



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori MUSSO, MONGIELLO, PORETTI, PERDUCA,
LANNUTTI, DE SENA, FOSSON e SBARBATI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 SETTEMBRE 2011

**Modifiche all’articolo 21 della Costituzione in materia di istituzione
del diritto di accesso alle reti telematiche**

ONOREVOLI SENATORI. – La libertà di manifestazione del pensiero sancita dall'articolo 21 della Costituzione, intesa come la libertà di esprimere le proprie idee e di divulgarle ad un numero indeterminato di destinatari, costituisce una «pietra angolare dell'ordine democratico» (secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 84 del 17 aprile 1969 e ribadito, in tempi più recenti, nella sentenza n. 21 del 24 gennaio 1991). Proprio muovendo dalla consapevolezza dell'assoluto rilievo del disposto in questione nell'architettura costituzionale, e prendendo atto, altresì, che dall'epoca in cui è stata scritta la Carta, le tecnologie si sono evolute enormemente («*extraordinary growth*» è l'eloquente espressione utilizzata – si noti – già qualche anno fa, dalla Corte Suprema americana, nel famoso caso *Reno vs. American Civil Liberties Union*, deciso il 26 giugno 1997), in direzioni che agli stessi Costituenti non era nemmeno dato di immaginare (e di cui, dunque, non hanno potuto tener conto), il presente disegno di legge costituzionale si pone l'ambizioso obiettivo di aggiornarne i contenuti.

Si precisa subito che una tale opera di manutenzione avviene senza nulla togliere al sistema di garanzie consolidate in materia (ciò che, del resto, non potrebbe avvenire, avendosi a che fare con «principi inviolabili», caratterizzanti la nostra forma di Stato) ma, semmai, con l'obiettivo *a)* di potenziarne e *b)* arricchirne taluni degli esiti più proficui emersi «nella prassi» (significativa, al riguardo, è la tecnica di *drafting* che è stata adottata, di integrazione dell'articolato originario con nuove previsioni normative), in risposta alle rinnovate ed ineludibili esigenze promananti, *in primis*, dalla società.

Per la precisione, il disegno di legge muove innanzitutto nella consapevolezza di come, tradizionalmente (ovvero in quella che potrebbe denominarsi la «società dell'informazione analogica»), i mezzi di diffusione del pensiero più efficaci mentre, da un lato, si sono rivelati quelli più «pericolosi» in quanto potenzialmente più lesivi nei confronti della sfera di dignità individuale (di qui la necessità, *sub a)* di potenziamento delle tutele del «lato passivo» della manifestazione del pensiero), dall'altro lato, sono anche stati quelli che hanno scontato, in genere, una maggiore «limitatezza delle risorse» (di qui l'esigenza, *sub b)* di arricchimento del «lato attivo» della stessa libertà).

Specificamente, con riguardo al versante *sub a)* si propone:

a1) di riconoscere espressamente, per la prima volta, in Costituzione (là dove attualmente sono sanciti da norme di legge ordinaria), i diritti delle persone (già ampiamente «vagliati», peraltro, anche nelle loro implicazioni di tipo costituzionalistico, dalla lentezza della dottrina e della giurisprudenza più sensibile a questi temi) «all'onore» (finora ricavato *ex* articoli 2 e 3 della Costituzione: e, più direttamente, *ex* articoli 594 e seguenti del codice penale); «alla riservatezza» (*ex* articoli 2, 3, 14, 15 della Costituzione; *ex* articolo 10 del codice civile; e, sancito, più specificamente, dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675, confluita, ora, nel codice in materia di protezione di dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 cosiddetto «Codice sulla *privacy*»)); e «all'identità personale», consistente, quest'ultima, nella pena di precisarlo, nel diritto dell'individuo a vedersi «rappresentato» dagli altri (attraverso, per l'appunto, i mezzi di diffusione del pensiero) in maniera fedele, ovve-

rosia per quello che egli ha dimostrato di essere (con comportamenti concreti) «nella e alla società» (v., dapprima, in particolare, sentenze della Corte di cassazione civile n. 3769 del 22 giugno 1985, e 7 febbraio 1996, n. 978, nonché, per diverso e più ampio profilo, sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 3 febbraio 1994; e, quindi, più di recente, nuovamente la citata legge n. 675 del 1996, e, ora, il menzionato «Codice sulla *privacy*»);

