

LA LIBERTÀ DI STAMPA

nel nostro ordinamento democratico

(continuazione) (*)

II.

IL DIRITTO AL LIBERO USO DELLA « STAMPA » IN ITALIA

1) « Libertà di manifestazione del pensiero » e « libertà di stampa » negli Stati di democrazia classica.

1. Uno studio attento dei documenti giuridici, che nei diversi Stati sanciscono i diritti di libertà dei cittadini, ci porta a stabilire che di regola nel riconoscimento, da parte di un ordinamento giuridico, del « diritto alla libera manifestazione del pensiero » non deve considerarsi implicito se non un generico riconoscimento, da parte del medesimo ordinamento, del diritto al libero uso dei mezzi che servono per detta libera manifestazione.

E' ovvio che dal diritto a manifestare il proprio pensiero discende quello di servirsi dei mezzi idonei per tale manifestazione; è certo però anche che i singoli mezzi non sono tutti egualmente indispensabili all'esercizio di quel fondamentale diritto, e che pertanto, in via di principio, il legislatore può, allo scopo per esempio di provvedere alla tutela dell'ordine pubblico, disciplinare l'uso dell'uno o dell'altro mezzo senza con ciò ledere sostanzialmente il diritto stesso.

Poiché c'è il pericolo che l'azione disciplinatrice dell'uso soprattutto di quegli importanti mezzi di diffusione che sono la « parola » e la « stampa » degeneri in un'azione la quale sia di fatto liberticida, nelle Dichiarazioni dei Diritti e nelle Carte costituzionali degli Stati democratici ci si è quasi sempre preoccupati di garantire esplicitamente, non soltanto la « libertà di pensiero », ma anche la « libertà di parola » e quella « di stampa ».

In nessun regime che ufficialmente si ispiri ai principii di libertà ci si arrischia a limitare il diritto ad esprimere il proprio pensiero per mezzo della parola. Non è difficile invece che anche in uno Stato democratico di antiche tradizioni i detentori del potere politico siano tentati di porre un bavaglio alla stampa,

(*) V. *Aggiornamenti Sociali*, (dicembre) 1960, pp. 641-656 (rubr. 322).

adducendo a giustificazione del loro operato questo o quel motivo o pretesto. La stampa è un mezzo con il quale è possibile influenzare con la massima efficacia, in un senso o nell'altro, la pubblica opinione, particolarmente in materia politica: è naturale quindi che chi governa possa pensare a controllarne l'uso, sia pure soltanto entro certi limiti.

Questo spiega perché nelle Costituzioni oggi vigenti negli Stati di democrazia classica, anche quando manchi una esplicita affermazione del diritto alla libera manifestazione del pensiero, non manca invece quasi mai una speciale disposizione mirante a garantire il diritto di tutti i cittadini al libero uso della stampa (50).

2. La « libertà di stampa », che viene affermata nei moderni ordinamenti giuridici, è insieme e « libertà di servirsi del mezzo della stampa per la manifestazione del pensiero », e « libertà di servirsi del mezzo della stampa per la narrazione e la descrizione di fatti avvenuti e di situazioni esistenti » (51).

Se e nella misura in cui la narrazione e la descrizione di fatti e di situazioni rappresentano il presupposto perché sia possibile la manifestazione di opinioni, di giudizi o di valutazioni, servirsi liberamente della stampa per tale narrazione e descrizione deve intendersi senz'altro consentito da ogni ordinamento che riconosca il diritto alla libera manifestazione del pensiero con il mezzo della stampa. Nell'ipotesi invece che la narrazione e la descrizione di fatti e situazioni abbiano esclusivamente lo scopo di « ragguagliare » il pubblico, il diritto a servirsi liberamente della stampa per quella narrazione e descrizione, quando sia riconosciuto da un ordinamento, viene, a nostro avviso, a con-

(50) Tra le Costituzioni democratiche oggi vigenti: a) riconoscono specificatamente sia il diritto alla libera manifestazione del pensiero sia quello al libero uso della stampa, p. es., la *Costituzione belga* del 1831, negli artt. 14 e 18; la *Costituzione islandese* del 1944, nell'art. 72; la *Costituzione italiana* del 1947, nell'art. 21; la « *Legge fondamentale per la Repubblica federale tedesca* » del 1949, nell'art. 5, Abs. 1; la *Costituzione ellenica* del 1951, nell'art. 14; b) riconoscono unicamente il diritto al libero uso della stampa, p. es., la *Costituzione svedese* del 1809, negli artt. 85 e 86; la *Costituzione norvegese* del 1814, nell'art. 100; la *Costituzione elvetica* del 1874, nell'art. 55; la *Costituzione olandese* del 1887, nell'art. 7; la *Costituzione finlandese* del 1919, nell'art. 10; la *Costituzione turca* del 1924, nell'art. 77.

