

Maria Romana Allegri

Informazione e comunicazione nell'ordinamento giuridico italiano

Vecchi e nuovi media fra diritto
e progresso tecnologico



TERZA EDIZIONE



Giappichelli



PREFAZIONE ALLA TERZA EDIZIONE

La costante e rapidissima evoluzione delle tecnologie digitali e l'impatto dell'innovazione nel settore dell'informazione e della comunicazione richiedono un non piccolo sforzo per seguire con attenzione i molteplici cambiamenti che investono lo stesso concetto di pluralismo dell'informazione. Rispetto alle precedenti edizioni, dunque, questa terza riscrittura del manuale tiene in più ampia considerazione lo strettissimo nesso che, per via della sempre maggiore diffusione di Internet e in particolare dei *social media* – si è venuto a creare fra la concezione “classica” della libertà di manifestazione del pensiero, fondata sull'art. 21 Cost. e sull'art. 10 CEDU, e la normativa *in fieri* volta soprattutto a disciplinare il regime di responsabilità degli intermediari digitali e a contrastare la proliferazione *online* della disinformazione e dei contenuti di odio. Per la stessa ragione, maggiore spazio è stato lasciato alla trattazione dei nuovi diritti individuali connessi alla cosiddetta “identità digitale” dell'individuo, come ad esempio il diritto all'oblio o il diritto di accesso a Internet. In tutte queste situazioni, il problema fondamentale è quello di trovare il punto di bilanciamento fra libertà di espressione individuale e libertà di iniziativa economica degli intermediari digitali, da un lato, e misure di tutela della dignità individuale, della *privacy* e della reputazione, dall'altro. Infatti, nel momento in cui sono gli algoritmi a discernere, in prima battuta, quali comportamenti e contenuti siano ammissibili in Rete e quali, invece, vadano contrastati e repressi, si pongono nuovi problemi in termini di allocazione delle responsabilità derivanti dalle decisioni algoritmiche e di effettività dei meccanismi di tutela delle persone.

Il proliferare dell'informazione *online* rappresenta certamente una grandissima opportunità per via della facilità di accesso agli strumenti attraverso cui è possibile sia produrre e diffondere sia ricercare e ricevere informazioni di ogni tipo. Ciò però comporta l'insorgere di nuovi rischi per la libertà di informazione e per la democrazia. Ad esempio, l'emersione di fenomeni di concentrazione e controllo del *web*, nonché la diffusione di notizie false, distorte o inattendibili, che possono condizionare l'opinione pubblica e il pensiero individuale. Oppure ancora, per quanto riguarda la tutela della sfera privata individuale, il trattamento di dati personali in modo non conforme alla volontà dell'interessato, la permanenza e visibilità dei dati *online* nonostante le richieste di cancellazione, la profilazione dei gusti delle preferenze individuali per finalità commerciali e di *marketing* mediante appositi algoritmi. O infine, con riferimento alla dignità personale e alla reputazione, l'incremento dello *hate speech*

attraverso i *social media*, la pubblicazione e circolazione *online* di notizie difamatorie, la difficoltà ad ottenerne la cancellazione anche una volta scemato l'interesse pubblico. Si pone dunque oggi, ancora più che in passato, il problema dei condizionamenti del pensiero e delle scelte individuali, nel momento in cui le tecnologie algoritmiche, mediante complesse operazioni di analisi dei *big data* e di *data mining*, sono in grado non solo di fare in modo che ciascuno venga esposto solo a contenuti personalizzati in base al proprio profilo, ma anche di prevedere con buona attendibilità i comportamenti individuali prima ancora della loro attuazione. È evidente come tutto ciò – come si è cercato di mettere in luce nelle pagine di questo libro – abbia effetti dirompenti e destabilizzanti sul buon funzionamento delle istituzioni democratiche, la cui qualità è direttamente proporzionale al livello di informazione, consapevolezza e libertà decisionale dei cittadini.

L'innovazione tecnologica ha investito anche il campo della “stampa” – che non è certo più solo quella tradizionale, ma comprende anche tutti i contenuti digitali pubblicati *online* sotto la responsabilità di un editore – e del giornalismo. Questa edizione del manuale ha dunque cercato di evidenziare meglio le difficoltà che si incontrano nell'applicazione alla cosiddetta “stampa digitale” delle norme pensate per quella tradizionale: si pensi, ad esempio, al problema dell'eventuale responsabilità editoriale degli intermediari digitali, nel momento in cui essi intervengono attivamente nella selezione, organizzazione e presentazione dei contenuti, oppure alla difficile equiparazione fra il direttore responsabile di una testata giornalistica e i curatori di *blog* o pagine *social*. Occorre anche chiedersi se, in che modo, fino a che punto e con quali difficoltà le norme attualmente vigenti sulla stampa, sul corretto esercizio della professione giornalistica e sulla nozione stessa di professione giornalistica possano applicarsi ai *media* digitali e a coloro che li utilizzano: su questi problemi si è variamente esercitata la giurisprudenza – quella italiana di legittimità e quella della Corte di giustizia dell'Unione europea – di cui si è cercato di tenere maggiormente conto in questa terza edizione.

L'Unione europea negli ultimi anni ha dato grande impulso allo sviluppo del mercato unico digitale per rilanciare la competitività del sistema economico europeo, attraverso l'adozione di nuove regole e la presentazione di alcune proposte legislative in tema di comunicazione e digitalizzazione. Il “pacchetto digitale” proposto dalla Commissione europea a dicembre 2020 segna l'affermazione dell'Unione come centro di potere sovrano sull'ambiente digitale, non solo rispetto alle grandi imprese multinazionali che gestiscono il flusso di informazioni in Internet, ma anche rispetto agli Stati nazionali, i quali vanno via via perdendo la possibilità di disciplinare in modo autonomo i fenomeni che avvengono *online*. Questo percorso ha condotto all'adozione di alcuni nuovi regolamenti, fra cui quello sulla *governance* dei dati (n. 2022/868 del 22 maggio 2022), volto a facilitare la condivisione dei dati tra i settori e i paesi dell'UE, anche al fine di favorire lo sviluppo dei sistemi di intelligenza artificiale, quello sui mercati digitali (n. 2022/1925 del 5 luglio 2022), mirato al raf-