a2) il disegno di legge si fa carico, inoltre, di meglio tutelare quella fascia particolarmente vulnerabile di popolazione sociale, costituita dai giovani, specie in età infantile, i quali sono più esposti a forme di intrusione mediatica tanto subdole quanto sofisticate (da taluni accomunati sotto l'etichetta di «diseducazione mediatica»). In tal modo, il nostro Paese verrebbe allineato alle più avanzate esperienze costituzionali europee, particolarmente con la Costituzione norvegese (i cui ultimi emendamenti risalgono al 20 febbraio del 2007) che ammette misure preventive di controllo sui contenuti diffusi dai *media* allo scopo (esclusivo) di proteggere i bambini ed i giovani dall'influenza dannosa provocata dai cartoni animati (l'articolo 100, infatti, prescrive che: «*Prior censorship and other preventive measures may not be applied unless so required in order to protect children and young persons from the harmful influence of moving pictures. Censorship of letters may only be imposed in institutions*»);

a3) il quarto comma dell'articolo 21 si fa carico di una questione di carattere più generale, già in parte anticipata, derivante dalla constatazione dell'influenza negativa che, sul rendimento dei mezzi tradizionali di diffusione del pensiero, hanno avuto fattori di tipo «materiale» - segnatamente la scarsità delle frequenze fruibili - ed «economico» - avendo, le infrastrutture dei *mass-media* tradizionali «costi fissi iniziali» molto elevati -, al punto da arrivare a limitarne (e quasi ad annullarne) la disponibilità.

Affinché quindi, la libertà di manifestazione del pensiero non diventi il terreno più propizio per rinnovate forme di gestione del potere (il «potere mediatico», per l'appunto) da parte di pochi fortunati (col conseguente formarsi di «posizioni dominanti» nel mercato) è necessaria una disciplina idonea a salvaguardare la concorrenza e la (libertà di) iniziativa economica nel settore. Di qui, dunque, e con questo ci avviciniamo al versante più sopra indicato *sub b*), la proposta di introdurre un vero e proprio obbligo, per il legislatore, di mettere mano a norme generali capaci di assicurare «il più ampio godimento dei relativi mezzi» e di impedire «il costituirsi di concentrazioni mediatiche» (v. per il quarto comma). E, per diverso, ma pur connesso, profilo, quella di potenziare il quinto comma dell'articolo 21 della Costituzione, con la previsione (non più della «possibilità», bensì) della «doverosità», da parte del legislatore, di stabilire «con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica» (v. l'ottavo comma).

Del resto, si tratta di proteggere non soltanto la concorrenza tra imprese, cioè il «mercato», ma anche il pluralismo dell'informazione. Pluralismo dell'informazione che, come ribadito in più occasioni dallo stesso giudice costituzionale, del prisma della libertà di manifestazione del pensiero costituisce una delle insopprimibili sfaccettature, trattandosi del supremo e fondamentale «interesse generale della collettività ad informare e ad essere informati», ovvero di «una «condizione preliminare» (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico» (così Corte costituzionale, sentenza n. 348 del 1990).

In particolare, come evidenziato (ancora una volta) dalla Consulta, il «lato passivo» della libertà di informazione, vale a dire, il diritto di essere informati, può essere salvaguardato soltanto se è «qualificato e caratte-

rizzato [...] dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie» (si veda la Corte costituzionale, sentenza n. 112 del 1993, e, successivamente, le sentenze n. 502 del 2000, n. 155 del 2002 e n. 174 del 2009). Più in generale, può dirsi che negli ordinamenti occidentali di comune matrice costituzionale, l'istituzionalizzazione e la salvaguardia di un sistema informativo libero e pluralista costituisce un'essenziale premessa fattuale e culturale per la sussistenza stessa della più ampia libertà di manifestazione del pensiero.

