patibolo. L'anno successivo Robespierre aumenterà ulteriormente questa limitazione alla libertà di stampa dando vita ad un'alleanza tra alcuni giornalisti francesi con lo scopo di modificare la rigida legislazione.

La legge francese dell'Ottocento, in materia di libertà di stampa, prevedeva infatti una cauzione per l'apertura di nuovi giornali e una censura preventiva; si distingueva fra “reati di stampa” che consistevano nella pubblicazione di giornali senza autorizzazione e “reati a mezzo stampa” cioè reati scaturiti da qualsiasi forma di offesa come diffamazione, oltraggio al re, ingiuria, attentato contro le leggi e la morale. Venne inoltre individuato un direttore responsabile che doveva rispondere dei contenuti degli articoli.<sup>20</sup> Sulla base di ciò dunque, la libertà di stampa era tutelata e garantita e ad

---

19 Marco Marsili, *Libertà di pensiero*, Milano, Mimesis, 2011, p. 35

20 Paola Savino, *Storia del giornalismo*, Napoli, Edizioni giuridiche simone, 2009, pp. 44-45

essere puniti e limitati erano invece gli abusi: questo concetto poteva essere usato però in maniera molto soggettiva, censurando laddove non fosse necessario; in questo modo si permetteva di oltrepassare i limiti previsti dalla legge.

Solo con la salita al trono di Luigi Filippo d'Orleans, nel 1830, la censura sarà abolita e anche la cauzione per i giornali e la tassa di bollo verranno fortemente ridotti. A partire dal 1836 inizieranno a diffondersi quindi le prime forme di stampa commerciale, un esempio sarà la nascita de *La Presse*, quotidiano con un costo dimezzato per via dei proventi ottenuti dalle iscrizioni pubblicitarie, che occupavano l'intera quarta pagina. Esso ebbe un grande successo arrivando a vendere fino a trenta mila copie al giorno, anche per un'innovazione che successivamente diventò diffusissima: il romanzo a puntate che compariva ogni giorno nella parte inferiore della prima pagina e che aveva un finale stimolante per il lettore, che veniva dunque invogliato a comprare l'edizione del giorno dopo per seguire il filo narrativo.<sup>21</sup>

Ma come si è potuto vedere fino ad ora, la storia della libertà di stampa in Francia, così come nel resto dell'Europa, non è mai stato un crescendo in positivo; e così già con la salita al potere di Napoleone III la stampa subì di nuovo un duro colpo. La legge del 1852 imbavagliò la stampa, questa legge verrà ricordata come la più disposta e severa mai emanata in Francia. Essa proibiva la fondazione di qualsiasi giornale previa autorizzazione del governo, divieto di pubblicare i resoconti delle sedute del Senato e del Consiglio di Stato; negazione della facoltà di prova nei processi per ingiuria e diffamazione, aumento della tassa di bollo e cauzione elevata a cinquantamila franchi.<sup>22</sup>

Si dovrà aspettare la caduta di Napoleone III e la legge del 29 aprile 1881, sorta dalle lotte condotte dai liberali dopo la Restaurazione per tradurre nel diritto positivo i principi posti dalla Dichiarazione del 1789, perché la libertà di stampa riprenda respiro. Il titolo della legge suona come un grido di vittoria: non “legge sul regime della stampa” ma “legge sulla libertà di stampa”.<sup>23</sup> Con questa legge la libertà di stampa verrà, finalmente, definita come un diritto fondamentale di ogni cittadino e i reati a mezzo stampa saranno delineati in modo più dettagliato. La conquista essenziale di questa legge sarà dunque la sparizione di tutti gli elementi preventivi: né autorizzazione

---

21 Paola Savino, *Storia del giornalismo*, Napoli, edizioni giuridiche simone, 2009 p. 45.

22 Marco Marsili, *Libertà di pensiero*, Milano, Mimesis, 2011, p. 49

23 Livio Paladin, *La libertà d'informazione*, studi di diritto comparato, Torino, 1979, p. 76

preliminare alla creazione di un giornale, né censura preventiva alla pubblicazione di ciascun numero. Le sole formalità imposte dalla legge non ebbero altro scopo se non quello di avvertire l'autorità pubblica, e più specificatamente il giudice.<sup>24</sup>

Con l'arrivo del Novecento aumentò fortemente la diffusione dei quotidiani, tra cui *Le petit Journal*, *Le Petit Parisien*, *Le Matin*, *Le Journal*; anche se questa fase positiva rivide un fermo con l'arrivo della prima Guerra Mondiale che porterà con sé la necessità di un maggiore controllo nel contenuto dei giornali. Già con lo scoppio della guerra verrà assegnato al governo il potere in materia di censura delle pubblicazioni, mentre al quartier generale delle forze armate verrà lasciato il compito di gestire i flussi di informazioni in arrivo dalle zone di guerra.

Nascerà a breve il *Bureau de presse*, che chiamerà a raccolta giornalisti e scrittori intorno allo sforzo bellico del paese. Si ritiene importante, a questo punto, sottolineare come le funzioni di censura e di propaganda fossero tenute separate e gestite da organi diversi.

Nel 1916, nascerà la *Maison de la presse*, con lo scopo di fare propaganda e informazione fuori dai confini nazionali<sup>25</sup> e nel maggio di due anni dopo le funzioni di propaganda verranno centralizzate sotto la guida del nuovo capo di governo Clemenceau.<sup>26</sup>

Nonostante ciò, in Francia, come nel resto d'Europa, in nessun giornale si riuscirà a trovare un riflesso adeguato di quello che sta realmente succedendo al fronte: “*sul fronte indolore della battaglia per un'informazione libera, il giornalismo europeo perde la propria dignità piegandosi volentieri alle necessità di disinformazione imposte dal potere politico*”.<sup>27</sup>

Il giornalismo francese del periodo interbellico può essere descritto come una via di mezzo tra quello anglosassone e quello italiano: sarà autonomo da una parte e condizionato dall'altra; sarà caratterizzato inoltre dalla necessità di contrastare un “nuovo nemico”, la radio.

---

24 Livio Paladin, *La libertà d'informazione, studi di diritto comparato*, Torino, 1979, p.78.

25 Marialuisa Stazio, *L'informazione giornalistica*, Napoli, Esselibri, p.117.

26 Questo passaggio fu fondamentale in quanto Clemenceau fu uno degli oppositori più forti della censura, in spregio alla quale aveva rinominato il suo giornale *L'Homme Libre* in *L'Homme Enchainé*, l'uomo incatenato.

27 Giovanni Gozzini, *Storia del giornalismo*, Milano, Mondadori, 2011, p.203.

La radio inizierà a trasmettere dal 1922, anche se, a causa dei boicottaggi imposti dal sindacato degli editori della carta stampata, diffuse inizialmente solo musica e intrattenimento.

Dei quattro grandi giornali, prima elencati, dalla prima guerra mondiale ne uscì indenne solo uno: *Le Matin*, che si riaffermerà come leader dell'informazione aumentando le copie vendute da uno a due milioni e mezzo.

Facilmente intuibile il ritorno al controllo della stampa durante la seconda guerra mondiale, che vedrà la Francia divisa in due: il nord occupato dall'esercito tedesco dove dunque le testate furono obbligate a diffondere unicamente le disposizioni e le informazioni relative alla vita quotidiana<sup>28</sup>; e il sud guidato dal governo collaborazionista di Vichy asservito alle decisioni dei nazisti.

La libertà di informazione in Francia dovrà aspettare ancora molto per trovare una buona stabilità, nel secondo dopoguerra sarà ancora caratterizzata da caratteri restrittivi derivanti dal fenomeno della concentrazione: il panorama informativo francese finì sotto il controllo di cinque editori.

Per fare ciò, si deve fare un passo indietro e tornare alla legge del 29 marzo 1935, inserita nel codice del lavoro all'articolo 762-1, la quale afferma come si possano avvalere del titolo di giornalista solo coloro che rispettano tre condizioni: una collaborazione intellettuale con la redazione di un giornale o di un'agenzia di stampa; l'esercizio di questa attività a titolo di occupazione principale e non occasionale; mostrare la fonte principale delle proprie risorse. Una clausola afferma come il titolo di giornalista, o come viene definito nella carta, i “*pigistes*” possa essere affidato anche a coloro che esercitano la professione a titolo principale derivandone la maggior parte dei loro proventi, nonostante essi non siano legati ad un giornale da un contratto di lavoro e non siano dunque pagati ad articolo.<sup>29</sup> Altro elemento fondamentale è quello riguardante l'ordinanza del 2 novembre 1945 che stabilisce il regime generale delle agenzie di stampa. In Francia, le agenzie di stampa sono perlopiù private; la loro attività dunque è limitata per ragioni economiche in quanto nessuna di esse sarebbe in grado di esercitare

---

28 Gli invasori lasciarono in vita la maggior parte delle testate nazionali e a partire dal 1942 incominciò a diffondersi anche una stampa clandestina sotto la spinta del movimento Francia Libera organizzato dal generale De Gaulle in esilio, che attraverso la radio invitò i francesi ad opporsi all'occupazione tedesca e a combattere contro l'invasore. Esempi di questi giornali sono il *Témoignage Chrétien* e la *Défense de la France*.

29 Livio Paladin, *La libertà d'informazione*, studi di diritto comparato, Torino, 1979, p.81.

la sua azione su scala mondiale. Tale limitazione ha fatto sì che si sia creato un vero e proprio monopolio a cui a capo si trova l'*agenzia France Presse*.

Questa legislazione avrebbe, però, potuto creare problemi per quanto riguardava l'obiettività e la qualità dell'informazione, specialmente dal punto di vista estero; occorreva dunque una struttura tale che potesse dotare questa agenzia di una maggiore indipendenza nei confronti del governo. È proprio a tale scopo che fu redatta la legge del 10 gennaio 1957 la quale afferma che l'agenzia è amministrata da un consiglio di amministrazione, in cui i rappresentanti dello stato sono largamente minoritari, e da un presidente generale eletto dal consiglio stesso; in parallelo il consiglio superiore dell'agenzia France Presse ha il compito esclusivo di vigilare sul rispetto dell'indipendenza e dell'obiettività.<sup>30</sup> A sostegno di ciò basti pensare che se il consiglio giudica un ricorso come fondato, esso dispone di ampi poteri per rettificare la situazione e stabilire una sanzione consona.

### **1.3.2 Inghilterra**

Le prime forme di giornalismo nel Regno Unito possono farsi risalire al 1600: fu nel corso di questo secolo infatti che nacquero in Inghilterra forme di giornalismo destinate a diventare un modello per tutti gli altri stati europei, in quanto, in breve tempo, divennero esempi di stampa libera e indipendente che trovarono terreno fertile nei cambiamenti che attraversarono il paese: la battaglia contro il regime assolutistico instaurato da Carlo I Stuart si intrecciò alla questione della libertà di stampa.<sup>31</sup> Nel 1625 Carlo I diede vita ad un governo senza richiedere nessuna consultazione al Parlamento; ciò provocò molte rimostranze da parte di quest'ultimo, che, presentò una *Petizione dei Diritti*. Il sovrano non diede importanza a quest'ultima e nel 1628 sciolse l'Assemblea per ben undici anni, instaurando quindi un regime nell'ambito del quale la libertà di stampa fu fortemente limitata. Un esempio di ciò fu l'editto con il quale Carlo I abolì i fogli di notizie minando dunque alla libertà di stampa. Questa situazione

---

30 Livio Paladin, *La libertà d'informazione, studi di diritto comparato*, Torino, 1979, p. 85.

31 Paola Savino, *Storia del giornalismo*, Napoli, edizioni giuridiche simone, 2009 p. 17.

arriverà ad un punto di svolta solo dopo circa dieci anni, con l'invasione degli scozzesi: fu a causa di questo avvenimento che Carlo I si rese conto di avere necessità del Parlamento per richiedere i fondi per la spedizione militare contro gli invasori. Egli fu dunque "obbligato" a cedere alle contro-richieste del Parlamento e dunque il 5 luglio 1641 abolì il primo organo di censura: *La Star Chamber*.<sup>32</sup>

Si aprì così per il giornalismo inglese un periodo di totale libertà durante il quale vedranno la luce più di duecento periodici, i cosiddetti "*diurnall*". Il termine diurnall non aveva lo scopo di definire la periodicità delle pubblicazioni ma l'attualità di cui si volevano occupare; essi si occuperanno principalmente di politica interna e le informazioni verranno fornite in via uffiosa da membri del Parlamento. Ciò che cambiò radicalmente, con i diurnall, fu il concetto di informazione politica, che si allontanò dall'accezione tradizionale legata ai fatti d'armi e di corte e si avvicinò al dibattito tra partiti che animava le sedute delle camere inglesi.<sup>33</sup>

La libertà di stampa diviene una bandiera efficace da agitare contro la corona e un mezzo potente per combattere l'influenza della Chiesa anglicana più legata al sovrano; in breve tempo ci si renderà conto che essa non corrisponderà, neanche per le forze rivoluzionarie, a un principio ideale, tanto che nel 1643 le ordinanze del Parlamento ripristineranno la censura e il controllo sulle pubblicazioni attraverso il sistema delle licenze indispensabili per la stampa.<sup>34</sup> Gli effetti furono immediati e saranno accentuati ulteriormente sei anni dopo, quando il meccanismo di censura verrà rafforzato attraverso l'istituzione di un deposito monetario di trecento sterline per la licenza di pubblicazione e il divieto di apertura di stamperia al di fuori dei territori di Londra, Oxford e Cambridge, già precedentemente inserito nel 1586.

Cromwell aveva bisogno di guadagnare un alto consenso popolare e decise perciò di perseguire questo scopo dando vita ad alcuni periodici schierati con il Commonwealth: tra questi il *Mercurius Politicus*, fondato nel 1650 da Nedham, importante propagandista. Egli fu così apprezzato dalle autorità inglesi che ben presto venne messo alla guida del periodico ufficiale.

Intanto Cromwell trasformò il suo governo in una dittatura militare, dal gennaio di

32 Strumento legale creato nel 1487 da Enrico VII. Tribunale politico che aveva il compito di reprimere ogni tentativo di opposizione e a breve si estese anche ai reati a mezzo stampa.

33 Giovanni Gozzini, *Storia del giornalismo*, Milano, Mondadori, 2011, p. 22

34 Giovanni Gozzini, *Storia del giornalismo*, Milano, Mondadori, 2011, p.22.

quell'anno la stampa fu sottoposta a una nuova legge che assegnerà a un capo censore e al consiglio di stato le funzioni di controllo: tutti i periodici verranno messi al bando, con l'unica eccezione del periodico di Nedham che continuerà a pubblicare fino al 1660, anno della restaurazione della monarchia degli Stuart.<sup>35</sup> Con Carlo II Stuart sul trono sul territorio inglese verrà permessa la pubblicazione di solo due settimanali, diretti entrambi da Henry Muddiman: il *Parliamentary Intelligencer* e il *Mercurius Publicus* e già nel 1662 il Licensing Act ripristinerà il regime della censura preventiva pre-repubblicana. Dopo di ciò la corte incoraggiò la pubblicazione di un periodico semi-ufficiale, la *Gazette*, che nella sua veste tipografica è molto simile ai giornali moderni<sup>36</sup>; accanto ad essa si diffonderà anche la stampa clandestina che funzionerà da contraltare all'informazione ufficiale.

Gli anni che precedono la grande rivoluzione vedranno il moltiplicarsi di fogli illegali. Con la fuga di Giacomo II e la proclamazione di Guglielmo d'Orange come Re di Inghilterra, si avrà un importante svolta e nell'ottobre del 1689 si firmerà il *Bill of Rights*, la “carta dei diritti”, che oltre a limitare il potere del sovrano riconoscerà *alcuni diritti individuali, tra cui la libertà d'espressione*.

Con questo documento, anche se la stampa rimarrà sottoposta al controllo giudiziario, si contribuirà a diffondere nella società l'idea di stampa libera e pluralista. Solo cinque anni dopo si avrà un'effettiva libertà di manifestazione del pensiero, nella forma di libertà negativa, cioè con l'abolizione della censura. Su questa scia che anni dopo nascerà in Inghilterra il primo quotidiano: *Daily Courant*.

Il giornalismo troverà, nel Regno Unito, un terreno molto fertile tanto che il principio di libertà di stampa rimarrà sempre molto radicato nella cultura britannica. Tra i quotidiani che raccoglieranno maggior seguito, è d'obbligo menzionare il *Times*, che verrà fondato nel 1785 da John Walter.

Una limitazione nella libertà di stampa si incontrerà poi nel 1837 quando la Camera dei Comuni imporrà un bollo per ogni foglio di notizia prima e una tassa sulla carta poi. Tale imposta rimarrà in vigore fino al 1850 e sarà responsabile della chiusura di molte redazioni di quotidiani. Di pari passo sarà emanato anche il *Libel Act* del 1843: tale documento sarà importante dal punto di vista strettamente giuridico in quanto prevederà

---

35 Giovanni Gozzini, *Storia del giornalismo*, Milano, Mondadori, 2011, p.29.

36 Paola Savino, *Storia del giornalismo*, Napoli, edizioni giuridiche simone, 2009 p. 19.

l'esenzione dall'onere della prova la stampa, presupponendo che essa assolva una funzione di controllo dell'operato delle istituzioni ormai ritenute parte integrante del bilanciamento tra i diversi poteri della società moderna.<sup>37</sup>

Come è noto, il Regno Unito, non ha una Costituzione scritta, risulta dunque molto difficile tracciare, come abbiamo fatto con la Francia e come faremo per Italia e la Germania, un cammino delineato che ci condurrà alla legislazione attuale, che in Inghilterra è caratterizzato da norme statutarie, giudiziarie e non stabilite per legge. Possiamo dunque riportare punti cardine del processo che ha portato alla disciplina che tutela ora la libertà di stampa.

Il Regno Unito subirà fortemente l'influenza dei regimi dittatoriali dei paesi europei e dunque la stampa anglosassone, nel primo dopoguerra, sarà contraddistinta dalla catena giornalistica rappresentata dal *Daily Express*.

Attualmente, nel Regno Unito, sia la stampa a diffusione locale, che quella a diffusione nazionale rappresenta il prodotto di un sistema che si basa sulla libera iniziativa: non esiste nessuna legge generale sulla stampa, sebbene esistano alcuni regolamenti e decisioni dei tribunali che danno una certa protezione in materia di responsabilità civile e/o penale. Il *Monopolies and Mergers Act* del 1964 ne è un esempio, esso vieta l'unione di due quotidiani la cui tiratura superi un certo numero di copie per evitare la creazione di monopoli.<sup>38</sup>

### 1.3.3 Germania

La Germania può vantare il periodico con la diffusione maggiore di tutto il Seicento: il *"Frankfurter Journal"*.

Mancando un'unità politica, lo scenario editoriale tedesco, rimase estremamente frammentato a causa del controllo e della rigida censura. Il forte controllo statale fece sì che nell'area tedesca si moltiplicassero non tanto i fogli di informazione, ma soprattutto

---

37 Giovanni Gozzini, *Storia del giornalismo*, Milano, Mondadori, 2011, p.109.

38 Livio Paladin, *La libertà d'informazione, studi di diritto comparato*, Torino, 1979, p.142.

quelli del genere *Zeitschriften*, periodici culturali e letterari.

In seguito al Congresso di Vienna del 1815 la carta d'Europa fu ridisegnata sulla base del principio della “restaurazione”, con lo scopo di rimettere a loro posto i sovrani spodestati da Napoleone.

L'8 Giugno 1815 venne approvato lo statuto della “Confederazione germanica”, organismo sovrastatale retto da una Dieta, con sede a Francoforte, nella quale erano rappresentati tutti gli stati tedeschi, il parlamento era di fatto solo un organo di facciata senza alcun potere effettivo sugli Stati.

A causa anche di questi continui mutamenti geopolitici, le prime forme di diffusione dell'informazione che caratterizzano la Germania tra la fine del Settecento e gli inizi dell'Ottocento, si ispirano al modello francese, proprio per l'influenza che la Rivoluzione del 1789 ha avuto oltre i suoi confini nazionali.

Il giornale simbolo della Confederazione tedesca fu il *Rheinischer Merkur*, quotidiano autorizzato dalle autorità nel gennaio 1814 in funzione anti-napoleonica, diretto a Coblenza da un intellettuale cattolico, Joseph von Gorres.<sup>39</sup> Si leggeva su questo giornale: “*un popolo che sta progredendo ha bisogno di giornali che esaminino ciò che agita tutti gli animi, che sappiano leggere nel cuore della nazione, che difendano le loro opinioni senza paura [...]. Il giornale deve essere la bocca del popolo e l'orecchio del principe*”.

Nel 1832 però, con un atto della Dieta, ricordato come “*i sei articoli*”, vi fu una prima censura parziale, per la quale la stampa periodica non avrebbe potuto occuparsi di questioni politiche. Questo provvedimento rimarrà in vigore per circa otto anni, fino a quando non salirà al trono Federico Guglielmo IV che mitigherà la censura e promuoverà la nascita e la diffusione di nuove riviste. Tra queste ricordiamo il *Rheinische Zeitung* diretto da Karl Marx che avrà uno spiccato carattere politico con articoli che non esiteranno ad affrontare di petto il tema della libertà di stampa.<sup>40</sup> Nonostante il giornale avrà una grande diffusione, nel 1843, con l'acutizzarsi della censura, anch'esso subirà alcune limitazioni.

Per una svolta più libertaria occorrerà attendere il 1848, quando Federico Guglielmo IV

---

39 Giovanni Gozzini, *Storia del giornalismo*, Milano, Mondadori, 2011, p.77.

40 Giovanni Gozzini, *Storia del giornalismo*, Milano, Mondadori, 2011, p. 78.

sarà costretto ad abolire definitivamente la censura.

Nel progetto della “*Costituzione della Chiesa di S. Paolo*”, elaborato a Francoforte, abbiamo i primi cenni sulla libertà di manifestazione del pensiero, quando l'assemblea costituente si riunì per dare una costituzione alla Confederazione Germanica e creare uno stato unitario tedesco.

Durante questa assemblea i costituenti dedicarono molta attenzione ai diritti umani fondamentali tra cui appunto il diritto alla manifestazione del pensiero. L'attuazione di questo testo si avrà però solo trent'anni dopo.

Fino al 1863 la stampa della Germania unita rimarrà sottoposta alle decisioni dell'autorità giudiziaria che avrà la facoltà di abolire quei quotidiani ritenuti “pericolosi per il bene comune” e nello stesso tempo darà il potere al Parlamento di revocare tale provvedimento qualora esso l'avesse reputato non giusto. Nel 1874 fu emanata una nuova legge sulla stampa, la quale affermò il principio di libertà di stampa riconoscendo il segreto professionale sulle fonti informative, insieme però all'obbligo di testimoniare sulla loro identità nel corso di un eventuale processo. Sulla base di queste norme, dal 1874 al 1890, Bismarck intenterà molti processi contro la stampa.