forzamento del controllo sulle piattaforme digitali in grado di condizionare l'accesso ai mercati digitali, evitando gli abusi di posizione dominante, e infine quello sui servizi digitali (n. 2022/2065 del 19 ottobre 2022), che accresce la responsabilizzazione degli intermediari digitali per i contenuti prodotti e diffusi dagli utenti finali dei loro servizi, prestando particolare attenzione alle piattaforme di grandi dimensioni. Si attende inoltre entro il 2023 l'adozione di un regolamento europeo sull'intelligenza artificiale che, pur con inevitabili elementi di criticità, rappresenterà il primo esempio al mondo di normativa sull'IA, con l'obiettivo ambizioso di garantire che il suo sviluppo sia conforme ai valori su cui l'UE si fonda, nel rispetto dei diritti e delle libertà individuali. Tutto ciò considerato, questa edizione del manuale presta un'adeguata attenzione alle manifestazioni della sovranità europea nell'ambiente digitale, nei confronti tanto degli stati membri tanto delle multinazionali che operano nel settore dei servizi via Internet.

Questo nuovo quadro normativo in parte ancora *in fieri*, presuppone un sistema mediatico basato sul principio della convergenza tecnologica, per il quale i medesimi contenuti digitalizzati possono circolare contemporaneamente su diverse piattaforme e supporti. La convergenza multimediale ha comportato il graduale assorbimento della disciplina del settore radiotelevisivo – che nel caso italiano ha rappresentato per mezzo secolo il principale problema con riferimento al pluralismo informativo – in quella più generale dei servizi di media audiovisivi e delle comunicazioni elettroniche. Del resto, da quando nel 2012 è stato completato il passaggio dalla TV analogica a quella digitale (*switch-off*) e comunque Internet ha eroso il primato della stampa e della televisione nella dieta informativa degli Italiani, la “questione radiotelevisiva” – su cui per lunghi anni, pur con scarsi successi, si è concentrata la Corte costituzionale – ha perso centralità, poiché il pluralismo delle fonti informative può realizzarsi anche con il concorso di quelle *online*. Nuovi problemi sono però emersi, fra cui quello della concorrenzialità nel mercato dei servizi digitali e quello della trasparenza della propaganda politica *online*. Nel settore audiovisivo l'Unione europea si è mostrata particolarmente incisiva. L'adozione nel corso di pochi anni di ben tre direttive sui servizi di media audiovisivi – l'ultima delle quali è la n. 1808 del 2018 – ha comportato il conseguente progressivo adeguamento del *Testo unico dei servizi di media audiovisivi* (d.lgs. n. 208 del 2021), che questo libro non ha mancato di analizzare. Nel 2022 l'UE ha presentato anche una proposta di regolamento sulla libertà e il pluralismo dei media, che pone l'accento sulla trasparenza degli assetti proprietari dei media e sull'indipendenza dei media del servizio pubblico. La proposta prevede garanzie contro le ingerenze politiche nelle decisioni editoriali, stabilisce misure volte a tutelare l'indipendenza degli editori e a rendere noti i conflitti di interesse, affronta la questione delle concentrazioni mediatiche.

Pur con queste (ed altre minori) integrazioni nel contenuto, anche questa terza edizione del manuale mantiene l'originaria impostazione nella trattazione dei vari argomenti, nella convinzione che, per gli studenti che si accostano per

la prima volta allo studio del diritto dell'informazione e della comunicazione, sia più agevole comprendere i vari fenomeni se descritti e contestualizzati nella loro evoluzione storica. Gli studenti universitari di questi anni sono infatti "nativi digitali" e ben difficilmente, se non opportunamente guidati nello studio e nella comprensione, riescono a immaginare quali problematiche può aver rappresentato, in un mondo senza Internet, la regolamentazione del sistema informativo. Il libro, proprio perché si rivolge principalmente a studenti (spesso di facoltà non giuridiche) e non tanto a studiosi "evoluti" del diritto, presenta in modo sintetico e con la maggiore chiarezza possibile, le tematiche più importanti, dal punto di vista giuridico, legate all'informazione e alla comunicazione. Quindi all'approfondimento critico, adatto piuttosto ad un livello più avanzato degli studi, si è preferita la completezza nella trattazione e una certa cura nello spiegare molti concetti chiari e scontati per lo studioso, ma incerti e ambigui per lo studente. Per le medesime ragioni, si è scelto di omettere i riferimenti alla dottrina nelle note a piè di pagina, rimandando piuttosto ai riferimenti bibliografici in fondo al volume, che sono stati aggiornati e organizzati tematicamente.

L'auspicio è che questo ulteriore sforzo venga apprezzato e che, soprattutto, raggiunga lo scopo che si prefigge, quello cioè di fungere da efficace guida per chi per la prima volta si accosta allo studio di questa affascinante disciplina.

Roma, luglio 2023

Maria Romana Allegri

INTRODUZIONE

Informazione e comunicazione sono due aspetti inseparabili di un medesimo fenomeno: quello dell'uomo che, come animale sociale, interagisce con i suoi simili. La comunicazione (dal latino *communicare*, cioè mettere in comune, derivato a sua volta dalla preposizione *cum* e dal sostantivo *munis*, cioè ufficio, carica, dovere, funzione), è condivisione e interscambio di informazioni, opinioni ed idee. La *communio*, cioè comunità – a sua volta derivante dal greco *koinomia* – presuppone l'esistenza di individui liberi e uguali, pronti alla condivisione dei compiti, ed è quindi legata al concetto di democrazia e funzionale alla sua piena realizzazione. Se anticamente la condivisione all'interno della comunità di individui avveniva essenzialmente in modo verbale, oggi la comunicazione avviene attraverso mezzi e tecnologie la cui costante evoluzione ha considerevolmente inciso nei rapporti sociali, modificando i valori, i simboli e le rappresentazioni dello spazio pubblico, come pure le condizioni di scambio e di esercizio del potere. A sua volta, l'informazione (dal latino *informare*, cioè dare forma, modellare) è un'attività umana attraverso cui si plasma tanto la realtà materiale che la percezione che gli esseri umani hanno di tale realtà. L'informazione contribuisce al funzionamento delle società poiché è con l'informazione che si costruisce una rappresentazione del mondo, rendendo conto degli eventi e dei fatti. Ciò può avvenire, però, solo se le informazioni sono condivise nel gruppo sociale: a tal fine occorre la comunicazione, cioè quell'interazione fra individui che consente di esprimere e diffondere le informazioni.