Il fatto che, poi, nella realtà, le due fattispecie finiscono sovente per intrecciarsi, nulla toglie alla possibilità (e, per certi versi, opportunità) di mantenerle concettualmente distinte, identificandosi la libertà di manifestazione del pensiero con la semplice assenza di ostacoli al flusso d'informazioni che verso un soggetto eventualmente provengano da altri soggetti e, in particolare, dal sistema dei cosiddetti *media*; e concretizzandosi, invece, il diritto all'informazione, in una pretesa giuridicamente tutelabile ad ottenere, ai più disparati fini, dati e notizie detenuti da altri soggetti e soprattutto dall'autorità pubblica. Per cui questa seconda, a differenza della prima, postula, per la sua stessa realizzazione, che altri soggetti abbiano il dovere di soddisfare la pretesa: siano, cioè, onerati da un dovere/obbligo informativo. Di qui, dunque, la proposta di introdurre (v. il terzo comma) una garanzia esplicita della «libertà d'informazione mediante la stampa, la radio, la televisione, il cinematografo ed i mezzi elettronici della società dell'informazione» (espressione, quest'ultima, che, pertanto, farebbe il proprio ingresso, per la prima volta, nel dettato costituzionale), mirandosi, tra l'altro, in questo modo, ad intercettare, dando loro la più proficua copertura costituzionale, non solo gli *input* dello stesso legislatore nazionale (si pensi per tutte alla legge 7 agosto 1990, n. 241, ed ora la legge 11 febbraio 2005, n. 15, relativamente al diritto di accesso); ma anche e soprattutto a quelli

provenienti dal livello sopranazionale (v. gli articoli 11, 27 e 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Comunità europea n. 364 del 18 dicembre 2000, oggi entrata a pieno titolo tra le fonti originarie dell'Unione europea), ed internazionale (v. l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, e l'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, adottata dalle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, ripreso e rafforzato dall'articolo 19 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato dalle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, ratificato ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881, che testualmente ricomprende nel diritto alla libertà d'espressione anche la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni ed idee di ogni genere); nonché in chiave comparata (v. l'articolo 13 della Convenzione interamericana sui diritti umani adottata dall'Organizzazioni degli Stati americani a San José de Costa Rica il 22 novembre 1969; l'articolo 9 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, adottata dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'Organizzazione dell'Unità Africana a Nairobi il 28 giugno 1981). Infine, nella stessa direzione non va nemmeno pretermessa, per la sua indubbia capacità d'influenza etico-culturale, l'enciclica *Pacem in terris* dovuta alla grande apertura del papa Giovanni XXIII, dove si evidenzia il diritto di ogni essere umano ad un'informazione obiettiva.

Peraltro, lo spessore di un autentico diritto all'informazione si apprezza ancor di più se si mette a fuoco il valore strumentale di un tale diritto, rispetto alla garanzia di altre situazioni di base, anche costituzionalmente garantite (la tutela della salute e quella ambientale, solo per fare alcuni esempi): ciò che immette direttamente al «cuore» del presente disegno di legge, costituito dal ricono-

scimento costituzionale del diritto di accesso alle reti telematiche.

Deve infatti riconoscersi che le più evolute tecnologie telematiche non risultano (più) subordinate in senso persino decisivo da quella ristrettezza di risorse che, come si diceva, può soffocare i tradizionali canali di manifestazione del pensiero, finendo per fare «da imbuto» ad un accesso indiscriminato (ovvero generalizzato) sul mercato, ovvero alla fonte dei mezzi di comunicazione di massa. In particolare, può senz'altro affermarsi che *internet* «*is a unique and wholly new medium of worldwide human communication*» (v. ancora la Corte Suprema americana, nel caso *Reno*, cit.), in ragione della sua idoneità a consentire la più piena realizzazione della libertà di manifestazione del pensiero intesa non solo come ricomprensiva dei profili attivi e passivi (= «di informare» e «di essere informati»), di cui s'è per l'innanzi riferito, ma, più ampiamente ancora, della libertà individuale *tout court* - ed a ben vedere della realizzazione di se stessi - senza «filtri» (un *open network*, per l'appunto).

In questo senso, l'accesso alle reti di comunicazione informatica e telematica costituisce una libertà fondamentale il cui esercizio è strumentale all'esercizio di altri diritti e libertà costituzionali ed in fondo al «pieno sviluppo della persona umana» (*ex* articolo 3, secondo comma, della Costituzione). Ma le potenzialità del mezzo sono note e non è il caso di passarle in rassegna. Preme piuttosto qui rilevare come il presupposto immancabile per poter usufruire delle straordinarie opportunità che offre questa nuova tecnologia, in vista della realizzazione delle aspirazioni del singolo individuo, nonché, in ultima analisi, della crescita culturale e civile dell'intera società, è che tutti possano accedervi in maniera indiscriminata.