A questa forma di libertà si sostituirà in breve tempo, dunque, un regime sostanziale che utilizzerà il potere giudiziario con lo scopo di intimidire la stampa e indurre giornalisti e direttori a una sorta di autocensura preventiva. Grazie a questo regime il governo riuscirà a tenere sotto controllo il processo di espansione della stampa che marcerà di pari passo con la modernizzazione del paese.<sup>41</sup>

Se la dura repressione della prima parte del secolo riuscì ad evitare, negli stati tedeschi, lo sconvolgimento della Rivoluzione francese, il moto del 1848 lascerà invece una traccia indelebile negli ordinamenti prussiani. Da allora in poi, infatti, la stampa conquisterà un ruolo stabile nella vita politica non solo come portabandiera delle diverse posizioni ma anche come centro di aggregazione per movimenti e partiti.<sup>42</sup> Fu proprio per questo che, a differenza degli altri paesi europei, la Germania, riscontrò una contrazione nella pubblicazione dei quotidiani.

L'età dell'oro della stampa tedesca arriverà solo con il nuovo secolo, e soprattutto nel

---

41 Giovanni Gozzini, *Storia del giornalismo*, Milano, Mondadori, 2011, p.181.

42 Giovanni Gozzini, *Storia del giornalismo*, Milano, Mondadori, 2011, p.79.

primo dopo guerra.

Solo con la costituzione della Repubblica di Weimar si darà il via ad una rottura profonda con il passato. All'articolo 118 della suddetta possiamo ritrovare un importante spazio riservato al diritto di esprimersi:

*“Ogni tedesco ha il diritto di esprimere liberamente, nei limiti stabiliti dalle disposizioni generali di legge, le sue opinioni mediante la parola, lo scritto, la stampa, le immagini o in analoghi modi. Nessun rapporto di lavoro o di impiego può recare impedimento a questo diritto, e nessuno può recare danno per il fatto che si usi del medesimo. Non è ammessa alcuna censura. Possono tuttavia stabilirsi, con legge, deroghe per gli spettacoli cinematografici. Sono altresì ammissibili misure legislative per la repressione della letteratura immorale e pornografica e per la protezione della gioventù nei riguardi degli spettacoli e rappresentazioni pubbliche”.*

Questa parentesi dorata inizierà a sgretolarsi con la salita al potere di Hitler e con la sua nomina a cancelliere nel gennaio 1933. L'applicazione della censura e della propaganda avverrà rapidamente, tanto che già nel febbraio dello stesso anno verrà sospesa la libertà di stampa e nel marzo verrà costituito il ministero della propaganda affidato a Joseph Goebbels che dichiarò fuori legge i quotidiani comunisti e socialisti.<sup>43</sup>

L'escalation negativa non avrà termine fino alla caduta del regime nazista che provocò la scomparsa di più di mille giornali.

Nel 1949 verrà redatta la “Legge fondamentale tedesca”, *grundgesetz*, che all'articolo 5 riportava:

*“Ognuno ha il diritto di esprimere e diffondere liberamente le sue opinioni con parole, scritti o immagini, e di informarsi senza ostacoli da fonti accessibili a tutti.*

*Sono garantite la libertà di stampa e la libertà d'informazione mediante radio e film. Non esiste censura.*

*Questi diritti trovano i loro limiti nelle disposizioni delle leggi generali, nei provvedimenti legislativi per la difesa della gioventù e nel diritto all'onore personale.*

---

43 Giovanni Gozzini, *Storia del giornalismo*, Milano, Mondadori, 2011, p.225.

*L'arte e la scienza, la ricerca e l'insegnamento sono liberi. La libertà d'insegnamento non esime dalla fedeltà alla Costituzione”*

La garanzia della libertà di informazione come diritto fondamentale autonomo si spiega come reazione del legislatore ai divieti di informazione nazisti. La Corte costituzionale ritiene appartenga “alle necessità elementari dell'uomo il poter attingere possibilmente a parecchie fonti di informazioni, ampliando la propria conoscenza e così sviluppandosi come personalità”.<sup>44</sup>

Ai fini dell'analisi storica, si ritiene importante inoltre sottolineare che in Germania, i giornalisti per bilanciare il potere degli editori, in grado di assumere in piena libertà senza condizionamenti di alcun genere, hanno dato vita a quattro sindacati, chiamati a partecipare alla stipulazione di contratti di lavoro differenziati per categorie: quotidiani, periodici, agenzie, radio-televisione.<sup>45</sup>

---

44 Livio Paladin, *La libertà d'informazione, studi di diritto comparato*, Torino, 1979, p.135.

45 Ruben Razzante, *Manuale di diritto all'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011, p. 74

## Capitolo 2

### 2.1 L'evoluzione della libertà d'informazione in Italia

Le prime gazzette e i primi fogli di notizie, in Italia, iniziano a comparire intorno alla fine del Seicento. In quel secolo, di libertà, il compilatore e lo stampatore ne hanno molto poca o non ne hanno affatto essendo il più delle volte funzionari della Corte o del governo. In tutta l'Europa l'esercizio della stampa e l'attività giornalistica sono quindi sottoposti al regime di concessione del principe e alla censura preventiva.<sup>46</sup>

Si dovrà aspettare il 1668 perché si diffonda, anche in Italia, il *Giornale de' letterati*<sup>47</sup> sulla scia del Journal des Savants francese. Questa rivista eserciterà per quasi trent'anni un influente potere sociale; accanto a questo si andranno ad affiancare altre testate simili come il *Giornale Veneto de' letterati*, il *Giornale de' letterati di Parma e Modena*.

In Italia l'Illuminismo influenzò gli sviluppi della stampa periodica, che iniziarono a diffondersi rapidamente. Nel 1710 si diffusero riviste che preferivano l'innovativa formula inglese dello *Spectator*<sup>48</sup> travalicando i confini della ristretta élite dei letterati e dotti, per rivolgersi ad un pubblico più vasto, tanto è vero che da qui in poi la parola “letterati” sparì dai nomi dei periodici culturali.<sup>49</sup>

Questo periodo positivo per la stampa italiana si troverà ben presto a fare i conti con Napoleone e le sue volontà di controllo sui giornali. La Costituzione dell'effimera Repubblica Cispadana, redatta del 1797, sancirà all'articolo 2 la libertà di stampa anche se in meno di cinque mesi, entrerà in vigore una legge provvisoria di “polizia tipografica” in base alla quale il Direttorio della Repubblica Cisalpina avrà il potere di

46 Paolo Murialdi, *Storia del giornalismo italiano*, Bologna, Mulino, 2006, p.10.

47 In questo periodo l'Italia è ancora divisa in tanti piccoli Stati sottoposti all'egemonia straniera e fortemente controllata dalla Controriforma. Dunque l'Italia del Seicento rimase piuttosto estranea a quanto accadeva nel resto d'Europa.

48 Trisettimanale fondato a Londra nel 1711 da Richard Steele e caratterizzato da una forte satira che metteva in risalto i vizi della società londinese.

49 Paola Savino, *Storia del giornalismo*, Napoli, Edizioni giuridiche simone, 2009, p. 29

chiudere a sua discrezione i periodici e arrestarne i direttori.<sup>50</sup>

Si dovrà aspettare dunque lo Statuto Albertino del 1848 per una concreta legge sulla stampa. Ciò su cui dobbiamo soffermarci dello Statuto è l'articolo 28 che recita “*la stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi [...]*”. Nessun riferimento veniva dunque fatto alla libertà di parola che poteva, al massimo, considerarsi tutelata per via indiretta attraverso il riconoscimento della libertà di riunione.<sup>51</sup>

Sulla base di ciò, dunque, la libertà di stampa poteva essere limitata, solo se fosse andata oltre i limiti predefiniti dalla legge. A sostenere questi principi si unì anche il Regio Editto sulla stampa, il n. 695 del 26 marzo 1848, il quale introdusse il divieto di ogni forma di censura preventiva alla libertà di stampa. I pubblici poteri avrebbero quindi potuto intervenire solo laddove si fossero presentati abusi e in quel caso solo i giudici avrebbero potuto intervenire con sanzioni che sarebbero potute variare a seconda della tipologia di abuso commesso. Un esempio di tali interventi poteva essere il sequestro dello stampato.

I controlli divennero sempre più aspri e la situazione migliorò solo durante l'età giolittiana, tra il 1903 al 1913, quando i controlli sulla stampa si attenuarono. Si trattò però solo di una breve parentesi, che fu caratterizzata dal primo contratto nazionale di lavoro per i giornalisti, pubblicato nel 1911, denominato “*Convenzione d'opera giornalistica tra editori e giornalisti*”, che viene considerato come il primo patto sindacale.

Lo scoppio del primo conflitto mondiale mise fine a questa parentesi e segnò un inversione di tendenza rispetto alla svolta liberale dell'età giolittiana.

Nel 1915 infatti avremo la legge n.83 e il successivo decreto legge n. 675 che attribuirono al potere esecutivo la possibilità di vietare la diffusione di notizie di carattere militare e posero le basi per una legislazione ancor meno garantista nei confronti della libertà di stampa.<sup>52</sup>

Con la graduale politicizzazione della stampa e la difficile situazione politica

---

50 Giovanni Gozzini, *Storia del giornalismo*, Milano, Mondadori, 2011, p.80.

51 Ruben Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011, p.14

52 Ruben Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011, p. 16

caratterizzante il periodo fascista, l'informazione si caratterizzò quasi da subito per il suo carattere restrittivo, sia in materia di controlli sul contenuto che sulle condizioni di esercizio della libertà di informazione tramite mezzo stampa da parte degli addetti ai lavori. La censura nelle comunicazioni pubbliche veniva condotta dal Ministero della Cultura Popolare; questo dicastero aveva competenza su tutti i contenuti che potessero apparire in giornali, radio, teatro. Da qui in poi fu una totale escalation: già nel 1923 si dispose il trasferimento all'autorità di pubblica sicurezza del potere di sequestro della stampa quotidiana e periodica e al Prefetto l'autorità di diffida e di revoca del responsabile della stampa nel caso di pubblicazioni difformi dal giudizio del governo. Tale misura diede subito la dimensione del carattere oppressivo del fascismo, teso a imbavagliare la libertà di informazione in tutte le sue forme. Nel 1925 avremo la legge n. 2307 che istituì l'ordine dei giornalisti con lo scopo di selezionarli assicurandosi del loro allineamento al regime: l'iscrizione all'ordine era infatti proibita per tutti coloro che avessero svolto attività contrarie agli interessi della nazione. Tale controllo, in realtà, venne svolto dal Sindacato Nazionale Fascista dei Giornalisti.

Quanto alla raccolta delle notizie, l'agenzia Stefani era l'unica autorizzata dal regime a diffondere le notizie, il “Popolo d'Italia<sup>53</sup>” era invece il portavoce ufficiale.

Bisognerà aspettare il secondo dopoguerra perché il tema della libertà di informazione ritorni in primo piano: nel 1946 infatti venne firmato il r.d.lgt 31 maggio 1946, n.561 che soppresse il primo strumento di controllo del fascismo: il sequestro preventivo.

É con queste premesse storico-culturali che si arriverà alla costituzione del 1948 in cui la costituente riserverà grande importanza al tema della libertà di stampa, considerata l'elemento più importante della libertà di manifestazione del pensiero.

Prima di iniziare ad analizzare l'articolo 21 della Costituzione è utile soffermarsi sull'articolo 2 della medesima, che recita: *“La repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*. L'articolo 2 tutela la persona e la sua dignità; oltre alla “conservazione della persona” già assicurata dalla legislazione penale e la salvaguardia del nome e dell'onore, si fa avanti un'idea di tutela delle persone a più ampio raggio

---

<sup>53</sup> “Il Popolo d'Italia”, giornale fondato a Milano nel 1914 da Benito Mussolini che nel frattempo aveva abbandonato la direzione dell' “Avanti”.

come valore fondante l'ordinamento.

È con questo articolo che si inizierà a parlare di Solidarietà politica, economica e sociale.

Tale premessa diventa un vero e proprio criterio di lettura delle norme costituzionali in quanto, la stessa libertà di manifestazione del pensiero, viene ricondotta nella gamma dei diritti annoverati in questo articolo.

Ciò detto, è sull'articolo 21 che ci si deve soffermare, ed esso sostiene:

*“tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.*

*La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.*

*Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.*

*In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo di ogni effetto.*

*La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.*

*Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni”.*

Quando si parla di libertà di manifestazione del pensiero è possibile riconoscere due dimensioni: una individuale che si ricollega al soggetto che, nell'esercizio di tale libertà, contribuisce al pieno sviluppo della sua personalità; l'altra si sostanzia nell'interesse generale che il riconoscimento di tale libertà persegue e nella solidarietà e interdipendenza tra i diritti di libertà garantiti nella Costituzione.<sup>54</sup>

---

54 Ruben Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011, p.33

Nel primo comma dell'articolo 21 della Costituzione si può notare un passo avanti sostanziale rispetto allo Statuto Albertino, che non conteneva una menzione letterale della libertà di manifestazione del pensiero ma si limitava, come abbiamo precedentemente visto, a riconoscere la libertà di stampa.

Nel secondo comma si legge “*la stampa può essere soggetta ad autorizzazioni o censure*”: ciò comporta un limite invalicabile anche per la legge ordinaria e un'inclinazione a favore della libertà di stampa.

Il terzo e il quarto comma trattano lo strumento del sequestro lasciando intendere come esso non sia previsto in via preventiva: “*si può procedere a sequestro solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti [...]*” e, nel quarto comma, come vi sia un'eccezione alla regola nel caso di un'urgenza e come il sequestro debba avvenire non oltre le ventiquattro ore.

Il quinto comma invece tratta del tema dei costi della stampa: si prevede che si possa stabilire che siano resi pubblici i mezzi di finanziamento. Tale comma è rimasto a lungo non considerato. Esso inoltre sancisce il principio della trasparenza dei mezzi di finanziamento, senza per questo agganciarlo a un elemento di doverosità.

È infine nell'ultimo comma che viene inserito l'unico limite esplicito alla libertà di manifestazione del pensiero: si legge infatti “*sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume*”. Questo limite ha portato alcuni problemi di attuazione riferiti a cosa potesse essere moralmente contrario al buon gusto e cosa no. Fu per questo che la Corte Costituzionale, con la sentenza n.9 del 1965 precisò come si dovessero porre dei paletti che delimitassero il buon costume e la morale. La Consulta chiarì come la legge morale vive nella coscienza individuale e pertanto non può essere racchiusa in una norma giuridica, mentre asserì che, per buon costume, dovesse intendersi il comune senso del pudore e della pubblica decenza così come esso viene percepito dalla mentalità dominante, vale a dire il naturale riserbo e pudore dal quale vanno circondate le manifestazioni sessuali.<sup>55</sup> Questo limite viene dunque accostato con l'articolo 529 del Codice Penale.

Sempre all'interno della sentenza n.9 la Corte Costituzionale ha riconosciuto la natura coessenziale dell'articolo 21 rispetto al regime di libertà garantito dalla Costituzione,

---

55 *Ibidem* p.39

cioè il carattere di “cardine” che tale norma riveste rispetto alla forma di “Repubblica democratica” fissata dalla Carta Costituzionale; l'esistenza di un vero e proprio “diritto all'informazione”, come risvolto passivo della libertà d'espressione; la rilevanza pubblica o di pubblico interesse della funzione svolta da chi professionalmente sia chiamato a esercitare un'attività d'informazione giornalistica.<sup>56</sup>

L'articolo 21 tutela sia il profilo positivo che quello cosiddetto negativo della libertà di espressione: accanto al diritto di manifestare le proprie idee deve riconoscersi anche quello, contrario, di non esprimere alcuna opinione o idea, mantenerle cioè riservate. Questo profilo della libertà in esame, che assume rilievo sia nei rapporti tra soggetti privati che nei confronti dello Stato e della Pubblica Amministrazione, trova conferma in altre norme Costituzionali: nell'articolo 15 sulla segretezza della corrispondenza e nell'articolo 48 sulla segretezza del voto; ma anche in disposizioni della legislazione ordinaria. Come quelle contenute nello statuto dei lavoratori<sup>57</sup>. Tutto ciò si concretizza in quello che viene definito il “diritto al silenzio” e sulla base del quale si potranno imporre obblighi in quanto diritto costituzionalmente tutelato.

Per meglio comprendere l'articolo 21 risulta utile soffermarsi su una necessaria suddivisione tra il diritto di informare, il diritto ad informarsi e il diritto ad essere informati. Anche se queste suddivisione sono solo un modo per analizzare quelli che sono i tre profili di quella libertà a cui si fa riferimento nell'articolo è utile ai nostri fini procedere ad un'analisi.

La libertà di informare si concretizza nell'attività del comunicare, del divulgare informazioni che si ritengono di fondamentale importanza per gli altri individui; la libertà ad informarsi è il diritto di svolgere liberamente le attività finalizzate all'accesso alle fonti infine la libertà di essere informati si esplica nel diritto di ricevere informazioni.<sup>58</sup>

Dagli anni Settanta la Corte Costituzionale ha spianato la strada a nuove interpretazioni dell'articolo 21. Importante è sicuramente la sentenza n.105 del 1972 la quale afferma l'esistenza, oltre alla libertà di manifestazione del pensiero, anche di un vero e proprio “diritto all'informazione” come risvolto passivo della libertà di manifestazione del

---

56 Marco Marsili, *Libertà di pensiero*, Milano, Mimesis, 2011, p. 165

57 Zaccaria, Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2010, p.12

58 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005 pp. 12-13

pensiero, e dichiara che:

*“esiste un interesse generale all'informazione, indirettamente protetto dall'art. 21 della Costituzione, e questo interesse implica, un regime di libera democrazia, pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee”.*<sup>59</sup>

## 2.2 La disciplina dei mass media in Italia

L'articolo 21, comma 5, si occupa di una tematica importante nell'ambito dei mezzi di comunicazione: il principio del pluralismo, valore fondamentale che è alla base del settore dei mass media.

L'individuazione del diritto all'informazione nella giurisprudenza costituzionale prende dunque le mosse dal principio pluralistico. Tale principio, nella visione della Corte, Costituzionale tende ad assicurare effettività alla libertà di espressione evitando sistemi di concentrazioni. È in relazione a ciò che si è giunti a parlare di pluralismo interno ed esterno. Per pluralismo interno si intende quando il sistema di informazione si basa sul principio di imparzialità e nell'obbligo di apertura del mezzo alle diverse tendenze sociali, politiche e culturali. Per pluralismo esterno di intende invece la presenza di un sistema misto che si concretizza nella possibilità di inserire nel mercato quante più voci sia possibile.<sup>60</sup>

Solo un sistema basato sul pluralismo conduce ad un reale diritto all'informazione. La Corte Costituzionale nella sentenza n.420 ha affermato infatti che: *“dalla Costituzione deriva la necessità di garantire il massimo pluralismo esterno e interno, al fine di soddisfare il diritto del cittadino all'informazione”*.<sup>61</sup>

---

59 Cfr: [www.giurcost.org/decisioni/1972/0105s-72.html](http://www.giurcost.org/decisioni/1972/0105s-72.html)

60 Zaccaria, Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2010, p. 30

61 A riprova dell'importanza che è stata data ad un sistema pluralistico dei media è importante sottolineare come l'ex Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi abbia attribuito un rilievo solenne ai concetti di pluralismo e imparzialità dei media, considerati fondamentali per la realizzazione di una democrazia compiuta. Ruben Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2010, p. 48

Vediamo quindi di analizzare, in breve, quelli che sono stati i passi più importanti dal punto di vista normativo che hanno caratterizzato la disciplina di stampa, radio, televisione e Internet.

### 2.2.1 La stampa

Come abbiamo spiegato precedentemente, un cambiamento radicale nella libertà di stampa, si ebbe con l'instaurarsi del regime fascista che dedicò particolare attenzione a questo mezzo e di conseguente tese a limitarne la libertà.

Per analizzare quindi la disciplina in vigore nell'ambito della stampa, dobbiamo partire dalla legge n.2307 del 1925: questa legge apporta due grandi novità che sono quelle derivate dall'articolo 1 e dall'articolo 7. L'articolo 1 afferma la necessaria presenza, all'interno di una redazione, di un direttore responsabile, obbligatoriamente iscritto all'albo dei giornalisti mentre l'articolo 7 istituisce l'ordine dei giornalisti sempre con l'intento di realizzare un pieno controllo politico sulla stampa.

La situazione in cui si trovarono dunque a lavorare i padri Costituenti era quella caratterizzata da un compromesso tra la legge del 1925 e il r.d.l. n.13 del 1944 che prevedeva un'autorizzazione per *"chiunque avesse pubblicato, stampato e riprodotto giornali o altri scritti periodici nei quali venissero riportate notizie od opinioni politiche"*.<sup>62</sup> Nell'aprile 1947 venne nominata una Commissione per la compilazione di uno schema di legge da sottoporre all'Assemblea Costituente, il progetto di legge andò alla fine a rappresentare la nuova legge sulla stampa che avrebbe dovuto riformare l'intera materia. Nonostante questi limiti iniziali, la legge n.47 del 1948 rappresenterà comunque una normativa importante volta a eliminare tutte quelle restrizioni che erano state inserite dal regime precedente.

Vediamo quali sono stati i più importanti cambiamenti apportati<sup>63</sup>:

-sostituzione del provvedimento autorizzatorio necessario per lo svolgimento

---

62 Zaccaria, Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2010, p. 482

63 Zaccaria, Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2010, p. 483

- dell'attività editoriale con la registrazione (art.5);
- introduzione della disciplina di rettifica (art.8);
- inserimento dell'aggravamento della pena per il reato di diffamazione (art 11-13).

In seguito all'approvazione, la legge fu molto criticata principalmente per ciò che riguardava l'articolo 5 definito incompatibile con l'articolo 21 comma 2 della Costituzione, che vieta di sottoporre la stampa ad autorizzazioni o censure.<sup>64</sup>

Fin dall'entrata in vigore della Costituzione, quindi, i provvedimenti presi nell'ambito della stampa, appaiono molto attenti al concetto di libertà e di pluralismo dell'informazione; a sostegno di ciò, si ritiene importante sottolineare come anche gli interventi economici da parte dello Stato nei confronti della stampa, predisponessero una disciplina all'interno della quale le imprese potessero operare in modo efficace. Importante a proposito di ciò è stata la legge n.1963 del 1971 “Provvidenze a favore dell'editoria giornalistica per il 1971” che prevedeva contributi straordinari da parte dello Stato e l'istituzione di un nuovo sistema vincolante per l'attribuzione di tali contributi basato sul calcolo delle tirature e della quantità di carta impiegata nell'anno precedente dall'impresa.

La più organica riforma del settore avvenne con la legge n.416 del 1981 “Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria” che si basava sull'abbandono degli strumenti di sostegno diretto con lo scopo di incentivare il progresso tecnologico e l'autonomia delle imprese editoriali. Questa legge funge da primo intervento normativo volto a risolvere i problemi della stampa, sia quelli strutturali che quelli contingenti ridefinendone gli obiettivi principali riassumibili nella trasparenza della proprietà e delle fonti di finanziamento delle imprese editoriali.<sup>65</sup> Questa legge fu modificata prima del 1987 con la legge n. 67 e in seguito anche dalla legge 7 marzo 2001, la n.62 “Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, n.416”, emanata sull'onda della crescita della Rete e di Internet. Essa ridefinì il concetto di prodotto editoriale sulla base della relazione annuale dell'AGCOM che riporta la

---

64 Per quanto riguarda questa critica, la Corte Costituzionale nella sentenza n.31 del 1957 ha affermato che la registrazione prescritta per gli stampati non assume alcun contenuto autorizzatorio e pertanto non attribuisce alcun potere discrezionale al magistrato competente, che deve limitarsi a verificare “la regolarità dei documenti presentati”. Si tratta, dunque, di un istituto che non reca alcun rischio di ingerenza da parte della magistratura sulle imprese editoriali.

