

FRANCESCO SAVERIO VETERE

# LIBERTÀ DI STAMPA E STATUTO DELL'EDITORIA PERIODICA



Lefebvre Giuffrè

## PREMESSA

L'art. 21 della Costituzione e la l. 8 febbraio 1948 n. 47 nascono insieme, nel medesimo gesto di bonifica democratica: sottrarre la circolazione delle idee ai filtri preventivi (autorizzazione e censura) e spostare la reazione dell'ordinamento su un piano *ex post*, giurisdizionale e tassativo, in cui il sequestro della stampa è eccezione tipizzata e non strumento ordinario di governo del dissenso. In quel quadro, la "stampa" non è solo un mezzo materiale, ma una macchina istituzionale: standardizzazione, periodicità, redazione, direzione responsabile, riconoscibilità dell'editore; e, sul versante giuridico, indicazioni obbligatorie, registrazione, rettifica, catene di responsabilità.

Il punto di frizione contemporaneo non riguarda il nucleo garantistico dei commi 2 e seguenti dell'art. 21 (che continua a funzionare come interdizione dei controlli *ex ante*), bensì il suo corredo organizzativo ottocentesco-novecentesco, riflesso nella legge sulla stampa, quando viene proiettato sull'ecosistema digitale. La giurisprudenza di legittimità ha tentato una "manutenzione costituzionale" estendendo la tutela rafforzata della stampa alle testate telematiche, ma con una condizione: che esse replichino la struttura dell'informazione professionale (testata, periodicità, finalità informativa, organizzazione redazionale, direttore responsabile iscritto, registrazione, riconoscibilità dell'editore) e non si risolvano in forme spontanee o occasionali del discorso online<sup>(1)</sup>.

La stessa pronuncia delimita con nettezza l'area "non stampa": forum, blog, Facebook, *newsletter*, *newsgroup*, *mailing list*, ricondotti al solo co. 1 dell'art. 21 e, dunque, estranei allo sta-

---

(1) Cass. pen., sez. un., sent. n. 31022/2015.

tuto speciale della stampa (anche ai fini delle guarentigie sul sequestro).

È qui che il quadro si incrina. Il servizio di informazione professionale e continuativa — un tempo concentrato in giornali regolarmente registrati, strutturati intorno a redazioni riconoscibili e a responsabilità dichiarate — oggi è spesso svolto, nella percezione sociale e nella pratica quotidiana, attraverso blog editorializzati, podcast seriali, canali e pagine social gestiti stabilmente, talora con le medesime risorse professionali e con giornalisti inseriti in organizzazioni che, per funzioni, assomigliano alle redazioni tradizionali. E tuttavia, a parità sostanziale di lavoro e di funzione, l'ordinamento mantiene una differenza formale che produce asimmetrie: chi è “testata” sopporta obblighi (e beneficia di guarentigie) che chi opera fuori dalla registrazione può evitare, pur incidendo in modo analogo sul mercato delle idee. La stessa riflessione costituzionale più attenta ha già colto il paradosso: in una società in cui chiunque può diventare “giornalista per un istante”, lo statuto garantista dell'informazione professionale rischia di trasformarsi, per via indiretta, in disciplina aggravata dalla quale sfuggono soggetti che svolgono attività di fatto assimilabili.

A complicare ulteriormente il quadro intervengono due fattori. Da un lato, una traiettoria normativa che, anche per favorire l'editoria digitale, ha introdotto esenzioni e incentivi capaci di accentuare l'arbitraggio tra forme (si pensi all'esenzione dall'obbligo di registrazione e di iscrizione al ROC per i periodici web sotto determinate soglie di ricavi), rendendo più poroso il confine tra informazione “organizzata” e informazione “di fatto” organizzata. Dall'altro, l'intermediazione algoritmica e la dinamica delle piattaforme, che spostano il baricentro dalla pubblicazione alla distribuzione, dalla responsabilità sul singolo testo alla governance dei flussi di visibilità; in questa prospettiva, l'intervento “costituzionalmente orientato” tende a doversi rivolgere più al contenitore che al contenuto, se non vuole riaprire, sotto altre vesti, la porta della censura.