(51) Che nel diritto al libero uso della stampa, riconosciuto dalle moderne Costituzioni democratiche, debba ritenersi senz'altro compreso un diritto a servirsi del mezzo della stampa per narrare e descrivere fatti avvenuti e situazioni esistenti, appare evidente soprattutto se si riflette al fatto che « l'esigenza della libertà di stampa [...] si affermò storicamente in coincidenza del diffondersi dei primi "giornali", o comunque dei primi fogli periodici di informazione » (S. Fois, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, cit., p. 200), e che « libertà di stampa » in un regime democratico significa ancora oggi innanzi tutto libertà per la « stampa periodica », specialmente « quotidiana », significa cioè libertà per quella stampa appunto la quale, come è noto, vive quasi esclusivamente di cronaca degli avvenimenti.

figurarsi come un diritto a sé stante, come un diritto cioè nettamente distinto dal diritto alla libera manifestazione del pensiero.

E' senza dubbio arduo stabilire in concreto quando una narrazione o descrizione di fatti o di situazioni sia il necessario presupposto per la manifestazione di opinioni, di giudizi e di valutazioni, o per lo meno possa realmente contribuire al formarsi, nella comunità dei cittadini, di opinioni, di giudizi e di valutazioni circa la realtà sociale esistente, e quando invece essa abbia in definitiva unicamente lo scopo di soddisfare la curiosità, magari malsana, del pubblico. Bisogna a ogni modo sottolineare come nei diversi ordinamenti vigenti, — anche in quell'unico ordinamento costituzionale democratico nel quale con la libertà di pensiero viene esplicitamente affermato un diritto di tutti i cittadini « a informarsi » e « a informare » (52), — il diritto alla

(52) Ci riferiamo alla *Legge fondamentale per la Repubblica federale tedesca*, la quale nel primo comma dell'art. 5 afferma: « Ognuno ha il diritto di esprimere e diffondere liberamente la sua opinione con la parola, lo scritto e l'immagine, e di informarsi (*sich zu unterrichten*) senza ostacoli da fonti accessibili a tutti. Sono garantite la libertà di stampa e la libertà di informazione (*Berichterstattung*) mediante radio e film. Non esiste una censura ».

Un diritto a informarsi e a informare è riconosciuto specificatamente anche nella « *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* », approvata — è opportuno ricordarlo — dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con 48 voti favorevoli e 8 astensioni nella seduta plenaria del 10 dicembre 1948 [sul valore giuridico del documento, v., per alcune importanti precisazioni, C. GIACHERTI, *La « Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo »*, *Esperienze di un decennio*, in *Aggiornamenti Sociali*, (maggio) 1959, pp. 295-297 (rubr. 81)]. Nell'art. 19 di tale Dichiarazione infatti si afferma: « Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione; questo diritto include la libertà di conservare le proprie opinioni senza subire molestie e quella di cercare, ricevere e diffondere informazioni (*information*) e idee con ogni mezzo e senza considerazione di frontiere » (cfr., sostanzialmente nello stesso senso, l'art. 10 della « *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* », stipulata a Roma, il 4 novembre 1950, dai Governi membri del Consiglio d'Europa, ratificata e resa pienamente e interamente esecutiva nella Repubblica italiana con legge 4 agosto 1955, n. 848).

In questi ultimi anni anche da parecchi studiosi è stata chiaramente affermata la possibilità di configurare un « diritto all'informazione » e, più in genere, la c. d. « libertà d'informazione ». Si vedano, in tale senso, p. es.: J. BOURQUIN, *La liberté de la presse*, Paris 1950, p. 128; L. BRYSON, *La liberté de l'information*, in *Les droits de l'esprit*, Paris 1950; R. MAHEU, *Diritto all'informazione e diritto a esprimere la propria opinione*, in *Dei diritti dell'uomo*, Milano 1952, pp. 309-315; R. PINO, *La liberté d'opinion et d'information*, Paris 1955; S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, cit., pp. 202 s.; N. JAEGER, *Il diritto della collettività all'informazione attraverso la stampa*, in *Iustitia*, (ott.-dic.) 1959, pp. 373 ss.; e, *contra*, G. DELITALA, *I limiti giuridici alla libertà di stampa*, in *Iustitia*, l. cit., il quale afferma che « il preteso diritto all'informazione non appare, alla considerazione giuridica, che una immaginosa espressione priva di qualsiasi contenuto concreto » (p. 395).