65 Zaccaria, Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2010, p. 485

diffusione di testate giornalistiche online.

Questa evoluzione nel settore ha reso necessario un ripensamento del quadro normativo esistente al fine di adeguare la disciplina della stampa tradizionale al nuovo fenomeno, a partire dalla stessa qualificazione di “prodotto editoriale”.<sup>66</sup>

## 2.2.2 La radio

L'evoluzione del mezzo radiofonico è avvenuta in maniera differente rispetto alla stampa in quanto sin dall'inizio, lo Stato ha assunto, nei suoi confronti, un ruolo di soggetto che detta i limiti in tema di libertà di espressione.

La dinamica dei rapporti tra autorità e libertà risulta di conseguenza assumere qui connotati diversi e peculiari: il problema centrale non è solo quello di definire, all'interno del quadro costituzionale, la più corretta linea di demarcazione oltre la quale non possano spingersi le interferenze dei pubblici poteri; il problema riguarda il “se” e il “come” l'esercizio di un diritto di libertà possa realizzarsi anziché in uno spazio di autonomia, in una prospettiva capovolta, attraverso un intervento diretto dello Stato, senza snaturarsi e perdere i suoi caratteri tipici.<sup>67</sup>

Dopo aver premesso questi limiti, possiamo fare un passo indietro e tornare all'articolo 21 della Costituzione. È utile tornare a questo punto in quanto una delle più importanti critiche che sono state rivolte ai padri costituenti è stata appunto quella di aver sottovalutato l'incidenza della radio nella formazione di un consenso socio-politico dando tutta la responsabilità di ciò alla stampa.

Il mezzo radiofonico si era già iniziato ad affermare ancor prima della nascita della Repubblica, basti pensare che esso fu un'importante media utilizzato durante il periodo fascista. In quegli anni venne infatti fondata l'URI, l'*Unione radiofonica italiana*, nata il 27 agosto 1924 come risultato del regio decreto 1067, il quale prevedeva il totale monopolio da parte dello stato delle radioaudizioni tramite varie società.<sup>68</sup> La

66 Zaccaria, Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2010, p. 488

67 Paolo Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp.103-104

68 Tra le più importanti società ricordiamo la “Società Italiana Radio Audizioni Circolari” SIRAC e la

concessione, che sarebbe durata sei anni, avrebbe riguardato non solo la gestione degli impianti ma anche la diffusione dei programmi con il chiaro scopo di controllo politico sull'assetto societario e contenutistico. Nonostante si parlasse di maggioranza del pacchetto azionario che avrebbe dovuto appartenere a cittadini o società italiane e che i parimenti italiani dovessero essere almeno i 2/3 degli amministratori, si vietava palesemente la trasmissione di notizie che non fossero preventivamente approvate dall'autorità politica locale e che non fossero fornite dall'agenzia ufficiale del Governo; a tutela di ciò veniva imposta la presenza di un funzionario statale.<sup>69</sup>

Si dovrà aspettare il regio decreto legislativo n.2207 del 1927, convertito in legge n.1350 del 1929, per la trasformazione del servizio di radiodiffusione in società di capitali a prevalente partecipazione pubblica. Nasce così l'EIAR, l'*Ente Italiano per le audizioni radiofoniche*, che verrà gestita dall'agenzia Stefani, organo ufficiale del regime fascista.

Di pari passo alla nascita di questo nuovo ente, che a breve avrà larga diffusione, viene istituito anche il “Comitato superiore di vigilanza” con un duplice compito: esercitare alta vigilanza e curare il miglioramento tecnico. Per quanto riguarda il primo punto, il controllo si concretizzava tramite la presenza, nel consiglio di amministrazione dell'ente, di quattro membri di nomina governativa oltre che il necessario consenso del Governo alle nomine degli organi di vertice.<sup>70</sup>

L'inizio della seconda guerra mondiale favorisce il lancio definitivo della radio che si rivelò il mezzo di comunicazione più efficace durante il periodo bellico. A breve però le difficoltà della guerra iniziano a rendere più difficoltose le comunicazioni via radio e da lì breve il paese verrà diviso in due e l'EIAR si trasferirà a Milano diventando così la radio ufficiale della Repubblica di Salò, mentre a sud, nell'Italia già liberata nascono nuove radio.

Con la fine della guerra, nel 1949, l'EIAR<sup>71</sup> venne trasformato in RAI, *Radio Audizioni*

---

“Società Italiana per le Radiocomunicazioni Circolari”. L'inaugurazione dell'accordo che riunì le varie società sotto l'URI ci fu il 5 ottobre con la trasmissione del discorso ceremoniale di Mussolini che sancì la decisione del governo di autorizzare solo l'Unione Radiofonica Italiana a diffondere notizie di interesse pubblico attraverso questo media.

69 Zaccaria, Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2010, pp. 290-291

70 Zaccaria, Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2010, p. 291

71 Dopo l'8 settembre 1943, l'Italia venne divisa in due e data la situazione l' EIAR non riuscì più a trasmettere: si trasferì a Milano creando la radio della Repubblica di Salò. Nell'Italia meridionale

*Italia* e, contemporaneamente alla diminuzione dei costi si ebbe l'inizio di quello che viene definito il “periodo d'oro” della radio.

La tipologia di problemi che si vanno via via delineando all'interno della attività radiofonica nel secondo dopoguerra, riguardano lo stretto rapporto che caratterizzerà la disciplina e la stessa forma di Stato. La consapevolezza della profonda incidenza di questo mezzo di comunicazione sull'esercizio effettivo da parte dei cittadini non solo delle libertà civili, economiche e sociali, ma anche dei diritti politici, della sua capacità di incidere sul tasso di democraticità dell'ordinamento mostra da un lato l'affermarsi della nozione di un “diritto dell'informazione”, concepito e visto appunto dalla parte dei destinatari dell'informazione stessa, in funzione di garanzia di un'effettiva partecipazione alla vita politica e sociale del paese, e dall'altro mostra anche le difficoltà peculiari ed aggiuntive che comportano la composizione di diversi interessi in gioco e le modalità diverse che ha assunto il ruolo dello Stato, a tutela della “funzione sociale” dell'informazione.<sup>72</sup>

Nel 1952, il Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni concesse alla RAI l'esercizio in esclusiva dei servizi radiofonici e televisivi.

I punti essenziali di questa concessione possono essere riassunti nei seguenti punti<sup>73</sup>:

- il passaggio del pacchetto di maggioranza della società nelle mani dell'IRI, *istituto per la ricostruzione industriale*, e dunque in mano pubblica;
- l'innalzamento da quattro a sei membri del consiglio di amministrazione con nomina governativa;
- l'obbligo di sottoposizione ad autorizzazione ministeriale del piano triennale dei programmi;
- la conferma del sistema di finanziamento basato sul canone di abbonamento e sui proventi della pubblicità commerciale.

Tale monopolio venne messo continuamente in discussione tanto che la Corte Costituzionale fu più volte sollecitata a pronunciarsi sulla sua legittimità rispetto ad alcuni articoli della Costituzione, come: l'articolo 21 sulla libertà di manifestazione del

---

nascono invece nuove emittenti come Radio Bari, Radio Napoli e Radio Roma.

72 Paolo Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, Il Mulino, 2013, p.104

73 Zaccaria, Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2010, p.292

pensiero; l'articolo 41 sulla riserva allo Stato di servizi pubblici per fini di utilità generale e l'articolo 43 sull'iniziativa economica privata libera.<sup>74</sup> A sostegno di ciò è importante riportare una sentenza n.59 del 1960 durante la quale il giudice difese il monopolio pubblico nonostante fosse possibile una ipotesi di contrasto con l'articolo 21.

Il monopolio pubblico fu messo in discussione per la prima volta con la sentenza n.225 del 1974 della Corte Costituzionale durante la quale si affermò: “*la verità è che il pubblico monopolio- e non già la gestione privata di pochi privilegiati- può e deve assicurare, sia pure nei limiti imposti dai particolari mezzi tecnici, che questi siano utilizzati in modo da consentire il massimo di accesso, se no ai singoli cittadini, almeno a tutte quelle più rilevanti formazioni nelle quali il pluralismo sociale si esprime e si manifesta*”.

Questa sentenza sarà considerata come il punto di partenza per il pluralismo interno e per l'individuazione, nell'indipendenza, obiettività e apertura alla pluralità, dei principi del sistema radiotelevisivo.

### 2.2.3 La televisione

La televisione nacque come tecnologia sperimentale nel 1925 ma cominciò a diffondersi solo dopo la Seconda Guerra Mondiale. Essa non dovette affrontare alcun serio ostacolo per quanto riguarda la capacità di attrarre il denaro degli inserzionisti così come non ci fu alcuna forma di concorrenza né con i quotidiani, né con i servizi delle agenzie d'informazione. Ci si limitò a trasferire alla televisione gli accordi e i sistemi in vigore per la radio.<sup>75</sup>

Per tali ragioni, risulta utile iniziare ad analizzare quelle che sono state le normative che hanno riguardato la televisione a partire dal 1976; è infatti in quest'anno che, con la sentenza n.202 del 28 luglio, ci fu una prima apertura verso l'iniziativa privata in ambito

---

74 Ruben Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011, p.286

75 M. L. DeFleur, S. J. Ball-Rokeach, *Teorie delle comunicazioni di massa*, Bologna, Il Mulino, 1995, p.124

locale e verso un sistema misto, durante la quale la Consulta affermò: “*[...] se non sussiste la illimitatezza di frequenze propria delle trasmissioni via cavo, esiste, tuttavia, per le trasmissioni su scala locale via etere una disponibilità sufficiente a consentire la libertà di iniziativa privata senza pericolo di monopoli od oligopoly privati, dato anche il costo non rilevante degli impianti, cosicché il non consentirla- al contrario di quanto si è fatto per le trasmissioni via cavo- implica violazione del principio di uguaglianza*”.

Da questa sentenza passarono circa dieci anni prima che l'emittenza privata trovasse una regolamentazione; nel 1985, con la legge n.4, venne legittimato in via temporanea il proseguimento dell'attività delle reti private nazionali già esistenti. Questa legge, però, venne dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 826 del 1988 della Corte Costituzionale che passò alla storia del diritto dell'informazione per aver fissato una griglia di principi e criteri-guida sui temi del pluralismo.<sup>76</sup> Concetto che viene ribadito più volte durante questa sentenza è l'esistenza di due tipologie di pluralismo: il pluralismo interno caratterizzato dalla presenza del maggior numero di fonti a disposizione in rapporto alla disponibilità dei mezzi tecnici; mentre quello esterno riguarda la diffusione del maggior numero di opinioni differenti all'interno di una società civile. Si può leggere nella sentenza: “*mentre il pluralismo interno è computo del servizio pubblico, quello esterno coinvolge anche l'emittenza privata e mira a soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione*”.

I principi che risuonarono all'interno della sentenza n.826 furono d'ispirazione alla legge n.223 sulla riforma del sistema di teleradiodiffusione. Nel 1990 venne approvata tale legge intitolata “disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato” che passò alla storia con il nome di “Legge Mammi”.

Questa legge tracciò un quadro normativo organico per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva, pubblica e privata, riconnettendo il regime delle concessioni alla pianificazione delle frequenze disponibili; fissò dei limiti alle concentrazioni; regolamentò la pubblicità radiotelevisiva e estese al giornalismo radiotelevisivo le norme contenute nella legge n.47 del 1948.<sup>77</sup>

---

76 Ruben Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011, p.288

77 Ruben Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011, p. 290

La legge Mammì fu criticata molto per i suoi limiti<sup>78</sup>, l'articolo 15 della legge fu addirittura definito incostituzionale dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.430 del 1994 con la motivazione di favorire la formazione di posizioni dominanti.

L'evoluzione legislativa, in ambito di sistema radiotelevisivo, che seguì negli anni a venire portò all'approvazione della legge n.249 del 1997 intitolata “*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”, denominata legge Maccanico. Punto focale della legge fu l'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni “*Agcom*” che aveva lo scopo di vigilare sul settore comunicativo e riformulare una nuova disciplina sul divieto di posizioni dominanti. La legge Maccanico ebbe il merito di estendere la disciplina anticoncentrazionistica ai nuovi sistemi tecnologici e nel 2001 la legge n.66 ha convertito il decreto legge n.5 delineando i contorni della rivoluzione digitale.

Mentre tutti si aspettava che potessero andare a regime, nel settore privato, i limiti dell'antitrust contenuti della legge 249/1997, il Parlamento approvò invece, nel 2004, una nuova legge, la n.112: la legge Gasparri.

Questa legge ha avuto un iter legislativo molto complicato. Ci sono alcuni punti di questa legge importanti da analizzare. Tra questi sicuramente interessante ai fini della tesi è l'articolo 4 che dovrebbe occuparsi dei principi a garanzia degli utenti e che manca totalmente di qualsiasi richiamo al diritto all'informazione. Per quanto riguarda più dettagliatamente il programma, questa legge ha abrogato larga parte della l. n.103/75, parte della legge Mammì e quasi tutta la disciplina antitrust della legge Maccanico.<sup>79</sup>

Le novità che ha inserito invece, riguardano:

- il limite entro il dicembre 2006 per lo “switch-off” dell'analogico;
- limiti al cumulo di programmi e raccolta di ricorse economiche;
- l'aumento del limite antitrust.

Ultima tappa sulla quale è necessario soffermarsi, per completare l'analisi delle normative che hanno disciplinato la televisione, è il decreto legislativo n.44 del 2010,

78 I limiti riscontrati nella Legge riguardarono la scarsa valutazione della situazione del mercato radiotelevisivo e la volontà del legislatore di fotografare lo status quo, cristallizzando un meccanismo di tutela verso i soggetti esistenti e le emittenti già operanti senza il benché minimo sforzo di codificare le regole applicabili ad un regime di libera concorrenza.

79 Zaccaria, Valastro, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2010, p.296

denominato decreto Romani che ha rivisitato la legge Gasparri.

Questo decreto si ispira alla direttiva europea 2007/65/CE, intitolata “Servizi di media audiovisivi senza frontiere”, che nasce dalla necessità di adattarsi alle innovazioni tecnologiche affermatesi nel campo della comunicazione e dell'informazione all'interno del mercato degli audiovisivi, al fine di assicurare condizioni certe ed omogenee a tutte le imprese che offrono servizi televisivi.<sup>80</sup>

Il d.lgs. 15 marzo 2010, n.44 ha conformato la disciplina che regolamentava i servizi televisivi indipendentemente dal mezzo di trasmissione che essi usano; le novità apportate dal decreto sono inoltre:

- divieto di incitare all'odio razziale o religioso;
- regole per la sponsorizzazione e l'inserimento dei prodotti;
- rigida disciplina per la tutela dei minori;
- regole per il riconoscimento delle comunicazioni commerciali.

L'obiettivo della direttiva è quello di annullare la barriera d'accesso permettendo la libera concorrenza e creare uno spazio unico dell'informazione ove devono essere rispettati i principi tutelati all'interno della Convenzione e della Dichiarazione Universale. La direttiva europea promuove dunque la creazione di un'industria audiovisiva forte, competitiva e integrata e valorizza gli aspetti culturali delle attività televisive. Sul fronte della tutela del pluralismo dei media, essa impone ai Paesi Membri di garantire l'indipendenza delle Autorità Nazionali di regolamentazione.<sup>81</sup>

---

80 Ruben Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011, p. 304

81 Ruben Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011, p. 305

## 2.2.4 Internet

La libertà di pensiero in Rete può esprimersi tramite molteplici modalità in quanto Internet è costituito da differenti tecnologie di comunicazione quali forum, blog, siti web e social network.

Ciò che differenzia tali tipologie è la loro qualificazione sul piano giuridico ai fini dell'applicazione della legislazione in materia di stampa.<sup>82</sup>

Infatti, nonostante l'informazione online rientri nel diritto tutelato dall'articolo 21 della Costituzione sulla base dell'affermazione: “*Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione*”, difficoltosa risulta l'assimilazione dell'informazione online a quella dei mezzi tradizionali in termini di normative. Ciò principalmente perché Internet rappresenterebbe lo strumento per lo svolgimento di molte attività lecite e illecite rispetto alle quali le garanzie tradizionali che circondano la manifestazione del pensiero potrebbero rivelarsi del tutto inadeguate a fornire una tutela efficace.<sup>83</sup>

Una prima problematica è quella derivante dalla legge sulla stampa del 1948 che definisce stampa o stampati “*tutte le riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisici-chimici in qualsiasi modo destinate alla pubblicazione*” , è dunque facilmente intuibile come tale descrizione non sia adattabile alla stampa online.

Un successivo problema che prende rilievo diventa quello del chiedersi se si possa teorizzare un diritto di accesso alla rete dotato di rilievo costituzionale che troverebbe il proprio fondamento nell'utilizzo combinato dell'articolo 15 e l'articolo 21 e che trasformerebbe la “libertà di manifestazione del pensiero” in “libertà di comunicazione” comprendendo quindi al suo interno non solo la libertà di comunicare riservatamente e la libertà di manifestare il proprio pensiero, ma anche il diritto all'accesso al mezzo includendo così la libertà di informarsi.<sup>84</sup>

La Legge n.62 del 7 marzo 2001 intitolata “Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, n.416” includerà, per la prima volta, la

---

82 Cassano, Scorza, Vaciago, *Diritto dell'internet*, Padova, Cedam, 2013, p.16

83 Marco Cuniberti, *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Milano, Giuffré, 2008, pp. 216-217

84 Marco Cuniberti, *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Milano, Giuffré, 2008, pp. 6-7

tematica dell'informazione su Internet tramite l'accostamento dell'editoria elettronica a quella cartacea.

Il prodotto editoriale diviene, secondo l'articolo 1 comma 1 della legge, non solo il prodotto cartaceo ma anche quello elettronico destinato alla diffusione di informazioni. Il senso di questa legge si può intuire tramite una sentenza del Tribunale di Milano<sup>85</sup> nella quale si affermò che “*alla luce della complessiva normativa in tema di pubblicazione cartacea a quella diffusa sulla rete Internet, risulta ormai acquisito all'ordinamento giuridico il principio della totale assimilazione della pubblicazione cartacea a quella diffusa in via elettronica, secondo quanto stabilito esplicitamente dall'articolo 1 della legge 62/2001*”.

La prima applicazione in concreto della normativa della stampa ai giornali telematici riguarda l'applicazione al “prodotto editoriale” dell'articolo 2 e dell'articolo 5 della legge del 1948.

Sulla base dell'articolo 2 della legge n.47 il prodotto editoriale dovrebbe indicare luogo e anno della pubblicazione, nome e domicilio dello stampatore, del proprietario e del direttore responsabile. Ciò creerebbe già alcuni problemi: si pensi solo all'anno di pubblicazione in un giornale online che aggiorna continuamente le informazioni da diffondere.

Per quanto riguarda invece l'articolo 5 della legge n.47 esso prevede l'obbligo di “*registrazione presso la cancelleria del tribunale, nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi*” previo deposito di: dichiarazione del proprietario e del direttore nella quale risulta il nome e il domicilio degli stessi e il documento che attesti l'iscrizione all'albo dei giornalisti.<sup>86</sup>

La discussione nata in seguito all'obbligatorietà o meno della registrazione dell'informazione online riguardava principalmente non tanto la difficoltà di individuare un responsabile quanto quella di separare l'informazione “professionale” da quella “amatoriale” in modo da tutelare l'utente che utilizza Internet per la ricerca di informazioni, salvaguardare la libertà di manifestazione del pensiero di ogni cittadino e contemporaneamente assoggettare alla deontologia professionale l'esercizio

---

85 Per un maggiore approfondimento consultare sentenza n. 6127 del 10-16 maggio 2002

86 Marco Cuniberti, *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 220

“professionale” dell’attività giornalista.<sup>87</sup>

A proposito di ciò la Suprema Corte ha affermato che le forme di manifestazione del pensiero siano decontextualizzate rispetto ad una testata giornalistica queste possano essere sequestrate in quanto non possono essere qualificate come articoli giornalistici, ma siano piuttosto assimilabili ad annunci affissi in una bacheca pubblica.

Si può portare un esempio tra tutti, quello della Cassazione che ha affermato che i forum non possono essere soggetti a sequestro in quanto gli interventi che vengono fatti su essi non rientrano nella nozione di prodotto editoriale. Essi sono, afferma la Cassazione, un’area di discussione dove ogni utente può esprimersi.<sup>88</sup>

Maggiormente articolata risulta la categoria del Blog in quanto si sono presentati casi di giudici di merito che hanno da una parte sancito l’idoneità di quest’ultimi all’attività di stampa e dall’altro di pronunce, di segno opposto, che negano tale qualificazione. In linea di massima comunque i criteri individuati dalla giurisprudenza per determinare se il Blog possa essere ricompreso nella nozione di prodotto editoriale sono dati dalla denominazione adottata dal gestore, nonché dalla natura negli articoli in esso pubblicati e, da ultimo, dalla sistematicità con cui viene aggiornato.<sup>89</sup>

Omologo è il caso dei siti web, dove non vi è un approccio unanime e definitivo, ogni caso deve essere analizzato attentamente facendo riferimento al rispetto dei requisiti imposti dalla disciplina prima menzionata in materia di prodotti editoriali.

Il problema nell’applicazione della legge del 2001 è stato dunque principalmente quello di aver adattato meccanicamente la legge sulla stampa del 1948 alla Rete quando probabilmente sarebbe stato più utile riformare la legge tenendo conto dei grandi cambiamenti avvenuti nel campo della diffusione dell’informazione insieme al fatto di non essersi concentrata sulla libertà di manifestazione del pensiero ma bensì su quelle realtà che assumono una veste imprenditoriale.

---

87 Marco Cuniberti, *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Milano, Giuffré, 2008, p. 227

88 Cassano, Scorzà, Vaciago, *Diritto dell’internet*, Padova, Cedam, 2013, p. 18

89 Cassano, Scorzà, Vaciago, *Diritto dell’internet*, Padova, Cedam, 2013, p. 18

## Capitolo 3

### 3.1 Documenti Europei sulla libertà di informazione

Per quel che riguarda il diritto comunitario, la nascita delle prime Comunità europee ha dato vita ad un apparato organizzativo producente norme con efficacia diretta negli ordinamenti degli Stati membri, prevalendo, almeno in linea di principio, sulle fonti interne contrastanti. La qualità e la quantità di questo diritto hanno conosciuto un notevole aumento con la nascita dell'Unione Europea a seguito del Trattato di Maastricht del febbraio 1992.<sup>90</sup>

Nell'ambito dell'Unione Europea gli strumenti di protezione dei diritti e delle libertà della persona, adottati a partire dal 1949 con la nascita del Consiglio d'Europa, sono stati di vario genere e natura.<sup>91</sup> Con la Convenzione di Roma del 1950 venne enfatizzata l'importanza della libertà di informazione in quanto “*pierre angulaire des principes de la démocratie et des droits de l'homme protégés par la Convention*”.