Il libro assume dunque una tesi precisa: il sistema della legge sulla stampa conserva senso se lo si intende come apparato di imputazione e di garanzia per l'informazione professionale; ma perde

presa quando continua a legare quell'apparato a una forma storica (la testata registrata nel modello "giornale") mentre la medesima funzione si è spostata, con continuità e professionalità, in spazi che l'ordinamento tratta ancora come comunicazione "spontanea".

La domanda che guida le pagine che seguono è, perciò, eminentemente istituzionale: come riformare lo statuto della stampa affinché lo stesso lavoro e la stessa funzione — informare stabilmente il pubblico — ricadano sotto regole proporzionate e tecnologicamente neutre, senza violare il divieto costituzionale di filtri *ex ante* e senza consegnare a poteri pubblici o privati un controllo surrettizio sulla circolazione delle idee.

Termine estratto capitolo

## CAPITOLO I

**LA LIBERTÀ DI MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO  
(ART. 21, CO. 1, COST.):  
TESTO, STRUTTURA, FUNZIONE**

SOMMARIO: Introduzione. — 1. “Tutti”: universalità soggettiva e dovere di protezione. — 2. Diritto positivo e diritto negativo: libertà di esprimersi e diritto al silenzio. — 2.1. Semantica costituzionale di «manifestare»: dall’interiorità all’esteriorizzazione. — 3. «Proprio pensiero»: imputazione personale, non esclusività del contenuto. — 4. «Con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo»: neutralità tecnologica. — 5. Opinione, cronaca, critica e satira. — 6. Funzione sistemica e valore assiale nel metodo democratico. — 7. Limiti e bilanciamenti: legalità, proporzionalità e nucleo essenziale. — Conclusione.

**Introduzione**

L’articolo 21, co. 1, della Costituzione stabilisce che «Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione». Questa disposizione, apparentemente semplice, costituisce una delle clausole fondamentali dell’ordinamento repubblicano, espressione diretta del principio personalista e cardine di democrazia sostanziale. La Corte costituzionale ha più volte definito la libertà di manifestazione del pensiero come «pietra angolare dell’ordine democratico» e «diritto primario e fondamentale della persona umana»<sup>(2)</sup>. La norma non riconosce solo una libertà individuale, ma istituisce un presupposto di metodo per la convivenza democratica: l’esercizio collettivo della libertà di espressione consente la

---

<sup>(2)</sup> Corte cost. 14 gennaio 1965 n. 9, in *Foro it.*, 1965, I, p. 397; Corte cost. 17 aprile 1969 n. 84, in *Giur. cost.*, 1969.

formazione di un'opinione pubblica consapevole, condizione di legittimazione del potere politico<sup>(3)</sup>.

### 1. “Tutti”: universalità soggettiva e dovere di protezione

L'apertura «tutti» conferisce alla disposizione un valore di universalità soggettiva, sganciando la titolarità del diritto da qualunque *status*, cittadinanza o appartenenza. Come osserva Piero Barile, la libertà di manifestare il pensiero è un diritto «di cui nessuno può essere privato senza negare la dignità della persona umana»<sup>(4)</sup>. La Corte costituzionale, con giurisprudenza consolidata, ha ribadito che tale libertà rientra tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2, operanti sia nei confronti dei pubblici poteri che nei rapporti interprivati. Nella sentenza n. 9 del 1965, la Corte affermò che essa «è una delle libertà che meglio caratterizzano il regime democratico», mentre nella successiva n. 84 del 1969 la qualificò come «pietra angolare dell'ordine democratico»<sup>(5)</sup>. Ne discende un dovere positivo di protezione: non solo astensione dall'interferenza, ma anche predisposizione di condizioni che ne rendano effettivo l'esercizio, come sottolineato da Manetti nella lettura sistematica dell'articolo<sup>(6)</sup>.