R. MAHEU (*op. e l. cit.*) sostiene che la « libertà d'informazione » non è semplicemente « un'estensione della libertà d'espressione, perfezionamento, questa, della libertà di pensiero ». Egli avverte che, tenuto conto della odierna realtà sociale, l'informazione va oggi considerata solo

libera narrazione e descrizione dei fatti e delle situazioni a mezzo della stampa (il cui riconoscimento, come abbiamo detto, muove a essere implicito nell'affermazione della libertà di stampa) appaia per lo più riconosciuto unicamente in funzione della libera manifestazione del pensiero (53).

in piccola parte come « una espressione di opinione »: essa « è essenzialmente una pre-condizione o un soddisfacimento dell'opinione »; e ancora che « l'opinione di cui si tratta è quella del pubblico e non dei professionisti dell'informazione il cui mestiere consiste molto spesso nel fare astrazione dai loro sentimenti personali »: essa « è un'opinione, un comportamento di masse ». « Esiste - soggiunge il chiaro A. - una potentissima industria di condizionamento o di sfruttamento dell'opinione e del comportamento delle masse che, nel suo funzionamento, lascia un posto affatto secondario alle convinzioni e alle reazioni individuali del produttore e anche dei consumatori [...]. La morale, la politica non potrebbero disinteressarsi di questo formidabile meccanismo. Si tratta di renderlo umano. Penso che questo sia uno dei maggiori compiti di questi secoli. Per impedire che l'industria dell'informazione operi, come spesso accade, una gigantesca alienazione delle masse, bisogna fare per l'informazione la stessa rivoluzione che è stata fatta per l'istruzione nel secolo scorso. Occorre che l'informazione sia un oggetto di diritto (e quindi anche di dovere) e che questo diritto appartenga a quelli il cui pensiero è in gioco. Iscrivere nel numero dei diritti dell'uomo il diritto all'informazione non significa augurarsi un semplice miglioramento o aumento delle conoscenze a disposizione del pubblico. Significa esigere una radicale revisione del compito dell'informazione. Significa mettere in causa i prodotti, i metodi e la stessa organizzazione dell'industria dell'informazione dal punto di vista non degli interessi e delle passioni di quelli che ne controllano la produzione, bensì della dignità di coloro che sono ormai decisi ad aspettarne i mezzi da un libero pensiero. Da quando l'informazione è riconosciuta come un diritto dell'uomo, non si possono più tollerare le strutture e le pratiche che fanno dell'informazione uno strumento di sfruttamento di una moltitudine di coscienze allenate a fine di lucro o di potenza; l'informazione si impone a quelli che l'esercitano come un servizio sociale di emancipazione spirituale. Il diritto all'informazione è il prolungamento naturale del diritto all'educazione, e ciò permette di precisarne il contenuto concreto. Tale contenuto è definito talvolta come « il fatto » o la notizia grezza, cioè non interpretata. Non bisognerebbe farsi illusione sul valore affatto pratico della distinzione tradizionale tra fatto e opinione. Che cos'è un fatto? E' una testimonianza. E la selezione di un fatto è implicitamente un'opinione. Niente inganna di più del miraggio di una obiettività meccanica. Non quindi all'impersonale deve domandare aiuto la libertà umana. Sembra più giusto definire l'informazione come la presentazione disinteressata di materiale suscettibile di essere utilizzato da chiunque al fine di un'opinione. Mentre un'espressione di opinione - persuasione o sfida - è sempre militante, ciò che distingue l'informazione, a differenza della propaganda o della pubblicità, è la disponibilità ».

