

SCUOLA DI CULTURA COSTITUZIONALE

Conferenza del 15 gennaio 2010 - Informazione e democrazia

L'art.21 della Costituzione inizia con questa solenne proclamazione: “**Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, con la parola, lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione**”. Di un sistema democratico questa libertà è la ‘pietra angolare’ come l’ha definita la Corte costituzionale. La democrazia richiede una partecipazione *cosciente* dei cittadini. E dunque il suo presupposto essenziale è l’informazione, la conoscenza dei fatti e delle situazioni politiche, la libera circolazione delle idee. I cittadini debbono poter esprimere liberamente il proprio pensiero, formulare critiche a chi governa stimolando il dibattito e la discussione, così concorrendo a formare l’indirizzo politico, a modificarlo, a orientarlo. Se “la sovranità *appartiene* al popolo” (art.1) e l’apparato statale è lo *strumento* attraverso il quale il popolo la esercita, è necessario che l’indirizzo politico venga dal basso e sia trasmesso attraverso i propri rappresentanti affinché lo Stato nel suo complesso si muova in conformità alle aspettative e alle indicazioni del corpo sociale.

Inutile sottolineare l’importanza dei *mezzi* di comunicazione e di espressione del pensiero. Secondo la Costituzione *tutti* possono manifestare liberamente il proprio pensiero con qualsiasi mezzo. In realtà pochi dispongono in concreto di mezzi diversi rispetto alla parola che, da sola, non basta. Degli altri ‘mezzi’ pochi hanno la disponibilità. E dunque, sia della stampa, sia della televisione, della radio e degli altri *media* è essenziale, almeno, che la *proprietà non si concentri*: non serve un elevato numero di giornali se tutti appartengono al medesimo proprietario. Il diritto d’informare non sarebbe soddisfatto, e tanto meno il diritto dei cittadini ad essere informati. Fondamentale è dunque il *pluralismo* dell’informazione: soltanto dall’insieme di *più voci libere* può risultare un’informazione (abbastanza) completa, che non deformi i fatti. Altrimenti si hanno rappresentazioni distorte che inquinano la democrazia. In particolare per la televisione sarebbe indispensabile la presenza di più emittenti private differenziate fra loro, accanto ad una televisione pubblica, pluralista al suo interno e che non guardi solo al mercato.

La Corte costituzionale si è pronunciata varie volte su questi temi, ma non sempre le sue sentenze hanno avuto il seguito necessario. Di seguito si riportano alcuni passaggi delle più importanti sentenze della Corte in materia di informazione.

Le sentenze possono essere consultate per esteso sul sito web della Corte costituzionale www.cortecostituzionale.it o sul sito www.giurcost.org.

* * * * *

La libertà di manifestazione del pensiero è tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle anzi che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato, condizione com’è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale. Ne consegue che limitazioni sostanziali di questa libertà non possono essere poste se non per legge (riserva assoluta di legge) e devono trovare fondamento in precetti e principi costituzionali (...).

(Corte costituzionale, sentenza n. 9 del 1965)

Anzitutto occorre ribadire la rilevanza centrale - emergente del resto dalla giurisprudenza di questa Corte (...) - che la libertà di manifestazione del pensiero, anche e soprattutto in forma collettiva, assume ai fini dell’attuazione del principio democratico non solo nel nostro ordinamento, che in relazione a tale principio solennemente si qualifica (art. 1 Cost.), ma nelle più significative espressioni della civiltà giuridico-politica che in esso trova la sua caratterizzazione di fondo.

(Corte costituzionale, sentenza n. 156 del 1985)

E' fuori discussione (...) l'altissima importanza che, nell'attuale fase della nostra civiltà, gli interessi che la televisione tende a soddisfare (informazione, cultura, svago) assumono - e su vastissima scala - non solo per i singoli componenti del corpo sociale, ma anche per questo nella sua unità.

(Corte costituzionale, sentenza n. 59 del 1960)

L'attività televisiva "ben al di là della sua rilevanza economica, tocca molto da vicino fondamentali aspetti della vita democratica".

(Corte costituzionale, sentenza n. 225 del 1974)

La radiotelevisione adempie a fondamentali compiti di informazione, concorre alla formazione culturale del paese, diffonde programmi che in vario modo incidono sulla pubblica opinione e perciò é necessario che essa non divenga strumento di parte (...).

(Corte costituzionale, sentenza n. 225 del 1974)

La televisione "per la sua notoria capacità di immediata e capillare penetrazione nell'ambito sociale attraverso la diffusione nell'interno delle abitazioni e per la forza suggestiva della immagine unita alla parola, dispiega una peculiare capacità di persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica nonché sugli indirizzi socio-culturali, di natura ben diversa da quella attribuibile alla stampa.

(Corte costituzionale, sentenza n. 148 del 1981)

L'accentramento dell'attività televisiva in situazioni di monopolio od oligopolio privati "consentirebbe al privato di esercitare, in una posizione di preminenza, una influenza sulla collettività incompatibile con le regole del sistema democratico, e di comprimere indebitamente la generale libertà di manifestazione del pensiero."

(Corte costituzionale, sentenza n. 826 del 1988)

Invero, l'evoluzione della situazione di fatto ha dimostrato ampiamente che il rischio della formazione di un oligopolio paventato dalla Corte si é trasformato in realtà.