È nella Comunità Europea infatti che la libertà di informazione viene tutelata sulla base di una serie di criteri importanti. Primo tra questi è il criterio generale secondo il quale la libera circolazione delle informazioni è un presupposto fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Influenzato da questo vi è anche l'aspetto economico, che non può esimersi dal basare le proprie attività anche sulla circolazione delle informazioni.

La libertà di informazione è considerata nelle azioni programmate che si possono ritrovare nel Titolo III del TCE quali: la promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico; l'incentivazione della creazione e dello sviluppo di reti trans-europee, che prevedono peraltro la realizzazione di reti europee di telecomunicazione; l'azione finalizzata ad un istruzione e ad una formazione di qualità ed al pieno sviluppo delle

---

90 Marco Marsili, *Libertà di pensiero*, Milano, Mimesis, 2011, p. 173

91 Parisi, Rinoldi, *Profili di diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, Napoli, Editoria Scientifica, 2007, p.46

culture degli Stati membri e l'associazione dei Paesi e territori d'oltremare, intesa a incrementare gli scambi e proseguire insieme nello sforzo di sviluppo economico e sociale.<sup>92</sup>

### 3.2 Trattato di Amsterdam

Il trattato di Amsterdam, redatto nel 1997, è uno dei Trattati fondamentali dell'Unione Europea che introduce un nuovo carattere alle istituzioni e agli organi europei in termini di diritto all'informazione: il carattere della trasparenza.

La trasparenza viene infatti “costituzionalizzata” con l'articolo 255 del Trattato che prevede:

*“Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3.*

*I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 entro due anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam.*

*Ciascuna delle suddette istituzioni definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti”.*<sup>93</sup>

La previsione esplicita di un diritto secondario all'informazione, inteso come diritto di accesso ai documenti e previsto a favore delle persone fisiche e giuridiche nei confronti delle istituzioni comunitarie, è sicuramente il risultato di una evoluzione della tutela dei diritti fondamentali, avvenuta sia a livello della comunità internazionale universale e delle sue espressioni organizzative a livello regionale, soprattutto europeo, sia degli

92 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 58

93 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12002E255:IT:HTML>

Stati nazionali, secondo le rispettive tradizioni giuridiche.<sup>94</sup>

È necessario ricordare però che l'articolo in considerazione non è del tutto nuovo in materia di accesso ai documenti, esso è andato ad integrare precedenti decisioni del Consiglio e della Commissione. L'articolo 255 CE ha contribuito all'aumento delle richieste di consultazione, pur rimanendo queste in numero ridotto e soprattutto provenienti da parte di un pubblico specializzato come autorità pubbliche, rappresentanti del mondo accademico.

Altro elemento importante di questo articolo è il suo potere di conferire una tutela privata di tipo politico-amministrativo oltre che ridurre la segretezza che ha sempre caratterizzato l'attività del Consiglio.

Le critiche che sono state spesso rivolte a questa norma del Trattato riguardavano la ristrettezza del diritto che andava a tutelare, intesa nella possibilità di richiedere l'accesso ai documenti solo per quanto riguardava i testi redatti dalle tre istituzioni. Il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso ai documenti 1049/2001, ha dichiarato che la libertà di accesso ai documenti non deve intendersi solo per le tre istituzioni ma anche a tutte le agenzie create da quelle istituzioni.

Per sottolineare il cambiamento di rotta che si è avuto con il Trattato di Amsterdam è utile riportare la dichiarazione del Parlamento Europeo a riguardo di una sentenza che vedeva i Paesi Bassi protagonisti davanti alla Corte. Il Parlamento ha sostenuto che il dovere di trasparenza delle istituzioni comunitarie nell'attività legislativa ed il corrispondente diritto all'informazione, di cui l'accesso ai documenti rappresenta il corollario, costituirebbe un principio generale comune alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, riconosciuto anche dal diritto comunitario e da diversi trattati internazionali, come uno dei diritti fondamentali dell'uomo.<sup>95</sup>

---

94 Maria Migliazza, *Il diritto all'informazione nell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2002, p.9

95 Maria Migliazza, *Il diritto all'informazione nell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2002, p.76

### 3.3 La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

Il documento più recente e importante nel campo della libertà di manifestazione del pensiero è senza dubbio la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, denominata anche Carta di Nizza. Tale Carta fu redatta dal Consiglio Europeo di Colonia nel giugno 1999 e modificata e approvata definitivamente nel dicembre del 2000.

Nel preambolo della Carta si fa richiamo a tre ordini di fonti: le tradizioni costituzionali comuni, la Convenzione Europea e la giurisprudenza delle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo. Per ora le disposizioni si applicano solo alle istituzioni, agli Stati e agli organi dell'Unione ma la sua interpretazione è in divenire e ciò si può notare dai continui riferimenti alla Carta da parte delle Corti Costituzionali europee, che ormai la considerano parte di un patrimonio costituzionale comune.<sup>96</sup>

La Carta di Nizza si focalizza sulla libertà di informazione nell'articolo 11 che si intitola, per l'appunto, “Libertà di espressione e d'informazione” e che recita:

*“Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.*

*La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati”.*

Per analizzare adeguatamente questo articolo è necessario soffermarsi innanzitutto sulla differenziazione che viene effettuata tra la libertà di pensiero e la libertà di espressione e di informazione. L'attività del pensare viene cioè considerata preliminare a quella di esprimere le proprie idee e ai diritti di informare e di essere informati. Solo se i processi di interiorizzazione degli stimoli esterni, le attività cognitive e l'elaborazione personale avvengono al riparo da indebite ingerenze di altri soggetti, l'esternalizzazione delle opinioni e la manifestazione delle idee potranno risultare altrettanto libere e garantite nella loro pienezza.<sup>97</sup>

---

96 Marco Marsili, *Libertà di pensiero*, Milano, Mimesis, 2011, p. 183

97 Ruben Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011, p.7

Altro elemento che risulta di fondamentale importanza è l'estensione di questa libertà anche durante il processo di raccolta delle informazioni, in quanto esso non è altro che il presupposto per la costruzione di un'opinione matura e consapevole. Correlato a ciò è l'articolo 42 della Carta intitolato “Diritto d'accesso ai documenti” che sostiene che:

*“qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione”.*

Questi principi sono stati ripresi e riaffermati, come abbiamo spiegato precedentemente, all'interno del Regolamento CE n. 1049/2001 del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione: in questo documento non solo si definiscono principi, condizioni e limitazioni che disciplinano il diritto d'accesso ma anche una serie di obblighi, per ciascuna istituzione, tra cui quello di adottare i provvedimenti necessari per informare il pubblico dei diritti di cui gode.<sup>98</sup>

### **3.4 Libro Bianco su una politica europea di comunicazione**

Altro documento importante da analizzare per quanto riguarda l'attenzione riservata all'informazione da parte dell'Unione Europea è il Libro Bianco intitolato “*Una Politica Europea di Comunicazione*”, redatto a Bruxelles il 1 febbraio 2006.

Nella parte iniziale del documento si legge: “[...] l'Unione europea si è trasformata negli anni, ha dovuto affrontare una gran varietà di compiti che toccano da vicino, sia pure in modi molto diversi, le vite dei cittadini. Ma la comunicazione dell'Europa con i suoi cittadini non è riuscita a stare al passo. [...] La comunicazione è un processo a due sensi, ed è fondamentale in una democrazia sana. La democrazia può prosperare solo se i cittadini sanno cosa sta succedendo e possono parteciparvi attivamente.”<sup>99</sup>

---

98 Ruben Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011, p.8

99 [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_it.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_it.pdf)

L'intento del Libro Bianco è quello di sottolineare la necessità per i cittadini di avere un'informazione corretta e completa; partendo da questo presupposto, nel Libro si traccia un percorso da parte della Commissione per una collaborazione tra istituzioni europee e mondo dei media per sfruttare il potenziale delle nuove tecnologie mettendolo al servizio di una comunicazione sempre più efficace e democratica.<sup>100</sup>

Questo progetto dell'Unione Europea è divisibile in due parti: nella prima parte si analizza la modalità attraverso cui la Commissione intende sviluppare la politica di comunicazione dell'Unione Europea e quali potranno essere gli obiettivi a lungo termine; nella seconda parte invece si individuano i settori per la consultazione e le azioni future.

Per quanto riguarda la prima parte la Commissione europea propone un approccio nuovo “*da una comunicazione basata sulle istituzioni a una basata sui cittadini, da un approccio incentrato su Bruxelles a un approccio più decentrato*”.

Ciò detto, quindi, per promuovere una politica di comunicazione le istituzioni europee dovranno creare forum e canali digitali disponibili per la sfera pubblica.

Le varie attività che saranno avviate avranno tre principali obiettivi<sup>101</sup>:

- lo sviluppo dell'educazione civica, necessaria per la crescita della consapevolezza politica dei cittadini. Tale sviluppo dovrà essere implementato tramite l'utilizzo di strumenti come Internet che renderebbero più semplice e veloce l'accesso e la partecipazione al dibattito. Questo punto è molto importante specialmente per quanto riguarda minoranze sociali che in caso contrario resterebbero emarginati dalla sfera pubblica-politica;
- Incrementare la comunicazione tra i cittadini creando un Forum su cui è possibile discutere su varie tematiche europee;
- Adottare il programma “*Cittadini per l'Europa*” che offrirebbe un nuovo strumento per la comunicazione pubblica e che darebbe voce ai cittadini nelle questioni di governo europeo, rinvigorendo i dibattiti pubblici e quindi il sentimento di appartenenza alla comunità europea<sup>102</sup>;

---

100Ruben Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011, p.8

101[http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_it.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_it.pdf)

102Un esempio di queste azioni europee è stata quella del progetto Erasmus che è riuscito a collegare

- Ridurre nettamente le distanze tra l'Europa e i suoi cittadini cercando di mantenere i collegamenti con le pubbliche autorità, dal livello locale a quello europeo. Le istituzioni europee stanno cercando concretamente di fare ciò: la Commissione europea, tra le molte iniziative, ha cercato di semplificare le procedure di accesso e consultazione delle iniziative europee.

L'Europa si è dunque sempre mossa per la tutela di questa libertà fondamentale, e anche successivamente alla firma e alla partecipazione a Carte e Convenzioni internazionali, continua negli anni a promuovere nuovi progetti.

Tra i più recenti si ritiene necessario ricordare il progetto intitolato “*European Initiative for Media Plurism*”, progetto che promuove la tutela, da parte delle istituzioni europee, di un'informazione indipendente e pluralista così come sancito dalla Carta Europea dei Diritti dell'Uomo.

*European Initiative for Media Pluralism* nasce dalla presa di coscienza che l'Europa stia vivendo anni durante i quali la libertà e il pluralismo dell'informazione è sotto attacco<sup>103</sup>; questa situazione, questa minaccia dei diritti frena fortemente l'esercizio della cittadinanza europea. Il rappresentante italiano dell'iniziativa, Lorenzo Marsili, ha dichiarato “*Fino ad oggi le istituzioni europee sono rimaste immobili di fronte alla continua violazione della libertà d'informazione in diversi paesi, a cominciare da Italia e Ungheria. Con questa iniziativa chiediamo un'Europa che sanzioni non solo i deficit di bilancio, ma anche e soprattutto i deficit di democrazia e libertà*”.<sup>104</sup>

Questo progetto coinvolge più di cento associazioni e organizzazioni europee e nazionali e ha guadagnato il consenso di testate giornalistiche importanti oltre che l'appoggio di eminenti personalità nel mondo della cultura, dello spettacolo e della

---

circa 150.000 studenti. Il loro sito internet ha permesso la creazione di una piattaforma per la diffusione di notizie riguardanti attività e per la promozione di dibattiti di vasta portata su tematiche europee.

103L'Italia per troppo tempo è stata un esempio negativo, con un servizio pubblico radiotelevisivo assoggettato alla politica, oltre alla commistione del potere economico, politico e mediatico consentita per legge, legittimando così un conflitto d'interesse senza pari al mondo. Il peggioramento della normativa nel nostro paese è stato seguito poi da mosse restrittive anche in altri Stati, come Ungheria, Bulgaria e Romania.

Anche in un paese con un sistema mediatico maturo come la Gran Bretagna, le inchieste in corso sul gruppo Murdoch stanno dimostrando come è la democrazia a soffrire in situazione di concentrazione eccessiva dei media.

104 <http://www.euroalter.com/european-initiative-for-media-pluralism/>

politica. L'iniziativa prevede che si tengano diverse conferenze in tutta Europa e nel Parlamento europeo, la creazione di un *Civil Society European Media Council*, e una campagna rivolta alla sensibilizzazione per le istituzioni europee.

Gli obiettivi a lungo termine che si propone questo nuovo progetto sono riassumibili in tre punti:

- Stabilire una coalizione europea che abbia come comune denominatore il pluralismo dei media. Niente del genere esiste attualmente, e la creazione di un tale Consiglio sarebbe un significativo passo avanti nella promozione della libertà dei media a livello europeo per fornire un supporto continuo ai progressi e per tutelare il pluralismo dei media a livello delle istituzioni europee.
- Portare a un sostanziale miglioramento della legislazione in materia di pluralismo dei media e di libertà attraverso una campagna all'interno del Parlamento europeo insieme ad un possibile avvio di un'iniziativa dei cittadini europei da indirizzare direttamente alla Commissione europea. La legislazione dell'UE, entro attuali competenze, necessita di essere migliorata attraverso: a) l'attuazione di proprio controllo sul pluralismo dei media da parte della Commissione europea, nel quale si trovino indicatori chiari contro per minacce verso quest'ultimo; b) la definizione di una normativa antitrust più chiara ed efficace a livello di UE in materia di concentrazione dei media e della pubblicità.
- La sensibilizzazione della dimensione europea della difesa della libertà di stampa, e lo sviluppo di una piattaforma transnazionale comune che vada oltre le competenze dell'Unione europea già esistenti.

Come possiamo notare da ciò che si è appena analizzato, si rileva facilmente come necessaria sia diventata la collaborazione fra i mezzi di comunicazione. Essi hanno allargato la loro influenza a tutta la politica europea. Per agevolare il rapporto tra Europa e Mass Media le istituzioni hanno creato il progetto “*Europa via Satellite*” che avrebbe il fine ultimo di aumentare la diffusione delle notizie riguardanti l'Europa.

Si deve quindi riflettere sulle nuove tecnologie; anche in questo campo però è necessaria una politica specifica anche nel caso in cui l'Europa voglia utilizzare a pieno Internet. Un esempio di ciò è il progetto “*i2010*” che ha il fine di promuovere la società

dell'informazione eliminando anche il digital divide.

Tutti questi programmi europei sono stati creati con l'intenzione di coinvolgere maggiormente i media nella comunicazione sull'Europa, per mostrare quello che è il loro potenziale; ciò però potrà avvenire solo attivando precise metodologie<sup>105</sup>:

- le politiche europee dovrebbero incoraggiare le istituzioni regionali, nazionali e europee ad aumentare le informazioni dirette ai media;
- aumentare la collaborazione con gli emittenti radio-televisivi;
- usufruire delle nuove tecnologie.

Il Libro Bianco è stata l'ennesima dimostrazione della volontà dell'Unione Europea di collaborare nel tentativo di migliore e rendere necessario il rapporto che le istituzioni europee hanno con i mezzi di comunicazione e la loro attenzione verso la tutela alla libertà di informazione.

---

105 [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_it.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_it.pdf)

## Capitolo 4

### 4.1 La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo è stata redatta a Roma il 4 novembre 1950 ed è entrata in vigore il 3 settembre 1953. Essa rappresenta il primo importante trattato di carattere generale in materia di tutela dei diritti umani in quanto è il solo a prevedere una garanzia interamente giurisdizionale.

L'articolo 59 della CEDU afferma: *“la presente Convenzione è aperta alla firma dei Membri del Consiglio d'Europa [...]. Le ratifiche saranno depositate presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa”*; solo gli Stati membri del Consiglio d'Europa possono diventare parti contraenti permettendo quindi che, anche nei loro confronti, venga svolto un lavoro di controllo sulla democraticità dei loro Paesi e sulla reale presenza dei valori fondanti l'Organizzazione di Strasburgo.

Se inizialmente gli Stati che entravano a far parte del Consiglio d'Europa dovevano ratificare la CEDU, adesso il sistema è molto diverso: l'adesione alla Convenzione risulta attualmente un imperativo per gli Stati membri del Consiglio.

#### 4.1.1 Il Consiglio d'Europa

Prima di andare ad analizzare nel dettaglio la CEDU, si ritiene necessario fare un piccolo passo indietro e tornare al 1949 con il Consiglio d'Europa.<sup>106</sup> Il Consiglio

---

<sup>106</sup> Il Consiglio d'Europa è stato istituito con il Trattato di Londra il 5 maggio 1949, attualmente conta 47 membri. Lo strumento principale di tale organizzazione è quello di favorire la stipulazione di accordi e convenzioni internazionali tra gli Stati membri nonostante le iniziative non siano vincolanti ma debbano essere ratificate dagli Stati membri.

d'Europa è un'organizzazione regionale, con sede a Strasburgo, senza eguali al mondo, che si è prefissata l'obiettivo di *“Achieve a greater unity between its members”* allo scopo di favorire il progresso economico e sociale degli Stati membri e nello stesso tempo di salvaguardare e promuovere idee e principi comuni e di tutelare i diritti fondamentali.<sup>107</sup>

Dallo statuto dell'organizzazione si evince che il metodo attraverso il quale l'organizzazione vuole conseguire i propri obiettivi è quello della collaborazione intergovernativa: *“Questo scopo sarà perseguito dagli organi del Consiglio mediante l'esame delle questioni d'interesse comune, la conclusione di accordi e lo stabilimento di un'opera comune nel campo economico, sociale, culturale, scientifico, giuridico e amministrativo e mediante la tutela e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”*.<sup>108</sup>

Gli ambiti d'azione all'interno dei quali può svilupparsi l'azione di tale organizzazione sono quelli previsti ed elencati precedentemente nel primo articolo dello Statuto, ossia economia, società, cultura, scienza, diritto e amministrazione. Gli organi previsti dallo statuto, che lavorano all'interno del Consiglio d'Europa sono: il Comitato dei Ministri e l'Assemblea Parlamentare.

Il Comitato dei Ministri è composto dai ministri degli affari esteri degli Stati membri e rappresenta l'istanza decisionale; mentre l'Assemblea Parlamentare rappresenta le forze politiche dei parlamenti degli Stati membri e promuove l'estensione della cooperazione europea a tutti gli Stati democratici d'Europa.<sup>109</sup>

È l'azione congiunta di questi due organi che ha portato all'istituzione della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, ma l'idea di dotare l'organizzazione di una struttura di protezione dei diritti umani di carattere non giudiziario è stata dell'Assemblea Parlamentare.

---

107 Laura Pineschi, *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 281

108 <http://conventions.coe.int/treaty/ita/Treaties/Html/001.htm>

109 [http://leg16.camera.it/62?europa\\_estero=69](http://leg16.camera.it/62?europa_estero=69)

## 4.2 Genesi ed evoluzione della CEDU

La nascita della Convenzione Europea va collocata nel contesto del movimento per la codificazione dei diritti dell'uomo che, nel secondo dopoguerra, prende slancio dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948.<sup>110</sup>

Risulta importante sottolineare che la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo spicca tra gli altri documenti come quello più efficace ed incisivo. Nell'ambito del sistema di tutela dei diritti umani e, in particolare dell'informazione, essa rappresenta un'importante capostipite per l'Unione Europea, si pensi infatti che nei documenti redatti successivamente alla CEDU come nel Trattato e nella Carta di Nizza, ci sono continui richiami ad essa.

La Convenzione è composta attualmente da quattordici protocolli che possono essere suddivisi in due categorie: i protocolli addizionali che riguardano l'estensione dei diritti tutelati all'interno della CEDU; i protocolli di emendamento, che apportano modifiche nel meccanismo procedurale della Convenzione e che dunque coinvolgono tutti gli Stati membri.

Il compito di controllo sull'attuazione della CEDU venne inizialmente affidato alla Commissione e alla Corte europea dei diritti dell'uomo; tali organi verranno poi eliminati con il protocollo n.11 e tali funzioni saranno attribuite alla “nuova” Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

La CEDU, strumento di diritto internazionale, disciplina materie che sono normalmente di competenza dell'ordinamento interno.

Essa si distingue dagli altri trattati proprio per il suo scopo e il suo contenuto, in quanto a differenza degli altri, essa va al di là della semplice reciprocità fra gli Stati, avendo creato *obblighi oggettivi che godono di una protezione collettiva*.<sup>111</sup>

La CEDU diviene dunque uno *strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo*.<sup>112</sup>

---

110 Guido Raimondi, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 17

111 Michele de Salvia, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2001, p. 58

112 Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea integra non solo numerose norme della CEDU, ma fa esplicito riferimento all'interpretazione giurisprudenziale delle stesse da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. La CEDU è dunque un elemento di quello che si può definire il

Il testo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo enuncia una serie di libertà e di diritti che sono racchiusi all'interno del Titolo I che comprende gli articoli da 2 al 18. L'articolo 19 invece si occupa dell'istituzione della Corte Europea che, come abbiamo anticipato, è l'organo giudiziario creato per mezzo della CEDU.

Questa Convenzione incorpora solo una parte dei diritti tutelati nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, più specificatamente quelli politici e civili; ciò è avvenuto in quanto, il pensiero alla base della Convenzione, è che soltanto i diritti appartenenti a quelle categorie siano pienamente giustificabili e, dunque, suscettibili di garanzia attraverso il sistema di controllo evoluto predisposto dalla Convenzione.<sup>113</sup> Altre tipologie di diritti, più prettamente economico-sociali, sono stati inseriti attraverso Protocolli addizionali.

#### **4.2.1. La Corte Europea dei diritti dell'uomo**

La Corte europea dei diritti dell'uomo è un tribunale internazionale istituito nel 1959; esso è il principale organo del sistema europeo per la protezione dei diritti fondamentali.

L'idea, concepita al Congresso dell'Aja della creazione di una Corte, aperta al ricorso individuale di tutte le persone oggetto di potere di governo dei Paesi aderenti, alla cui giurisdizione gli Stati dovessero immediatamente assoggettarsi, dovette confrontarsi in sede di negoziato della Convenzione con le reticenze dei governi naturalmente restii a cedere parti consistenti di sovranità ad un organismo internazionale di tipo giurisdizionale, cioè controllabile dai governi.<sup>114</sup>

Si arrivò così ad un punto d'incontro che si basava sul controllare la corretta applicabilità della Convenzione tramite due organi non permanenti: la Commissione e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

---

*blocco di costituzionalità europeo* che comprende oltre alla Convenzione anche gli altri testi fondatori della cooperazione europea come il Trattato sull'Unione.

