

LABORATORIO DIRITTI FONDAMENTALI

In collaborazione con l'Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali
in Europa e la rivista Diritti Umani e Diritto Internazionale

bollettino

L D F

Bollettino n. 16 – Maggio 2015

DIRITTO ALL'INFORMAZIONE E PLURALISMO DEI MEDIA

1. La libertà e i suoi limiti

Si collocano fra i più tradizionali diritti umani - sanciti dagli articoli 18 e 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani e dagli articoli 9 e 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (Cedu) – la libertà di pensiero, che comprende la libertà di coscienza e di religione, e la libertà di espressione, che comprende la libertà di ricevere e comunicare informazioni e idee. Si tratta di cosiddette libertà negative, che richiedono essenzialmente la protezione da interferenze indebite e censure, ma non escludono l'esistenza di obblighi positivi per gli Stati, tenuti a favorire e assicurare le condizioni essenziali per l'esercizio di tali libertà.

Limitazioni di queste libertà sono possibili, secondo le prescrizioni della Cedu, solo se previste per legge e necessarie per finalità specifiche: garantire la sicurezza nazionale, la prevenzione dei reati, la protezione della salute, i diritti altrui, e simili.

In Italia, grazie a ripetuti interventi della Corte costituzionale, si è sviluppata una interpretazione dell'art.21 della Costituzione – che garantisce la libertà di manifestazione del pensiero con ogni mezzo di diffusione e tutela specificamente la libertà di stampa – secondo cui occorre un equilibrato bilanciamento fra il diritto “fondamentissimo” previsto da questo articolo, “pietra angolare dell'ordine democratico” (sentenza 84/1969), e i valori di rilevanza costituzionale che possono imporre dei limiti, come l'onore e la riservatezza delle persone, l'ordine pubblico, la sicurezza dello Stato, ecc.: un'interpretazione coerente con la giurisprudenza europea.

Sono numerosissime ogni anno le sentenze della Corte europea dei diritti umani chiamate a valutare la legittimità di tali limiti nei casi concreti, e non raramente gli Stati firmatari della Convenzione sono stati condannati per aver sanzionato penalmente o anche solo con condanne al risarcimento del danno espressioni, in particolare ma non solo di giornalisti, che rivelano fatti o esprimono critiche, sgraditi. Talora si tratta di violazioni della libertà di espressione in se stessa, talaltra invece la Corte riconosce che una sanzione è legittimamente imposta, ma è sproporzionata rispetto all'esigenza di non attaccare la libertà con misure eccessivamente repressive.

Da un lato, i rischi per i diritti fondamentali delle persone riguardano la violazione della privacy (su cui si veda il precedente Bollettino n.13). D'altro lato, è venuto in particolare evidenza il problema del cosiddetto *hate speech*, discorso o espressione di incitamento all'odio o di offesa fondata su una qualsiasi discriminazione: razziale, etnica, religiosa, di genere o di orientamento sessuale. E' un tema particolarmente dibattuto di per sé, per il difficile equilibrio fra libertà di espressione e tutela della dignità e dei diritti fondamentali delle persone, e assai più complesso nel caso di Internet, dove non esistono ancora specifiche normative internazionali e ci si affida prevalentemente a codici di condotta. La decisione su quando quell'equilibrio si debba ritenere mantenuto o superato spetta ai giudici, e, in definitiva, alla Corte europea dei diritti umani che in più di un caso ha

cercato di tracciare il confine tra la libertà di espressione, tutelata dalla Convenzione, e l'incitazione all'uso della violenza o il discorso d'odio, che sono esclusi da quella tutela.

Di recente, il 24 giugno 2014, il Consiglio d'Europa è intervenuto con una sua Risoluzione (n.2001/2014) e una Raccomandazione (n.2048/2014) sul tema della violenza veicolata dai media, chiedendo che sia vietato per legge ogni incitamento alla violenza attraverso i mezzi di comunicazione di massa, con particolare riferimento alla protezione dei minori: si tratta peraltro di un documento non giuridicamente vincolante.

2. Il pluralismo dei media

La diffusione dei mezzi di comunicazioni di massa ha comportato ulteriori problemi, che a livello europeo sono stati affrontati, nell'ambito del Consiglio d'Europa, con la Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera entrata in vigore il 1° maggio 1993 e, nell'ambito dell'Unione europea, con successive disposizioni e in particolare con la Direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi (non solo televisivi), allo scopo di creare un quadro giuridico di specifiche regole comuni. Questi servizi sono nel contempo servizi culturali ed economici e hanno crescente importanza per la democrazia e per la garanzia della libertà d'informazione e della diversità delle opinioni. Sono perciò stabilite norme sulla trasparenza, l'accesso, il divieto di incitamenti all'odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità; regole sulle comunicazioni commerciali, che non siano occulte, non pregiudichino la salute, la sicurezza, la protezione dell'ambiente; limiti di tempo alla pubblicità; norme specifiche a tutela dei minori e del diritto di replica e rettifica da parte degli interessati.