(53) E' noto che la libertà di stampa, comprensiva - ripetiamo - della c.d. « libertà di cronaca », nell'evoluzione storica che ha portato alla formazione del moderno Stato democratico ha rappresentato « il presupposto della libertà di manifestazione del pensiero » (cfr. H. PETERS, *Auslegung der Grundrechtsbestimmungen aus der Geschichte*, in *Historisches Jahrbuch der Görres-Gesellschaft*, München-Freiburg, 72. Jg. [1953], p. 471). Ancora oggi gran parte della dottrina (in particolare, della dottrina germanica: v. H. VON MANGOLDT - FR. KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz*, 2. Aufl., I Bd., Berlin-Frankfurt a.M. 1957, pp. 243-254, con la bibliografia ivi cit.) continua a considerare la libertà di stampa, - che sarebbe affermata nei diversi ordinamenti vigenti negli Stati di democrazia classica, non soltanto in funzione dell'interesse particolare

3. Il primo riconoscimento giuridico positivo del diritto al libero uso della stampa risale ad epoca relativamente recente.

Fino al 1776, anno in cui tale diritto venne costituzionalmente sancito in alcuni Stati della Confederazione nordamericana (54), la libertà di stampa era esistita soltanto in **Inghilterra**, e anche là unicamente come una libertà di fatto, la quale veniva rispettata perché la « common law » (per intenderci, il « diritto comune », che in quel Paese disciplinava tutti i rapporti pubblici e privati) ignorava assolutamente l'istituto della censura degli stampati, e perché il Parlamento negli anni 1695 e 1697 aveva definitivamente rigettato il « licensing act », la legge cioè mediante la quale la censura veniva ufficialmente dichiarata prerogativa regia e in tale senso istituzionalizzata (55).

La libertà di stampa, dopo essere stata proclamata dalle Costituzioni o dalle Dichiarazioni dei Diritti dei singoli Stati confederati, fu solennemente affermata, nel 1791, anche dalla **Costituzione federale degli U.S.A.**, nel primo dei dieci « Emendamenti » (Amendments) che formano il « Bill of Rights » di tale Costituzione. L'Emendamento dice: « Il Congresso non potrà fare alcuna legge per il riconoscimento di qualsiasi religione, o per proibire il libero culto; o per limitare la libertà di parola o di stampa [or abridging the freedom of speech, or of the press], o il diritto che ha il popolo di riunirsi in forma pacifica e di inoltrare petizioni al Governo per la riparazione dei torti subiti ».

Quando la libertà di stampa fu affermata nell'Emendamento ora citato, era certamente intesa, da coloro che tale Emendamento avevano redatto, nel senso della « common law » inglese.

degli individui alla libera manifestazione delle loro idee e opinioni, ma altresì, e forse principalmente, in funzione dell'interesse generale della comunità all'« informazione » intesa come mezzo per la formazione in senso democratico della pubblica opinione, - in ultima analisi appunto unicamente come « libertà di manifestazione del pensiero attraverso la stampa ».

(54) Nella sez. 12 della *Dichiarazione dei Diritti dello Stato della Virginia*, approvata a Williamsburgh il 1° giugno 1776, si stabiliva, per la prima volta in un documento costituzionale, « che la libertà della stampa è uno dei grandi baluardi della libertà, e non può mai essere limitata, se non da governi dispotici ». Proposizioni analoghe erano contenute nell'art. 38 della *Dichiarazione dei Diritti dello Stato del Maryland* (14 agosto 1776), nell'art. 12 del I capitolo della *Costituzione della Pennsylvania* (28 settembre 1776) e nell'art. 15 della *Dichiarazione dei Diritti della North Carolina* (18 dicembre 1776).

(55) Sulle vicende storiche della libertà di stampa in Inghilterra e sulle lotte per la difesa di tale libertà che precedettero e seguirono il rigetto del « licensing act », come sulla legislazione contro i « libels », cioè contro quegli « scritti ingiustificati, concepiti allo scopo di far torto alla reputazione altrui, e che espongono una persona all'odio, al disprezzo o al ridicolo », v., p. es., E. FISCHER, *Die Verfassung England*, Berlin 1862, nella trad. francese (Paris 1864), t. I, pp. 140 ss. Cfr. anche T. ERSKINE MAY, *The Constitutional History of England since the Accession of George III (1760-1860)*, 2 vol., London 1880 (III ed.), nella trad. francese (Paris 1865), vol. II, pp. 109-294.

