NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

GIOVANNI PITRUZZELLA*

LA LIBERTÀ DI MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO NELL'OPERA DI ALESSANDRO PACE**

SOMMARIO: 1. Note introduttive e struttura delle riflessioni che si intendono proporre. – 2. Le sentenze della Corte costituzionale sul pluralismo radiotelevisivo in cui Pace è stato avvocato. – 3. Alcuni nodi teorici sulla libertà di informare e sul diritto ad essere informati alla luce dell'art. 21 Cost. – 4. Sintetiche considerazioni finali.

1. Note introduttive e struttura delle riflessioni che si intendono proporre

La libertà di manifestazione del pensiero occupa una posizione centrale nell'opera di Alessandro Pace. È un tema che attraversa costantemente la sua riflessione scientifica e che, allo stesso tempo, ha segnato in profondità anche la sua attività di avvocato dinanzi alla Corte costituzionale. Non è un caso, infatti, che molte delle più importanti vicende costituzionali in materia di pluralismo radiotelevisivo abbiano visto proprio Pace tra i protagonisti del giudizio.

La dimensione teorica e quella professionale finiscono così per intrecciarsi continuamente: da un lato, l'elaborazione scientifica sull'art. 21 Cost. (di cui qui mi limito a ricordare la poderosa raccolta di saggi del 1983, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione. Problemi costituzionali e indirizzi di giurisprudenza*, Cedam; e il commento all'*art. 21* nel Commentario Branca-Pizzorusso, scritto assieme a Michela Manetti, 2006); dall'altro, il confronto concreto con le trasformazioni del sistema dell'informazione e con i grandi conflitti costituzionali che ne hanno accompagnato l'evoluzione.

Anche i numeri restituiscono la misura di questo impegno. Tra il 1976 e il 2015, Pace patrocinò dinanzi alla Corte costituzionale 66 giudizi: 43 in via incidentale, 4 in via

* Giudice della Corte costituzionale.

** Relazione presentata alla "Giornata in ricordo di Alessandro Pace" (11 giugno 2026), presso il Palazzo della Consulta in Roma.

Ringrazio il dottore di ricerca presso l'Università degli studi di Milano Paolo Gambatesa che ha collaborato all'elaborazione dello scritto.

ISSN 2279-7238

principale, 8 conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, 6 conflitti tra enti e 5 giudizi di ammissibilità del referendum abrogativo.

Nella prima parte (*infra* §2) di questo intervento si cercherà di ripercorrere alcune delle principali pronunce sul pluralismo televisivo nelle quali Pace intervenne come avvocato. Nella seconda parte (*infra* §3), invece, si proverà a richiamare sinteticamente alcune delle sue tesi sul rapporto tra pluralismo, libertà di informazione e art. 21 Cost., che costituisce il filo conduttore dell'intera sua riflessione costituzionalistica.

2. Le sentenze della Corte costituzionale sul pluralismo radiotelevisivo in cui Pace è stato avvocato

L'esordio di Alessandro Pace come avvocato dinanzi alla Corte costituzionale ebbe un rilievo tutt'altro che secondario, poiché Egli patrocinò la causa che condusse alla sent. n. 202 del 1976[1], con la quale venne dichiarata l'illegittimità costituzionale del monopolio radiotelevisivo statale, limitatamente alle trasmissioni via etere in ambito locale, per contrasto con gli artt. 3 e 21 Cost.

Per la prima volta, la Corte si trovava a confrontarsi con numerose disposizioni della (allora recente) legge 14 aprile 1975, n. 103, vale a dire la riforma con cui il legislatore aveva cercato di colmare il vuoto segnalato dalla stessa Corte nella sent. n. 225 del 1974, introducendo una disciplina organica del servizio pubblico radiotelevisivo. È in questo quadro che matura anche l'esigenza della parlamentarizzazione dei poteri di indirizzo della RAI; e non è casuale che proprio la legge n. 103 del 1975 abbia istituito la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Prima di soffermarsi più direttamente sulla pronuncia, conviene tuttavia richiamare alcuni elementi del contesto nel quale essa si inserisce, poiché soltanto alla luce di quel contesto è possibile coglierne pienamente la portata.