La società in cui viviamo – definita “società dell'informazione” – è caratterizzata da un assetto sociale e produttivo fondato sull'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: l'economia è basata largamente sulla produzione di servizi, fra i quali prevalgono quelli legati alla gestione delle informazioni, e la conoscenza è percepita come una risorsa strategica di significativo valore economico. In questo nuovo scenario, la garanzia di accesso alle esperienze e risorse culturali, nonché alle reti che le diffondono, acquisisce una rilevanza analoga a quella della proprietà dei beni immateriali. Non a caso, agli inizi di questo secolo il sociologo e economista statunitense Jeremy Rifkin ha definito la nostra epoca come «l'era dell'accesso», poiché il suo tratto distintivo è proprio l'accesso alla cultura, alle informazioni e alle reti di relazioni, così come il diritto di proprietà è stato il cardine su cui si è fondato in passato lo Stato liberale di diritto. Il sistema relazionale consentito dall'utilizzo

delle tecnologie digitali – o, per utilizzare le parole del filosofo francese Pierre Lévy, «lo spazio di comunicazione aperto dall'interconnessione mondiale dei computer e delle memorie informatiche» (*Cybercultura*, 2001, p. 91) – può essere definito “cyberspazio”, nel quale si afferma la “cybercultura”, ovvero «l'insieme delle tecniche (materiali e intellettuali), delle pratiche, delle attitudini, delle modalità di pensiero e dei valori che si sviluppano in concomitanza con la crescita del cyberspazio» (*op. cit.*, p. 107). Il principio di uguaglianza sancito dalla Costituzione, dunque, comprende oggi anche la possibilità per tutti di avere uguali possibilità di accesso alla cybercultura universale. Il ruolo dei poteri pubblici, dunque, dovrebbe essere quello di garantire a ciascuno il diritto di accedere alle reti attraverso cui gli individui interagiscono, comunicano, svolgono attività economiche e producono cultura. Infatti, la dottrina prevalente tende a conferire dignità costituzionale al diritto di accesso a Internet come diritto sociale fondato sull'art. 2 e soprattutto sull'art. 3 Cost., che implica prestazioni attive dei poteri pubblici per eliminare gli ostacoli e le disuguaglianze nell'accesso.

Sebbene sia innegabile che la diffusione delle nuove conoscenze e le innovazioni tecnologiche abbiano prodotto un benessere diffuso nell'Europa del secondo dopoguerra, la società contemporanea resta altamente selettiva, nel senso che essa tende ad escludere dalla piena integrazione sociale coloro che, per condizioni personali o economiche, non possono accedere in modo completo all'informazione e non riescono quindi a partecipare, al pari degli altri, all'economia della conoscenza. Inoltre, al di là della posizione dei singoli individui, per i quali il pieno e incondizionato accesso all'informazione è il prerequisito fondamentale per la conquista delle pari opportunità in tutte le differenti situazioni della vita privata e professionale, non va sottovalutato il nesso che lega in modo inscindibile, nelle società contemporanee, la democrazia all'informazione.

Vi è infatti una relazione molto stretta fra accesso ai mezzi di comunicazione di massa, pluralismo delle idee, libertà di espressione e, in ultima analisi, democrazia. La partecipazione attiva e consapevole dei cittadini alla vita politica, sociale ed economica dello stato presuppone necessariamente la possibilità per ciascuno di accedere ad informazioni complete, veritiere, attendibili e riferibili ad una pluralità di punti di vista. In mancanza del pluralismo informativo, dunque, l'opinione pubblica non disporrebbe degli elementi minimi necessari a compiere scelte politiche avvertite e consapevoli e la democrazia – ovvero l'esercizio della sovranità popolare – verrebbe privata di reale significato e ridotta ad un sistema di procedure meramente formali ed esteriori, un teatro dell'apparenza in cui gli attori recitano un copione che essi stessi non comprendono.

Compito del diritto (dal latino *dirigere*, cioè reggere, guidare) è quello di indirizzare la società umana, attraverso l'imposizione di regole vincolanti (le leggi, da latino *lex*, che ha la stessa radice di *ligare*, cioè legare, obbligare) verso finalità che si presumono giuste. Non a caso, dal verbo latino *iubere* (comandare, ordinare) derivano tanto *ius* (diritto) quanto *iustitia* (giustizia); in italia-

no è “giuridico” (termine che reca in sé il concetto di giustizia) ciò che è proprio del diritto ed è “giudice” chi interpreta il diritto secondo giustizia; il tedesco *Recht* o l’inglese *right*, anch’essi derivanti dal latino *dirigere*, hanno il significato tanto di “diritto” (sostantivo) quanto di “giusto” (aggettivo). Queste brevi considerazioni etimologiche sono utili a comprendere l’oggetto e il fine di quell’insieme di norme, cioè di regole giuridiche, che vengono qualificate per comodità di studio come “diritto dell’informazione e della comunicazione”: si tratta di norme che indirizzano l’attività umana dell’informare e del comunicare, nel tentativo di avvicinarsi il più possibile ad un’ideale di giustizia o, almeno, a quell’ideale di giustizia espresso dai principi fondamentali della nostra Costituzione.