La creazione di mezzi di comunicazione di massa può richiedere ingenti investimenti e comportare, se non regolata, la creazione di monopoli o oligopoli, che costituiscono impedimenti di fatto al diritto di tutti di ricevere e comunicare informazioni.

Sul punto, la Corte europea dei diritti umani, nel caso del monopolio pubblico della radiodiffusione in Austria (sentenze *Informationsverein Lentia e altri c. Austria* del 24 novembre 1993; *Radio ABC c. Austria*, del 20 ottobre 1997; *Tele I Privatfernsehgesellschaft mbH c. Austria*, del 21 settembre 2000), dopo aver riconosciuto che inizialmente un monopolio avrebbe potuto contribuire "alla qualità e all'equilibrio dei programmi", ha ritenuto che, dal momento che i progressi della tecnica consentono la coesistenza di numerose stazioni radio pubbliche e private, un tale monopolio non può più essere giustificato.

In Italia la Corte costituzionale ha fatto discendere dall'interpretazione dell'art.21 Cost., diretto a garantire un diritto non solo individuale ma funzionale al buon funzionamento della vita democratica, la conseguenza che i mezzi di comunicazione di massa hanno la natura di servizi destinati a soddisfare l'interesse generale all'informazione attraverso il pluralismo delle fonti di informazione, la completezza e la continuità dell'attività informativa, l'obiettività e l'imparzialità delle notizie (sentenza 112/1993).

Nell'ambito dell'Unione europea, sulla scorta della precedente giurisprudenza della

Corte di giustizia (sentenza 25 luglio 1991, causa C-288/89) e del Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati Membri (ora Protocollo n.29 allegato al Trattato di Lisbona), la Carta dei diritti fondamentali ha previsto, oltre alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art.10) e alla libertà di espressione e d'informazione (art.11), il rispetto del "pluralismo" dei media (art.11, 2° comma).

Il Protocollo 29 si limita ad autorizzare il finanziamento da parte dello Stato del servizio pubblico di radiodiffusione, così riconoscendo che la garanzia di una corretta informazione non può essere lasciata ai meccanismi di mercato, per loro natura orientati al profitto e non alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. La generica garanzia del "pluralismo" dei media è affidata prevalentemente alle normative nazionali, di cui la Corte di giustizia può essere chiamata a verificare la compatibilità con il diritto dell'Unione.

Di particolare interesse per il nostro Paese è la sentenza C-380/05 del 31 gennaio 2008, che, nella causa promossa dalla società Centro Europa 7 srl contro il Governo italiano, richiesta di pronuncia pregiudiziale, ha dichiarato che le disposizioni europee in materia di trasmissione televisiva vietano una normativa nazionale la cui applicazione comporti che un operatore titolare di una concessione si trovi nell'impossibilità di trasmettere, a causa della mancata assegnazione di frequenze di trasmissione sulla base di criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati.

Questa sentenza si riferisce alla tormentatissima vicenda della società Centro Europa 7, la quale aveva ottenuto, a seguito di pubblica gara, l'autorizzazione a trasmettere sul territorio nazionale e l'assegnazione di tre frequenze (mentre altre due emittenti, fra cui Rete 4, erano state escluse in forza delle regole anti-concentrazione previste dalla legge n.249 del 1997). L'effettivo ottenimento delle frequenze era subordinato all'adozione da parte dell'**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) di un piano di assegnazione, a sua volta subordinato a un piano di adeguamento delle strutture di trasmissione. Nonostante i cospicui investimenti da parte della società, l'assegnazione delle frequenze non fu mai attuata perché l'AGCOM non emanò mai il previsto piano di adeguamento. Il Tar Lazio, adito dalla società, solo nel 2004 accertò il suo diritto a vedersi assegnate le frequenze, e il Consiglio di Stato, con sentenza n.2624 del 31 maggio 2008 respinse l'appello proposto dalla controinteressata RTI, confermando l'inadempimento della Amministrazione. Questa allora estese la durata della precedente assegnazione delle frequenze fino all'entrata in vigore del sistema digitale terrestre; il Consiglio di Stato ritenne quindi che l'Amministrazione avesse eseguito il giudicato. A seguito di nuove contestazioni da parte della società, fu stipulata una transazione fra questa e l'Amministrazione pubblica, ma ne è in discussione l'effettivo rispetto. Nel frattempo, la Centro Europa 7 era intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale sollevato dal TAR Lazio sulla conformità a Costituzione dell'assetto radio-televisivo italiano: la Corte costituzionale, con sentenza n. 466 del 2002 ne sancì l'illegittimità, ma anche questa decisione non giovò alla società, perché il legislatore intervenne di nuovo, con successive leggi n. 43 e n.112 del 2004 per**