113 Laura Pineschi, *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 283

114 Guido Raimondi, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 99

L'iter prevedeva una prima fase svolta dalla Commissione nell'ambito della quale venivano accertati i fatti posti a fondamento del ricorso e si esperiva un tentativo di conciliazione. Nel caso di fallimento di questi la Commissione elaborava un rapporto sui fatti dichiarando la presenza o meno di una violazione alla Convenzione e la trasmetteva allo Stato interessato e al Comitato dei Ministri entro tre mesi dall'avvenuta violazione. Il rapporto veniva comunicato alla CEDU e se questa avesse reputato l'esistenza di un illecito avrebbe avviato le procedure dinnanzi a se. L'Iter si poteva ritenere concluso con una sentenza adeguatamente motivata. La pronuncia della Corte doveva a questo punto ritenersi definitiva e senza possibilità d'appello.<sup>115</sup> Era nell'intento di scongiurare ogni possibile privazione dei loro poteri che venne dato il compito alla Commissione e alla Corte di vegliare sulla corretta applicazione delle Convenzione.

Solo in base ad una dichiarazione facoltativa era possibile “aprire” il sistema al ricorso individuale, esclusivamente nei confronti degli Stati contraenti che lo effettuavano.<sup>116</sup> Tale iniziativa trovò iniziali resistenze da parte degli Stati, i quali, autorizzando il ricorso individuale, avrebbero ceduto parte della loro sovranità ad un organo internazionale.

Il protocollo n. 11 ha modificato l'iter.

#### **4.2.2 Protocollo 11**

Come abbiamo anticipato precedentemente, dalla ratifica della Convenzione Europea dei Diritti Umani, sono entrati in vigore una serie di protocolli tra cui il protocollo 11, firmato a Strasburgo l'11 maggio 1994 ed entrato in vigore il 1 novembre 1998, che ha delineato le linee fondamentali della “nuova” Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

In seguito alle modifiche la Corte di Strasburgo ha eliminato la prima Corte e la Commissione, diventando permanente conseguentemente all'aver ereditato non solo le

---

115 Michele de Salvia, *Compendium della Cedu*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000, pp. 285-286

116 Guido Raimondi, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 100

funzioni degli organi che ha sostituito, ma anche quelle prettamente decisionali del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.<sup>117</sup> I giudici dell'attuale Corte sono venti come gli Stati membri, essi risiedono a Strasburgo ed esercitano le loro funzioni a tempo pieno, il che costituisce una garanzia di ancora maggiore efficacia e continuità dell'attività giudiziaria.<sup>118</sup> Il potere della Corte è dunque aumentato, tanto che le sue sentenze possono spingersi fino ad imporre allo Stato l'obbligo di modificare la propria legislazione interna. Per ciò che concerne la composizione con la quale la Corte svolge i suoi compiti, si deve fare una suddivisione in tre organi di giudizio con competenze diverse: il Comitato composto da tre giudici, la Camera composta di sette giudici e la Grande Camera composta di diciassette giudici.<sup>119</sup>

Ogni giudice viene eletto dall'Assemblea Parlamentare con voto di maggioranza e, per garantire ricambio in seno alla Corte il mandato di metà dei giudici eletti durante la prima tornata ha durata triennale; inoltre i giudici non sono legati da alcun titolo di rappresentanza con lo Stato da cui provengono sulla base dei principi di autonomia e imparzialità. L'articolo 21 della Convenzione infatti recita:

*"I giudici devono godere della più alta considerazione morale e possedere i requisiti per l'esercizio delle più alte funzioni giudiziarie o essere dei giureconsulti di riconosciuta competenza.*

*I giudici si siedono alla Corte a titolo individuale".*

È sulla base di quello che abbiamo detto ora che molti critici hanno affermato che “*[...] il segreto del successo del sistema di Strasburgo non sta tanto, quindi, nella perfezione del catalogo dei diritti protetti, quanto piuttosto nell'originalità e nella incisività delle procedure di verifica della corretta osservanza da parte degli Stati contraenti degli obblighi assunti con la Convenzione ed i protocolli, procedure al centro delle quali sta oggi, dopo la riforma del 1994, un organo pienamente giurisdizionale [...]”*.<sup>120</sup>

117 Al Comitato dei Ministri rimane dunque la sola funzione di controllo della corretta esecuzione delle sentenze della corte sulla base dell'articolo 46 della Convenzione, il quale afferma: *Le Alte Parti Contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione.*

118 Michele de Salvia, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2001, p. 129

119 Guido Raimondi, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 113-116

120 Guido Raimondi, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Napoli,

All'interno della Corte, poi, viene nominato un Presidente, due vice-presidenti e viene adottato un Regolamento che andrà a regolamentare le funzioni della Corte.

Il sistema giuridico presentato dalla Convenzione, prima del protocollo del 1994, appariva inadeguato nei confronti di un'appropriata tutela dei diritti individuali, ciò soprattutto sulla base di due elementi: la parzialità del controllo giurisdizionale e della debolezza della figura dell'individuo, soprattutto in confronto alla posizione favorevole degli Stati.

Per riempire queste lacune il Protocollo 11 ha modificato radicalmente il sistema di controllo e l'ambito del ricorso individuale.

#### **4.2.2.1 Protocollo n.14**

Una volta entrato in vigore il Protocollo n.11 la Corte si interrogò sulla possibilità che essa avrebbe avuto di occuparsi di tutti i casi di ricorsi individuali provenienti dagli Stati membri; ciò indusse gli organi di controllo europei a una riflessione tendente a trovare soluzioni che a breve termine avrebbero dato respiro alla Corte e a lungo termine che avrebbero garantito il servizio. Tale riflessione si concluse con la creazione del Protocollo n.14, firmato a Strasburgo il 13 maggio 2004 ed entrato in vigore il 1 giugno 2010 a seguito della firma da parte della Russia.

Lo scopo che si era prefissato il Protocollo n.11 era quello di velocizzare l'iter ritenuto troppo lento nell'analisi del caso e nel raggiungimento di una decisione. Sulla base di ciò, gli obiettivi che si sono prefissati nel Protocollo n.14 sono principalmente tre: a) rendere più efficiente il meccanismo di filtro, per i ricorsi; b) della Corte per permettere una più rapida conclusione dei casi; b) un nuovo criterio di ricezione di quei casi non definiti rilevanti; c) gestione degli affari ripetitivi.

Per quanto riguarda il primo punto ossia il sistema di filtraggio della Corte, esso viene aumentato affidando il caso non più a tre ma ad un solo giudice. Egli avrà lo scopo di analizzare i casi e capire quali sono rilevanti e devono essere presentati di fronte alla

---

Editoriale Scientifica, 2008, p. 98

Corte e quali no.

Per ciò che invece concerne i criteri di approvazione, il Protocollo inserisce un nuovo criterio, per il quale la Corte di Strasburgo non accetterebbe quei casi di ricorso provenienti da individui che non abbiano subito svantaggi rilevanti. La formulazione della norma tende ad evitare l'esclusione di affari che non siano stati debitamente esaminati da un tribunale interno.<sup>121</sup>

Infine l'ultimo cambiamento apportato prevede modifiche nella gestione dei ricorsi che vengono considerati ripetitivi. Questi possono essere giudicati da una commissione di tre giudici, anziché sette, a seguito di una procedura sommaria e semplificata.

Altro punto su cui dobbiamo soffermarci, per capire meglio l'entità dei cambiamenti che sono stati apportati, è quello riguardante l'efficacia delle sentenze della Corte europea. Viene attribuito al Comitato dei Ministri il potere, previa una decisione adottata alla maggioranza di due terzi degli aventi diritto al voto, di iniziare una procedura dinanzi alla Gran Camera della Corte nei confronti di uno Stato contraente che rifiuti di conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte in un caso nel quale esso sia parte, dopo aver messo in mora tale Stato. La Corte sarà chiamata a pronunciarsi sulla questione se lo Stato parte interessato abbia o meno rispettato gli obblighi derivanti dall'articolo 46, comma 1, della Convenzione che afferma: “*Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti*”.<sup>122</sup>

#### 4.2.3 Il ricorso individuale

A differenza di quanto accade in altri trattati in materia di tutela dei diritti umani, il ricorso dinanzi alla Corte è consentito non solo alle persone fisiche, ma anche a quelle giuridiche e ad altre formazioni sociali pur non dotate di personalità in base

---

121 Guido Raimondi, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 128

122 Guido Raimondi, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 130

all'ordinamento interno, quali un partito politico o un sindacato.<sup>123</sup>

Il tema del ricorso individuale si ritrova nella CEDU all'articolo 34, che recita:

*“La corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione e nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto”.*

Ciò che è importante specificare è che il ricorso individuale contro uno Stato non è riservato solo ai cittadini di quello Stato, e nemmeno solo a quelli dei Paesi facenti parte della Convenzione, ma è aperto a tutti, quindi anche ai cittadini di Stati non Membri e agli apolidi.<sup>124</sup>

Per il singolo individuo vige quello che viene definito il “*victim requirement*”, ossia la possibilità per la persona di richiedere l'intervento della Corte solo qualora esso si sia sentito vittima<sup>125</sup> in prima persona anche se, su questo punto, la Corte di Strasburgo ha avviato un'interpretazione abbastanza estensiva.<sup>126</sup> Possono, infatti, sporgere denuncia alla Corte anche coloro che hanno un legame forte con la vittima come può essere il caso di un genitore con il figlio.

Ultima precisazione che si deve fare per quanto riguarda la condizione di vittima è che tale status si “acquisisce” non solo nel momento in cui vi è stata la concreta violazione, ma bensì anche quando questa situazione sia potenziale.

Per una maggiore comprensione di come funziona il ricorso individuale si ritiene

---

123 Laura Pineschi, *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 293-294

124 Bartole, Conforti, Raimondi, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001, p. 562

125 In questo contesto, la giurisprudenza europea ha precisato che la nozione di vittima, indispensabile per la ricevibilità del ricorso, deve permanere durante tutto il corso della procedura, pena il rigetto del ricorso. Ciò può verificarsi allorché le autorità nazionali del Paese convenuto abbiano provveduto a ripararla. Bartole, Conforti, Raimondi, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001, p. 566

126 In alcuni casi, però, la Corte di Strasburgo ha ammesso il ricorso di singoli che si erano appellati nonostante la violazione non li colpisce in prima persona. Un esempio è il caso di Brüggemann e Scheuten dove la Commissione ha ritenuto che queste due donne potevano ritenersi vittime di una legge tedesca che regolava l'interruzione di gravidanza, nonostante non fossero incinte, né si fossero viste negare l'accesso all'interruzione di gravidanza. Esse si appellaron sulla base del principio di non ingerenza nelle loro vite private sulla base dell'articolo 8 della Convenzione. Laura Pineschi, *Op. Cit.*, p. 294

interessante riportare quelli che sono i passaggi dell'iter in Italia. Innanzitutto il caso può arrivare alla Corte di Strasburgo solo in seguito ad una pronuncia della Cassazione; tale passaggio viene mantenuto per due motivazioni: per garantire il rispetto del diritto nazionale e per permettere allo Stato di rimediare alla violazione prima che il caso passi in mano ad un organo di controllo internazionale. Una volta che il ricorso arriva alla Corte, esso viene affidato ad una sezione all'interno della quale il giudice relatore designato afferma la necessità o meno di presentare il caso ad un comitato composto da tre membri o da una camera. In qualunque stadio del procedimento le camere possono rimettere un caso alla Grande Camera quando esso sollevi una grande questione relativa all'interpretazione delle Convenzione oppure nel caso in cui la soluzione al problema vada a contrastare con una sentenza precedente.<sup>127</sup> La sentenza della Corte, nonostante il carattere dichiarativo, e non potendo dunque emettere giudizi diretti sugli ordinamenti interni, impone comunque una serie di obblighi per l'eliminazione di quei comportamenti e quelle misure che avevano causato la violazione.

L'interesse che la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ha rivolto all'individuo è stata la chiave di volta per il suo successo, in caso contrario essa sarebbe stata relegata in un angolo nella realtà europea.

### **4.3 Articolo 10: la libertà di espressione**

La libertà di espressione è stata riconosciuta e garantita a livello internazionale da Convenzioni e Patti che hanno contribuito, nel tempo, a rafforzare la tutela dei diritti fondamentali della persona; la garanzia della libertà di espressione è dunque parte di quel processo di democratizzazione che è diventato il fine ultimo a cui devono tendere le società contemporanee.<sup>128</sup>

La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo affronta il tema della libertà di espressione all'articolo 10. La modalità con la quale viene esposto l'articolo di cui ci

127 Parisi, Rinolfi, *Profili di diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, Napoli, Editoria Scientifica, 2003, p. 64

128 Defilippi, Bosi, Harvey, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, p. 405

occupiamo ha permesso alla Corte di Strasburgo di circoscrivere quella serie di concetti e di tipologie che possono essere fatti rientrare all'intero della libertà di espressione. Per tali ragioni la libertà di espressione includerà forme di espressione politica e artistica (dall'arte alla poesia, alla cinematografia e così via) indipendentemente dal mezzo di informazione che andrà a veicolare quella tipologia di informazione. Detto ciò, una particolare attenzione è stata riservata da una parte alla libertà di informazione, definita dalla Corte come il “cane da guardia” di un sistema politico, e dall'altra all'organo della stampa, da sempre considerato il mezzo di comunicazione che maggiormente ha influito sulla creazione di idee di interesse pubblico e dunque sulla partecipazione politica.

L'articolo afferma:

*“Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre ad un regime di autorizzazione le imprese di radio-diffusione, cinematografie o televisione.*

*L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario”.*

Questo articolo, nell'ambito del sistema CEDU, condiziona l'esercizio degli altri diritti e libertà in quanto, come ha affermato la Corte europea: *“La libertà di espressione, consacrata dal paragrafo 1 dell'articolo 10, costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica, una delle condizioni di base del suo progresso. Sotto riserva del paragrafo 2 dell'articolo 10, non vale solo per le informazioni o idee accolte con favore o considerate inoffensive o indifferenti, ma anche per quelle che urtano, scioccano o inquietano; così vogliono il pluralismo, la tolleranza e lo spirito di apertura, senza i quali non vi è società democratica”*.<sup>129</sup>

---

129 Michele de Salvia, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica,

Possiamo iniziare l'analisi soffermandoci sulle prime parole dell'articolo, che afferma che la libertà di esprimersi liberamente viene testualmente conferita ad “*ogni persona*”; la Convenzione conferisce, quindi, ad ogni singolo individuo il diritto di vedersi tutelati gli articoli che compongono il Titolo I. Analizzando nello specifico questo articolo, la formula “*ad ogni persona*” viene attribuita alle persone giuridiche oltre che a quelle fisiche.<sup>130</sup> Non vi è dunque nessuna possibilità di ingerenza da parte dello Stato.

Andando avanti nell'analisi si può notare inoltre come il primo comma dell'articolo segua l'intento di tutelare la libertà di espressione nella sua accezione più ampia e completa. Essa viene intesa come la facoltà di manifestare e comunicare liberamente le proprie idee e le proprie opinioni assieme alle informazioni. Questi vari elementi, in cui si declina la libertà d'espressione, per essere tutelati dall'articolo in questione non abbisognano di caratteristiche particolari e non devono necessariamente avere una certa rilevanza o un valore riconosciuto dalla società, poiché è tutelata: “*ogni forma di comunicazione di opinioni e idee, sempre che siano rispettati taluni principi fondamentali, ad esempio di tolleranza e di rispetto della dignità della persona umana*”.<sup>131</sup>

Nel secondo comma si va a trattare l'ambito delle restrizioni e dei limiti; esso ha apportato molte modifiche rispetto alle Carte precedenti: un elemento che non era presente nella Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo e che, dopo la stesura della CEDU, è stato inserito nei successivi strumenti internazionali, è rappresentato dalle indicazioni, contenute nella seconda parte dell'articolo, riguardanti i limiti previsti per l'esercizio delle libertà in questione.<sup>132</sup> L'incipit del secondo comma ha lo scopo di

---

2001, p. 239

130 Per maggior chiarezza, si riporta il caso dell'*Autronic AG c. Suisse*: le autorità svizzere si erano rifiutate di autorizzare una società privata a ricevere e diffondere attraverso un'antenna parabolica programmi televisivi non codificati provenienti dal satellite sovietico di telecomunicazione G-Horizont in quanto negavano che il ricorrente potesse ritenersi titolare del diritto alla libertà d'espressione previsto dalla CEDU, dal momento che l'esercizio di tale libertà, con fini commerciali, dovrebbe considerarsi far parte della libertà economica e d'impresa che non sono contemplate nella CEDU. La sentenza della Corte ha affermò che non sarebbe stato ne lo status giuridico della società, né la natura commerciale delle sue attività a privarla dal beneficiare dell'articolo 10. Inoltre in questo caso particolare, la decisione della Corte era supportata anche dal fatto che il suddetto articolo andasse a tutelare anche i mezzi di comunicazione senza alcuna distinzione per le emittenti che esplicassero attività di carattere commerciale. Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 119-120

131 Michele de Salvia, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2001, p. 240

132 Bartole, Conforti, Raimondi, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti*

spiegare come l'esercizio di questa libertà sia determinato da una serie di “*doveri e responsabilità*”; ciò ha lo scopo di mostrare come il godimento di questo diritto possa essere soggetto a restrizioni che analizzeremo successivamente.

Nel primo comma viene affrontata, dunque, la libertà che si vuole tutelare, mentre nel secondo le restrizioni apportate dallo Stato. Per capire meglio l'articolo è utile analizzarlo dettagliatamente.

#### **4.3.1 Libertà di opinione e Libertà d'informazione**

Si può proseguire l'analisi dell'articolo 10, focalizzando l'attenzione su un punto importante: la differenziazione tra la libertà di opinione e la libertà di informazione. La necessità di tale suddivisione proviene dallo stesso articolo 10 che sostiene “[...]Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera [...]”.

Il problema che nasce da questa affermazione riguarda la difficoltà che si è riscontrata a delineare la differenza tra le due libertà in modo netto.<sup>133</sup>

Premesso ciò si può comunque fare una distinzione tra i due concetti, per cui, la libertà di opinione viene definita come l'interpretazione soggettiva, un giudizio che viene dato di una notizia o di un fatto, ed essendo un pensiero soggettivo essa non deve avere limitazioni esterne, tranne quelle previste dall'ordinamento giuridico; la libertà di informazione riguarda, invece, un'attività volta a diffondere idee e informazioni in un rapporto che coinvolge una pluralità di soggetti e in quest'attività dovrebbe prevalere una maggiore obiettività. Essendo quest'ultima un elemento di fondamentale importanza per la creazione di un'opinione pubblica, essa deve rispettare una serie di criteri più rigidi.

---

*dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001, p. 339

133 Il dibattito dottrinale non ha raggiunto un punto d'accordo sull'individuazione dei confini tra libertà d'opinione e libertà d'informazione, anche perché essa dipende da una ricerca che precede l'analisi giuridica e che si concretizza nell'ammettere o meno la possibilità empirica di una netta distinzione tra opinione e informazione. Zaccaria, Bianchi, Valastro, *Materiali per un corso sulla libertà di informazione e di comunicazione*, Padova, Cedam, 1996, p. 13

Nello specifico ambito dell'attività informativa posta in essere dai mezzi di comunicazione di massa il problema della distinzione tra opinione e informazione acquista dimensioni ancora più importanti; è infatti difficile comunicare notizie tenendo separata l'esposizione dei fatti dal commento, espressione della libertà di opinione. Il compito dei mezzi di comunicazione, dunque in questo caso, non è solo quello di trasmettere notizie, ma anche di diffondere idee ed opinioni, dunque esprimere giudizi di valore.<sup>134</sup>

Dopo aver spiegato la difficoltà di individuare criteri che permettano di differenziare chiaramente questi due concetti è utile fare ricorso alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani per chiarire quale possa essere la nozione di opinione e quale quella di informazione.

Il primo caso, che si ritiene importante ai nostri fini, è quello di *Lingens contro Austria*<sup>135</sup> del 1986. In seguito alle elezioni politiche il presidente di un centro ebraico di documentazione accusò il Presidente del partito Liberale di aver collaborato con le SS. Le accuse si rivelarono tra l'altro veritieri, ma nonostante questo l'associazione ebraica venne additata, da parte del Primo ministro uscente, come un'associazione mafiosa. Il giornalista Lingens, venuto a conoscenza dell'accaduto, scrisse un articolo nel quale mostrava il suo disappunto nei confronti di ciò che era successo, definendo l'ex Primo Ministro “*immorale, indegno e opportunista*”. Il Presidente del Partito Liberale portò di fronte alla Corte regionale di Vienna il giornalista, che venne accusato di diffamazione. Ritenendosi vittima, il signor Lingens si presentò di fronte alla Corte di Strasburgo la quale affermò che la libertà di stampa rappresenta uno dei mezzi attraverso il quale i cittadini possono venire a conoscenza dei fatti e giudicare le posizioni prese da dirigenti politici. La Corte, affermò inoltre che l'interferenza statale non fosse “*necessaria in una società democratica*” per la “*protezione della reputazione altrui*”, riscontrando quindi la violazione delle libertà sancite dall'articolo 10 della Convenzione. Importante è stata inoltre la precisazione che viene fatta dalla Corte durante questa sentenza riguardante la differenza che intercorre tra i due termini; la Corte ha infatti affermato che il giornalista aveva semplicemente espresso un'opinione, fondamentale per

---

134 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 121

135 Per un maggiore approfondimento consultare sentenza Lingens contro Austria 8 luglio 1986, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

alimentare il dibattito politico e tutelata dall'articolo 10: “[...] they can prove the truth of their statements. As regards value-judgments this requirement is impossible of fulfilment and it infringes freedom of opinion itself, which is a fundamental part of the right secured by Article 10 of the Convention”<sup>136</sup>.

Questo concetto è stato riaffermato dalla Corte in molte altre sentenze come per esempio nella sentenza *Unabhängige Initiativ Informatiionsvielfalt* contro *Austria*<sup>137</sup>, in occasione della quale la Corte di Strasburgo ha affermato che mentre l'esistenza di fatti può essere dimostrata, la verità di giudizi di valore, dunque delle opinioni, non è suscettibile di prova. L'obbligo di dimostrare la verità di un giudizio di valore è impossibile da soddisfare e viola la libertà di opinione in sé, che è una parte fondamentale del diritto garantito dall'articolo 10.

#### **4.3.2 Libertà di informare e di essere informati**

Come affermato all'articolo 10, la libertà di espressione include “[...] 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”. Si analizzerà ora come la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo tuteli il diritto di comunicare informazioni e idee e come tuteli il diritto di riceverle. Naturalmente questi due concetti sono strettamente relazionati tra di loro.

Si può iniziare dunque con la tutela al diritto di comunicare, aspetto attivo di questa libertà. Esso ha sempre avuto un'estesa interpretazione da parte della Corte di Strasburgo; ciò è intuibile attraverso la sentenza *Müller* contro *Svizzera*<sup>138</sup> dove, in seguito al sequestro di opere definite oscene da parte della Corte nazionale, i ricorrenti si appellaron alla Corte di Strasburgo ritenendo che fosse stato violato l'articolo 10

---

136 [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

137 Per un maggiore approfondimento consultare sentenza Unabhängige Initiativ Informatiionsvielfalt contro Austria 26 febbraio 2002, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

138 Per un maggiore approfondimento consultare Müller contro Svizzera 24 maggio 1988, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

della Convenzione. La Corte riguardo a questa sentenza affermò che la libertà di esprimersi artisticamente è una libertà fondamentale in una società democratica; che nella sua attività creativa l'artista esprime non solo la sua personale visione del mondo ma anche l'idea della società in cui vive. È a partire da questo concetto che l'espressione artistica contribuisce alla formazione dell'opinione pubblica in quanto può ispirare un confronto sulle grandi questioni del nostro tempo.

