

Libertà di manifestazione  
del pensiero e art. 21  
Cost.  
Da una lunga tradizione  
uno sguardo al futuro

Diritto costituzionale speciale UNIFI  
Erik Longo



# Art. 21 Cost.

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.

# Analisi art. 21

- Norma miope
- La stampa e le altre forme di espressione del pensiero
- La protezione della stampa e dalla stampa
- Il framework della tutela
- I limiti

# Introduzione

- Punto di arrivo di una ricca tradizione costituzionale
  - Dich. Dei diritti dell'uomo francese del 1789
  - I emend alla Cost degli Stati Uniti del 1791 (connessione libertà di espressione con libertà di religione)
- C. cost «pietra angolare dell'ordine democratico» (sent. n. 84/1969)
- C. cost «il più alto fra i diritti fondamentali» (sent. n. 168/1971).
- Dimensione attiva: libertà di opinione e di informare
- Dimensione passiva: diritto di ricevere informazioni

# ARTICOLO 10 CEDU «Libertà di espressione»

- 1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'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 a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.
- 2. 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 della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

# Lato individuale e lato sociale/pubblico della libertà di pensiero

- **Destinatari indeterminati** (differenza con libertà di comunicazione dell'art. 15 Cost.)
  - La proiezione pubblica e potenzialmente politica.
    - L'interazione con le istituzioni democratiche.
- La dimensione personalista: consente l'espressione della personalità individuale mediante il libero confronto delle idee.
  - Lo Stato è obbligato ad astenersi da tentativi di limitare la manifestazione e la diffusione del pensiero umano.
  - In uno stato democratico tale libertà costituisce il presupposto indefettibile del voto libero e quindi del formarsi della volontà dello stato (art. 21-art. 49).
- Garantire un **assetto pluralistico** (o quantomeno non monopolistico, né oligopolistico) del sistema di informazione.
  - La istituzionalizzazione dei mezzi di diffusione del pensiero

## Cosa protegge il 21 Cost., in ogni caso...

- «Quando si afferma che la nostra Cost, garantisce il diritto di manifestazione del pensiero in senso individualistico si intende dunque dire che esso è garantito al singolo come tale indipendentemente dai vantaggi o dagli svantaggi che possano derivarne allo Stato, indipendentemente dalle qualifiche che il singolo possa avere in alcuna comunità e dalle funzioni connesse a tali qualifiche; si vuole dire che esso è garantito perché l'uomo possa unirsi all'altro uomo nel pensiero e col pensiero, ed eventualmente insieme operare: i vivi con i vivi ed i morti con i vivi e non per le utilità sociali delle unioni di pensiero» (Carlo Esposito)

# La garanzia dell'apertura al circuito democratico

C. cost. «che “tutti” abbiano diritto di manifestare il proprio pensiero “con ogni mezzo”, non può significare che tutti debbano avere, in fatto, la materiale disponibilità di tutti i possibili mezzi di diffusione, ma vuol dire, più realisticamente, che a tutti la legge deve garantire la giuridica possibilità di usarne o di accedervi, con le modalità ed entro i limiti resi eventualmente necessari dalle peculiari caratteristiche dei singoli mezzi o dalla esigenza di assicurare l'armonica coesistenza del pari diritto di ciascuno o dalla tutela di altri interessi costituzionalmente apprezzabili» (sent. n. 102/1977)



# I titolari

- «Tutti»
- Le limitazione della libertà di manifestazione del pensiero dei funzionari pubblici.
- Titolari di cariche pubbliche elettive (artt. 68 e 122 Cost.).
- Titolari di cariche pubbliche di garanzia (magistrati, l. n. 269/2006)
- Il potere di «esternazione» del Presidente della Rep.

# Manifestare il 'proprio' pensiero

- Le manifestazioni del pensiero sono tutelate a prescindere dalla loro originalità.
- Non è tutelato il pensiero falso (questo è molto interessante nell'ottica delle fake news e della loro protezione all'interno dell'art. 21).

# Il versante «negativo»: il diritto di tacere

- Questione molto controversa.
  - Secondo alcuni «nell'art. 21.1 è implicitamente garantita la libertà negativa di pensiero (o di cronaca), sicché il legislatore potrebbe legittimamente impedire che altri diffonda ciò che il titolare intende mantenere riservato» (ovviamente nei confronti della libertà di cronaca opererebbe solo «per ciò che riguarda gli eventi accaduti negli ambiti domiciliari e le notizie connesse per corrispondenza chiusa, sulla base degli art. 14 e 15 Cost.» (Paladin).
  - Il diritto a tacere può essere legittimamente limitato dal legislatore quando si prevedono obblighi di comunicare dati di fatto allo Stato a o determinati enti pubblici (es. dati statistici, testimonianza, dare le generalità alle forze di polizia, ecc.)
    - Sono obblighi costituzionalmente giustificabili, in quanto corrispondano ad interessi costituzionalmente protetti.