Nella storia dell’umanità si sono confrontate e talvolta scontrate diverse concezioni di giustizia e tutte le dottrine che hanno preteso di fondare la giustizia su un principio assoluto hanno mostrato debolezze e contraddizioni. «Forse, l’origine del fallimento è nel carattere speculativo dei tentativi di comprendere la giustizia: speculativo, sia nel senso di rispecchiamento intellettuale di qualche cosa che sta fuori di noi, ciò che è giusto; sia nel senso di ragionamento che costruisce da sé i suoi oggetti, le idee di giustizia. [...] Forse, possiamo dire che la giustizia è un’esigenza che postula un’esperienza personale: l’esperienza, per l’appunto, della giustizia o, meglio, dell’aspirazione alla giustizia che nasce dall’esperienza dell’ingiustizia, dal dolore che ne è suscitato» (G. Zagrebelsky, voce *Giustizia*, in *Dizionario dei diritti umani*, Utet). Non è certo questa la sede per un’esegesi del concetto di giustizia. Può essere sufficiente, per ora, sottolineare che questa tensione verso la giustizia si concretizza, negli ordinamenti giuridici costituzionali e quindi anche nell’ordinamento giuridico italiano, nella definizione di alcuni principi fondamentali che si presumono giusti, o comunque assai vicini all’idea assoluta di giustizia, e che trovano espressione nella Carta costituzionale: tutte le norme di quell’ordinamento giuridico devono avere come punto di riferimento tali principi, non possono trovarsi in contraddizione con essi e devono essere interpretate conformemente ad essi. E quindi giusto, o comunque assai prossimo alla giustizia, ciò che è costituzionalmente legittimo ed è ingiusto ciò che è in contrasto con i principi costituzionali. Questo modello, che pure presenta alcuni limiti – primo fra tutti l’identificazione della giustizia non con un principio assoluto, ma con la specifica concezione di giustizia che una determinata organizzazione sociale riconosce ed esprime nel momento storico in cui dà vita alla Costituzione – costituisce il punto più avanzato che l’umanità ha finora raggiunto nel cammino verso la realizzazione della giustizia.

Le riflessioni fin qui condotte portano a concludere che il diritto dell’informazione e della comunicazione altro non è se non l’insieme di quelle regole attraverso le quali l’attività umana dell’informare e del comunicare viene orientata in senso conforme ad alcuni principi costituzionali che, a loro volta, traducono in norme giuridiche positive un ideale di giustizia. Un ideale che si esprime, in primo luogo, attraverso la garanzia della libertà individuale nell’e-

spressione del proprio pensiero, sia che ciò avvenga nei confronti di un pubblico indeterminato (art. 21 Cost.) sia che ciò avvenga nei confronti di precisi destinatari (art. 15 Cost.); tale libertà è protetta sia rispetto all'azione dei pubblici poteri sia rispetto all'esercizio di diritti parimenti tutelati da parte degli altri consociati. In secondo luogo, nell'imposizione di alcuni limiti all'esercizio di tale libertà, al fine di garantire il pluralismo degli universi culturali, etici, religiosi e politici che caratterizzano – ma che anche complicano – la società attuale, che è una società “pluriclasse” caratterizzata dalla coesistenza di valori diversi e talvolta in contrasto. Il pluralismo, dunque, è indissociabile dall'idea stessa di democrazia e pertanto, in terzo luogo, la giustizia non può prescindere da una costante tensione normativa verso la realizzazione di una dimensione pluralistica dei mezzi di comunicazione e dei contenuti da essi veicolati, affinché ad ogni istanza sociale sia riconosciuta e garantita pari dignità e opportunità di espressione, in attuazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.). Infine, l'esigenza di garantire il pluralismo informativo è alla base tanto della costituzione dei monopoli pubblici nel settore della comunicazione, considerata un servizio pubblico essenziale di interesse generale (art. 43 Cost.), quanto nel riconoscimento del valore della libera concorrenza fra gli operatori privati, al fine di indirizzare e coordinare a fini sociali l'attività economica pubblica e privata (art. 41 Cost.).

Il processo di produzione normativa che ha avuto luogo nel settore dell'informazione e della comunicazione nel corso dell'ultimo sessantennio non è stato un percorso lineare: ha conosciuto spinte in avanti – per molti versi determinate dalla necessità di adeguamento alla legislazione comunitaria, che ha imposto lo scardinamento dei monopoli pubblici, l'apertura alla libera concorrenza fra imprese nel mercato comune ed il perseguimento dell'obiettivo della convergenza multimediale nel segno della neutralità tecnologica – e battute di arresto, scontrandosi con i frequenti moniti espressi dalla Corte costituzionale nei confronti dell'inerzia o dell'inadeguatezza del legislatore. Nonostante questo, e nonostante il fatto che molte delle norme prodotte anche in tempi recenti non siano adatte ai rapidissimi sviluppi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, è possibile leggere in questo processo una costante tensione verso la realizzazione degli ideali che la nostra Costituzione incarna ed esprime. Ideali sempre presenti nella visione del legislatore e dell'interprete, anche nei molti ambiti in cui i risultati ottenuti in termini di attuazione concreta del principio democratico e pluralista sono sembrati modesti, per via di contingenze storico-politiche o dell'incapacità di comprendere gli effetti a medio e lungo termine del progresso tecnologico.

L'affermazione di Internet e in particolare dei *social media*, delle tecnologie algoritmiche e della cosiddetta “intelligenza artificiale”, impongono oggi di riconsiderare la nozione di pluralismo dell'informazione alla luce delle potenzialità offerte da tali sistemi. Gli utenti non si limitano più ad utilizzare un servizio per ricevere contenuti eteroprodotti ed eterodiffusi, come nel caso dei tradizionali mezzi di comunicazione, ma producono essi stessi contenuti e,

con essi, determinano le caratteristiche del servizio, consistente nella condivisione di informazioni attraverso la rete di interconnessioni su cui il *social medium* è costruito. Gli utenti, quindi, si fanno essi stessi produttori e disseminatori di informazioni all'interno di un percorso reticolare che Manuel Castells ha opportunamente definito "autocomunicazione di massa" (*Comunicazione e potere*, 2009). Il prodotto dell'attività di condivisione, cioè l'informazione, non acquista significato solo in virtù del suo contenuto, ma anche – o forse soprattutto – in virtù del suo "posizionamento", cioè del numero e della qualità delle interazioni fra utenti prodotte intorno ad essa: l'autorevolezza della fonte e l'attendibilità della notizia cedono il passo alla "viralità" del messaggio, sganciando totalmente l'esercizio del diritto alla libera manifestazione del pensiero dai suoi effetti, cioè dal contenuto che si condivide.