### 2. Diritto positivo e diritto negativo: libertà di esprimersi e diritto al silenzio

La formulazione «diritto di manifestare» sottolinea la dimensione attiva della libertà: il soggetto ha facoltà di parlare, scrivere, diffondere, scegliere il modo e il mezzo dell'esternazione. La dottrina più matura, tuttavia, riconosce anche un profilo negativo: la libertà di non esprimere il proprio pensiero. Come osserva Anto-

(3) Corte cost. 9 aprile 1971 n. 168, in *Giur. cost.*, 1971, p. 652.

(4) BARILE P. (1975), *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. Dir.*, XXIV, Milano, Giuffrè Editore, p. 87 ss.

(5) Corte cost. n. 9/1965 e n. 84/1969, cit.

(6) PACE A.-MANETTI M. (2002), Art. 21, *Rapporti civili - La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, *Commentario della Costituzione* fondato da Branca, Bologna, Zanichelli Editore.

nio Pace, «nessuno può essere costretto a parlare, a rivelare o a professare un'idea» (7). Questo «diritto al silenzio» costituisce la proiezione difensiva della medesima libertà, coerente con la logica personalista della Costituzione e con la storica reazione ai regimi autoritari. Il fondamento di tale interpretazione è stato indirettamente riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 131 del 1973, laddove si sottolinea che la libertà di manifestazione non può essere coartata, neppure mediante forme indirette di pressione o imposizione ideologica (8).

### 2.1. Semantica costituzionale di «manifestare»: dall'interiorità all'esteriorizzazione

Il verbo «manifestare» porta con sé una precisa semantica giuridica: non riguarda la sfera intima del convincimento (libertà di coscienza), ma l'atto esterno dell'esteriorizzazione. Come nota la migliore manualistica, l'uso di «manifestare» — anziché «pensare» — segnala che la garanzia si innesca nel momento in cui l'opinione esce dal foro interno, assumendo una forma comunicativa rivolta ad altri. La nozione è ampia e include tanto forme linguistiche quanto espressive e simboliche (gesti, immagini, *performance*), purché dotate di attitudine comunicativa. Questa scelta lessicale, già presente nelle proposte della Commissione dei 75, è confermata dai lavori preparatori, ove si evidenzia l'esigenza di proteggere la libera circolazione delle idee come condizione dell'ordine democratico (9).

### 3. «Proprio pensiero»: imputazione personale, non esclusività del contenuto

L'aggettivo «proprio» non va inteso in senso restrittivo: non delimita l'ambito della libertà alle sole idee originali, ma indica la

---

(7) PACE A. (1972), *Problemi teorici della libertà di manifestazione del pensiero*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, p. 15 ss.

(8) Corte cost. 10 maggio 1973 n. 131, in *Giur. cost.*, 1973, p. 913.

(9) Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione (Commissione dei 75), Sottocommissione I, Resoconti stenografici 1946-1947 (*passim*, discussioni su libertà di manifestazione del pensiero e pluralismo).

responsabilità personale dell'atto comunicativo. Come chiarisce Carlo Esposito, «proprio pensiero» significa pensiero assunto come proprio, indipendentemente dal fatto che derivi da fonti altrui, poiché ciò che rileva è l'atto soggettivo di assunzione e comunicazione<sup>(10)</sup>. La garanzia copre, pertanto, anche citazione, rielaborazione o narrazione di idee di altri, purché siano fatte proprie nella forma e nell'intenzione comunicativa. Rimangono esclusi due casi-limite: *a*) l'insulto, privo di contenuto argomentativo e dunque estraneo alla tutela<sup>(11)</sup>; *b*) la menzogna soggettiva (falso consapevole), per difetto di autenticità. Diversamente, l'errore oggettivo o la verità putativa non escludono la garanzia, restando ferma la responsabilità quando le modalità lesive incidano su beni costituzionalmente protetti.

#### 4. «Con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo»: neutralità tecnologica

L'inciso finale consacra un principio di neutralità tecnologica: la protezione non dipende dal mezzo, ma dal carattere comunicativo dell'atto. Come osserva Luciani, la scelta costituente di aggiungere «ogni altro mezzo di diffusione» risponde all'esigenza di adattabilità dinamica della norma alle innovazioni tecniche<sup>(12)</sup>. La Corte costituzionale, già con la sentenza n. 105 del 1972, ha riconosciuto che «la stampa e gli altri mezzi di diffusione del pensiero mantengono un ruolo tuttora insostituibile nel funzionamento dell'ordinamento democratico»<sup>(13)</sup>.