Per la « common law » la libertà di stampa consisteva « nel non porre restrizioni "preventive" sulle pubblicazioni, e non nella libertà dalla censura allorché notizie incriminabili fossero state pubblicate » (56). Il Blackstone, che era l'oracolo della « common law » allorché il Primo Emendamento della Costituzione americana venne formulato, osservava: « Ogni uomo libero ha, senza dubbio, il diritto di portare a conoscenza del pubblico qualsiasi sentire egli voglia; vietare ciò è distruggere la libertà di stampa; ma se egli pubblica ciò che è scorretto, doloso ed illegale, egli deve sopportare le conseguenze della sua temerità [...]. Comminare sanzioni (come la legge attualmente fa) per gli scritti pericolosi od offensivi che, a pubblicazione avvenuta, siano, in sede di un equo ed imparziale processo, ritenuti tali, è politica necessaria per difendere il tranquillo ed ordinato vivere della collettività, per preservare lo Stato e la Religione, fondamenti tutti della libertà civile » (57).

Anche la **Rivoluzione francese** proclamò in importanti documenti giuridici la libertà della stampa come un sacro diritto dell'umanità. L'art. 11 della « Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino », premessa alla Costituzione approvata dall'Assemblea Costituente il 3 settembre 1791, diceva: « La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo: ogni cittadino può dunque parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo poi rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla legge ». Una ulteriore affermazione della libertà di stampa si ritrovava nell'art. 7 della Dichiarazione dei Diritti premessa alla Costituzione del 24 giugno 1793, e poi nell'art. 353 della Costituzione del 22 agosto 1795 (58).

(56) Così W. BLACKSTONE, nei suoi *Commentaries on the Laws of England*, (ed. 1765), cit. da E. S. CORWIN, *La Costituzione degli Stati Uniti nella realtà odierna*, trad. dall'ingl., Pisa 1958, pp. 248 s.

(57) W. BLACKSTONE, *ibid.* (in E. S. CORWIN, *op. e l. cit.*). Sul successivo adattamento del sistema della « common law » alla realtà del modo di vivere americano in materia di libertà di stampa, cfr. E. S. CORWIN, *cit.*, pp. 249-258.

(58) La libertà di stampa nella Repubblica francese, dopo essere stata in un primo tempo pienamente garantita dall'ordinamento, venne ben presto compressa: le leggi 27 e 28 germinale dell'anno IV (1796) ristabilirono antichi vincoli; ulteriori disposizioni (in particolare, l'art. 35 della legge 19 fruttidoro sui provvedimenti di salute pubblica) rimisero praticamente in vigore, nell'anno V (1797), la « censura preventiva ». Riaffermeranno in Francia il principio della libertà, nel 1814 l'art. 8 della « *Charte constitutionnelle* », che però sarà presto seguito dalle norme fortemente restrittive contenute nelle « *Lois organiques* » del 17 e 26 maggio 1819 e del 9 giugno dello stesso anno, nel 1839 l'art. 7 della « *Charte constitutionnelle* » del 14 agosto (« *Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois. La censure ne pourra jamais être rétablie* »), che sarà ugualmente subito seguito da rigorose leggi restrittive, e infine nel 1848 il terzo comma dell'art. 8 della Costituzione del 4 novembre (« *La presse ne peut, en aucun cas, être soumise à la censure* »), che decadrà con la promulgazione dell'Atto costituzionale del secondo Impero e delle leggi immediatamente successive. Solamente durante la terza Repubblica, nell'ordinamento francese verrà definitivamente adottato, con la legge

Il principio della esclusione di qualsiasi censura preventiva degli stampati lo vedremo inserito, soprattutto dopo il 1848, in tutte le Costituzioni democratiche dei Paesi civili. Nella seconda metà dell'Ottocento l'affermazione costituzionale della libertà di stampa verrà anzi ritenuta la « conditio sine qua non » per l'esistenza di un autentico regime di democrazia.

2) La « libertà di stampa » nell'Italia prefascista e la sua soppressione durante il ventennio fascista.

1. In Italia troviamo le prime affermazioni della libertà di stampa in alcune delle Costituzioni e delle Dichiarazioni dei Diritti delle effimere repubbliche nate dalla Rivoluzione francese (59). Negli anni 1848 e 1849 garantivano la stessa libertà le Costituzioni e gli Statuti concessi ai singoli Stati dai rispettivi sovrani o redatti e approvati dalle diverse Assemblee costituenti rivoluzionarie (60).

La libertà di stampa venne proclamata anche nello Statuto concesso dal re di Sardegna Carlo Alberto ai suoi « sudditi » il 4 marzo 1848. L'art. 28 dello Statuto albertino diceva infatti: « La stampa è libera, ma una legge ne reprime gli abusi. - Tuttavia le Bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiera non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo » (61).