prorogare la situazione di concentrazione dell'emittenza televisiva. La Centro Europa 7 ricorse allora al TAR Lazio per ottenere il risarcimento del danno; quindi, a fronte della pronuncia negativa del TAR, fece appello al Consiglio di Stato, il quale si rivolse in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE, che si pronunciò con la citata sentenza del 31 gennaio 2008, stabilendo la non compatibilità della normativa italiana con i trattati e le direttive comunitarie. Il Consiglio di Stato accolse perciò la domanda risarcitoria e con provvedimento dell'11 dicembre 2008 ne liquidò l'importo in circa un milione di euro. Insoddisfatta di questa soluzione, ritenuta tardiva e insufficiente, la società si è infine rivolta alla Corte europea dei diritti umani, che, con sentenza di Grande Camera *Centro Europa 7 c. Italia* del 7 giugno 2012, ha ritenuto che lo Stato italiano avesse violato il pluralismo della radio e della televisione garantito dall'art.10 della Cedu in danno della ricorrente, cui ha liquidato un risarcimento pari a 10 milioni di euro.

Un problema diverso pone attualmente la parziale liberalizzazione delle "Torri" di Rai Way, cioè di circa 2.300 antenne della televisione pubblica, collocate nelle migliori posizioni lungo tutta la penisola. Il governo italiano nel 2014 ha venduto sul mercato il 30% delle azioni di Rai Way e ora si trova davanti all'Offerta Pubblica di Acquisto di Eircom, del gruppo Mediaset - principale concorrente di Rai Way, che dispone a sua volta di circa 3.200 antenne sul territorio nazionale – tesa a rilevare il 66,67% delle azioni delle rete pubblica, nonostante il Governo abbia detto di non voler scendere al di sotto del 51%. La valutazione dell'offerta - che trasferirebbe in mani private, legate al maggior produttore televisivo privato del Paese, una rete infrastrutturale decisiva per le trasmissioni della TV pubblica - è sottoposta alla Consob, la Commissione nazionale per le società e la borsa, che ha il compito di tutelare il pubblico risparmio, in particolare garantendo la trasparenza delle informazioni fornite dagli operatori al mercato, e all'Antitrust, **l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato** (acronimo AGCM), che ha il compito di garantire la concorrenza ed evitare gli abusi delle posizioni dominanti.

3. Una Dichiarazione dei diritti di Internet?

La rapida e crescente diffusione di Internet e dei *social networks* (Facebook, Twitter, You Tube e altri nuovi *networks* pubblicano miliardi di messaggi ogni giorno) ha accentuato e addirittura moltiplicato alcuni rischi di violazione dei diritti fondamentali connessi alla libertà di espressione e di informazione. Ne è derivata una diffusa richiesta di regole comuni, sintetizzate nella formula di un *Internet Bill of Rights*. Alla formulazione di nuove regole comuni si sta da tempo lavorando anche in ambito ONU. Nell'aprile 2014 il Senato brasiliano ha approvato un *Civil law Marco Internet*, che potrà favorire la creazione di regole comuni più ampiamente condivise.

Dal canto suo, il 13 giugno 2013, il Parlamento europeo ha adottato una complessa Risoluzione sulla libertà della stampa e dei media nel mondo, nella quale fra l'altro, ha

ribadito che mezzi d'informazione tradizionali e online liberi, indipendenti e pluralisti costituiscono una delle pietre angolari della democrazia e del pluralismo; ritiene che la digitalizzazione della stampa e dei mezzi d'informazione stia conferendo nuove dimensioni al paesaggio mediatico, sollevando questioni relative all'accesso, alla qualità, all'obiettività delle informazioni e alla loro protezione; deplora il fatto che provengano dall'UE numerose tecnologie e servizi utilizzati nei paesi terzi per violare i diritti umani attraverso la censura delle informazioni, la sorveglianza di massa, il controllo, il rilevamento e la localizzazione dei cittadini e delle loro attività sulle reti telefoniche (mobili) e su Internet ed esorta la Commissione ad adottare tutti i provvedimenti necessari.

Di recente, anche il Parlamento italiano ha affrontato la questione e una commissione istituita dalla Presidente della Camera dei deputati ha elaborato una Dichiarazione dei diritti di Internet¹ per la quale è aperta una consultazione: si tratta di un testo nato in una sede istituzionale e che, proprio per questa sua natura, sta destando grande interesse anche al di là dei nostri confini.

¹ http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file/upload_files/000/000/187/dichiarazione_dei_diritti_internet_publicata.pdf