Da un lato, erano trascorsi ormai sedici anni dalla prima storica decisione della Corte in materia di radiodiffusione, la sent. n. 59 del 1960. In quella occasione, la Corte aveva rigettato le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della riserva esclusiva statale in materia radiotelevisiva, ritenendo, al tempo stesso, che l'attività radiotelevisiva integrasse una «attività di preminente interesse generale» ai sensi dell'art. 43 Cost. e che la scarsità delle frequenze disponibili via etere giustificasse l'accentramento del servizio nelle mani dello Stato.

Dall'altro lato, però, il quadro tecnologico stava rapidamente cambiando. Alla diffusione via etere, inevitabilmente condizionata dalla limitatezza delle frequenze disponibili, si era infatti affiancata la diffusione via cavo, la quale non poneva analoghi problemi di scarsità delle risorse, potendosi i cavi moltiplicare indefinitamente. Ed è proprio all'interno di questa trasformazione che si collocano le sentt. nn. 225 e 226 del 1974, con cui la Corte dichiarò

[1] Corte cost., sent. 202/1977 (Pres. Rossi, Rel. De Marco). Il Prof. Pace aveva assunto l'incarico difensivo per conto della RAI.

costituzionalmente illegittimi il divieto penale di ripetizione in Italia di stazioni trasmittenti estere e il monopolio statale relativo agli impianti via cavo per le reti locali, pur mantenendo ferma la riserva statale per le reti nazionali via cavo.

Muovendo da tali premesse, la sent. n. 202 del 1976 finì dunque per incidere su un ulteriore segmento del monopolio pubblico, questa volta con riferimento alle trasmissioni radiotelevisive via etere in ambito locale. La Corte osservò, in particolare, che: «[s]otto il profilo della violazione dell'art. 21 della Costituzione, giacché, esclusa la possibilità di monopoli od oligopoli per le trasmissioni su scala locale, viene meno l'unico motivo che per queste ultime trasmissioni possa giustificare quella grave compressione del fondamentale principio di libertà, sancito dalla norma a riferimento, che anche un monopolio di Stato necessariamente comporta»[2].

Come avrebbe poi osservato Pace in sede scientifica, la pronuncia, pur senza riconoscere ai privati un vero e proprio diritto soggettivo a trasmettere[3], diede origine a quello che Egli stesso definì il «*caos* dell'etere»[4]. In quegli anni, infatti, proliferarono le reti locali – tra cui Rizzoli Editore s.p.a., Fininvest s.p.a. e Mondadori – e si svilupparono veri e propri *network* che, anche in assenza di una disciplina *antitrust*, riuscirono progressivamente a conquistare spazi sempre più ampi sulla scena nazionale attraverso il fenomeno della "cassettizzazione". In sostanza, una o più emittenti locali, dopo avere esteso la propria influenza su larga parte del territorio mediante la c.d. interconnessione funzionale, trasmettevano cassette preregistrate mandate in onda contemporaneamente, nello stesso giorno e alla stessa ora, così da ricreare, almeno di fatto, l'impressione di una programmazione nazionale.

Fu proprio questo fenomeno a generare un vasto contenzioso tra la RAI – sovente patrocinata da Alessandro Pace – e le emittenti private locali, nel cui ambito si colloca anche la sent. n. 148 del 1981[5], nella quale il Prof. Pace intervenne nuovamente come avvocato. In quella occasione, la Corte veniva chiamata a confrontarsi, ancora una volta, con l'evoluzione del sistema radiotelevisivo e, più precisamente, con la richiesta di estendere l'apertura anche alle trasmissioni via etere su scala nazionale. La Corte, tuttavia, rigettò le questioni, ritenendo che «il servizio pubblico essenziale di radioteletrasmissione, su scala nazionale, [esplichi un] preminente interesse generale» e che esso, pertanto, «può essere riservato allo Stato in vista del fine di utilità generale costituito dalla necessità di evitare l'accentramento dell'emittenza radiotelevisiva in monopolio od oligopolio privato. Necessità, va aggiunto, che non emerge soltanto in relazione alla maggiore o minore disponibilità delle frequenze di trasmissione, ma attiene altresì alla natura del fenomeno delle radioteletrasmissioni visto nel contesto socioeconomico in cui esso è destinato a svilupparsi»[6].