La grande facilità con cui qualsiasi utente di Internet può produrre e diffondere contenuti non necessariamente coincide con l'aumento della libertà di informazione e del pluralismo informativo. L'informazione che circola *online*, infatti, è soggetta a forti condizionamenti. Innanzitutto, i fornitori dei servizi (*provider*) non svolgono più solo un ruolo di intermediazione neutrale, come presupposto dalla normativa tuttora vigente risalente ai primi anni Duemila, ma sempre più spesso intervengono – con procedure non sempre trasparenti – nell'organizzazione e nella gestione dei contenuti, tanto che la loro attività può essere paragonata, pur con qualche approssimazione, a quella degli editori tradizionali. In secondo luogo, alcune *web companies* di maggiori dimensioni (ad esempio grandi motori di ricerca come *Google* o *social network* dall'ampia capacità di penetrazione come *Facebook*) hanno assunto nel tempo la funzione di "porte di accesso" alla rete Internet e di "guardiani" (*gatekeeper*) di tale accesso, essendo in grado di condizionare le modalità e i canali attraverso cui gli utenti fruiscono della rete. Internet, che per anni si è pensata come spazio di libertà senza barriere, è oggi invece teatro di notevoli fenomeni di concentrazione, considerando che la maggior parte delle risorse economiche derivanti dal traffico *online* va a beneficio solo di pochi grandi operatori. Costoro, per massimizzare gli introiti derivanti dalla pubblicità commerciale, sono in grado di profilare con accuratezza i propri utenti e di mettere in evidenza, per ciascuno di essi, i contenuti più rispondenti ai gusti e alle preferenze individuali, opportunamente corredati da pubblicità mirata; attraverso tali tecniche di filtraggio, però, ciascun utente subisce a sua insaputa limitazioni e condizionamenti nella possibilità di scelta fra diversi contenuti informativi, fino al punto che la sua sfera espressiva viene costretta all'interno di una "bolla di filtri" (*filter bubble*), un microcosmo ritagliato *ad personam*, che riduce la diversità dei punti di vista, limita la scoperta di fonti di creatività e innovazione e restringe il libero scambio delle idee (E. Pariser, *Il filtro*, 2012). Inoltre, i *social media* rappresentano un terreno fertile per la proliferazione di contenuti che incitano all'odio, alla violenza e alla discriminazione (*hate speech*), così come di notizie false, distorte e inattendibili (*fake news*), che però catturano l'interesse degli internauti e quindi sono suscettibili di propagarsi in modo virale. Ciò accade –

come ben spiegato dal giurista americano Cass R. Sunstein (*Republic.com*, 2001) – per via del fenomeno della “polarizzazione di gruppo”, per cui nei dibattiti *online* l’opinione del gruppo tende a spostarsi sempre verso le posizioni più estreme. Per giunta, l’evoluzione tecnologica oggi permette di influenzare il dibattito e orientare le opinioni non solo attraverso l’apporto umano, ma anche – e in modo assai più massiccio – mediante l’utilizzo di processi interamente automatici (i *content bot*). Ciò non costituisce solo un rischio per i diritti e le libertà individuali, ma anche un grave ostacolo alla formazione di una pubblica opinione libera e consapevole e quindi, in ultima analisi, un pregiudizio per la salute della democrazia. A ciò si aggiungono i rischi determinati dai sistemi di intelligenza artificiale, in rapidissima evoluzione. Basi pensare ai sistemi BCI (*brain-computer interfaces*), cioè quei sistemi in grado di creare una connessione completamente simbiotica tra il cervello umano e i sistemi informatici digitali, con il conseguente rischio di gravi pregiudizi per l’integrità della persona umana, la sua dignità e la sua *privacy*. Non si può più dunque più prescindere dalla definizione di un quadro normativo e soprattutto etico applicabile alle nuove tecnologie, in modo da garantire adeguata protezione anche all’emergente categoria dei “neurodiritti” (fra cui la libertà cognitiva e l’integrità mentale e psicologica). È a questi fenomeni che fanno riferimento le norme giuridiche che in questo libro vengono esaminate e commentate: quelle che proteggono il diritto individuale all’intangibilità della propria sfera privata e della propria reputazione, ponendo così alcuni limiti all’esercizio del diritto di cronaca e al trattamento dei dati personali attraverso le reti di comunicazione; quelle che, ponendo analoghi limiti, proteggono l’interesse collettivo ad una efficiente amministrazione della giustizia e alla sicurezza del nostro stato; quelle che orientano la professione giornalistica, affinché l’informazione offerta ai cittadini sia quanto più possibile completa, attendibile e veritiera; quelle che, in nome del pluralismo informativo, tendono a limitare le concentrazioni e la formazione di posizioni dominanti nel settore dei mezzi di comunicazione o disciplinano i criteri con cui possono essere erogate, in taluni casi, sovvenzioni pubbliche alle imprese che operano nel campo dell’informazione; quelle volte a definire il ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo e le sue peculiarità rispetto alle emittenti private; quelle che, affinché la libertà di comunicazione possa estrinsecarsi in concreto, hanno condotto negli anni ad una progressiva liberalizzazione del settore delle comunicazioni elettroniche, arrivando a comprendere nel concetto di servizio universale anche l’accesso alle nuove tecnologie e rafforzando la protezione dei dati personali nelle diverse forme di trattamento; quelle che si riferiscono alla responsabilità degli intermediari digitali (*hosting provider*) nella diffusione dei contenuti illeciti (fra cui soprattutto odio e disinformazione), soprattutto se si tratta di piattaforme digitali di grandi dimensioni, la cui attività può provocare rischi sistemici anche per la tenuta dei sistemi democratici; quelle che, attraverso l’istituzione di autorità indipendenti, tentano di contemperare gli interessi pubblici e privati che ruotano attorno all’informazione; quelle che incidono sui contenuti veicolati dai

diversi mezzi di comunicazione, a garanzia dei diritti degli utenti-consumatori; quelle, infine, che hanno incardinato la comunicazione politica intorno al valore della *par condicio*, mirando a realizzare una migliore trasparenza della pubblicità politica.