#### 5. Opinione, cronaca, critica e satira

Nel *genus* della manifestazione del pensiero rientrano opinione, cronaca, critica e satira. Per la cronaca, la Cassazione ha

<sup>(10)</sup> ESPOSITO C. (1958), *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè Editore, p. 45 ss.

<sup>(11)</sup> Cass. civ., sez. I, 22 gennaio 1996 n. 465, in *Giur. it.*, 1996, p. 1604.

<sup>(12)</sup> LUCIANI M. (2010), *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Le libertà costituzionali*, Torino, Giappichelli, p. 321 ss.

<sup>(13)</sup> Corte cost. **Termine estratto capitolo** 1972, p. 1268.

## CAPITOLO II

**IL SECONDO COMMA  
DELL'ART. 21 DELLA COSTITUZIONE:  
DIVIETO DI AUTORIZZAZIONI  
E CENSURE SULLA STAMPA**

SOMMARIO: Introduzione. — 1. Genesi storica del divieto di autorizzazioni e censure alla stampa. — 2. *Ratio* e significato sistematico della norma costituzionale. — 3. La tutela “rafforzata” della stampa rispetto agli altri mezzi di comunicazione. — 4. Pluralismo informativo, metodo democratico e principio personalista. — 5. L’elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale. — Conclusioni.

**Introduzione**

Il co. 2 dell’art. 21 della Costituzione italiana sancisce un principio cruciale in materia di libertà di manifestazione del pensiero: «La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure». Esso rappresenta il fulcro della tutela costituzionale della libertà di stampa, ponendo un divieto assoluto a ogni forma di controllo preventivo da parte dei pubblici poteri sulla pubblicazione di notizie e opinioni a mezzo stampa. Questa norma, formulata in termini perentori, va letta in connessione sistematica con il co. 1 dello stesso articolo — che riconosce a tutti il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione — ma se ne distingue per il carattere specifico e rafforzativo rivolto al mezzo stampa, tradizionalmente considerato veicolo primario del dibattito pubblico.

**1. Genesi storica del divieto di autorizzazioni e censure alla stampa**

La formulazione del co. 2 dell’art. 21 Cost. affonda le proprie radici nel preciso contesto storico in cui nacque la Costituzione

repubblicana e risponde all'esigenza di una netta rottura con il passato regime autoritario. Durante il ventennio fascista la libertà di stampa era stata soppressa da un pervasivo sistema di censura preventiva e di controllo statale sui mezzi di informazione: la legge sulla stampa del 1925, l'istituzione del Ministero della Cultura Popolare (Minculpop) e l'iscrizione obbligatoria dei giornalisti nell'albo di regime sono esempi di come il fascismo avesse imbrigliato la stampa, riducendola a strumento di propaganda governativa. Già sotto lo Statuto Albertino del 1848 la libertà di stampa, pur formalmente riconosciuta, era soggetta a frequenti deroghe e restrizioni — basti ricordare le leggi liberticide della fine dell'Ottocento e l'istituto dell'*autorizzazione preventiva* allora vigente<sup>(23)</sup> — ma fu soprattutto l'esperienza totalitaria a rendere evidente ai costituenti la necessità di inserire nel nuovo patto fondamentale una clausola inequivocabile che impedisse per il futuro qualsiasi rinascita di strumenti autorizzatori o censori in materia di stampa. In Assemblea Costituente vi era dunque piena consapevolezza del valore simbolico e sostanziale di una tale previsione: il divieto di sottoporre la stampa ad autorizzazioni statali o a censure preventive venne concepito come uno degli anticorpi essenziali della giovane democrazia italiana contro eventuali derive autoritarie<sup>(24)</sup>.