Per l'« esecuzione » dell'art. 28, Carlo Alberto in data 26 marzo emanò un « editto » (il R. Editto 26 marzo 1848, n. 695, sulla libertà di stampa), che constava di 91 articoli.

Lo Statuto venne in seguito man mano promulgato anche in tutte le Province italiane che negli anni 1860, 1861, 1866 e 1870 si unirono al Regno di Sardegna a formare il nuovo Stato

29 luglio 1881, un sistema di disciplina della stampa escludente ogni censura preventiva. (Per la legislazione francese sulla stampa nel periodo considerato in questa nota, cfr., p. es., FABREGUETTES, *Traité des délits politiques et des infractions par la parole, l'écriture et la presse*, vol. I, Paris 1901, pp. XLIX-CCXXVI).

(59) V., p. es.: l'art. 354 della *Costituzione della Repubblica Cisalpina* dell'8 luglio 1797, e l'art. 348 della *Costituzione* della stessa Repubblica del 1° settembre 1798; l'art. 381 della *Costituzione del Popolo Liguro* del 2 dicembre 1797; e l'art. 344 della *Costituzione della Repubblica Romana* del 20 marzo 1798. (Per il testo dei documenti citati, cfr. *Le costituzioni italiane*, a cura di A. ACQUARONE, M. D'ADDIO, G. NEGRI, Milano 1958).

(60) V., p. es.: l'art. 30 della *Costituzione del Regno delle Due Sicilie* del 10 febbraio 1848; l'art. 5 dello *Statuto del Granducato di Toscana* del 15 febbraio 1848; l'art. 11 dello « *Statuto fondamentale del Governo temporale degli Stati della Chiesa* » concesso da Pio IX il 14 marzo 1848; l'art. 88 dello *Statuto fondamentale del Regno di Sicilia*, decretato il 10 luglio 1848 dal Parlamento, e l'art. 4 dell'*Atto costituzionale di Gaeta per la Sicilia*, emanato il 28 febbraio 1849 dal re Ferdinando II. (Per il testo dei documenti, cfr. *Le costituzioni italiane*, cit.).

(61) La clausola riguardante la materia ecclesiastica risulta inserita nella maggior parte delle Costituzioni concesse dai sovrani dei Paesi cattolici nel 1848.

italiano. Nelle stesse Provincie, dopo la promulgazione dello Statuto, con legge speciali venne pubblicato anche l'editto albertino. L'art. 28 dello Statuto e l'editto (in parte modificato specialmente con le leggi: 26 febbraio 1852, n. 1337; 20 giugno 1858, n. 2870; 6 maggio 1877, n. 3814; 20 giugno 1906, n. 2780) costituiranno fino all'avvento del fascismo la legge fondamentale per la disciplina della libertà di stampa nel nostro Paese.

L'editto di Carlo Alberto, come del resto lo Statuto, di cui esso costituiva la legge di attuazione, era ispirato al *sistema repressivo*. Anche la materia dei reati e delle pene veniva trattata in esso, perché non si voleva rinviare al codice penale che era stato emanato in regime di assolutismo. I reati erano stabiliti sulla base di criteri liberali e le pene erano piuttosto miti. Si prescriveva che il carcere, nel quale si dovevano scontare le pene stabilite dalla legge sulla stampa, fosse sempre distinto da quello stabilito per i delinquenti comuni, e si soggiungeva che quando il reato di stampa non fosse presentato come complicità in un delitto, il magistrato o il tribunale dovevano, su domanda dell'imputato, concedergli la libertà provvisoria dietro cauzione.

Quanto alle responsabilità, nell'editto si faceva distinzione fra le pubblicazioni ordinarie e quelle periodiche.

Per le pubblicazioni ordinarie si disponeva che le azioni penali stabilite dalla legge dovevano venir esercitate in primo luogo contro l'autore, poi contro l'editore, se l'uno o l'altro fossero conosciuti, e finalmente contro lo stampatore (art. 4), e che l'azione esercitata contro l'autore o l'editore non doveva venire estesa allo stampatore per il solo fatto della stampa, a meno che non constasse che egli aveva operato scientemente e in modo da dover essere considerato come complice (art. 5).