La tutela del diritto di comunicare informazioni ed idee sotto forma di manifestazione di carattere artistico, pur nella sua rilevanza si esprime in maniera più incisiva e chiara di altre forme il concetto di “comunicare”, ha un ruolo marginale nella giurisprudenza perché è l'informazione del settore giornalistico ad assumere importanza maggiore.<sup>139</sup>

È infatti per ciò che concerne la professione giornalistica che bisogna specificare che il diritto previsto dall'articolo 10 della CEDU tutela sia la libertà di diffondere che di ricevere informazione.

Ciò detto si ritiene importante ora analizzare quello che è l'aspetto passivo di questa libertà, quindi il diritto di ricevere informazioni ed idee.

Le sentenze con le quali la Corte di Strasburgo si è pronunciata su questo aspetto sono molteplici e ci hanno permesso di rendere più chiari i confini lungo i quali tale libertà si muove. Con la sentenza *Sunday times* contro *Regno Unito*<sup>140</sup> la Corte ha dichiarato che “*not only do the media have the task of imparting [...] information and ideas: the public also has a right to receive them*”.

Più esemplificativo ancora, per spiegare l'importanza della tutela di queste due libertà è stata la sentenza *Open Door e Dublin Well Women* contro *Irlanda*<sup>141</sup> nella quale la Corte di Strasburgo si trovò a giudicare il caso di un divieto imposto dalle autorità nazionali irlandesi nei confronti di due associazioni no profit che diffondevano informazioni sul tema dell'aborto. Tale divieto impediva nello stesso tempo, però, alle donne di ricevere informazioni circa tale argomento; per questo motivo esse si rivolsero alla Corte europea per violazione dell'articolo 10. La Corte dovette trovare un giusto equilibrio tra

---

139 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 129

140 Per un maggiore approfondimento consultare Sentenza Sunday Times contro Regno Unito 26 aprile 1979, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

141 Per un maggiore approfondimento consultare Sentenza Open Door et Dublin Well Woman contro Irlanda 29 ottobre 1992, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

la volontà dello Stato irlandese di tutelare quella che egli riteneva la giusta morale e il diritto di informare e di essere informati di quelle donne. In seguito ad una lunga analisi la Corte affermò che la decisione che era stata presa dalla Suprema Corte Irlandese andava ad intaccare il diritto delle donne di essere informate su un tema così delicato, e che tale decisione era ulteriormente aggravata dal fatto che non esistesse nessuna legge che proibiva alle donne di espatriare per sottoporsi ad aborto. Quindi, pur comprendendo le implicazioni morali, la Corte ritenne eccessiva la decisione dell'autorità irlandese e violato l'articolo 10 della CEDU.

Sembra necessario a questo punto segnalare, a conferma della rilevanza assegnata dagli organi di controllo europei al diritto alla libertà di ricevere informazioni e idee, del ruolo dello Stato in quanto organo che ha la funzione di permettere al cittadino di formulare le proprie valutazioni sulla base della pluralistica offerta e ricezione delle informazioni.<sup>142</sup>

Dunque gli Stati membri non possono controllare il flusso di informazioni, anche se, si necessita di una precisazione riguardante il ruolo degli Stati nella protezione del pluralismo nei mezzi di comunicazione di massa.

In quei casi l'azione dello Stato diventa infatti essenziale per evitare la creazione di sistemi di concentrazione e dunque per tutelare e promuovere il pluralismo delle fonti di informazione.

Ciò permette dunque di inserire l'intervento statale nell'ottica di una tutela del pluralismo delle informazioni; a sostegno di ciò in occasione del Colloquio di Siviglia del 1985 sulla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, affermò l'importanza dell'azione delle autorità nazionali nel tutelare la libertà di espressione da eventuali attacchi di potere.

---

142 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 133

#### **4.3.2.1 Libertà di ricercare informazioni**

Per concludere l'analisi del primo comma dell'articolo 10 occorre soffermarsi su un ultimo aspetto della libertà di espressione: il diritto di ricercare informazioni. Di tale diritto, in realtà, non vi è alcun riferimento nell'articolo della Convenzione ma esso acquisisce comunque importanza in quanto tematica trattata nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo prima e nel Patto internazionale sui diritti civili e politici poi. Come si afferma nel Preambolo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo “[...]risoluti, in quanto governi di Stati europei animati da uno stesso spirito e forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto, a prendere le prime misure atte ad assicurare la garanzia collettiva di certi diritti enunciati nella Dichiarazione Universale”.

Tale lacuna ha dato vita ad un dibattito dottrinale che vedeva da una parte autori che sostenevano che non fosse necessario rendere esplicito tale diritto, poiché non poteva esistere diritto all'informazione senza la libertà di ricercare le informazioni stesse; e dall'altra autori che sostenevano che tutelare la libertà in questione non implicasse necessariamente garantire anche il diritto alla ricerca delle informazioni.<sup>143</sup> Il fatto che tale aspetto della libertà non sia riportato all'interno dell'articolo deriva da svariati motivi. Una ragione fondamentale risiede nelle circostanze che il bilanciamento tra il diritto di accesso alle informazione la tutela della riservatezza di alcune di esse è un compito che spetta allo Stato.

Nonostante quindi questo lato della libertà non sia specificatamente messo in rilievo possiamo notare, attraverso le varie sentenze come il diritto di ricercare informazioni abbia riscosso un'attenzione ed un interesse sempre maggiore. In molti casi la Corte ha chiarito che non essendoci una regola da seguire, la situazione deve essere considerata alla luce delle “circumstances such as those of the present case”, il che lascia la possibilità alla Corte di un'interpretazione estensiva.

Nella realtà dei fatti, però, la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha fatto ancora nessun passo in avanti sulla questione, anzi tutti i ricorsi presentati dai ricorrenti sono

---

143 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 140

stati respinti. Un esempio è il caso di *Sdruzeni Jihoèeské Matky contro Repubblica Ceca*<sup>144</sup>. L'antefatto riguardava il divieto imposto ad una organizzazione non governativa ambientalista di accedere a documenti riguardanti un impianto nucleare a Tavelin. La Corte affermò che non ci fosse stata violazione alla libertà di informazione in quanto le ragioni che avevano determinato il divieto di accesso derivavano dalla volontà dell'autorità statale di proteggere segreti industriali e la sicurezza nazionale da eventuali attacchi terroristici.

Senza dubbio alcune iniziative legislative prese invece dal Consiglio d'Europa nell'ultimo decennio, hanno contribuito a stimolare una riflessione in seno alla Corte circa la necessità di riconoscere un diritto di accesso, quanto meno, alle informazioni ritenute di rilevante interesse per il pubblico.

Un esempio di questo passo in avanti del Consiglio d'Europa è riscontrabile nella sentenza *Guerra e altri contro Italia*<sup>145</sup>. La questione riguarda una serie di cittadini di Manfredonia che si videro negare l'accesso, da parte del governo italiano, di informazioni riguardanti i rischi e le misure preventive da adottare in relazione all'azione di un'industria che emetteva gas nocivi. La Commissione fece riferimento ad una risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>146</sup> che affermava che l'accesso al pubblico di un'informazione chiara ed esaustiva deve essere considerato come uno dei diritti fondamentali della persona.

In questo caso dunque la Commissione prese una posizione ferma affermando che l'articolo 10 della Convenzione include la libertà di ricevere informazioni e che ciò implica un obbligo per lo Stato di comunicare le informazioni di carattere necessario ai cittadini. La Commissione concluse affermando: “*L'articolo 10 della Convenzione impone agli Stati degli obblighi positivi di raccolta, elaborazione e diffusione di quelle informazioni che per la loro natura non sono direttamente accessibili [...]*”.

Nonostante questa impegnativa affermazione riguarda un caso specifico, essa può egualmente essere considerata il segnale di un'evoluzione da parte della Commissione nella considerazione del problema dell'accesso alle fonti del settore pubblico. È

---

144 Per un maggiore approfondimento consultare la decisione Sdruzeni Jihoèeské Matky contro Repubblica Ceca n.19101/03 in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

145 Per un maggiore approfondimento consultare Sentenza Guerra e altri contro Italia 19 febbraio 1998, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

146 Per un maggiore approfondimento consultare risoluzione 1087 del 1966 relativa all'incidente di Chernobyl

opportuno accennare al fatto che la Commissione mise anche in evidenza che la CEDU a volte tutela un valore giuridico sotto aspetti diversi; in questo specifico caso il valore da difendere era il diritto alla vita delle ricorrenti ed il diritto all'informazione rappresentava lo strumento per tutelarlo poiché forniva una prevenzione complementare atta a prevenire le possibili violazioni<sup>147</sup>.

Nonostante ciò però la Corte adottò un'altra posizione; ciò ha messo in risalto il disaccordo tra i due organi segno però di un iniziale evoluzione della problematica.

#### 4.3.3 I limiti alla libertà di espressione

Il secondo comma dell'articolo 10 CEDU, concerne i limiti posti a questo diritto. Nel secondo comma si parla infatti di “*doveri e responsabilità*” che devono essere tenuti in considerazione<sup>148</sup> soprattutto da coloro i quali si occupano di diffondere informazioni e idee, in ragione delle conseguenze pregiudizievoli che tale attività può comportare sia sulla collettività sia nei confronti di un singolo individuo. La Corte ha tenuto a sottolineare più volte l'importanza che tali limiti vengano illustrati in modo chiaro e comprensibile a tutti in modo tale da rendere chiari i comportamenti che potrebbero comportare a determinate limitazioni.

Tali restrizioni devono corrispondere ad un bisogno sociale preminente, intenso nel senso che le limitazioni applicate devono rispondere ad una esigenza effettiva in quel determinato periodo storico<sup>149</sup>. Le restrizioni per essere definite legittime devono rispettare una serie di criteri quali: essere “*previste dalla legge*”; essere “*necessario in una società democratica*” e essere “*in relazione agli scopi perseguiti*”. Tale tipologia di controllo, è ovviamente da attribuire agli organi di giustizia europei.

Possiamo iniziare dunque l'analisi dei limiti seguendo il primo requisito: la

---

147 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 151

148 Michele De Salvia, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2001, p. 241

149 Defilippo, Bosi, Harvey, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, Editoriale Scientifica, 2006, p.408

prevedibilità.

La prima tipologia prevede che il limite sia previsto dalla legge; esso si ritrova in tutta la carta CEDU: dall'articolo 8 che tratta del diritto di ogni individuo alla vita privata, arrivando all'articolo 11 relativo alla libertà di riunione pacifica. Quando, quindi, si ritrova questa formula, il messaggio che viene fatto passare da parte della Convenzione è che gli organi di giustizia che la compongono considerano “legge” quelle norme che secondo la Costituzione degli Stati membri sono considerate “legge”, ponendo così come punto di riferimento la legge nazionale e la sua applicazione nello Stato considerato. Non si tratta pertanto di un concetto elaborato autonomamente dagli organi europei, bensì della nozione di “legge” individuata e ritenuta tale dalle disposizioni costituzionali degli Stati<sup>150</sup>. Proprio a causa di questa metodologia, la CEDU è stata più volte criticata per l'incapacità di ritrovare un sistema di controllo standard che risulterebbe di fondamentale utilità; fino ad ora, l'unico strumento che permette di giudicare in modo abbastanza preciso cosa s'intenda con il termine “legge” nel senso della Convenzione, è l'analisi caso per caso della sua giurisprudenza.

Per capire meglio il problema concernente questa tipologia di restrizione si ritiene utile presentare l'esempio del caso del 1979 del periodico *Sunday Times*<sup>151</sup> contro il *Regno Unito* per ciò che concerne la libertà di informazione a mezzo stampa. Il caso era nato dopo che le *House of Lords* avevano impedito al giornale di pubblicare una serie di articoli che trattavano il caso di una casa farmaceutica che stava vendendo un farmaco dannoso. Il giornale citò quindi la *House of Lords* per violazione all'articolo 10 della CEDU. Il Regno Unito aveva replicato che il divieto era stato imposto con lo scopo di evitare un “*contempt of court*”<sup>152</sup>.

Durante la sentenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo, ha cercato di valutare se le restrizioni che erano state poste per limitare azioni che potessero creare “*contempt of court*” fossero da ritenersi previste dalla legge nel *common law*. Il problema che

150 Per un maggiore approfondimento sulla sentenza 26 aprile 1979, consultare Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 205

151 Per un maggiore approfondimento sulla sentenza consultare De Salvia, Zagrebelsky, *I diritti dell'uomo e le libertà fondamentali*, Volume I, Milano, Giuffè, 2006, p. 306

152 Il termine *contempt of court* si traduce letteralmente con oltraggio ed esso fa riferimento a un'azione che viene compiuta ai danni della Corte. Quando si verifica ciò il giudice può imporre una sanzione che può variare da una multa al carcere. I giudici in sistemi di common law hanno un potere più esteso in termini di oltraggio alla corte rispetto ai sistemi di civil law nei quali le controversie avvengono il più delle volte tra privati.

veniva presentato era dunque di grande rilievo, in quanto, la Corte di Strasburgo avrebbe dovuto esprimersi sul valore formale e sostanziale del *common law*. Nella sentenza finale la Corte affermò che, dato che la legge nazionale inglese comprendeva sia leggi scritte che leggi non scritte, questo non doveva comportare alcun pretesto al quale aggrapparsi per il non rispetto dell'articolo 10 e che nella formula “prevista dalla legge” si dovessero includere dunque anche tutte quelle norme non scritte.

Seconda tipologia di limite che rientra nella categoria della prevedibilità è quello riguardante la “*prevedibilità delle conseguenze giuridiche*”, quindi la prevedibilità di incorrere in restrizioni qualora si adotti un comportamento specifico. In sintesi, il requisito della prevedibilità della sanzione permette perciò l'applicazione solo di quelle norme i cui contenuti siano chiari.

L'importanza di entrambi i requisiti spiegati fin qui può essere esplicata attraverso la sentenza del 24 settembre 1992 di *Herczegfalvy contro Austria*<sup>153</sup> che vede protagonista un detenuto ungherese al quale erano stati privati tutti i canali di accesso a radio, televisione e scrittura. La Corte ha perciò ritenuto che in questo caso non si fosse rispettato il diritto dell'individuo in questione di ricevere informazioni e che dunque vi fosse stata violazione senza motivazioni plausibili dell'articolo 10.

Come abbiamo anticipato prima, il secondo requisito del limite è la sua “*necessità in una società democratica*”.

Tale requisito risulta fondamentale e maggiormente comprensibile se viene inserito come punto dal quale una società democratica deve partire per lo sviluppo e la tutela dei diritti umani. La giurisprudenza ha dato indicazioni sui requisiti essenziali che deve avere una società per potersi definire democratica. Secondo la Corte questi requisiti sono pluralismo, tolleranza e spirito d'apertura cui vanno aggiunti la preminenza del diritto ed il riconoscimento del diritto di ciascuno ad un processo equo e pubblico. In un contesto così delineato è ovvio che alla libertà d'espressione venga attribuita una importante funzione: definire democratico solo lo stato ove tale libertà sia tutelata<sup>154</sup>.

Per meglio comprendere tale requisito si deve inserire un altro criterio: quello della

---

153 Per un maggiore approfondimento consultare la sentenza 26.9.1992 Herczegfalvy c. Autriche, in CEDH Publications, Serie A, p. 244

154 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 220-221

proporzionalità.

Una volta che si dimostra che la limitazione è riconducibile alla tutela di un interesse protetto dalla Convenzione, che essa è disciplinata da una legge in modo sufficientemente puntuale e preciso, che essa risponda ad un bisogno sociale preminente, nel contesto dato, si tratta egualmente di valutarne la proporzionalità rispetto agli obiettivi che il legislatore si è proposto. In altre parole la Corte deve essere convinta che le misure di restrizione alla libertà siano state applicate in maniera opportuna e non per limitare la libertà.<sup>155</sup>

Utile per una migliore comprensione è la sentenza relativa al caso *Schwabe* contro *Austria*<sup>156</sup> dell'agosto 1992. In questo caso la Corte dei diritti dell'uomo si è occupata di un caso di diffamazione nei confronti di un uomo politico. Il caso nasce quando una lettera al direttore di un giornale, che trattava del possibile reato di un uomo politico, viene pubblicata. Lo Stato austriaco condanna il ricorrente per diffamazione. La Corte di Strasburgo ha ritenuto che l'articolo 10 fosse stato violato e che non fosse valido l'appello dello Stato austriaco al requisito del “necessario in una società democratica” in quanto è lecito e importante per il pubblico essere al corrente di situazioni e comportamenti utili per la valutare coloro che lavorano nell'attività politica.

Un altro caso che si ritiene utile riportare è quello della sentenza di *Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs et Gubi* contro *Austria*; qui si ritrova il caso di un divieto di diffusione di una rivista intitolato “*Der Igel*” all'interno di una caserma militare da parte del Ministero della Difesa. Il mensile rivolto ai soldati in servizio nell'esercito austriaco conteneva informazioni e articoli, spesso di natura critica, sulla vita militare. Alla risposta negativa alla richiesta di distribuzione della rivista in caserma, venne presentato un reclamo alla Corte Costituzionale che fu, però, respinto. Quando il caso arrivò nelle mani della Corte di Strasburgo essa affermò che il divieto di diffusione del suddetto periodico all'interno della caserma militare non potesse essere limitato sulla base del criterio della “misura necessaria in una società democratica” in quanto esso non risultava veritiero ai fini della tutela dell'ordine pubblico.<sup>157</sup>

---

155 Bartole, Conforti, Raimondi, *Commentario alla convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001, p. 343

156 Per un maggiore approfondimento consultare: sentenza 28 agosto 1992 nel caso *Schwabe* c. Autriche, in CEDH Publications, Serie A, p. 242

157 Per un maggiore approfondimento consultare: sentenza 19 dicembre 1994 nel caso *Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs et Gubi* c. Autriche, in *European Human Rights- Case*

Ultimo requisito che permette una limitazione alla libertà di informazione è quello “*in relazione agli scopi perseguiti*”. Tale requisito, in realtà, viene adottato come tutela per ogni diritto custodito nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; possiamo infatti ritrovarlo all'articolo 18<sup>158</sup> della suddetta Convenzione, dove si può leggere:

*“Le restrizioni che, ai sensi della presente Convenzione, sono poste ai suddetti diritti e libertà possono essere applicate solo per lo scopo in base al quale sono state previste”*

Gli scopi testualmente riportati nel secondo comma dell'articolo 10 sono: sicurezza nazionale, integrità territoriale o pubblica sicurezza, difesa dell'ordine e prevenzione dei reati, protezione della salute o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario. Possiamo iniziare ad analizzare questi scopi utilizzando la categorizzazione proposta da Gabriella Ferranti la quale ci presenta quattro tipologie di gruppi: 1. “sicurezza dello Stato e della Comunità”; 2. “la protezione della salute e della morale”; 3. “protezione dei diritti altrui”; 4. “garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario”. Si cercherà di analizzare le varie categorie attraverso una serie di sentenze che renderanno il concetto più comprensibile attraverso le interpretazioni della Corte.

Per quanto riguarda la “sicurezza dello Stato e della Comunità” essa comprende i casi di sicurezza nazionale, l'integrità territoriale, l'ordine pubblico, la prevenzione dei disordini e la prevenzione dei reati.

La sentenza *Karataş contro Turchia*<sup>159</sup> potrebbe risultare esemplificativa. Essa ha come protagonista il caso di uno psicologo curdo condannato dall'autorità governativa per aver pubblicato un libro intitolato “la canzone della ribellione”. Il governo turco aveva condannato l'uomo con l'accusa di aver incitato la ribellione separatista incoraggiando a

---

*Summaries di Barbara Mensah.*

158 Per l'indole propria l'articolo 18 CEDU è destinato ad assumere il ruolo di norma di chiusura, la quale completa, piuttosto che contribuire a costituirlo, il sistema dei diritti e delle libertà convenzionali. Il suddetto articolo non dovrebbe tuttavia avere solo una funzione meramente interpretativa, ossia offrire criteri per la lettura di altre disposizioni convenzionali, bensì essere in grado di esplicare una funzione normogenetica, ossia di introdurre, nella disciplina delle libertà e dei diritti convenzionali, regole ulteriori che non traggano altrove il proprio fondamento. È proprio su questo versante che l'interpretazione dell'articolo 18 da parte della giurisprudenza di Strasburgo potrebbe non essere pienamente persuasiva. Bartole, Conforti, Raimondi, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001, p.470

159 Per un maggiore approfondimento consultare: sentenza 8 luglio 1999, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

atti di terrorismo giustificando l'azione con la clausola della “difesa dello Stato e dell'integrità territoriale”. Quando il caso arrivò nelle mani della Corte di Strasburgo essa affermò che vi era stata una violazione dell'articolo 10 della Convenzione in quanto le misure adottate non erano state proporzionali rispetto agli scopi.

La seconda categoria, come abbiamo detto sopra, è quella della “Protezione della salute e della morale”.

La protezione della salute e della morale fa riferimento a quelle situazioni nelle quali lo Stato ritiene di limitare la libertà d'informazione per evitare pericoli per la salute e per la morale dei cittadini. Per quanto riguarda il concetto di moralità si deve, però, sottolineare che essa non presenta uniformità di contenuto all'interno dei vari Stati parti della Convenzione; ciò a causa della diversa interpretazione che gli uomini affidano a ciò che è buono o cattivo, giusto o ingiusto, secondo le epoche e i luoghi. Per tali ragioni la Corte ha affermato che in alcuni casi è lo Stato che deve giudicare in merito alla necessità di attuare delle restrizioni in quanto “gli Stati contraenti hanno stabilito la loro condotta in base alla situazione esistente nei loro rispettivi territori<sup>160</sup>. Questo sempre nella misura in cui la restrizione sia necessaria in una società democratica e che sia commisurata all'avvenimento.

Importante, in questo caso, risulta la sentenza *Women On Waves ed altri* contro *Portogallo*.<sup>161</sup> Questo caso riguarda tre associazioni attive nel campo dei diritti delle donne. L'associazione *Woman On Waves* era stata invitata a partecipare a una campagna di autodeterminazione della donna tenutasi in Portogallo; all'arrivo in nave nelle acque territoriali portoghesi alle donne venne proibito l'accesso nel porto in quanto secondo l'autorità giudiziaria il loro attivismo avrebbe potuto ledere alla moralità e alla salute di altre persone oltre al pericolo che alle donne portoghesi venisse distribuita la pillola abortiva, la cui vendita era proibita. La Corte europea dichiarò violato l'articolo 10 per un'eccessiva l'ingerenza dello Stato. Inoltre, la Corte affermò che non si poteva reputare lecito il bloccare in maniera preventiva una manifestazione e che, anche se a bordo della nave ci fosse realmente stata quella piccola abortiva, questo non sarebbe comunque bastato a incolpare le donne dell'intenzione di somministrare quei medicinali in maniera

---

160 Valentina Cuccia, *Libertà di espressione e identità collettive*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 62-63

161 Per un maggiore approfondimento consultare sentenza Women On Waves ed altri contro Portogallo del 3 febbraio 2009, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

illegal.