Va sottolineato che questa scelta non fu oggetto di particolare controversia nel consesso costituente, dove anzi emerse un consenso diffuso sull'opportunità di sancire la libertà di stampa in ter-

---

<sup>(23)</sup> V. LAVAGNA C. (1942), *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Utet, p. 321, il quale ricorda che già sotto lo Statuto Albertino, pur proclamandosi la stampa libera all'art. 28, fu mantenuto a lungo un regime di autorizzazione preventiva attraverso la l. 26 marzo 1848 n. 695 (c.d. legge sulla stampa del 1848), poi attenuato ma mai pienamente eliminato fino al 1948.

<sup>(24)</sup> Cfr. BARILE P. (1987), *Le libertà nella Costituzione*, in *Scritti giuridici I*, Milano, Giuffrè Editore, p. 319, il quale sottolinea come l'art. 21 Cost. sia una reazione diretta all'esperienza fascista e vada interpretato come una delle norme intangibili poste a garanzia dell'ordine democratico. Si veda anche la Relazione dell'On. Bozzi sul progetto di articolo relativo alla stampa (Assemblea Cost., seduta del 24 settembre 1946), in cui si afferma: «nessuna libertà potrebbe dirsi effettiva se non assicurassimo fin d'ora che mai più in Italia potrà riapparire la piaga della censura».

mini forti. Semmai, il dibattito tra i costituenti si concentrò su un aspetto ad essa collegato: come assicurare che tale libertà fosse effettivamente goduta “da tutti” i cittadini, evitando che potesse essere monopolizzata da pochi gruppi di potere economico o politico. Alcuni autorevoli membri dell’Assemblea — in particolare esponenti della sinistra democratica come Giuseppe Dossetti e Costantino Mortati — proposero di affiancare al divieto di censura una norma di carattere più “sociale”, che autorizzasse il legislatore a intervenire nel settore dei media per promuovere il pluralismo delle voci e impedire concentrazioni editoriali eccessive<sup>(25)</sup>. Emblematico fu il cosiddetto emendamento Fanfani-Gronchi, il quale prevedeva che «per garantire a tutti i cittadini l’effettivo esercizio di questo diritto, la legge può regolare l’utilizzo delle imprese tipografiche e di radiodiffusione». Tale proposta mirava in sostanza a consentire leggi di riequilibrio del sistema informativo (ad esempio imponendo limiti antimonopolistici o forme di partecipazione pubblica nell’editoria) per dare concreta attuazione al principio — enunciato dal co. 1 dell’art. 21 — secondo cui il diritto di manifestare il pensiero spetta «a tutti». La maggioranza dell’Assemblea Costituente, tuttavia, respinse questo emendamento, manifestando l’intenzione prevalente di mantenere la disciplina costituzionale della materia su un terreno strettamente garantistico e “liberale”. In altri termini, l’art. 21 — nel testo definitivamente approvato — riflette la scelta di proteggere la libertà di espressione principalmente come *libertà negativa*, ossia come diritto degli individui a non subire interferenze o controlli preventivi da parte dello Stato nell’attività di diffusione del pensiero, rinunciando invece a costituzionalizzare obblighi positivi dello Stato volti a promuovere un

---

<sup>(25)</sup> Mortati, in Assemblea Costituente, propose un emendamento per consentire la “pubblicizzazione” dei mezzi di stampa o comunque una disciplina che evitasse la concentrazione oligopolistica delle testate. Sul punto v. BOGNETTI G. (1995), *La problematica della libertà costituzionale d’espressione*, in *Quad. cost.*, p. 345, il quale ricostruisce i vari emendamenti presentati e respinti, tra cui l’emendamento Fanfani-Gronchi volto a consentire alla legge di regolare l’accesso ai mezzi tipografici. L’Autore evidenzia come la bocciatura di tali proposte riveli la scelta maggioritaria per un modello liberale puro, affidato alle sole forze del mercato.

determinato assetto pluralistico dei mezzi di comunicazione<sup>(26)</sup>. Del resto, sempre in sede costituente venne accantonato anche un tentativo di inserire in Costituzione un divieto esplicito di monopoli nel campo dell'informazione (analogo al divieto di concentrazioni economiche auspicato da alcuni nell'art. 41 Cost.): l'unica norma di sapore "antitrust" che trovò spazio nell'art. 21 fu la facoltà data al legislatore di rendere pubblici i finanziamenti dei giornali (co. 4), misura di trasparenza intesa a scongiurare indebite influenze occulte sulla stampa.