[2] Sent. 202/1977, cit., *Cons. in dir.* n. 7, ult. cpv.

[3] A. PACE, *La radiotelevisione in Italia con particolare riguardo alla emittenza privata*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1987, 623.

[4] A. PACE, *La radiotelevisione in Italia,* cit., 639

[5] Corte cost., sent. 148/1981 (Pres. Gionfrida, Rel. Maccarone). Il Prof. Pace aveva assunto l'incarico difensivo per conto della RAI.

[6] Sent. 148/1981, cit., *Cons. in dir.* n. 2, dodicesimo cpv.

Nondimeno, la stessa Corte lasciava intendere con una certa chiarezza che il quadro avrebbe potuto mutare qualora il legislatore fosse intervenuto con una disciplina organica ed efficace del settore[7].

Il legislatore, tuttavia, continuò ancora a lungo a rinviare l'adozione di una disciplina organica del settore. Nel frattempo, il contenzioso proseguiva in diverse parti d'Italia e, parallelamente, veniva consentita in via provvisoria, mediante una serie di decreti-legge[8], la prosecuzione delle attività dei privati su scala ultralocale. In questo quadro si colloca la sent. n. 826 del 1988[9], con la quale la Corte, investita nuovamente di plurime questioni, rinnova e rafforza il proprio monito al legislatore, sul presupposto di una lesione dell'art. 21 Cost. sempre più evidente, benché non ancora formalmente accertata.

Pur mostrando una crescente consapevolezza delle criticità del sistema, la Corte preferì tuttavia mantenere un atteggiamento prudente, optando per una sentenza interpretativa di rigetto con riferimento alla disciplina provvisoria che si aveva per effetto della legge di ratifica dei decreti-legge menzionati. Ed è proprio a questo proposito che Pace parlerà di una decisione che, pur dando sostanzialmente ragione alle pretese della RAI, «ha però il grave torto di non dichiarare l'illegittimità costituzionale»[10].

Bisognerà attendere ancora alcuni anni perché il legislatore intervenga finalmente con la legge Mammì (legge 6 agosto 1990, n. 223). Si trattò, peraltro, di un percorso complesso, accompagnato non soltanto dai ripetuti richiami contenuti nelle pronunce della Corte, ma anche dagli interventi del Presidente della Corte costituzionale, Francesco Saja, il quale esortò più volte le Camere ad affrontare la questione e giungere all'approvazione della legge[11]. Nel frattempo, dinanzi alla Corte pendeva un'ulteriore questione relativa alla disciplina transitoria, e la Corte stessa, quasi in attesa dell'intervento legislativo, concluse il giudizio con un'ordinanza di restituzione degli atti (ordinanza n. 438 del 1990[12]), affinché il giudice rimettente potesse delibare nuovamente sulla rilevanza della questione alla luce del nuovo quadro normativo.

La legge Mammì venne poi sottoposta al vaglio della Corte con la sent. n. 420 del 1994, in quanto accusata di avere "cristallizzato" il duopolio televisivo esistente, consentendo a pochi operatori privati di esercitare il controllo su larga parte del sistema radiotelevisivo nazionale.

---

[7] In questo senso, nella sent. 148/1981 si legge: «[a] diverse conclusioni potrebbe eventualmente giungersi ove il legislatore, affrontando in modo completo ed approfondito il problema della regolamentazione delle TV private, apprestasse un sistema di garanzie efficace al fine di ostacolare in modo effettivo il realizzarsi di concentrazioni monopolistiche od oligopolistiche non solo nell'ambito delle connessioni fra le varie emittenti, ma anche in quello dei collegamenti tra le imprese operanti nei vari settori dell'informazione incluse quelle pubblicitarie» (*Cons. in dir.*, n. 3, ult. cpv).

[8] I cc.dd. "decreti Berlusconi" emanati da governo Craxi. Il primo è il d.l. 20 ottobre 1984, n. 694 (non convertito in legge, per opposizione della Camera dei Deputati); il secondo è il d.l. 6 dicembre 1984, n. 807 convertito con la legge 4 febbraio 1985, n. 10; il terzo è il d.l. 1° giugno 1985, n. 223 convertito con la legge 2 agosto 1985 n. 397.

