



## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori PASTORE, COSSIGA, GASPARRI, AMATO, ASCIUTTI, BATTAGLIA, BENEDETTI VALENTINI, BETTAMIO, BEVILACQUA, BOSCETTO, BUTTI, CAMBER, DE ECCHER, DE LILLO, ESPOSITO, FASANO, FAZZONE, FLERES, IZZO, LAURO, MAZZARACCHIO, MENARDI, NESSA, PALMIZIO, PICCIONI, POLI BORTONE, RAMPONI, SANTINI, SARO, SARRO, SCARABOSIO, SCARPA BONAZZA BUORA, Giancarlo SERAFINI, SPADONI URBANI, SPEZIALI, TOTARO, VALENTINO, ZANETTA, ZANOLETTI, DI GIACOMO e SACCOMANNO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 SETTEMBRE 2009

Modifica dell’articolo 21 della Costituzione  
con previsione del divieto di pubblicazioni lesive  
della dignità della persona e del diritto alla riservatezza

ONOREVOLI SENATORI. - Il legislatore costituente, nel formulare l'articolo 21 della Costituzione, si è trovato ad affrontare alcune problematiche di assoluta rilevanza che investono la libertà di espressione del pensiero, sicuramente ricompresa tra i diritti inviolabili tratteggiati nell'articolo 2, ma ritenuta meritevole di una specifica e dettagliata disciplina costituzionale: essa, infatti, è intervenuta alla fine di un periodo storico che vedeva l'Italia uscire da un ventennio di compressione delle libertà più elementari, prima tra tutte, anche quale presupposto del vivere e del governare attraverso istituti democratici, proprio quella di manifestazione del pensiero.

Si può ritenere incontestabile e da condividere la scelta del Costituente che, nel primo comma dell'articolo 21, si esprime con l'affermazione perentoria per cui «Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione» e nel secondo comma altrettanto categoricamente recita: «La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.». Ma non sfuggiva certo al legislatore del tempo che la stampa poteva essere facile strumento per offendere valori individuali e sociali che meritavano eguale se non maggiore tutela e quindi ha previsto nei commi successivi la possibilità di procedere a sequestro della carta stampata fissando alcune condizioni ben precise e stringenti, per rendere legittimo un provvedimento così radicale e lesivo di libertà qual è il sequestro. Occorre cioè innanzitutto - stabilisce l'articolo 21 - che ci si trovi dinanzi ad un comportamento che la legge qualifica come «delitto» e per il quale la legge sulla stampa preveda tale misura ablativa ovvero che si tratti di violazione di

norme dettate, sempre dalla legge sulla stampa, per l'individuazione dei responsabili della pubblicazione.

Lo stesso legislatore costituente ha quindi avuto ben presente la necessità di impedire che attraverso i mezzi di comunicazione si attenti al vivere comune o ad alcuni valori generalmente condivisi predisponendo una serie di regole che limitano in modo adeguato e ragionevole tale fondamentale diritto di libertà, trattato in modo del tutto analogo ad altri diritti di libertà, quali quelli oggetto del Titolo I° della Parte 1ª della Carta.

Tale disciplina è apparsa però, dopo oltre sessant'anni di vigenza, del tutto insufficiente, nonostante che la legislazione ordinaria da una parte e la giurisprudenza anche costituzionale dall'altra abbiano ritenuto applicabile tale normativa, con i necessari adattamenti, a tutti i mezzi di comunicazione di massa. Il che ha confermato alcune perplessità emerse durante l'iter di approvazione del testo costituzionale; già in sede di Assemblea costituente si rilevò infatti che la misura del sequestro limitata alle sole ipotesi di commissione di «delitti» avrebbe, come poi ha di fatto escluso dal novero dei comportamenti censurabili quelle violazioni meno gravi che, in quanto tali, sono punite come contravvenzioni o come illeciti amministrativi.

Ad onor del vero, anche l'ultimo comma dell'articolo 21 della Costituzione fissa un limite ben preciso alla libertà di manifestazione del pensiero vietando le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume, e rinviando alla legge ordinaria la fissazione di provvedimenti adeguati a prevenirne e reprimere le violazioni.