In definitiva, il co. 2 dell'art. 21 nacque con una funzione ben precisa e circoscritta: immunizzare la stampa da ogni possibile ingerenza preventiva dei pubblici poteri, ribadendo una concezione della libertà di stampa come *libertà fondamentale dell'individuo e delle formazioni sociali* operanti nella società civile. Esso codifica in forma solenne il principio del *divieto di censura preventiva*, principio dalla lunga tradizione nel costituzionalismo liberale europeo (basti pensare all'editto sulla stampa di Carlo Alberto del 1848 o, ancor prima, al celebre scritto *Areopagitica* (1644) di John Milton, vibrante appello contro le licenze tipografiche e la censura preventiva in Inghilterra)<sup>(27)</sup>. All'indomani della Liberazione, già il d.lgs.lgt. n. 561 del 31 maggio del 1946 aveva abolito le più

---

(26) Sul punto cfr. MORTATI C. (1958), *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, Cedam, p. 201, dove l'Autore commenta che l'art. 21 ha accolto una concezione essenzialmente negativa della libertà di stampa, limitandosi a porre divieti per lo Stato (censura, autorizzazioni) e non prevedendo strumenti positivi di eguagliamento, salvo la trasparenza finanziaria. Mortati, che pure era fautore di una soluzione più interventista, riconosce tuttavia la coerenza di tale scelta con l'impianto generale dei diritti di libertà nella Carta del 1948.

(27) Per una prospettiva storico-comparata: ADRIANI R. (2021), *Libertà di espressione e disinformazione: un conflitto del passato riapparso nel contesto digitale*, in *Tigor - Rivista di scienze della comunicazione*, XIII (2), p. 91 ss. (spec. p. 92-95), dove si ripercorrono i precedenti storici della libertà di stampa in Inghilterra e Francia, ricordando come Milton nell'"*Areopagitica*" paragonasse la libertà di espressione alla libertà di commercio e denunciasse la censura preventiva come un "monopolio delle coscienze". L'articolo mette in luce come già nel pensiero liberale classico la censura fosse vista come un male che impedisce la «costante verifica delle verità» (Milton) e come pertanto il divieto di censura, divenuto norma nelle costituzioni moderne, affondi radici in quel patrimonio culturale.

## CAPITOLO III

**LA LEGGE SULLA STAMPA DEL 1948:  
DEFINIZIONI ORIGINARIE  
E OBBLIGHI DI REGISTRAZIONE E RESPONSABILITÀ**

SOMMARIO: 1. La nozione di “stampa” e di “prodotto editoriale” nell’art. 1 della l. n. 47/1948. — 2. L’obbligo di registrazione presso il tribunale. — 3. L’obbligo di indicare un direttore responsabile.

**1. La nozione di “stampa” e di “prodotto editoriale” nell’art. 1 della l. n. 47/1948**

La Costituzione repubblicana, all’art. 21, delinea un sistema bifronte di tutela della libertà di espressione: da un lato garantisce a tutti, in via generale, la libera manifestazione del pensiero *con ogni mezzo di diffusione* (co. 1); dall’altro, predispone per la stampa una serie di guarentigie “rafforzate” (co. 2-5), che si traducono principalmente nel divieto assoluto di autorizzazioni e censure preventive e in stringenti limiti al sequestro degli stampati. Proprio la stampa — intesa in senso stretto come mezzo di diffusione tipografico — costituisce storicamente il veicolo centrale del discorso pubblico e, per usare le parole della Corte costituzionale, la “*pietra angolare*” dell’ordine democratico. Nell’attuare il dettato costituzionale, il legislatore approvò, a pochi mesi dall’entrata in vigore della Carta, la l. 8 febbraio 1948 n. 47 (*Disposizioni sulla stampa*), il primo organico quadro normativo della neonata Repubblica in materia di stampa. Questa legge, frutto anche dell’urgenza di adeguare la normativa di settore al *nuovo ordine democratico* dopo il ventennio autoritario (come già auspicato in dottrina sin dal 1947), definisce innanzitutto l’oggetto del proprio ambito di applicazione: l’art. 1 fornisce infatti una nozione tecnico-materiale