[9] Corte cost., sent. 826/1988 (Pres. Saja, Rel. Spagnoli). Il Prof. Pace aveva assunto l'incarico difensivo per conto della RAI.

[10] A. PACE, *La televisione pubblica in Italia*, in *Il Foro it.*, 1995, 248.

[11] Racconta della vicenda, A. PACE, *La televisione pubblica in Italia*, cit., 248, nota n. 11.

[12] Corte cost., ord. 438/1990 (Pres. Saja, Rel. Spagnoli). Il Prof. Pace aveva assunto l'incarico difensivo per conto di A.N.T.I. (Associazione Nazionale Teleradio Indipendenti).

Le censure si concentravano soprattutto sull'art. 15, comma 4, che permetteva ad un singolo soggetto di detenere fino a tre reti televisive nazionali. Secondo i giudici remittenti, tale previsione comprometteva il pluralismo delle fonti informative e violava l'art. 21 Cost., favorendo la formazione di posizioni dominanti incompatibili con una democrazia fondata sulla libera circolazione delle idee. La Corte accolse questa censura, affermando che il pluralismo non può ridursi alla mera presenza di una pluralità di emittenti, ma richiede una reale diversificazione dei centri di potere informativo.

Vennero, invece, respinte le censure relative alle norme sulle concessioni e ai criteri regolamentari previsti dagli artt. 16 e 34 della legge, ritenuti non irragionevoli. La pronuncia assunse così un rilievo centrale, poiché affermò con chiarezza che il legislatore, nel disciplinare il sistema radiotelevisivo, è tenuto a garantire un equilibrio idoneo ad impedire concentrazioni eccessive e ad assicurare il pluralismo quale principio costituzionale essenziale.

Nelle pronunce sin qui richiamate, il riferimento agli artt. 21 e 43 Cost. costituisce un *fil rouge* pressoché costante. Restando in questo ambito, merita tuttavia di essere ricordata anche la sent. n. 194 del 1987[13], nella quale emerge altresì il tema della tutela garantita dall'art. 24 Cost.

La questione traeva origine da una rimessione del Pretore di Roma avente ad oggetto gli artt. 4 e 6 della legge n. 103 del 1975, nella parte in cui subordinavano l'accesso alle trasmissioni della società concessionaria del servizio ad un provvedimento di ammissione della Sottocommissione parlamentare, contro il quale era previsto ricorso alla Commissione parlamentare di vigilanza. Il giudice *a quo* dubitava della compatibilità di tale disciplina con l'art. 24 Cost., rilevando l'assenza di una tutela giurisdizionale avverso il diniego adottato dagli organi parlamentari.

La Corte, accogliendo una eccezione dell'Avvocatura dello Stato, dichiarò però la questione inammissibile, senza entrare nel merito. Anche su questo punto Pace espresse una posizione fortemente critica, definendo "antistorica" la teoria dell'insindacabilità degli atti parlamentari e osservando che «la 'parlamentarizzazione' del procedimento per l'ammissione alle trasmissioni del servizio pubblico, non diversamente dalla 'parlamentarizzazione' della nomina dei membri del Consiglio d'amministrazione della società concessionaria e dalla 'parlamentarizzazione' dei poteri d'indirizzo e di controllo, rispondevano, nella l. n. 103/1975 – e tuttora rispondono –, ad un disegno inteso a garantire il 'pluralismo interno' delle trasmissioni della concessionaria»[14].

Da ultimo, può richiamarsi la sent. n. 446 del 2002[15], anch'essa considerata una tappa fondamentale nella giurisprudenza costituzionale sul pluralismo televisivo. La questione riguardava la legge n. 249 del 1997 (legge Maccanico), accusata di mantenere in vita,

[13] Corte cost., sent. 194/1987 (Pres. La Pergola, Rel. Corasanti). Il Prof. Pace aveva assunto l'incarico difensivo per conto della RAI.

[14] A. PACE, *La radiotelevisione in Italia,* cit., 652.

[15] Corte cost., sent. 446/2002 (Pres. Ruperto, Rel. Contri). Il Prof. Pace aveva assunto l'incarico difensivo per conto delle società TV Internazionale s.p.a e Beta Television s.r.l., parti nel giudizio *a quo*.

attraverso un regime transitorio privo di una scadenza certa, una situazione di forte concentrazione nel mercato televisivo.