Per le pubblicazioni periodiche si stabiliva che potessero venire edite da qualunque cittadino che fosse maggiorenne e godesse del libero esercizio dei diritti civili, da qualunque società anonima o in accomandita, da qualsiasi corpo morale legalmente costituito nello Stato (artt. 35-36). Ogni giornale doveva avere un gerente responsabile (art. 37), per il quale, oltre alle condizioni della cittadinanza e del godimento dei diritti civili, non si richiedeva altra garanzia che quella di saper scrivere il suo nome, che egli doveva apporre al primo esemplare di ogni numero (art. 41). Mancando o rendendosi incapace improvvisamente il gerente a coprire le sue funzioni, ove esso non fosse stato proprietario unico, gli interessati potevano presentare alla pubblica Autorità un redattore responsabile, il quale facesse le veci del gerente; tale provvisoria incumbenza non poteva però protrarsi al di là di due mesi (art. 39).

Tutte le disposizioni penali, di cui negli articoli della legge riguardanti le pubblicazioni periodiche, erano applicabili ai gerenti dei giornali e agli autori che avevano sottoscritto gli articoli in essi giornali inseriti; e la condanna pronunciata contro l'autore era pure estesa al gerente, che doveva sempre essere considerato come complice dei delitti e contravvenzioni commesse con pubblicazioni fatte nel suo giornale (art. 47).

L'editto conteneva disposizioni d'indole «preventiva», ma esse non erano d'ostacolo alla libertà, perché miravano soltanto ad accertare i reati commessi per mezzo della stampa e a raccogliere le prove contro i colpevoli. Così, nell'art. 7 era detto che ogni stampatore doveva presentare all'Autorità la prima copia di qualsiasi stampato; nell'art. 2, che ogni stampato doveva indicare il luogo, l'officina e l'anno in cui era stato impresso, e il nome dello stampatore; nell'art. 36, che le pubblicazioni periodiche dovevano essere rese note al Ministero per gli affari interni, con l'indicazione del proprietario, del gerente e del tipografo e del

rispettivo domicilio; infine, nell'art. 41, che il gerente di un giornale era obbligato a sottoscrivere la minuta del primo esemplare di ogni numero pubblicato, e che tutti gli altri esemplari dovevano riprodurre la stessa sottoscrizione a stampa (62).

2. La legislazione italiana sulla stampa subì una profonda trasformazione in senso antidemocratico con l'avvento del fascismo nel 1922.

Nella concezione fascista dello Stato si riteneva che « le manifestazioni del cosiddetto diritto di libertà in tanto esistono, in quanto lo Stato nell'interesse generale ritiene di poterle concedere » (63). Sulla base di questo principio il legislatore totalitario si sentì ben presto autorizzato a emanare anche disposizioni profondamente lesive della libertà di stampa, magari formalmente richiamandosi, per giustificare la sua azione, alla lettera dell'art. 28 dello Statuto che prevedeva la pubblicazione di norme per la « repressione degli abusi » di detta libertà.

Per ovvie ragioni politiche ci si preoccupò innanzi tutto di « disciplinare » la stampa periodica (a ciò si provvide specialmente con il R.D.L. 15 luglio 1923, n. 3288, « sulla gerenza e vigilanza dei giornali e delle pubblicazioni periodiche » (64), e con la legge 31 dicembre 1925, n. 2307, « recante disposizioni sulla stampa periodica »); poi furono dettate norme per la disciplina della stampa in generale.

Nel 1943 nel sistema delle leggi italiane sulla stampa risultavano comprese, tra le altre, le seguenti norme:

1) per la stampa in genere: a) una norma, in base alla quale non si poteva esercitare senza licenza del questore « l'arte tipografica, litografica, fotografica o un'altra qualunque arte di stampa o di riproduzione meccanica o chimica in molteplici esemplari » (art. 111 del T. U. delle leggi di pubblica sicurezza, pubblicato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773); b) una norma che faceva obbligo a ogni stampatore di consegnare otto esemplari di qualsivoglia suo stampato o pubblicazione, uno per il Ministero della cultura popolare, tre per la Prefettura della provincia nella quale aveva sede l'officina grafica, uno per la locale Procura del Regno e tre per il provveditorato agli studi; la consegna doveva venire effettuata prima che stampati e pubblicazioni fossero posti in commercio o in diffusione o distribuzione e che alcuna copia fosse rimessa al committente o ad altra persona (art. 1 della legge 2 febbraio 1939, n. 374); c) una norma che vietava, senza licenza dell'autorità locale di pubblica