La “protezione dei diritti e delle libertà altrui” è la terza tipologia. La giurisprudenza evidenzia che i diritti considerati in questo gruppo non sono così essenziali come altri diritti precedentemente considerati e che di conseguenza, nel bilanciamento tra l'interesse dell'individuo e l'interesse collettivo, che qui è caratterizzato dalla libertà di ricevere e comunicare informazioni ed idee, quest'ultimo usufruisce di una tutela maggiore<sup>162</sup>. Per quanto riguarda questa tipologia dobbiamo fare anche un'altra precisazione, ossia che i diritti *altrui* di cui si parla non sono riconosciuti all'interno della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ma vengono tutelati ugualmente grazie all'interpretazione estensiva della Convenzione in generale, e dell'articolo 10 in particolare.

Un altro caso in cui la Corte fu chiamata a pronunciarsi in tema di diritti altrui è il caso della sentenza *Hertel contro Svizzera*<sup>163</sup>. La questione riguardava la pubblicazione da parte di Hertel di un articolo riguardante gli effetti sulla salute da consumo di cibo preparato con il microonde. La pubblicazione di questi articoli venne vista da una azienda di elettrodomestici come un danno economico all'azienda. L'autorità giudiziaria prima e la Corte di Strasburgo poi, invece, sostinsero che la pubblicazione dell'articolo non avesse avuto lo scopo di recare danno all'azienda di elettrodomestici ma bensì di tutelare i diritti altrui, in particolare quelli dei consumatori impedendo la diffusione sul mercato di informazioni non veritieri. Dunque la Corte ritenne più importante il riconoscimento di una protezione svolta nei confronti dei cittadini piuttosto che un danno economico che sarebbe potuto derivare dalla diffusione di questo articolo.

Ultima categoria è quella del “garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario”: la buona amministrazione della giustizia è caratterizzata dal riconoscimento dell'autorità e dall'imparzialità dei giudici. Esercitando il potere giurisdizionale essi rappresentano lo Stato, l'autorità nazionale ha pertanto il dovere istituzionale di tutelare l'attività giurisdizionale da eventuali attacchi che ne minacciano la credibilità<sup>164</sup>. Sulla base di ciò questa categoria si occupa dei casi nei quali la Corte europea dei diritti dell'uomo si

---

162 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 255

163 Per un maggiore approfondimento consultare sentenza Hertel contro Svizzera 25 agosto 1998, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

164 Gabriella Ferranti, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 276

trova a cercare un giusto compromesso tra la libertà di informazione, principalmente dei giornalisti, e la necessità dello Stato di tutelare la figura dei magistrati durante lo svolgimento del loro lavoro.

Il caso che è utile riportare qui è quello di *Worm contro Austria*<sup>165</sup>. La questione riguardava un giornalista austriaco che pubblicò un articolo dove si faceva riferimento al procedimento in corso che aveva l'ex Ministro delle Finanze. L'accusa verso il giornalista era quella di aver influenzato in maniera negativa l'esito del procedimento. In seguito all'accusa il giornalista si appellò alla Corte di Strasburgo, la quale evidenziò che le limitazioni che possono essere imposte dall'autorità pubblica non possono in nessun modo limitare il dibattito pubblico, derivante anche da un articolo di giornale, in quanto esso costituisce quello che è il diritto di ricevere informazioni.

---

165 Per un maggiore approfondimento consultare sentenza Worm contro Austria 29 agosto 1997, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

## Capitolo 5

### 5.1 La libertà di informazione in Rete

La particolare conformazione della rete internet, con il suo carattere transnazionale e aperto, pone problemi giuridici per la tutela della libertà d'informazione di non facile soluzione.

A differenza della proprietà intellettuale, regolata da uno specifico settore giuridico basato su accordi internazionali e dalla legislazione comunitaria, e dell'attività dei provider che è governata da principi che hanno applicazione ormai uniforme nel territorio internazionale, le regole che ci si accinge a esaminare costituiscono, invece, espressione del solo stato nazionale.<sup>166</sup>

Legiferare la Rete in termini di libertà di informazione a livello internazionale, renderebbe molto più facile la risoluzione di molti casi.

I fattori di maggiore criticità si possono così sintetizzare:

- internet presenta la possibilità di indirizzare il proprio messaggio ad uno o più persone. questo elemento ha creato alcuni problemi e ha imposto al legislatore di prevedere regole differenziate a seconda dei destinatari delle comunicazioni. In realtà su tale aspetto la giurisprudenza ha già definito l'applicabilità dell'articolo 15 e 21 della Costituzione alle comunicazioni elettroniche.
- internet permette un continuo flusso e una continua diffusione di idee e di opinioni e ciò rende più difficoltosa l'attività di controllo preventivo dei contenuti.
- internet va al di là di ogni ostacolo geografico obbligando quindi i legislatori ed interpreti a collaborare per garantire il rispetto della legge e la sicurezza giuridica in Rete.

---

166 Elvira Berlingieri, *Legge 2.0, il web tra legislazione e giurisprudenza*, Trento, Apogeo, 2008, p. 213

- internet permette una comunicazione interattiva tra gli utenti, con inedite possibilità di creazione e personalizzazione dei messaggi, molti dei quali rappresentano una nuova tipologia dei contenuti denominata “*User Generated Content*”; tale assunto impone di considerare l'utente non più come soggetto passivo ma bensì come soggetto attivo. Ciò pone il problema della responsabilità dell'illecito che in questo caso può essere compiuto dall'azione combinata di più soggetti: dall'autore dell'informazione, o dal server che lo diffonde. Si deve inoltre porre attenzione su quale sia il mezzo utilizzato per compiere l'illecito: un blog, un sito web o una piattaforma come google o youtube in quanto sulla base di ciò cambia anche la legislazione applicabile.<sup>167</sup>

Tutte queste caratteristiche quindi creano problemi di regolamentazione giuridica nell'ambito del controllo delle informazioni, delle opinioni e delle idee che si diffondono su questo mezzo, illimitatamente.

Si tratta di capire se tutto questo comporti la necessità di nuovi diritti e nuove libertà costituzionali o se sia sufficiente adattare le vecchie normative ai nuovi strumenti.

Per ciò che concerne la libertà di espressione il principale problema che si presenta in termini di normativa è quello di capire e valutare quale sia il ruolo dei cosiddetti *fornitori di servizi* in quanto sulla base di una serie di differenti attività corrispondono fornitori di servizi diversi e dunque responsabilità diverse.

Rispetto a quello che avviene con i mezzi tradizionali, l'attribuzione della responsabilità in casi di violazioni, implicherebbe un'oggettiva difficoltà nell'identificare il soggetto responsabile.<sup>168</sup>

---

167 Durante, Pagallo, *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, Milano, Utet, 2012, p. 520

168 Esemplificativo a questo punto risulta il caso che vede protagonista Google riguardante la potenziale coesistenza di due reati connessi al diritto di cronaca: il reato di diffamazione e il trattamento illecito dei dati personali. Tale caso riguarda un ragazzo disabile di Torino bullizzato da un gruppo di compagni di classe che in seguito avevano caricato sul sito di Google Video il filmato riguardante le vessazioni inflitte al ragazzo.

Le accuse apportate ai ragazzi furono quelle di diffamazione e trattamento illecito dei dati personali. La vicenda ha coinvolto tre Procure: la Procura di Roma, quella di Torino e quella di Milano; le prime due sottoponevano ad indagine i ragazzi che hanno diffuso il video per la violazione della privacy ai danni del ricorrente, mentre la Procura di Milano si occupava dei rappresentanti Google Italia per il reato di concorso in diffamazione aggravata ai danni dell'associazione stessa.

Il primo grado della sentenza si raggiunse nell'aprile 2010 quando il Tribunale di Milano condannò a sei mesi di reclusione alcuni dirigenti di Google in quanto responsabili della violazione della norma

Il regime di responsabilità applicato agli Internet Service Provider è ancora in continua evoluzione; quando parliamo di *Isp* e della responsabilità ad essi connessa, dobbiamo considerare che i soggetti coinvolti in questo rapporto sono almeno tre: il Provider che agisce da fornitore del servizio; gli utenti che, in qualsiasi forma, utilizzano il servizio; ed infine i soggetti che possono vedere violati i propri diritti a seguito dell'utilizzo della rete.<sup>169</sup>

Per disciplinare l'attività degli intermediari della comunicazione è stata predisposta una serie di provvedimenti normativi, uno tra i più rilevanti è quello della direttiva Europea 31/2000/CE, denominata “Direttiva sul commercio elettronico”, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione.<sup>170</sup> L'obiettivo di questa direttiva è quello di regolare il tema della responsabilità dei soggetti che operano in Internet.

Questa legge è stata adottata in Italia tramite il decreto legislativo n.70 del 2003, il quale distingue tre tipologie di servizi in rete ai quali corrispondono sistemi di responsabilità differenti:

- mere conduit* che trasmette esclusivamente il servizio esonerando il provider da responsabilità riguardanti le informazioni trasmesse. Tutto ciò non ha validità nel caso in cui sia esso stesso a dare origine alla trasmissione;
- caching* che consiste nella trasmissione di informazioni ed esclude il provider da

---

sulla privacy. La condotta rilevante penalmente che viene contestata ai responsabili di Google Italia sarebbe quella di aver gestito il servizio offerto da Google Video, omettendo di fornire ai propri inserzionisti telematici chiare e puntuali informazioni sulla corretta modalità del trattamento dei dati personali. Durante il processo si affermò: “*Google Italy trattava i dati contenuti nei video caricati sulla piattaforma e ne era responsabile quindi per lo meno ai fini della legge sulla privacy. L'informativa era del tutto carente e comunque talmente nascosta nelle condizioni generali del contratto da risultare assolutamente inefficace per i fini previsti dalla legge*”.

Dunque la questione di maggiore interesse della citata controversia non è stata quella di accertare la sussistenza dei reati contestati o la loro riferibilità ai soggetti che avevano partecipato alla messinscena filmica o a coloro che avevano provveduto materialmente all'inserzione del video su internet, bensì quella d'individuare l'eventuale corresponsabilità di Google Video nella commissione del reato trattato nel decreto legislativo n. 196 del 2003 all'articolo 167 circa l'aver ospitato presso il proprio spazio virtuale un filmato dai contenuti delittuosi.

A febbraio di quest'anno la sentenza è passata nelle mani della Corte d'Appello che ha definito innocente Google, affermando che la responsabilità dell'accaduto doveva essere ricondotta esclusivamente a coloro che avevano pubblicato il video.

Dalle questioni affrontate e dal caso Google riportato emerge chiaramente quanto sia estremamente complicato regolamentare il tema soprattutto perché questo mezzo di diffusione dell'informazione è in continua mutazione.

169 Cassano, Scorsa, Vaciago, *Diritto dell'internet*, Padova, Cedam, 2013, p. 419

170 Durante, Pagallo, *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, Milano, Utet, 2012, p. 11

responsabilità derivanti dalla memorizzazione automatica di quelle informazioni in tutti i casi tranne in quello in cui egli non modifichi i dati trasmessi;

-*hosting* che consiste nella memorizzazione a lungo termine di informazioni. Le possibilità di esclusione della responsabilità legata a coloro che compiono attività di hosting saranno le seguenti: a) che il provider non sia a conoscenza dell'illecito; b) l'immediata attivazione per la rimozione di attività illecite appena venutone a conoscenza.

Al di là delle perplessità suscite da un sistema che fa carico ad un soggetto privato di bilanciare le diverse libertà che animano e sorreggono Internet, va osservato che con questa metodologia si è introdotto un controllo diffuso delle informazioni. Chiunque infatti può segnalare al provider l'esistenza di un illecito, ottenendo l'eliminazione delle informazioni circolanti in Rete.<sup>171</sup>

## 5.2 Problematiche connesse alla Rete

La nascita e la diffusione della Rete avevano creato nell'immaginario collettivo l'idea di un cyberspazio all'interno del quale tutti avrebbero potuto dire o raccontare qualcosa. Questa fase ebbe fine quando si presentarono di fronte alle Corti o nei tribunali le prime cause derivate dalle problematiche riguardanti la tutela della manifestazione del pensiero in Rete e i giudici si trovarono di fronte alla necessità di esprimersi sulle libertà e sui diritti fondamentali del cittadino nel nuovo universo digitale.

Mano a mano che la Rete diventava sempre più globale, il problema del riconoscimento di un'adeguata protezione della libertà online investiva tutti gli ordinamenti nazionali europei e non. Tra le varie problematiche riscontrate di grande importanza è quella riguardante il diritto all'oblio.

---

171 Marco Cuniberti, *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Milano, Giuffré, 2008, p. 119

### 5.2.3 Diritto all'Oblio

Come si è anticipato nel secondo capitolo, l'attività giornalistica si è modificata a seguito della diffusione di Internet; la possibilità di raccogliere, incrociare, scambiare e archiviare informazioni personali è enormemente accresciuta, consentendo una straordinaria circolazione e diffusione di conoscenze e di opinioni. Ciò, però, ha reso estremamente difficile esercitare un controllo sulla qualità delle informazioni personali che vengono diffuse. In rete circolano notizie vere e vere solo parzialmente oltre che notizie talmente vecchie che la loro riproduzione pone seri problemi all'interessato.<sup>172</sup>

I motori di ricerca rendono possibile una costante ricerca sulle persone fisiche e giuridiche anche con riguardo a situazioni per le quali il tempo trascorso renderebbe più difficile la possibilità di ricordare eventi anche sconvenienti all'interessato. Sulla base di ciò dunque il diritto all'oblio è considerato come lo strumento di difesa per chi è stato protagonista di un fatto che all'epoca in cui si era verificato poteva essere ricompreso nel diritto di cronaca, ma che ora non lo è più e che dunque rappresenta una lesione al diritto della personalità.<sup>173</sup>

Negli anni si è consolidata la normativa per cui risulta vietato riproporre, a distanza di un certo lasso di tempo, notizie lesive per la reputazione della persona senza una sostanziale motivazione che lo necessiti. Il Garante per la privacy in un caso del marzo 2005 ha affermato definitivamente che il diritto all'oblio è da tutelare anche e soprattutto in Rete; questa pronuncia è stata fatta durante il caso di un ricorrente che lamentava il fatto che, cercando il suo nome un motore di ricerca, venissero fuori alcune notizie riguardanti sanzioni che erano state date a lui e alla sua società risalenti una al 1996 e una al 2002. Il ricorrente richiese la cancellazione di tali notizie che dal suo punto di vista stavano mettendo in cattiva luce la società. Il Garante affermò che la richiesta del ricorrente potesse essere accolta solo per metà in quanto da una parte il sito web che riportava tali informazioni aveva il diritto, in quanto notizie veritieri di mantenerle, ma che tali informazioni avrebbero dovuto essere ritrovate attraverso una ricerca specifica all'interno del sito e non automaticamente attraverso il motore di

---

172 Cassano, Scorzà, Vaciago, *Diritto dell'Internet*, Padova, Cedam, 2013, p. 53

173 Cassano, Contaldo, *Internet e tutela della libertà di espressione*, Milano, Giuffré, 2009, p. 397

ricerca.<sup>174</sup>

Altro caso di grande importanza ha riguardato le modalità di trattamento dei dati personali da parte di un sito di un'autorità amministrativa. Tale caso risulta particolarmente importante in quanto l'Autorità Garante ha dovuto cercare di bilanciare tra il diritto all'oblio, l'obbligo di trasparenza sull'attività di organi pubblici e il diritto di informazione di consumatori e utenti. Sul sito di questa autorità amministrativa indipendente era stato pubblicato il testo di una decisione risalente al 1996 che vietava la diffusione di messaggi pubblicitari di un professionista giudicati ingannevoli. Qualora si fosse digitato il nome del professionista in Rete si sarebbe trovata tale decisione ancora dopo otto anni. Il Garante ha ritenuto non più giustificata, rispetto alle finalità di tutela dei consumatori, la diretta individualità in Internet tramite i motori di ricerca e che la notizia sarebbe potuta essere ritrovata all'interno di una sezione apposita all'interno del medesimo sito web.<sup>175</sup>

Per ciò che concerne l'ambito europeo, il 25 gennaio di quest'anno la Commissione europea ha proposto una riforma in materia di protezione dei dati personali che si occuperebbe anche del diritto all'oblio e che permetterebbe a chiunque di poter cancellare definitivamente i suoi dati qualora non esistano motivazioni legittime che lo impediscano.

Il tema del diritto all'oblio rappresenta una grave lacuna a livello europeo; una lacuna che può comportare la lesione di quei diritti garantiti nella Costituzione italiana all'articolo 2. Si necessita quindi di avere una normativa chiara non solo a livello europeo ma, vista la diffusione di Internet ormai su scala mondiale, anche a livello internazionale.

---

174 Ruben Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011, p. 356

175 Cassano, Scorza, Vaciago, *Diritto dell'internet*, Padova, Cedam, 2013, p. 54

### 5.3 Politiche europee e internazionali

Come si è spiegato all'inizio di quest'ultimo capitolo, vi è un importante lacuna circa una disciplina effettiva e completa che regolamenti la rete. Le istituzioni dell'Unione Europea e gli altri organi internazionali sono infatti intervenuti prevalentemente attraverso l'adozione di atti non vincolanti, quali comunicazioni, ovvero decisioni e decisioni quadro, volte a definire quel minimo comune denominatore necessario al coordinamento delle azioni dei singoli Stati membri.<sup>176</sup>

L'interesse che l'Unione Europea ha rivolto a Internet risale circa agli anni Novanta.

Negli anni la dottrina si è divisa in due scuole di pensiero: da una parte si affermava la necessità di un documento di politica europea che legiferasse sul tema di Internet; dall'altra parte si affermava che ciò sarebbe stato inutile in quanto il tema è molto difficoltoso da regolamentare per via della differenza tra i vari Stati della Comunità europea.

Oltre all'Unione Europea anche le varie organizzazioni internazionali hanno continuato a contribuire all'interno dei loro ambiti di competenza, a portare avanti progetti ed iniziative su Internet e libertà di espressione. Ricordiamo per esempio ITU, OSCE, OECD, oltre all'attività dello *Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression* delle Nazioni Unite, istituito nel 1993 dalla Commissione per i diritti umani.<sup>177</sup>

Soffermandoci sull'Unione Europea una prima politica in materia di tecnologie dell'informazione è stata avviata nell'ambito del Consiglio d'Europa al vertice di Strasburgo nel 1997 e realizzato nel 1999; tale politica, denominata “*An information society for all*”<sup>178</sup> aveva lo scopo di mettere in evidenza il notevole potenziale delle tecnologie digitali, focalizzandosi soprattutto su questioni come la libertà di espressione, la trasparenza e il pluralismo.

---

176 Parisi, Rinolfi, *Profili di diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2003, p. 280

177 Durante, Pagallo, *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, Milano, Utet, 2012, p. 515

178 Per un maggiore approfondimento consultare il sito

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/strategies/l24221\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24221_en.htm)

Gli obiettivi principali dell'iniziativa erano:

- portare ogni cittadino, scuola, impresa e amministrazione al passo con l'era digitale
- creare un'Europa digitalmente alfabetizzata, sostenuta da una cultura imprenditoriale pronta a finanziare e a sviluppare nuove idee.

Per raggiungere tali obiettivi, la Commissione propose una collaborazione con gli Stati membri.

Sulla scia di questo progetto si diede avvio al *World Summit on Information Society* a Ginevra nel 2003 che si conclude a Tunisi nel 2005. Durante la prima fase di lavoro è stato chiesto al Segretario Generale delle Nazioni Unite di istituire un gruppo di lavoro, denominato poi “*Working Group on Internet Governance*” (WGIG) la cui attività principale era quella di indagare e fare una serie di proposte su una possibile *governance* di Internet entro il 2005.

Tra le proposte che furono formulate ci fu l'idea di un forum globale all'interno del quale i rappresentanti dei governi potessero confrontarsi sul tema della governance. Venne così istituito l'*Internet Governance Forum* nel 2006 con l'intento di stimolare la discussione intorno a tematiche di attualità legate a Internet come ad esempio la libertà di espressione online. Nel documento presentato nel 2005 si può leggere: “*We reaffirm, as an essential foundation of the Information Society, and as outlined in Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights, that everyone has the right to freedom of opinion and expression; that this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers. Communication is a fundamental social process, a basic human need and the foundation of all social organisation. It is central to the Information Society. Everyone, everywhere should have the opportunity to participate and no one should be excluded from the benefits of the Information Society offers*”.

Successivamente a ciò, l'attenzione che l'Unione Europea riservava al nuovo media si notò con il Trattato di Lisbona e con l'iniziativa i2010 “Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione”, iniziativa si basava principalmente sui seguenti punti:

- creare uno spazio unico europeo dell'informazione
- rafforzare gli investimenti nelle innovazione e nelle tecnologie dell'informazione
- migliorare i servizi pubblici e la qualità della vita attraverso un migliore utilizzo delle ICT.

Il progetto i2010 aveva lo scopo ultimo di cercare di integrare le azioni degli Stati membri per facilitare la convergenza digitale e rispondere alle sfide legate alla società dell'informazione.<sup>179</sup>

Data la difficoltà mostrata fino ad ora degli organi europei e internazionali di regolamentare il campo della libertà di informazione su internet, grande rilievo lo stanno acquisendo negli anni le Organizzazioni non governative. Da non sottovalutare è il loro contributo nel cercare di sensibilizzare la società sui problemi dell'espressione digitale attraverso la produzione di studi e linee guida.

### **5.3.1 Organizzazioni non governative**

Nel panorama internazionale si occupano di tutelare la libertà di informazione anche alcune organizzazioni non governative. Tra le molte ho scelto di riportare il lavoro di due organizzazioni in particolare che ho reputato importanti anche sulla base dell'influenza socio-politica e del seguito che ha avuto il loro lavoro. Le organizzazioni che prenderò in analisi sono: Reporters Without Borders e la Freedom House.

L'azione di queste due organizzazioni è differente nonostante ciò che le unisce sono i medesimi obiettivi. L'attività di Reporters Without Borders è tesa principalmente a proteggere e supportare i protagonisti dell'informazione e i mezzi con i quali veicolano le idee; mentre l'azione di Freedom House è tesa a creare pressione sociale con lo scopo di sollecitare il miglioramento delle norme in materia di informazione.