Le censure investivano, in particolare, le disposizioni che consentivano alle emittenti eccedenti i limiti anticoncentrativi di continuare a trasmettere in analogico terrestre, ostacolando di fatto l'ingresso di nuovi operatori nel mercato. La Corte riconobbe che una fase transitoria poteva essere giustificata dalla necessità di accompagnare il passaggio al digitale, ritenne però costituzionalmente illegittima l'assenza di un termine finale certo.

Secondo la Corte, infatti, il pluralismo informativo garantito dall'art. 21 Cost. richiede non soltanto regole formali dirette ad evitare le concentrazioni, ma anche misure concretamente idonee a favorire l'accesso al mercato e la pluralità delle fonti informative. Per questa ragione, la Corte dichiarò costituzionalmente illegittima la proroga indefinita del regime transitorio, imponendo al legislatore di fissare una scadenza definitiva entro il 31 dicembre 2003.

3. Alcuni nodi teorici sulla libertà di informare e sul diritto ad essere informati alla luce dell'art. 21 Cost.

Dopo aver celermente ricostruito l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di pluralismo radiotelevisivo attraverso le pronunce in cui Pace è stato protagonista, e avere messo in luce il ruolo progressivamente assunto dall'art. 21 Cost. nella ridefinizione dei rapporti tra monopolio pubblico, iniziativa privata e tutela del pluralismo informativo, appare opportuno soffermarsi su alcuni nodi teorici che hanno accompagnato quel percorso giurisprudenziale e che, in larga misura, ne costituiscono il necessario retroterra concettuale.

È in questa prospettiva che assumono particolare rilievo le riflessioni di Alessandro Pace sul rapporto tra libertà di informare e diritto ad essere informati[16]. Si tratta, infatti, di una distinzione che attraversa trasversalmente il dibattito costituzionalistico sul sistema dell'informazione e che finisce inevitabilmente per intrecciarsi con le stesse questioni affrontate dalla Corte costituzionale nelle pronunce in tema di pluralismo radiotelevisivo.

Nel riflettere sul rapporto tra libertà di informare e diritto ad essere informati, Alessandro Pace muove da una premessa che attraversa, in modo coerente, tutta la sua ricostruzione: nell'ordinamento costituzionale italiano non esiste una libertà di informazione autonoma e distinta dalla libertà di manifestazione del pensiero. La libertà di informare trova infatti il proprio fondamento nell'art. 21 Cost. e rimane interamente compresa entro quella più ampia libertà individuale che la Costituzione garantisce a tutti.

È proprio questo il punto dal quale prende forma la sua impostazione. Se la libertà di manifestazione del pensiero è, per struttura, un diritto di libertà individuale, anche la libertà

[16] Lo scritto cui si è fatto riferimento per le riflessioni che seguono è: A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati. Due prospettive a confronto nell'interpretazione e nelle prime applicazioni dell'art. 7, comma 1, T.U. della radiotelevisione* in *Diritto pubblico*, 2007, 462-477.

di informazione (che da essa deriva) non può che avere la medesima natura. Per Pace, dunque, non è possibile ricavare dallo stesso art. 21 Cost., contemporaneamente, sia la libertà dell'operatore dell'informazione sia un diritto generale dei destinatari ad una informazione obiettiva, imparziale e completa. Una simile costruzione rischierebbe, infatti, di trasformare il diritto ad essere informati in un limite implicito alla stessa libertà di informare, finendo così per comprimere proprio quella libertà che l'art. 21 intende garantire.

In questo senso, la centralità dell'art. 21 Cost. emerge con particolare evidenza. Pace insiste sul carattere rigorosamente garantistico della Carta costituzionale entro cui l'art. 21 si colloca. Sul punto Egli ebbe a osservare che quando vengono in gioco diritti di libertà, il legislatore non può introdurre limiti se non nei casi in cui tali limiti trovino un preciso fondamento nel Testo costituzionale[17]. È per questa ragione che Egli guarda con diffidenza a tutte quelle ricostruzioni che tendono a "funzionalizzare" la libertà di informazione[18], attribuendole finalità obbligate o imponendole contenuti predeterminati. Una libertà che debba necessariamente perseguire uno scopo imposto dall'esterno – osserva Pace – smette, in fondo, di essere una vera libertà[19].