L'enorme e rapidissimo sviluppo dei servizi offerti via Internet, fra cui le tecnologie algoritmiche e i sistemi di intelligenza artificiale, ha investito pesantemente anche il settore dell'informazione e della comunicazione e soprattutto ha evidenziato la necessità di una regolamentazione di tali fenomeni a livello sovranazionale, visto che le imprese coinvolte operano tendenzialmente in una dimensione che, anche per la stessa natura di Internet, non tiene conto dei confini fisici e giuridici nazionali. Le minacce derivanti dall'impiego di sofisticate tecnologie informatiche richiedono l'intervento dei poteri pubblici al fine di assicurare un'effettiva e concreta tutela dei diritti fondamentali delle persone: di qui la rivendicazione da parte di un organismo sopranazionale come l'UE del potere di disciplinare l'innovazione digitale e difendere tali diritti. Allora, soprattutto a partire dal 2020, la Commissione europea si è impegnata in un vasto programma di riforme legislative finalizzato a governare il progresso tecnologico, senza però prescindere dal rispetto dei diritti fondamentali su cui l'UE si fonda, fra cui in particolare la libertà di espressione, la libertà di iniziativa economica, la tutela dei dati personali, il diritto all'oblio e la protezione dei diritti di proprietà intellettuale. Una serie di proposte normative – alcune già concretizzatesi nell'adozione di direttive e regolamenti, altre ancora in fase di discussione – hanno riguardato lo scambio e il riutilizzo dei dati detenuti da enti pubblici, in modo da agevolarne la circolazione a livello intraeuropeo, il controllo sui *gatekeeper* (cioè sulle piattaforme digitali in grado di condizionare l'accesso al mercato), onde evitare che essi possano abusare della loro posizione dominante, la progressiva responsabilizzazione degli intermediari digitali per i contenuti prodotti e diffusi dagli utenti finali dei loro servizi, la libertà dei media (anche digitali), lo sviluppo e l'utilizzo dell'intelligenza artificiale attraverso un approccio basato sulla gravità dei potenziali rischi per le persone. In questo modo, di fronte al sempre più pervasivo utilizzo della tecnologia nella vita privata e pubblica, l'UE ha scelto di affermare la propria "sovranità digitale" nel mercato interno, all'interno dei propri confini territoriali e con riguardo ai propri cittadini, imponendosi non solo sulle pretese autoregolative delle piattaforme digitali, ma anche sulla potestà legislativa degli stati membri.

CAPITOLO PRIMO

ESPRIMERSI, COMUNICARE,
INFORMARE ED INFORMARSI
IN UNA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE

1. *La libertà di manifestazione del pensiero nel diritto internazionale e nella Costituzione italiana*

L'organizzazione della società umana presuppone che gli individui siano in grado di esprimere il proprio pensiero e di comunicarlo agli altri. Se non si venisse a creare un circuito comunicativo fra gli esseri umani, non potrebbe esservi alcuna forma di organizzazione sociale. L'organizzazione sociale, quindi, consente agli individui di esprimersi e di comunicare. Per questo motivo, la libertà di manifestazione del pensiero non va considerata solo nella sua dimensione di diritto individuale, quale garanzia al singolo della piena possibilità di esprimere se stesso, ma anche dal punto di vista delle relazioni fra stato e cittadini e quindi della forma di organizzazione sociale che si manifesta attraverso lo stato. Infatti, il maggiore o minore grado di libertà di cui godono gli individui nell'espressione del proprio pensiero e le diverse modalità con cui essa concretamente si estrinseca attraverso il sistema dei mezzi di comunicazione plasmano la natura dello stato quale collettività sociale organizzata e ne determinano l'effettivo livello di democraticità.

*Comunicazione
e organizzazione
sociale*

Le regole che costituiscono quel *corpus* che viene comunemente definito, per ragioni prevalentemente didattiche, "diritto dell'informazione" sono quindi tese a far sì che lo stato, nella sua organizzazione e nelle finalità che esso persegue, sia effettivamente il frutto della volontà del popolo sovrano (art. 1 Cost.) liberamente espressa, perché solo attraverso la garanzia – effettiva, non semplicemente formale – di tale libertà lo stato può orientarsi davvero alla soddisfazione delle esigenze di carattere generale proprie dei cittadini che ne sono parte. Laddove, invece, la libertà di espressione non fosse opportunamente sancita ed effettivamente assicurata, lo stato non potrebbe che riflettere una visione parziale, o meglio particolaristica, propria di una o di

talune singole porzioni della società e non potrebbe orientare la sua azione verso quella dimensione dell'interesse generale che dovrebbe invece essergli propria.

*L'art. 21 Cost.,
primo comma*

Agli individui singoli o associati, quindi, la Costituzione italiana, al primo comma dell'art. 21 Cost., garantisce il diritto di esprimersi liberamente con ogni possibile mezzo:

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

La libertà di espressione va certamente ricompresa nell'ambito dei diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost., sia nel suo elemento psicologico interiore (l'attività del pensiero) sia nel momento della estrinsecazione (libertà di esprimersi). Si tratta di un diritto assoluto – e quindi irrinunciabile, inalienabile, intrasmissibile, imprescrittibile e sottratto alla revisione costituzionale, in quanto principio fondamentale che caratterizza la forma di stato repubblicana e democratica che la Costituzione italiana ha voluto disegnare (sentenza della Corte costituzionale n. 1146 del 1988) – riconosciuto indistintamente a tutti coloro che entrano nella sfera di applicazione dell'ordinamento giuridico italiano e non ai soli cittadini italiani. Infatti, l'estensione a tutti della garanzia di cui al primo comma dell'art. 21 Cost. non va interpretata come confinata nella sfera individuale di ogni essere umano, bensì estesa al riflesso che l'estrinsecazione delle individualità può avere nell'organizzazione e nel funzionamento dello stato.