Fa ormai parte del bagaglio di esperienze comuni, del resto, la constatazione di come, nella società dell'informazione digitale, l'accesso alla rete e lo svolgimento «su» e «grazie» ad essa di attività, consenta di esercitare

sia i diritti di cittadinanza, sia quelli civili: di come essa costituisca, cioè, il modo con cui l'individuo si relaziona con i pubblici poteri (si veda, ora, il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nonché, ancor prima e per diverso profilo, la legge 9 gennaio 2004, n. 4, nota come «legge Stanca», recante disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici) e con gli altri... in poche parole, «con la società tutta».

Pertanto, nella «società dell'informazione digitale» non avere accesso alle reti di comunicazione informatica e telematica significa vedersi precluso l'esercizio della più parte dei diritti (secondo una tendenza destinata verosimilmente ad alimentarsi, man mano che aumenteranno «le opportunità» rese disponibili nelle e dalle stesse reti) e quindi il pregiudizio di diritti umani fondamentali (del resto è significativo che siano i Paesi illiberali ad erigere barriere - anche di tipo elettronico - per evitare l'accesso alle reti e financo alla «rete globale», poiché vedono nella «libertà globale» una minaccia al loro potere assoluto).

Assodato, dunque, che l'accesso alle reti di comunicazione informatica e telematica costituisce a tutti gli effetti una libertà fondamentale il cui esercizio è strumentale all'esercizio di altri diritti e libertà costituzionali (tanto da essere arrivati a definire l'epoca attuale, *tout court*, come «era dell'accesso» (!)), è compito dello Stato (in Italia, *ex* articolo 3, comma secondo, della Costituzione), rimuovere gli ostacoli - principalmente di ordine «economico» (a motivo però, ora, non dei «costi fissi» iniziali per la predisposizione dell'infrastruttura di rete, ma di quelli, purtroppo per molti ancora insostenibili, necessari per dotarsi delle apparecchiature di accesso alle stesse reti), oltre che «culturale» (cosiddetto *digital divide*) - che impediscono di fatto l'esercizio di un tale «servizio universale» in modo indiscriminato (attraverso politiche sociali ed educative, e

soprattutto adeguate scelte di spesa pubblica).

In quest'ottica, vale a dire, concependosi il diritto di accedere alle nuove tecnologie come una pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche, il disegno di legge, una volta ribadita e aggiornata la previsione costituzionale che vuole che tutti abbiano il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto, l'audiovisivo e ogni altro mezzo di diffusione, sancisce il diritto di tutti ad «accedere alle reti di comunicazione informatica e telematica», precisando altresì che «la Repubblica riconosce la funzione sociale della comunicazione attraverso tecnologie informatiche e telematiche e promuove l'accesso alle reti telematiche» (v. il primo e il secondo comma).

Accogliere una tale proposta significherebbe allineare l'ordinamento italiano con le culture costituzionali più avanzate. Al proposito, ci si limita a rilevare, in un'ottica di tipo comparatistico, come vicino a noi, il *Conseil Constitutionnel* francese (nella decisione n. 2009-580 DC del 10 giugno 2009, che, si noti, segue di soli dodici giorni, riprendendone, inoltre, i principali contenuti, la Dichiarazione di Reykjavik su una nuova concezione dei *media* adottata il 28 maggio 2000 in seno al Consiglio d'Europa) abbia riconosciuto il carattere fondamentale dell'accesso alle reti (segnatamente, ad *internet*), preso atto dell'attuale sviluppo tecnologico e della diffusione dei servizi di comunicazione al pubblico *online*, nonché della crescente importanza, delle medesime, per la partecipazione alla vita democratica ordinamentale. A sua volta, la *Sala Constitucional* del Costa Rica, richiamando, si noti, a sostegno della propria decisione, quanto affermato dal *Conseil* francese, ha reputato «*como derecho basico el acceso a Internet*» (v. la sentenza n. 12.790 del 30 luglio 2010). Sul versante legislativo, poi, degno di nota è quanto è avvenuto in Finlandia, dove è stata approvata una legge, entrata in vigore dal 1° luglio 2010, che definisce come «diritto legale»