---

179 Per un maggiore approfondimento consultare il sito  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/strategies/c11328\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/c11328_it.htm)

### **3.5.1 Reporters Without Borders**

Reportes Without Borders è stata fondata a Montpellier nel 1985 da quattro giornalisti: Robert Ménard, Rémy Loury, Jacques Molénat e Èmilien Jubineau. Essa incentra il suo lavoro sulla convinzione che la libertà di espressione è una delle libertà più importanti al mondo. Partendo da questo presupposto questa organizzazione lavora dunque con l'intento di aiutare, tutelare quei giornalisti che non riescono a svolgere il loro lavoro.<sup>180</sup> Svolge la sua attività nei cinque continenti sfruttando una rete di oltre centocinquanta corrispondenti, le sezioni nazionali e la stretta collaborazione con i gruppi di libertà di stampa locali e regionali. L'azione di questa organizzazione ha lo scopo di identificare tutti gli attacchi alla libertà di stampa; verificare le informazioni; protestare contro quei governi che non rispettano il diritto di informare e di essere informati; inviare comunicati stampa ai media per mobilitare l'azione per conto di giornalisti perseguitati; controllare e denunciare violazioni della libertà di informazione in paesi democratici dove le normative che dovrebbero difendere questa libertà nascondono forme di condizionamento e repressione che contrastano con le norme liberali.<sup>181</sup>

La raccolta di informazioni non è sempre sufficiente, molte volte deve esserci una visita in loco per ottenere un quadro più chiaro delle condizioni di lavoro dei giornalisti interessati, valutare lo stato della libertà di stampa, indagare i casi di giornalisti imprigionati o assassinati, e incontrare i funzionari del paese. Questa è la “missione” di Reporter Without Borders.

I loro sforzi di monitoraggio quotidiano sono un requisito indispensabile per qualsiasi azione intrapresa da parte dell'organizzazione.

Con gli anni c'è stata una graduale divisione e specializzazione del lavoro in due sfere: una che si focalizza sul tema della censura su Internet e i nuovi mezzi di comunicazione e l'altra che si occupa di fornire assistenza materiale, psicologica e finanziaria ai giornalisti che lavorano in zone pericolose.

Per quanto riguarda la prima sfera vi sono una serie di iniziative importanti che devono

---

<sup>180</sup>Ogni anno, circa cinquecento giornalisti vengono arrestati, più di mille aggrediti o minacciati  
cinquecento media vengono censurati.

<sup>181</sup><http://en.rsf.org/>

essere ricordate come:

- la creazione di un nuovo *Desk Media* del 2001 con lo scopo di proteggere *netizen*<sup>182</sup> e più in generale tutte le forme di libertà di espressione su internet.
- il 12 marzo 2008 è stata istituita la Giornata Mondiale contro la cybercensura per rendere omaggio a tutti i cittadini della rete che continuano a esprimersi liberamente nonostante la repressione.
- Creazione del premio Netizen: che viene assegnato ad un blogger o ad un cyberdissidente i cui sforzi abbiano contribuito alla libertà di espressione su Internet. Il premio nel 2012 è stato vinto dalle cyberfemministe iraniane del sito “*Change for Equality*”<sup>183</sup>.
- A Parigi, nel 2010, è stato costruito un centro di accoglienza per giornalisti, blogger e dissidenti. L'intento di questo centro è quello di “insegnare” a questi giornalisti escamotage per aggirare la censura in Internet cercando di mantenere l'anonimato online. Reporter Without Borders in un comunicato stampa ha affermato “[...] in un momento in cui il filtraggio online sta diventando sempre più diffuso, noi ci stiamo impegnando attivamente per un internet realmente libero e lo stiamo facendo proteggendo e aiutando le vittime della censura online. Mai come ora abbiamo avuto tanti giornalisti in carcere accusati di aver espresso liberamente le loro opinioni. L'anonimato sta diventando sempre più importante per coloro che gestiscono dati sensibili [...]”.

A sostegno della causa sono stati messi a disposizione dall'organizzazione un “*Virtual Private Network*”, che garantisce l'anonimato e consente agli utenti di accedere ai siti bloccati e a programmi software di crittografia. Un sito web poi pubblica i contenuti censurati fornendo, così, un mezzo per sconfiggere o quanto meno aggirare la censura di alcuni governi.

---

182 Un netizen o cybercitizen è un individuo che partecipa attivamente alla “vita di internet” contribuendo e credendo fermamente nella libertà di espressione tramite questo mezzo. L'origine del termine si attribuisce a Michael Hauben.

183 Il sito *Change for Equality* è stato lanciato nel settembre 2006 da un gruppo di 20 donne, per lo più blogger e giornaliste, per promuovere una campagna per le modifiche alle leggi che discriminano le donne. Tre anni e mezzo dopo, il sito è diventato una fonte autorevole di informazioni sui diritti delle donne in una società governata da fondamentalisti. I risultati di queste donne comprendono il sostegno per impugnare nel settembre 2008 un disegno di legge che rende più facile la poligamia e di contribuire a sviluppare la società civile iraniana. Più di 50 attiviste del movimento sono state convocate, arrestate e incarcerate dal lancio del sito.

- Il progetto “*We Fight Censorship*”<sup>184</sup>: che ha l’obiettivo di questo sito è quello di rendere obsoleta la censura, si tratta di un’iniziativa senza precedenti. Nel sito si possono trovare articoli, foto e video in lingua originale con una traduzione in inglese e francese. Lo scopo è quello di sfruttare il cosiddetto *effetto Streisand* sulla base del quale più si cerca di censurare i contenuti online e più la comunità di Internet fa circolare quella notizia. Il messaggio di questa attività è che incarcerare l’autore di un articolo piuttosto che bloccare l’accesso ad un sito può solo dar vita ad un comportamento contoproducente.

Naturalmente è importante precisare che ciò che viene condiviso nel sito di WeFC deve soddisfare una serie di criteri molto precisi. Per capire la portata e l’importanza del progetto “*We Fight Censorship*” basta sottolineare come esso sia stato supportato anche dall’EIDHR (European Union’s European Instrument for Democracy and Human Rights).

Come abbiamo anticipato prima, l’altra attività di questa organizzazione, è quella che si concretizza nel supportare materialmente e finanziariamente i media indipendenti che operano in un ambiente particolare come potrebbe essere in situazioni di guerra, disordini politici o catastrofi umanitarie.<sup>185</sup> Negli ultimi venti anni, Reporters Without Borders ha aiutato a mantenere attivo il flusso di informazione in zone ostili e ha assistito giornalisti in esilio fornendo loro e alle loro famiglie aiuti finanziari: nel 2011 le sovvenzioni distribuite con questa causale sono state 163.

Per quanto riguarda un aiuto più prettamente materiale, l’organizzazione ha messo a disposizione, in collaborazione con l’UNESCO, un corso di formazione preliminare, una sorta di guida pratica per i giornalisti che potrebbero trovarsi in aree pericolose.

Altri aiuti si concretizzano in caschi e giubbotti antiproiettile dati senza alcun costo; polizze assicurative; “pacchetti” fatti su misura che permettono di accedere alle politiche che includono la copertura dei rischi di guerra e infine un servizio di assistenza

---

<sup>184</sup><https://www.wefightcensorship.org/index.html>

<sup>185</sup>Un esempio di questi aiuti è il *Media Centre Operations* creato ad Haiti dopo il terremoto del gennaio 2010. Questo centro ha avuto lo scopo di attrezzare i giornalisti haitiani; agire da punto di ritrovo anche per i giornalisti internazionali; fungere da centro di notizie per le autorità governative e le organizzazioni non governative nell’intento di organizzare al meglio i supporti.

telefonica di emergenza disponibile sette giorni su sette, 24 ore al giorno.

Questa organizzazione stila ogni anno uno classifica mondiale sulla base della libertà d'informazione.



[fonte: Reporters without borders<sup>186</sup>]

Dall'immagine si nota come la condizione in cui si trovano i paesi dell'Unione Europea non sia del tutto rosea, la situazione rimane comunque pressoché immutata rispetto agli ultimi anni: sedici degli Stati membri occupano ancora le prime trenta posizioni della classifica: Finlandia, Olanda e Norvegia resistono ai primi tre posti. I Paesi nordici hanno ancora una volta dimostrato la loro capacità di mantenere un ambiente ideale per i mezzi di informazione.<sup>187</sup>

Il modello europeo, tuttavia, si sta sgretolando: tutta l'Europa dell'Est rientra infatti negli Stati caratterizzati da “problemi sensibili<sup>188</sup>”. Questa situazione non è, però, da attribuire ai mutamenti politici avvenuti negli ultimi anni, infatti, la classifica si basa sull'analisi degli atteggiamenti e delle intenzioni dei governi degli Stati europei a riguardo della

186 <http://rsfitalia.files.wordpress.com/2013/01/mappa-20131.jpg>

187 <http://rsfitalia.org/>

188 In Italia la diffamazione è un reato e i governi ripropongono pericolosamente “leggi bavaglio”. L'Ungheria sta ancora pagando il prezzo delle sue riforme legislative repressive, che hanno avuto un impatto notevole sul lavoro dei giornalisti. Emblematica è la caduta della Grecia dove l'ambiente sociale e professionale per i suoi giornalisti, esposti alla condanna pubblica e alla violenza sia dei gruppi estremisti che della polizia, è disastroso.

tutela della libertà di informazione a medio e lungo termine in quanto, come ha affermato il segretario generale di Reporters Without Borders, Christophe Deloire, “*il lavoro che sta dietro la classifica del 2013 non prende in considerazione diretta il tipo di sistema politico; risulta chiaro tuttavia che le democrazie offrono una migliore protezione alla libertà al fine di produrre e far circolare notizie e informazioni accurate, rispetto ai Paesi dove i diritti umani vengono spesso sbagliati*”.<sup>189</sup>

### 3.5.2 Freedom House

La Freedom House è un'organizzazione non governativa fondata nel 1941 per mano di Wendell Wilkie, Eleanor Roosevelt, George Field, Dorothy Thompson e Herbert Bayard Sworn, che ha la sede ufficiale a Washington.

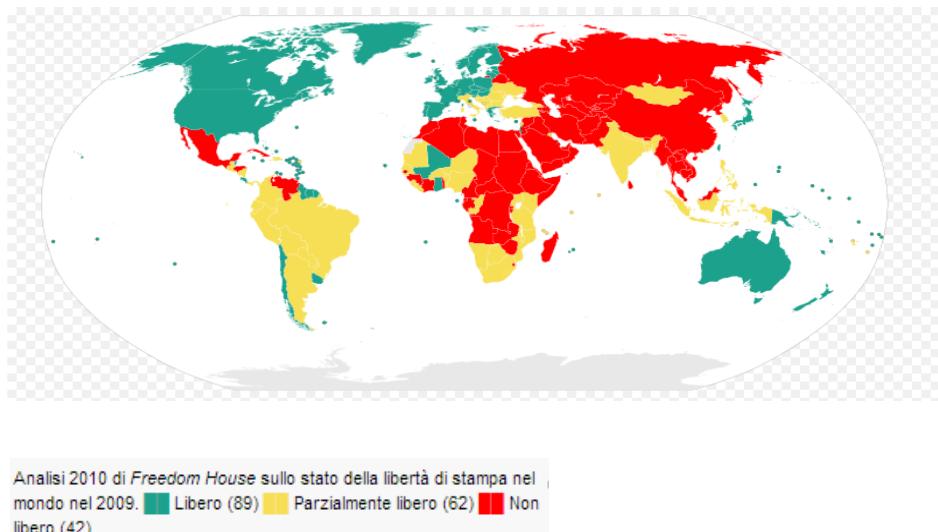
Essa è stata spesso definita come un'organizzazione *watchdog*: termine che viene utilizzato per indicare il comportamento da “cane da guardia” nei confronti del potere.

L'attività della Freedom House si basa sulla lotta contro le minacce alla democrazia con l'intento di permettere ai cittadini di esercitare i loro diritti fondamentali. Il presupposto da cui parte la loro campagna è che la libertà è possibile solo in ambienti politici democratici in cui i governi lavorano responsabilmente nei confronti del popolo.

Ogni anno questa organizzazione pubblica un rapporto che valuta il grado di libertà percepite in ogni paese.

---

<sup>189</sup><http://rsfitalia.org/2013/01/30/rsf-la-classifica-mondiale-della-libertà-di-stampa-2013/>



[fonte: Freedom House<sup>190</sup>]

Negli ultimi anni Freedom House ha redatto una serie di pubblicazioni sulla libertà di stampa e la libertà in Rete: un'analisi globale di Internet e dei media digitali e della libertà di stampa intesa anche nell'ambito dell'indipendenza editoriale.

I rapporti su queste libertà vengono compilati dall'organizzazione su una scala da 1 a 100 dove al numero si trova il paese più libero e al cento il meno libero. Sulla base dei risultati che si ottengono i Paesi del mondo vengono suddivisi tra “liberi”, “semi-liberi” e “non liberi”. Da questa analisi è risultato un preoccupante calo della libertà di espressione nei paesi di tutto il mondo. Tali risultati deriverebbero, secondo la Freedom House, da una serie di strategie, come la censura, che vengono usate dai governi per far assopire questo diritto fondamentale, che rende gli uomini “potenti”.

Dallo studio dei dati presentati e dalla cartina presentata precedentemente risulta che l'Italia, fino al 2004, rientrava nell'albo dei paesi considerati *liberi*; già nel 2006 il nostro Paese era stato declassato a *parzialmente libero*.<sup>191</sup> Secondo la Freedom House: “[...] *L'italia costituisce un'anomalia nella regione a causa dei crescenti tentativi del governo*

190 <http://www.freedomhouse.org/>

191 La causale del declassamento viene presentata sulla base di tre motivazioni: quella di vent'anni di amministrazione politica fallimentare; la controversa Legge Gasparri del 2003 e soprattutto per la possibilità del premier di influenzare la RAI oltre che un conflitto di interessi tra i più sfacciati al mondo.

*di interferire con la politica editoriale dei mezzi di comunicazione pubblici, in particolare circa la copertura degli scandali del premier Berlusconi”*

Nel tentativo di tutelare il più possibile questa libertà, la Freedom House si è adoperata in una serie di iniziative interne ad ogni singolo paese. Essa utilizza il patrocinio, il sostegno finanziario e l'assistenza tecnica per affiancare gli sforzi dei sostenitori con lo scopo finale di “ribaltare” le leggi che limitano le libertà dei media e le capacità dei giornalisti di operare. Altre azioni di questa organizzazione degne di nota sono la partecipazione a delegazioni di esperti in paesi che hanno recentemente attuato, o lo stanno facendo attualmente, normative che limitano la libertà di espressione. Queste delegazioni collaborano con organizzazioni locali per la sensibilizzazione e la modifica di alcune normative interne di carattere restrittivo. La loro azione è sostenuta anche dall'UNHCR, all'interno del quale la Freedom House presenta resoconti scritti.

I fondi per svolgere queste attività vengono ricavati per l'80% dal governo americano, dal governo dei Paesi Bassi e da alcune fondazioni private.

## Conclusioni

L'obiettivo che ho cercato di conseguire con la mia tesi è stato quello di analizzare la nascita e l'evoluzione della libertà di manifestazione del pensiero in Europa. Ho dunque concentrato inizialmente la mia analisi sulle tappe evolutive che si sono attraversate in Europa, inizialmente focalizzandomi sui singoli Stati membri ed in seguito analizzando maggiormente l'ambito giurisdizionale europeo in generale tramite l'analisi dei progetti e le Convenzioni create a garanzia di tale diritto.

Dall'analisi condotta si nota quindi, come la libertà di manifestazione del pensiero dall'originaria protezione delle “espressioni” sia passata gradualmente alla protezione di una libertà più ampia caratterizzante una “società dell'informazione” che è tuttora in continuo divenire.

Il passo che ha determinato tale cambiamento di prospettiva è stato l'internazionalizzazione di questa libertà.

Dopo la seconda guerra mondiale, si sentì la necessità di trovare uno strumento di tutela che non potesse essere modificato unilateralmente da uno stato, così come il diritto interno. Per fare ciò i diritti fondamentali si sono prestati dunque ad una protezione di tipo internazionale.

Tale processo necessitava di una limitazione del potere degli Stati membri e delle proprie competenze in favore della tutela di questo diritto fondamentale a livello principalmente comunitario.

L'Unione Europea, infatti, attraverso le sue Corti di giustizia ha costituito un limite contro gli abusi e le violazioni degli Stati membri attraverso la ratifica di Convenzioni e Carte che ne garantivano il rispetto e legiferavano le restrizioni. A queste dichiarazioni si sono accompagnati sistemi di verifica e di sanzione per le violazioni alla libertà e l'istituzione di organismi di tutela ad hoc, tra i quali spicca, per importanza e incisività d'intervento, l'organo di controllo della CEDU: la Corte Europea di Strasburgo.

Nonostante si pensi che, al giorno d'oggi, la libertà di informazione sia tutelata e

garantita nel suo toto, purtroppo i rapporti annuali della suddetta Corte ci mostrano una panoramica non proprio rosea. Si pensi infatti che solo la Turchia negli ultimi 50 anni ha contato 182 pronunce per casi di violazione all'articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

È in questo sistema di protezione multi livello che Internet ha fatto il suo dirompente ingresso negli anni 90.

Gli albori della Rete sono stati accompagnati da una visione alquanto utopistica della stessa: il cyberspazio sembrava offrire una soluzione a tutti, offrendo spazio a chiunque avesse qualcosa da dire o raccontare. Questa sconfinata apertura del mezzo rendeva semplicemente inaccettabile l'idea che internet sarebbe stato regolamentato e dunque in parte controllato così come era successo per tutti gli altri media.

Questa prima fase cedette il passo alla sensazione che esso necessitasse di una regolamentazione, in seguito alle problematiche che si erano presentate per i media tradizionali e che si stavano ripresentando in maniera ancora più forte e incisiva in Rete.

Il vuoto normativo che ha caratterizzato Internet, dagli anni della sua nascita a quelli della sua rapida diffusione, comincia ad essere colmato dal legislatore. Vero è che tuttora rimangono dubbi, incertezze e perplessità di cui qualcuno potrebbe approfittare. La strada da percorrere per raggiungere una regolamentazione esaustiva del mezzo è ancora lunga ma doverosa. Nonostante le difficoltà di bilanciare tra diritto all'informazione e rispetto della privacy, l'Unione Europea non può mantenere l'approccio relativista portato avanti fino ad oggi.

Ciò dev'essere fatto in quanto, da luogo di illimitata libertà, la rete, si sta trasformando in luogo di gravi episodi di censura e controllo dell'informazione ed è sulla base di questa problematica che mi sono soffermata sull'analisi dell'operato di alcune organizzazioni non governative. Alcuni dei loro progetti mostrano infatti come le dittature e i regimi ancora esistenti al mondo tentino di mantenere un controllo ferreo sulle espressioni della società, ricorrendo alle stesse tecnologie che permettono alle opinioni di propagarsi.

Proprio per tale motivazione ho ritenuto importante concludere la tesi analizzando il ruolo di internet in quanto esso è il mezzo di informazione maggiormente usato il quale

dovrebbe essere regolamentato non solo a livello europeo ma bensì, per le sue caratteristiche transnazionali, a livello internazionale.

Il ruolo di internet a livello informativo-politico cresce a dismisura di anno in anno: basti pensare che le ultime rivoluzioni socio politiche avvenute nel mondo negli ultimi anni hanno avuto un unico comune denominatore: l'utilizzo della Rete per la diffusione del pensiero.

É sulla base di quanto detto che si va ad esplicare la necessità, per un mezzo così importante e potente, di una garanzia d'azione ampia, così come era stato per la tutela della libertà di informazione in generale e, in seguito, con la diffusione della stampa, primo mezzo di comunicazione la cui portata rivoluzionaria è paragonabile a quella che sta avendo oggi Internet.

## **Bibliografia:**

Abruzzo F., *Codice dell'informazione*, Roma, Centro di documentazione giornalistica, 2001

Bartole, De Sena, Zagrebelsky, *Commentario breve alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012

Bartole, Conforti, Raimondi, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001

Berlingieri E., *Legge 2.0*, Trento, Apogeo, 2008

Bobba G., *Media e Politica in Italia e Francia*, Milano, Franco Angeli, 2011

Cassano, Contaldo, *Internet e tutela della libertà di espressione*, Milano, Giuffrè, 2009

Cassano, Scorza, Vaciago, *Diritto dell'internet*, Padova, Cedam, 2013

Cuccia V., *Libertà di espressione e identità collettive*, Torino, Giappichelli, 2007

Cuniberti M., *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Milano, Giuffré, 2008

Defilippo, Bosi, Harvey, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 2006

De Salvia M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2001

De Salvia M., *Compendium della Cedu*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000

Durante, Pagallo, *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, Milano, Utet, 2012

Facchin R., *L'interpretazione giudiziaria della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Padova, Cedam, 1999

Ferranti G., *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 2005

Forte, Ricci, Turini, *Le regole e la sicurezza su internet*, Milano, Il Sole 24 ORE, 2002

Gant S., *We're all journalists now*, New York, Free Press, 2007

Gardini G., *Le regole dell'informazione*, Milano, Bruno Mondadori, 2009

Guidi G., *La società dell'informazione: libertà, pluralismo, risorse*, Torino, Giappichelli, 2006

Gozzini G., *Storia del giornalismo*, Milano, Mondadori, 2011

MacDonald, Jones, *The law of freedom of information*, Oxford, Oxford university press, 2003

Mangarano F., *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione*, Torino, Giappichelli editore, 2005

Maistrello S., *Giornalismo e nuovi media*, Trento, Apogeo, 2010

Marsili M., *Libertà di pensiero*, Milano, Mimesis, 2011

Migliazza M., *Il diritto all'informazione nell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2002

- Murialdi P., *Storia del giornalismo italiano*, Bologna, Mulino, 2006
- Paladin L., *La libertà d'informazione*, studi di diritto comparato, Torino, 1979
- Palmiri N. W., *Diritto della comunicazione e dell'informazione*, Padova, Cedam, 2003
- Parisi, Rinolfi, *Profili di diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2003
- Pineschi L., *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, Giuffré, 2006
- Raimondi G., *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008
- Razzante R., *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2011
- Savino P., *Storia del giornalismo*, Napoli, Simone, 2009
- Siclari M., *Contributo allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2003
- Scorza G., *Il diritto dei consumatori e della concorrenza in internet*, Padova, cedam, 2006
- Sorrentino C., *Attraverso la rete*, Roma, RAI, 2008
- Tosi E., *Il codice della privacy*, Piacenza, Casa Editrice La Tribuna, 2012
- Vaughn R. G., *Freedom of Information*, Dartmouth, Ashgate Publishing Limited, 2000.
- Vannucchi F., *Libro e Internet*, Milano, Editrice Bibliografica, 2008

Wadham, Griffiths, *The Freedom of Information Act 2000*, Oxford, Oxford university press, 2005

Zaccaria R., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, cedam, 2010

Zeno-Zencovich V., *La libertà d'espressione: media, mercato, potere nella società dell'informazione*,

*La Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, Edizioni Simone, 2008

## **SITOGRAFIA**

Reporters Without Borders: <http://en.rsf.org/>

Sito Unione Europea, Libro Bianco del 2006:  
[http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_it.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_it.pdf)

Patto internazionale sui diritti civili e politici: [www.admin.ch/ch/i/rs/i1/0.103.2.it.pdf](http://www.admin.ch/ch/i/rs/i1/0.103.2.it.pdf)

Sito ufficiale dell'UNESCO: <http://portal.unesco.org>

Testo completo sentenza 105 del 1972: [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

Sito ufficiale del progetto We fight censorship: [www.wefightcensorship.org](http://www.wefightcensorship.org)

Sito ufficiale Freedom House: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

Sito ufficiale iniziativa European initiative for media pluralism:  
[www.euroalter.com/european-initiative-for-media-pluralism/](http://www.euroalter.com/european-initiative-for-media-pluralism/)

Sito Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)