# Cosa viene tutelato?

- Classicamente l'art. 21 tutela la libertà di «opinione».
- Per essere tutelato, occorre che il pensiero arrivi ad un minimo di razionalità o struttura argomentativa?
- Può essere protetto anche quando esso assume tratti meramente emozionali?
  - Es. forme di propaganda che non fanno appello alla ragione o forme di vilipendio ed oltraggio le quali, sia per la l'assenza di un pensiero argomentato, sia in quanto mirano a creare una reazione emotiva di tipo negativo, sarebbero forme degenerate di opinione e di critica.
- Sì, ma con un limite preciso: l'inaccettabile turbativa dell'ordinamento politico-sociale, quale è previsto e disciplinato dalla Costituzione (C. cost.)
- Rimane un problema distinguere tra critica e vilipendio.

# Il confine tra pensiero e azione

- Aspetto essenziale per capire l'oggetto della libertà di manifestazione del pensiero.
- Il problema si ha quando insieme al pensiero c'è anche l'azione o il pensiero sia manifestato attraverso una condotta.
- Rientra questa condotta nella protezione dell'art. 21?
- Es. Propaganda e istigazione.

# La distinzione tra propaganda e manifestazione del pensiero «pura»

- «la propaganda non si identifica perfettamente con la manifestazione del pensiero; essa è indubbiamente manifestazione, ma non di un pensiero puro ed astratto, quale può essere quello scientifico, didattico, artistico o religioso, che tende a far sorgere una conoscenza oppure a sollecitare un sentimento in altre persone. Nella propaganda, la manifestazione è rivolta e strettamente collegata al raggiungimento di uno scopo diverso, che la qualifica e la pone su un altro piano» C. cost. 87/1966
- Limite alla propaganda ammessa: la manifestazione non deve essere diretta a produrre reazioni violente.

## Segue...

- il reato di eccitamento al dispregio delle istituzioni non contrasta con l'art. 21 Cost.
  - il comportamento da esso vietato non si esaurisce in una critica, consentita a tutti, ma consiste «in un impulso diretto a determinare una particolare condotta, od a creare uno stato d'animo in altre persone: mira ad ottenere lo scopo preciso di portare offesa alle istituzioni, nei loro organi e nella loro attività». (C. cost. n. 100/1966)

## Segue... apologia

- «L'apologia punibile ai sensi dell'art. 414, u.c., Cod. pen. non è, dunque, la manifestazione di pensiero pura e semplice, ma quella che per le sue modalità integri comportamento concretamente idoneo a provocare la commissione di delitti. (...) La libertà di manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21.1 Cost., trova i suoi limiti non soltanto nella tutela del buon costume, ma anche nella necessità di proteggere altri beni di rilievo costituzionale e nell'esigenza di prevenire e far cessare turbamenti della sicurezza pubblica, la cui tutela costituisce una finalità immanente del sistema» (C. cost. n. 65/1970)



# Pensieri estremi: *flag burning*, *hate speech*, negazionismo

- L'art. 21 tutela le manifestazioni del pensiero e le opinioni espresse non mediante parole, ma mediante una condotta?
  - Esempio del «flag burning» nella sent. Texas v. Johnson (1989) della Corte suprema americana.
  - Sì, se l'attività materiale non è lesiva di alcun interesse altrui.
  - Lo scandalo che genera non è di per sé un limite.
  - Tutela anche di pensieri non condivisi: proteggere pensieri poco graditi alla maggioranza dei consociati.
- Discorsi di odio
- Negazionismo
- Due approcci: libertà (USA) e difesa (GER).
- Ita: la legge Mancino.

# Libertà di cronaca

- Sentenza decalogo della Corte di Cassazione (n. 5259/1984):
- 1) utilità sociale dell'informazione;
- 2) verità (oggettiva o anche soltanto putativa purché, in quest'ultimo caso, frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca) dei fatti esposti;
- 3) forma "civile" della esposizione dei fatti e della loro valutazione

# Il diritto all'informazione

- Esiste nell'art. 21?
- Non si può trarre dallo stesso principio democratico?
- Secondo la Corte costituzionale «Il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, innanzitutto, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata - perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio - che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia. Sotto altro profilo, il pluralismo si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei». (C. cost. n. 826/1988)

# Stampa

- L'art. 21 esclude che la stampa possa essere assoggettata ad autorizzazioni e a censure, cioè a controlli preventivi
- Registrazione della stampa periodica
- Sequestro degli stampati
- Ordine dei giornalisti
- Normativa antitrust
- AGCOM

# Televisione (il diritto giurisprudenziale)

- Dal monopolio al sistema integrato delle comunicazioni
- La sentenza n. 225 del 1974
- La sentenza n. 148 del 1981
- La sentenza n. 826 del 1988
- La sentenza n. 466/2002
  
- Testo unico sulla radiotelevisione approvato con d.lgs. n. 177 del 2005 (“Testo Unico”)