l'accesso a *internet* per tutti gli oltre cinque milioni di abitanti del Paese (in particolare, il Ministero per le comunicazioni finlandese ha affermato che «una connessione a banda larga di alta qualità a un prezzo ragionevole è un diritto elementare»; pertanto, tutti gli operatori presenti nel Paese, in qualità di «fornitori di un servizio universale», dovranno essere in grado di servire ogni abitazione residenziale permanente o ufficio con una velocità di *download* dei dati di almeno un megabit al secondo). Ed in una tale direzione si stanno muovendo anche la Svizzera e la Spagna. Soprattutto, un'esperienza all'avanguardia da questo punto di vista può dirsi senz'altro l'Estonia: ivi, infatti, la scelta politica di valorizzare al massimo il «voto elettronico» (cosiddetto *e-voting*) – si noti, da parte di una legge ordinaria: il *Public Information Act*, del 15 novembre 2000 –, ha finito con il produrre una sorta di «effetto trascinarsi», facendo assurgere – data la delicatezza e decisività dei «valori» (elettorali) in campo – le «pari opportunità di accesso alla strumentazione elettronica», al rango di diritto «costituzionalmente garantito» (si veda, al riguardo, il *Report for the Council of Europe. Internet voting in the March 2007 Parliamentary Elections in Estonia* dell'*European University Institute*).

Non in ultimo, il disegno di legge mira ad intercettare la spinta propulsiva dell'Unione europea nel settore. In tal senso possono menzionarsi (solo per richiamare i momenti principali) il Consiglio europeo straordinario di Lisbona del 23-24 marzo 2000 «Verso un'Europa dell'innovazione e della conoscenza»; la Conferenza ministeriale di Riga del 11 giugno 2006, che ha posto l'obiettivo di dimezzare entro il 2010 la differenza percentuale, esistente nell'uso di *internet*, tra gli utenti medi e le categorie svantaggiate; nonché, ancora più di recente, la risoluzione del Parlamento europeo 2007/2153 del 10 aprile 2008, sulle industrie culturali in Europa, in cui si riconosce che «*internet* costituisce un ampio spazio per l'espressione della cultura,

l'accesso alla conoscenza, la partecipazione democratica alla creatività europea, la coesione tra le generazioni grazie alla società dell'informazione» invitando quindi gli Stati membri a «evitare l'adozione di misure in contrasto con le libertà civili, i diritti umani e i principi di proporzionalità, efficacia e dissuasività, quali l'interruzione dell'accesso a *internet*» (paragrafo 23); e la raccomandazione 2008/2160(INI) del Parlamento europeo del 26 marzo 2009 relativa al rafforzamento della sicurezza e delle libertà fondamentali su *internet*, in cui il Parlamento eu-

ropeo evidenzia come *internet* dia «pieno significato alla definizione di libertà di espressione sancita all'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare nella sua dimensione "senza limiti di frontiera"» (lettera C) potendo «rappresentare una straordinaria opportunità per rafforzare la cittadinanza attiva», a condizione però, si noti, secondo l'istituzione comunitaria, che venga garantito «uno degli elementi chiave»: ovverosia, proprio «l'accesso alle reti e ai contenuti» (lettera B).

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**Art. 1.**

1. L'articolo 21 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 21. - Tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto, l'audiovisivo e ogni altro mezzo di diffusione e di accedere alle reti di comunicazione informatica e telematica.

La Repubblica riconosce la funzione sociale della comunicazione attraverso tecnologie informatiche e telematiche e promuove l'accesso alle reti telematiche.

È garantita la libertà d'informazione mediante la stampa, la radio, la televisione, il cinematografo ed i mezzi elettronici della società dell'informazione.

I diritti di cui al presente articolo trovano i loro limiti nelle leggi che assicurano il più ampio godimento dei relativi mezzi e impediscono la costituzione di concentrazioni mediatiche, nonché nelle leggi concernenti la protezione della gioventù e nel diritto delle persone all'onore, alla riservatezza e all'identità personale.

Non si può stabilire alcuna censura.

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

Nei casi di cui al sesto comma, 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 mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida

nelle ventiquattro ore successive, il sequestro si intende revocato e privo d'ogni effetto.

La legge stabilisce, 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».