(Corte costituzionale, sentenza n. 826 del 1988)

Per quanto riguarda l'emittenza radiotelevisiva privata si tratta di comporre il diritto all'informazione dei cittadini e le altre esigenze di rilievo costituzionale in materia con le libertà assicurate alle imprese principalmente dall'art. 21, oltre che dall'art. 41 Cost., in ragione delle quali il pluralismo interno e l'apertura alle varie voci presenti nella società incontra sicuramente dei limiti. Di qui la necessità di garantire, per l'emittenza privata, il massimo di pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione.

Ma a parte la diversità dei ruoli del servizio pubblico radiotelevisivo e dell'emittenza privata, il pluralismo in sede nazionale non potrebbe in ogni caso considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico e un polo privato che sia rappresentato da un soggetto unico o che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato.

(Corte costituzionale, sentenza n. 826 del 1988)

Questa Corte ha da tempo affermato che il «diritto all'informazione» va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in

grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale. Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il «diritto all'informazione» garantito dall'art. 21 sia qualificato e caratterizzato (...) dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse - in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (...).

(Corte costituzionale, sentenza n. 112 del 1993)

La necessità di consentire l'accesso al massimo numero possibile di voci non può essere intesa come mera idoneità minima di una qualsivoglia disciplina «anti-trust»; d'altra parte l'innegabile impossibilità di individuare una soluzione obbligata, che possa dirsi essa sola rispettosa del canone costituzionale dell'art. 21 Cost., non é di impedimento a verificare se sia adeguato, o meno, il limite «anti-trust» adottato e se più in generale, nel contesto delle contingenti condizioni economiche e culturali della società in un determinato momento storico, la normativa vigente effettivamente si sia mossa in direzione della realizzazione del pluralismo.

(Corte costituzionale, sentenza n. 420 del 1994)

Onorevoli Parlamentari,

la garanzia del pluralismo e dell'imparzialità dell'informazione costituisce uno strumento essenziale per la realizzazione di una democrazia compiuta; si tratta di una necessità avvertita dalle forze politiche, dal mondo della cultura, dalla società civile.

(...)

Non c'è democrazia senza pluralismo ed imparzialità dell'informazione: sono fiducioso che l'azione del Parlamento saprà convergere verso la realizzazione piena di questo principio.

(Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in materia di pluralismo e imparzialità dell'informazione del 23 luglio 2002)

L'esistenza di un servizio radiotelevisivo pubblico, cioè promosso e organizzato dallo Stato (...) nell'ambito di un sistema misto pubblico-privato, si giustifica però solo in quanto chi esercita tale servizio sia tenuto ad operare non come uno qualsiasi dei soggetti del limitato pluralismo di emittenti, nel rispetto, da tutti dovuto, dei principi generali del sistema (...), bensì svolgendo una funzione specifica per il miglior soddisfacimento del diritto dei cittadini all'informazione e per la diffusione della cultura, col fine di "ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese", come si esprime il citato art. 1 della legge n. 103 del 1975. Di qui la necessità che la concessione preveda specifici obblighi di servizio pubblico (...) e imponga alla concessionaria l'obbligo di assicurare una informazione completa, di adeguato livello professionale e rigorosamente imparziale nel riflettere il dibattito fra i diversi orientamenti politici che si confrontano nel Paese, nonché di curare la specifica funzione di promozione culturale ad essa affidata e l'apertura dei programmi alle più significative realtà culturali.

(Corte costituzionale, sentenza n. 284 del 2002)

La formazione dell'esistente sistema televisivo italiano privato in ambito nazionale ed in tecnica analogica trae origine da situazioni di mera occupazione di fatto delle frequenze (esercizio di impianti senza rilascio di concessioni e autorizzazioni), al di fuori di ogni logica di incremento del pluralismo nella distribuzione delle frequenze e di pianificazione effettiva dell'etere.

(...)

La descritta situazione di fatto non garantisce, pertanto, l'attuazione del pluralismo informativo esterno, che rappresenta uno degli "imperativi" ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

(Corte costituzionale, sentenza n. 466 del 2002)

* * * * *

Cosa vuol dire pluralismo? Non sembra che il pluralismo di cui ha sempre parlato la Corte costituzionale sia da valutare soltanto in «numeri»: tante voci possono anche dar vita ad un coro *omogeneo*. E dunque il pluralismo numerico da solo non conta, essenziale resta la *diversità* delle voci. Altrimenti si vanificano senso e valore del pluralismo, non solo dal punto di vista politico, ma anche culturale, non meno essenziale per una crescita democratica.

(Lorenza Carlassare, *Pluralismo o omologazione?* in *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, Padova, Cedam, 2007)

Nell'articolo 21 della Costituzione “il nostro Costituente, proclamando, a chiare lettere, il diritto di tutti di manifestare liberamente il proprio pensiero, senza condizionarlo a valutazioni di pubblico interesse, fa propria la tesi che l'interesse generale è, in linea di principio, meglio realizzato garantendo la libera circolazione delle idee, per quanto «diverse», «minoritarie» o «isolate»”.

(Alessandro Pace, in A. Pace e M. Manetti, *Rapporti civili. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, Bologna, Zanichelli, 2006 p. 22)