di “stampa” (o *stampato*) fondata sul metodo riproduttivo. Ai sensi di tale norma, «Sono considerate stampe o stampati, ai fini di questa legge, tutte le riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici, in qualsiasi modo destinate alla pubblicazione». Si tratta di una definizione dal carattere ampio ma ancorato alla tecnologia tipografica: ogni supporto cartaceo ottenuto con procedimenti di stampa meccanica (linotype, rotative, ecc.) rientra nella categoria, a prescindere dal contenuto e dalla tiratura, purché vi sia destinazione alla pubblica diffusione. In essa si riflette chiaramente il contesto tecnico dell'epoca, dominato dalla carta stampata quale mezzo primario di diffusione delle idee. La dottrina ha parlato al riguardo di nozione “tecnico-storica” di stampa, evidenziandone la coerenza con l'orizzonte tecnologico del secondo dopoguerra.

Non va trascurato che il termine *stampa* assume, nel lessico costituzionale, un significato funzionale: esso individua il settore dell'informazione per il quale la Carta predispone specifiche garanzie (divieto di censure ed autorizzazioni, riserva di giurisdizione sui sequestri) in aggiunta alla tutela generale della libera manifestazione del pensiero garantita a tutti. La “libertà di stampa” è dunque qualificata come *species* settoriale del più ampio *genus* della libertà di espressione, distinta per il particolare regime di garanzia previsto dal co. 2 dell'art. 21 Cost. In sede applicativa, la giurisprudenza ha adottato un'interpretazione lata della nozione legale di *stampato*, tale da comprendere anche forme atipiche di pubblicazione realizzate con metodi meccanici diversi dalla tipografia tradizionale. Ad esempio, già in epoca repubblicana si è ritenuto che rientrino nella categoria degli stampati, ai fini della legge del 1948, non solo i giornali e i libri, ma anche manifesti murali, fogli volanti, affissioni e simili riproduzioni destinati al pubblico. In tal modo, l'ambito oggettivo di applicazione delle garanzie costituzionali è stato esteso a ogni prodotto informativo duplicato con mezzi tecnici e diffuso su supporto materiale, senza limitarlo alle pubblicazioni periodiche tradizionali.

Va rilevato, per completezza, che la legge del 1948 non utilizzava ancora la locuzione “*prodotto editoriale*”, la quale emergerà solo in tempi molto successivi nella legislazione di settore (fino alla

l. 7 marzo 2001 n. 62) per designare in modo comprensivo sia la stampa cartacea sia le nuove forme di editoria elettronica. Nel quadro originario, pertanto, il riferimento normativo rimane circoscritto alle *stampe o stampati* in senso stretto: l'ordinamento costituzionale e ordinario del 1948 proteggeva la stampa come mezzo materiale (la carta stampata), presupponendo implicitamente che attraverso di essa si realizzasse la funzione informativa e la circolazione delle idee. Di conseguenza, rientravano nel regime speciale di garanzia dell'art. 21, co. 2 Cost., solo i prodotti comunicativi fissati su supporto fisico e riprodotti con tecniche tipografiche. Questa impostazione — pienamente giustificata nel 1948 — col passare dei decenni avrebbe mostrato i suoi limiti di fronte all'evoluzione dei media, generando tensioni interpretative riguardo all'inclusione o meno delle nuove forme di diffusione (*in primis* quelle telematiche) nel novero della "stampa" costituzionalmente protetta. Tali sviluppi, ad ogni modo, esulano dall'analisi presente, che si concentra sulla disciplina originaria delineata dalla l. n. 47/1948.