*Corte cost.
n. 122/1970*

La Corte costituzionale, con sentenza n. 122 del 1970 relativa al sequestro di stampati per tutelare il diritto all'immagine, ha precisato che i diritti inviolabili dell'uomo contemplati nell'art. 2 Cost. sono riconosciuti al singolo, il quale può farli valere *erga omnes*. Quindi

non è lecito dubitare che la libertà di manifestare il proprio pensiero debba imporsi al rispetto di tutti, delle pubbliche autorità come dei consociati, e che nessuno possa recarvi attentato senza violare un bene assistito da rigorosa tutela costituzionale.

La Corte ha voluto così sottolineare che la libertà di espressione è garantita non solo nei confronti dei pubblici poteri, ma anche per ciò che attiene ai rapporti fra privati.

L'art. 2 Cost. richiede inoltre l'adempimento, da parte di tutti i consociati, dei doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale. Alla luce di quanto detto fin qui, quindi, non può dubitarsi che rientri fra tali doveri anche l'obbligo da parte dei mezzi di comunicazione – e in particolar modo dell'emittenza radiotelevisiva pubblica – di garantire ai cittadini un'informazione quanto più possibile

completa, imparziale ed aperta al pluralismo. Inoltre, dal secondo comma dell'art. 3 Cost. – che attribuisce alla Repubblica italiana il compito di rimuovere tutti gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione alla vita politica, economica e sociale – deriva l'obbligo per le istituzioni di regolamentare nel modo migliore il pluralismo informativo e vigilare sulla concreta realizzazione dello stesso.

La libertà di espressione, prima ancora che essere riconosciuta dall'ordinamento giuridico italiano, è un principio di diritto internazionale generale, valido per tutti gli esseri umani, come enunciato dall'art. 19 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1948:

*L'art. 19 della
Dichiarazione
universale
del 1948*

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.

La Dichiarazione del 1948, in effetti, non è un trattato internazionale sottoscritto e ratificato dai rappresentanti degli stati, ma una dichiarazione politica di intenti che riflette il consenso raggiunto dall'intera comunità internazionale relativamente alla fissazione di alcuni principi comuni a tutti indipendentemente dalle diversità storiche, etniche, culturali, religiose, politiche. I principi in essa contenuti quindi, di carattere universale, costituiscono principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti e, come tali, idonei ad essere rispettati da tutti gli stati nazionali come obblighi di *ius cogens*. La Costituzione italiana non manca di considerare tale obbligo laddove, al primo comma dell'art. 10, precisa che

l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

Quindi, ancor prima della previsione esplicita del primo comma dell'art. 21 Cost., la libertà di espressione deve essere garantita dall'ordinamento costituzionale italiano in quanto l'Italia, che è membro delle Nazioni Unite, riconosce i principi condivisi da tutti gli stati appartenenti alla comunità internazionale e accetta di uniformare ad essi il proprio sistema normativo. L'art. 19 della Dichiarazione universale, di conseguenza, costituisce parametro di interpretazione del reale significato del primo comma dell'art. 21 Cost., consentendo di ricavare da quest'ultima disposizione, attraverso l'opera dell'interprete, norme giuridiche non immediatamente evidenti.

*I diversi profili
della libertà
di espressione*

Non sfugge, infatti, come l'art. 19 della Dichiarazione universale abbia una formulazione a prima vista più ricca e articolata del primo comma dell'art. 21 Cost., in quanto distingue fra libertà di opinione (avere un pensiero) ed espressione (esprimere tale pensiero) e considera il profilo del diritto non solo dal punto di vista della diffusione delle informazioni, ma anche da quello del ricercare attivamente le informazioni stesse, nonché dal punto di vista passivo della ricezione di tali informazioni. Il dettato del primo comma dell'art. 21 Cost., invece, è assai più succinto, in quanto il riferimento esplicito è solo al profilo attivo della libera manifestazione del pensiero.

*Il diritto
al silenzio*

Un orientamento dominante nella dottrina costituzionalistica, tuttavia, ritiene che il profilo negativo sia inerente a qualsiasi diritto di libertà costituzionalmente tutelato e che quindi al diritto di esprimersi liberamente corrisponda implicitamente anche il "diritto al silenzio", cioè a non essere obbligati ad esprimere le proprie idee, opinioni o conoscenze, a meno che non sussistano valori o doveri di rilevanza costituzionale che, in virtù del principio del bilanciamento dei diritti, rendano necessari obblighi di rivelazione previsti per legge in base a criteri di ragionevolezza. Si pensi, ad esempio, all'obbligo per il giornalista di rivelare in sede processuale l'identità delle fonti da cui ha ricevuto informazioni, che può essere imposto dal giudice nel solo caso in cui ciò sia indispensabile per la prova del reato per cui si procede (art. 200, terzo comma, c.p.p.). Anche l'art. 15 Cost., del resto, che garantisce la segretezza (oltre che la libertà) della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, ammette limitazioni di tale garanzia, pur sostenute dal duplice meccanismo della riserva di legge e della riserva di giurisdizione.

*Il diritto
a ricercare
e ricevere
informazioni*

In ogni caso, anche in assenza di una esplicita menzione nella Costituzione italiana del diritto a ricercare e ricevere informazioni, non va dimenticato che l'art. 2 Cost., interpretato come una disposizione a fattispecie aperta che tutela globalmente e in qualsiasi forma i diritti inviolabili dell'uomo (Corte costituzionale, sentenze n. 199 del 1986 e n. 561 del 1987), assicura protezione non solo ai diritti esplicitamente sanciti nella prima parte della Costituzione, ma anche a tutti quelli che il corpo sociale – quindi il legislatore, la giurisprudenza o le dichiarazioni internazionali – riconosce come assoluti e inviolabili. Ecco quindi che, grazie all'art. 2 Cost., assume valenza di precetto costituzionale l'art. 19 della Dichiarazione universale del 1948 e, con esso, il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee.