È noto che il concetto di «buon costume» nel nostro ordinamento è piuttosto indefinito e di contenuto variabile nello spazio e nel tempo ed assume un diverso significato con riferimento a situazioni soggettive ed oggettive solo apparentemente analoghe; la definizione dei suoi confini è rimessa caso per caso a concrete esperienze e relative valutazioni e quindi, in ultima analisi, a giudizi discrezionali dell'autorità chiamata ad esprimerli. La nozione di «buoni costumi» è antica, tanto che la definizione preferita dai giuristi moderni in quanto ritenuta ancor oggi più vicina alla illustrazione del concetto è quella attribuita al più autorevole dei giuriconsulti dell'età dei Severi, Papiniano, per il quale i fatti lesivi del buon costume sono rappresentati (*Dig. 28, 7, 15*) da: *quae facta laedunt pietatem, existimationem, verecundiam nostram, et ut generaliter dixerim contra bonos mores fiunt*; l'esperienza storica ha visto ridursi sempre di più il campo di applicazione dei «buoni costumi» al campo della moralità sessuale e quindi, per quanto ci interessa, alle pubblicazioni «pornografiche» o comunque oscene. È da sottolineare che la norma costituzionale in esame, quale ne sia la latitudine applicativa, mira a proteggere e tutelare chi riceve l'informazione, la persona cioè destinataria della pubblicazione, spesso rappresentata da soggetti «deboli» (ad esempio i minori) ma non riguarda chi è oggetto dell'informazione, la persona cioè che fa o è essa stessa «notizia» da divulgare, alla cui tutela provvede, con i limiti lamentati, la prima parte dell'articolo 21. È ben vero che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha esteso la tutela qui prevista a tutta una serie di valori e situazioni costituzionalmente rilevanti ma non richiamati nell'articolo 21; pur tuttavia l'esperienza di questi ultimi anni ha travolto ogni argine eretto dalla Corte a presidio del bilanciamento tra i valori costituzionali nominati nell'articolo in esame e quelli non citati espressamente nella medesima sede. La persona che viene offesa nella propria dignità o nella propria

*privacy* dalla diffusione di particolari della propria esistenza, che non hanno rilevanza pubblica e che comunque fanno riferimento a situazioni che possono gettare discredito su di sé o sulla propria famiglia o più in generale su persone a lui vicine, è privo di una soddisfacente tutela.

A ciò si aggiunga il moltiplicarsi a dismisura dei mezzi di comunicazione di massa e della loro immediata ed amplissima capacità di diffusione con l'inevitabile conseguenza di amplificare oltre ogni tollerabilità la notizia di comportamenti, veri o presunti, la cui conoscenza da parte del pubblico non aggiunge nulla alla vita della comunità né al bagaglio culturale o di conoscenze ma ferisce profondamente e spesso mortalmente l'immagine di chi vi si trovi coinvolto.

La dignità della persona e con essa il diritto alla riservatezza, oggi tutelato dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, con la costituzione di un'apposita Autorità indipendente, prevista dalla legislazione comunitaria, pur potendosi ricomprendere tra i diritti fondamentali previsti dall'articolo 2 della Costituzione, non trovano quindi adeguata tutela, anche a causa dell'assenza di una loro espressa menzione nell'articolo 21 tale da bilanciare anche *per tabulas* il riconoscimento costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero.

Non ci illudiamo certamente che l'intervento di modifica dell'articolo 21 della Costituzione possa di per sé porre fine, quasi miracolosamente, all'imbarbarimento della vita politica e più in generale della vita civile cui stiamo assistendo soprattutto in quest'ultimo anno; la causa prima risiede nella perdita da parte degli organi di informazione e di parte dell'opinione pubblica di ogni rispetto per la dignità della persona, come testimoniato da tante recenti e meno recenti vicende di cronaca. Riteniamo di contro che l'opinione pubblica e le istituzioni che vogliono contrastare tali fenomeni possano trarre sostegno, forse decisivo, da una so-

lenne dichiarazione contenuta nel testo fondamentale del nostro essere comunità.

Il disegno di legge si compone di un unico articolo, che estende il divieto di cui all'ultimo comma dell'articolo 21 della Costituzione più volte citato dettato per gli atti contrari al «buon costume» agli atti lesivi della dignità della persona e del diritto alla riservatezza. La dignità è valore che si esprime di necessità con un termine indefinito sul

piano giuridico, difficilmente inquadrabile in una precisa disposizione legislativa; il diritto alla riservatezza, invece, reclama una precisa definizione normativa che il citato codice di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003 già contiene in ossequio ad una disciplina comunitaria che oggi, dopo la riforma del Titolo V, assume rilievo costituzionale (v. articolo 117, primo comma, della Costituzione).

## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

---

### **Art. 1.**

1. All'articolo 21 della Costituzione, sesto comma, dopo il primo periodo sono inserite le seguenti parole: «o lesive della dignità della persona o del diritto alla riservatezza».