Prima di esaminare gli obblighi organizzativi posti dalla legge, è opportuno sottolineare come la *ratio* delle garanzie apprestate dal Costituente per il settore della stampa fosse di natura reattiva e garantista: reattiva, in quanto si volle scongiurare il ritorno di qualsivoglia filtro o controllo preventivo sull'uscita delle pubblicazioni, memori dell'esperienza liberale tradita dal fascismo; garantista, poiché, eliminato ogni ostacolo *ex ante* alla pubblicazione, l'ordinamento repubblicano ha contestualmente predisposto strumenti per assicurare la *responsabilità* e la *legalità ex post*. Il baricentro del sistema viene così spostato dal controllo preventivo al controllo successivo, di natura giurisdizionale e tipizzato nei casi previsti dalla legge. In altre parole, la libertà di stampa nel nuovo contesto democratico significa *assenza di soggezione preventiva* a poteri autorizzatori o censori, restando però ferma la possibilità di interventi *a valle*: se da un lato nessuna pubblicazione può essere impedita prima della diffusione, dall'altro chi stampa e diffonde idee assume su di sé obblighi di identificazione e potrà rispondere, in sede di responsabilità civile o penale, degli illeciti eventualmente commessi a mezzo stampa. Come acutamente notava Mortati, già

nel 1947, liberare la stampa dal giogo censorio non implica affatto anarchia informativa, ma richiede di “organizzare le responsabilità” nell’ambito di un ordinamento improntato ai valori democratici e pluralisti<sup>(58)</sup>.

## 2. L’obbligo di registrazione presso il tribunale

Tra le misure organizzative predisposte dalla legge sulla stampa del 1948, un ruolo centrale è svolto dall’obbligo di registrazione delle testate giornalistiche presso la Cancelleria del tribunale territorialmente competente. L’art. 5 della l. n. 47/1948 stabilisce infatti che «nessun giornale o periodico può essere pubblicato se non sia stato registrato presso la cancelleria del tribunale nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi». La norma prosegue elencando analiticamente i documenti richiesti a corredo della domanda di registrazione: occorre depositare una dichiarazione con firma autenticata del proprietario e del direttore responsabile, indicante gli elementi identificativi della testata (titolo, natura, periodicità, generalità del proprietario, dell’eventuale esercente l’impresa editoriale e del direttore); i documenti comprovanti il possesso dei requisiti soggettivi richiesti agli artt. 3 e 4 (requisiti di cittadinanza e godimento dei diritti politici per direttore e proprietario); il certificato di iscrizione all’albo dei giornalisti, *nei casi in cui essa sia richiesta dalle leggi sull’ordinamento professionale*; copia dell’atto costitutivo o statuto se il proprietario è una persona giuridica. Verificata la regolarità formale della documentazione, il presidente del tribunale (o un giudice delegato) dispone l’iscrizione della testata in un apposito registro pubblico entro il termine breve di quindici giorni. L’efficacia della registrazione decade se entro sei mesi non

---

<sup>(58)</sup> MORTATI C. (1947), *La libertà di stampa in regime democratico*, in *Cronache Sociali*, n. 14/15, ora in MORTATI C. (1972), *Raccolta di scritti*, vol. III, Giuffrè Editore, p. 202; cfr. anche ZAGREBELSKY G. (1992), *op. cit.*, p. 146. La libertà di stampa, acquistando dignità costituzionale, si connota per la tipizzazione in negativo delle preclusioni *ex ante* (autorizzazioni, censure) e per il correlativo spostamento del controllo sul piano successivo alla pubblicazione. Sul punto, v. anche PACE A. (2003), *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, Cedam, p. 315 ss.

## FRANCESCO SAVERIO VETERE

È nato a Cosenza nel 1962. Avvocato cassazionista, giornalista pubblicista e docente universitario a c. presso l'Università degli Studi Sapienza Roma1, cattedre di Storia dell'editoria periodica e Management dell'editoria periodica. Segretario Generale e Presidente della Giunta Esecutiva di USPI (Unione Stampa Periodica Italiana).

Ha pubblicato svariate opere, tra le quali: *Libertà di stampa e sostegno pubblico* (2025), *Istituzioni di editoria periodica* - vol. 1 e 2 (2025) con USPI Editore, Roma.

€ 20,00

024228412

ISBN 978-88-28-88559-7



9 788828 885597