*Il Patto
internazionale
del 1966*

Per ovviare alla mancanza di obblighi cogenti per gli stati firmatari della Dichiarazione universale, nel 1966 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato il *Patto internazionale sui diritti civili e politi-*

ci, in vigore dal 1976, che obbliga gli stati firmatari al rispetto dei diritti in essa contenuti, sotto la sorveglianza del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite. L'art. 19 del Patto, che l'Italia ha ratificato con legge n. 881 del 1977, sancisce al primo comma che nessuno deve essere molestato per la propria opinione e, al secondo comma, precisa che la libertà di espressione, garantita a ogni individuo

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.

Il terzo comma prevede che la libertà di espressione possa essere sottoposta a restrizioni, purché espressamente previste per legge e necessarie al rispetto dei diritti o della reputazione altrui oppure alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche.

In Europa assume particolare rilievo la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU), firmata a Roma nel 1950 da tutti gli stati membri del Consiglio d'Europa (attualmente 46) e ratificata dall'Italia con legge n. 848 del 1955.

L'efficacia della CEDU

Con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU l'Italia ha assunto l'obbligo, sul piano internazionale, di conformare il proprio ordinamento giuridico ai precetti in essa contenuti e all'interpretazione che di tali precetti la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), con sede a Strasburgo, ha fornito nel corso degli anni. L'efficacia delle disposizioni della CEDU nell'ordinamento giuridico italiano si fonda infatti – come ha precisato la Corte costituzionale nelle due sentenze nn. 348 e 349 del 2007 – sul primo comma dell'art. 117 Cost., secondo cui l'esercizio della potestà legislativa dello stato e delle regioni è soggetto ai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Da ciò deriva l'incostituzionalità – che deve essere accertata dalla Corte costituzionale – delle norme nazionali eventualmente contrastanti con la CEDU, per violazione dell'art. 117 Cost., primo comma.

L'art. 10 della CEDU, che pure non impedisce agli stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione, sancisce la libertà di espressione come diritto proprio di ogni persona, che include

L'art. 10 della CEDU

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 considerazione di frontiera.

Il secondo comma dell'art. 10 CEDU, poi, ammette che l'esercizio

della libertà di espressione e le libertà ad essa connesse, in quanto comportanti doveri e responsabilità, possa

essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per l'integrità territoriale o per la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, per la 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.

Spetta alla legge nazionale, quindi, individuare le opportune limitazioni all'esercizio delle libertà in questione, purché adeguatamente giustificate da esigenze che, riformulate utilizzando il linguaggio assai più succinto della Costituzione italiana, corrisponderebbero ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost.

*La prevalenza
del diritto
dell'Unione
europea*

L'appartenenza dell'Italia all'Unione europea comporta anche la prevalenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea su quello degli Stati membri e, quindi, la superiore efficacia delle norme UE rispetto a quelle nazionali, come ribadito da costante giurisprudenza della Corte costituzionale, in base al principio della limitazione di sovranità sancito dall'art. 11 Cost., secondo cui l'Italia

consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Tale disposizione, originariamente formulata per consentire l'adesione dell'Italia alle Nazioni Unite, secondo un consolidato orientamento della Corte costituzionale (sentenze n. 183 del 1973, n. 170 del 1984 e n. 113 del 1985) autorizza anche ulteriori limitazioni alla sovranità nazionale derivanti dalla successiva partecipazione dell'Italia ad organizzazioni internazionali diverse dalle Nazioni Unite, come ad esempio la Comunità europea, purché compatibili con il principio del rispetto della pace internazionale.

*L'art. 11
della Carta
dei diritti UE*

Nell'Unione europea, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre 2009 ha attribuito efficacia giuridica vincolante alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, approvata nel 2000 al Consiglio europeo di Nizza. Il suo art. 11 sancisce l'obbligo di rispettare la libertà dei media ed il loro pluralismo e attribuisce ad ogni individuo il diritto alla libertà di espressione, che include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni senza

ingerenze da parte di autorità pubbliche e senza limitazioni di frontiera. La Corte di Giustizia dell'Unione europea è competente a giudicare sul rispetto della Carta dei diritti da parte degli Stati membri dell'Unione.

Si è visto fin qui come le carte dei diritti di livello internazionale ed europeo, che l'Italia si è impegnata a rispettare, attribuiscono grande importanza al valore della libertà di espressione. Ciò dipende dalla strettissima connessione esistente fra questo diritto fondamentale e la democrazia, tanto che uno dei primi e principali indici di degenerazione delle strutture dello stato democratico è proprio l'indebolimento delle garanzie poste a tutela della libertà di espressione.

Del resto, in varie occasioni anche la Corte costituzionale ha messo in luce il nesso inscindibile che sussiste fra libertà di informazione ed esercizio della democrazia. Con sentenza n. 105 del 1972, ad esempio, la Corte ha ritenuto incostituzionali le disposizioni della legge n. 370 del 1934 che obbligavano le aziende editrici e stampatrici a garantire che proprio la domenica fosse il giorno di riposo settimanale per i propri addetti, e ha ribadito che, proprio in virtù dell'art. 21 Cost., la stampa è da considerarsi

*Il nesso
fra libertà
di espressione
e democrazia*

mezzo di diffusione tradizionale e tuttora insostituibile ai fini dell'informazione dei cittadini e quindi della formazione di una pubblica opinione avvertita e consapevole.

Di conseguenza, le disposizioni censurate, a giudizio della Corte, comprimevano indebitamente la libera manifestazione del pensiero, qualificata come «libertà di dare e divulgare notizie, opinioni, commenti» e menomavano l'interesse generale all'informazione,

il quale, in un regime di libera democrazia, implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee.

Ancora, nella sentenza n. 225 del 1974 la Corte, esprimendosi in tema di legittimità del monopolio pubblico dei servizi radiotelevisivi, ha evidenziato il ruolo della radio e della televisione nella formazione dell'opinione pubblica:

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 è necessario che essa non divenga strumento di parte.

Pochi anni dopo, con sentenza n. 94 del 1977, la Corte ha confermato la riserva allo stato delle competenze in materia di informazione