Da qui deriva anche la critica alla distinzione tra limiti "modali" e limiti "contenutistici" dell'informazione. Secondo alcune impostazioni, obblighi di completezza, imparzialità e obiettività inciderebbero soltanto sulle modalità dell'informazione e non sul suo contenuto. Pace contesta questa lettura, avallata da Lipari, osservando che, nei diritti di libertà, il contenuto coincide inevitabilmente con il concreto esercizio del diritto stesso. Di conseguenza, anche un limite apparentemente "formale" o "modale" finisce comunque per incidere sulla sostanza della libertà garantita dall'art. 21 Cost.

Ciò non significa, però, negare in assoluto l'esistenza di diritti ad essere informati. Pace riconosce che nel nostro ordinamento possano esistere specifiche pretese informative, ma precisa che esse non hanno carattere generale e non possono essere fatte discendere direttamente dall'art. 21 Cost. Tali diritti possono emergere soltanto in presenza di particolari disposizioni costituzionali, come, ad esempio, gli artt. 32 o 41 Cost., dalle quali sia possibile desumere l'esistenza di obblighi informativi posti a tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti.

Un altro passaggio particolarmente significativo riguarda la distinzione tra stampa e informazione radiotelevisiva. Per Pace, nei confronti della stampa è sostanzialmente improponibile configurare un generale diritto ad essere informati, perché la stampa rappresenta storicamente una delle espressioni più tipiche della libertà individuale di parola. Diverso, invece, è il discorso per il settore radiotelevisivo, rispetto al quale occorre distinguere il servizio pubblico dalle emittenti private.

---

[17] A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati*, cit., 471.

[18] La critica qui è alle teorie di Lipari che, al contrario, che qualifica l'informazione, in quanto libertà di espressione, come una 'libertà per', e cioè come «servizio a garanzia di chi desidera essere informato» (N. LIPARI, *Libertà di informare o diritto di essere informati*, in *Dir. radiodiff. Telecom*, 1978, 11; così come citato da A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati*, cit., 469, nota n. 29).

[19] Cfr. A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati*, cit., spec. 473, ove Egli afferma che «l'imposizione di limiti finalistici si risolverebbe nella surrettizia piena funzionalizzazione di un diritto di libertà, la quale, a tacer d'altro, costituisce una vera e propria *contradictio in adiecto*».

L'informazione del servizio pubblico radiotelevisivo, proprio perché orientata istituzionalmente al perseguimento dell'interesse generale, può essere legittimamente assoggettata a obblighi di imparzialità, completezza e correttezza. Diversamente, l'informazione proveniente da operatori privati continua a collocarsi, almeno in linea di principio, nell'ambito della libertà di espressione e dell'autonomia imprenditoriale tutelate dall'art. 21 Cost.

Ciò non toglie, tuttavia, che nel settore radiotelevisivo privato possano essere previsti specifici obblighi a carico delle emittenti operanti in tecnica analogica. Secondo Pace, questa possibilità si giustifica non perché esista un generale diritto dei cittadini ad una certa qualità dell'informazione, ma perché l'attività radiotelevisiva analogica si esercita sulla base di una concessione pubblica. L'emittente beneficia dunque di una posizione particolare – quasi di un «privilegio legale»[20] – che rende ammissibile l'imposizione di alcuni vincoli ulteriori.

Particolarmente interessante è anche la riflessione sul rapporto tra operatore dell'informazione e pubblico. Pace nega che possa configurarsi, in senso proprio, un rapporto giuridico tra chi diffonde l'informazione e i destinatari della stessa. La comunicazione di massa, infatti, si caratterizza proprio per l'indeterminatezza del pubblico cui si rivolge. E questa indeterminatezza impedisce di costruire una relazione obbligatoria dalla quale possano nascere pretese giustiziabili relative ai contenuti dell'informazione. Né il pagamento del canone radiotelevisivo, né l'abbonamento ad un quotidiano valgono, secondo Pace, a trasformare il destinatario dell'informazione in titolare di un diritto soggettivo ad una informazione obiettiva o completa.

Ciò non significa, però, che l'operatore dell'informazione sia del tutto indifferente rispetto al proprio pubblico. Anzi, Pace osserva realisticamente che è spesso il mercato stesso ad orientare le scelte degli operatori. L'esigenza di mantenere il consenso del pubblico e di garantire la redditività dell'attività economica induce inevitabilmente le imprese informative a modellare il prodotto sugli orientamenti dell'opinione pubblica. Ma proprio qui emerge uno dei passaggi più lucidi della sua riflessione: il mercato non conduce necessariamente ad una informazione migliore o più imparziale. Talvolta, osserva Pace con un certo disincanto, accade persino il contrario. E tuttavia anche un'informazione parziale, orientata o poco obiettiva continua a rimanere tutelata dall'art. 21 Cost., purché non superi i limiti tradizionali rappresentati dal divieto del falso soggettivo e dal rispetto della dignità personale.

Pur partendo da una concezione fortemente individualistica della libertà di informazione, Pace non ignora affatto il potere dei mezzi di comunicazione di massa e la loro capacità di influenzare profondamente la formazione dell'opinione pubblica. Proprio per questo riconosce l'importanza del "diritto all'informazione" come strumento utile a contenere il potere delle grandi strutture mediatiche. Ma anche qui il punto centrale resta sempre l'art. 21 Cost. Il diritto all'informazione non può trasformarsi in un diritto soggettivo contrapposto alla libertà di informare. Esso rappresenta piuttosto una formula sintetica con cui si esprime l'esigenza costituzionale di garantire una libera opinione pubblica.

[20] A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati*, cit., 467.

Ed è precisamente in questa prospettiva che Pace individua nel pluralismo il vero equilibrio del sistema costituzionale dell'informazione. Un pluralismo che, a suo giudizio, non può essere affidato soltanto alle dinamiche del mercato e della concorrenza tra imprese. Accanto alla presenza di operatori privati liberi, Egli ritiene indispensabile anche l'esistenza di un servizio pubblico radiotelevisivo indipendente dal potere politico, finanziato prevalentemente con risorse pubbliche e orientato all'interesse generale. Solo dalla compresenza di questi due elementi, libertà dell'iniziativa privata e servizio pubblico pluralista, può nascere quella libera formazione dell'opinione pubblica che costituisce, in definitiva, uno degli obiettivi fondamentali perseguiti dall'art. 21 Cost.

4. Sintetiche considerazioni finali

In definitiva, la riflessione di Alessandro Pace sull'art. 21 Cost. ruota attorno ad un'idea molto netta di libertà di manifestazione del pensiero, concepita prima di tutto come libertà individuale, che non può essere compressa se non nei limiti espressamente previsti dalla Costituzione. È un'impostazione che attraversa tutta la sua opera e che si ritrova, con grande coerenza, anche nelle battaglie sostenute dinanzi alla Corte costituzionale sul terreno del pluralismo radiotelevisivo.

Nel pensiero di Pace, la tutela del pluralismo non può mai tradursi nella trasformazione della libertà di informazione in una libertà "funzionalizzata", subordinata cioè a finalità imposte dall'esterno. Proprio per questo Egli guarda con cautela a tutte quelle ricostruzioni che finiscono per leggere nell'art. 21 Cost. un generale diritto ad un'informazione obiettiva, completa o imparziale, soprattutto quando ciò comporti una compressione della libertà dell'operatore dell'informazione.

Allo stesso tempo, però, Pace non ignora affatto il peso che i mezzi di comunicazione esercitano nella formazione dell'opinione pubblica. Ed è qui che il tema del pluralismo assume un ruolo decisivo: non come limite interno alla libertà di manifestazione del pensiero, ma come condizione necessaria affinché quella libertà possa realmente esprimersi in una società democratica.

È probabilmente in questo equilibrio (sempre difficile, ma costantemente ricercato) tra libertà individuale e pluralismo del sistema informativo che si coglie il nucleo più profondo della sua riflessione sull'art. 21 Cost., considerato non soltanto come garanzia della parola libera, ma come uno dei fondamenti essenziali della democrazia costituzionale.