(62) Nell'art. 52 si attribuiva all'autorità, e precisamente al Pubblico Ministero, il potere di sequestrare gli stampati che fossero stati riconosciuti contrari alle disposizioni dell'editto; nel caso di avvenuto sequestro la stessa autorità doveva, entro il termine di ventiquattro ore, promuovere l'« opportuno » procedimento giudiziario. Si trattava indubbiamente di un « mezzo preventivo » molto severo; agli studiosi però esso appariva « abbastanza giustificato dalla necessità, e frenato dall'indole del funzionario cui era affidato » (cfr., p. es., V. E. ORLANDO, *Principii di Diritto costituzionale*, Firenze 1912, rist. IV ed., p. 289).

(63) L. RAGGI, in *Enciclopedia Italiana*, alla voce « Stampa », vol. XXXII, p. 464 (col. 1).

(64) Convertito in legge il 31 dicembre 1925, con legge 31 dicembre 1925, n. 2309.

sicurezza, la distribuzione o la messa in circolazione o l'affissione, in luogo pubblico o aperto al pubblico, di scritti, o disegni o giornali o loro estratti sommari (art. 113 del T. U. delle leggi di pubbl. sic. cit.); d) una norma che proibiva la fabbricazione, l'introduzione nel territorio dello Stato, l'acquisto, la detenzione, l'esportazione, allo scopo di farne commercio o distribuzione, e la messa in circolazione di scritti, disegni, ecc. contrari agli ordinamenti politici, sociali od economici costituiti nello Stato o lesivi del prestigio dello Stato o dell'autorità o offensivi del sentimento nazionale, del pudore o della pubblica decenza, o divulganti mezzi diretti a impedire la procreazione o a procurare l'aborto, o illustranti l'impiego dei mezzi stessi (art. 112 del T. U. cit.); e) norme infine che davano all'autorità di pubblica sicurezza la facoltà di *sequestrare in via amministrativa* gli scritti e i disegni di cui nell'art. 112 cit. (3° c. dello stesso art.): e ciò, anche quando il fatto non avesse rivestito carattere di reato (art. 200 del R.D. 6 maggio 1940, n. 635, contenente il « regolamento per l'esecuzione del T. U. 18 giugno 1931, n. 773 »);

2) per la *stampa periodica* (i giornali e le pubblicazioni periodiche): a) norme che istituivano il sistema dell'*autorizzazione* per la pubblicazione di un giornale o di altro periodico: l'autorizzazione, che in un primo tempo doveva essere richiesta al Prefetto, il quale poteva negarla con provvedimento motivato (la legge però non indicava specificatamente i casi e i motivi del diniego) (art. 1 del R.D.L. 15 luglio 1923, n. 3288), poteva venire concessa unicamente dal Procuratore generale presso la Corte d'appello, il quale però in molti casi (in particolare, quando si trattava di « riconoscere » un nuovo direttore responsabile del giornale o periodico) doveva preventivamente interpellare il Prefetto per ottenerne il consenso (artt. 1 e 2 della legge 31 dicembre 1925, n. 2307, e artt. 5 e 6 del R.D. 4 marzo 1926, n. 371); b) norme che istituivano il sistema della *diffida* del responsabile di un giornale o di altro periodico e della sua revoca dopo due diffide: in base a tali norme, il Prefetto aveva facoltà di pronunciare la diffida nei casi in cui il giornale o periodico con notizie false o tendenziose recasse intralcio all'azione diplomatica del Governo nei rapporti con l'estero o danneggiasse il credito nazionale all'interno o all'estero o destasse ingiustificato allarme nella popolazione ovvero desse motivi di turbamento dell'ordine pubblico, e nei casi in cui il giornale o periodico con articoli, note, titoli, illustrazioni o vignette istigasse a commettere reati o eccitasse all'odio di classe o alla disobbedienza alle leggi o agli ordini dell'autorità o compromettesse la disciplina degli addetti ai pubblici servizi o favorisse gli interessi di Stati, enti o privati stranieri a danno degli interessi italiani ovvero vilipendesse la patria, il Re e la famiglia reale, il Sommo Pontefice, la religione dello Stato, le istituzioni e i poteri dello Stato o le Potenze amiche (artt. 2 e 3 del R.D.L. 15 luglio 1923, n. 3288); c) norme che stabilivano il *sequestro*, da eseguirsi dall'autorità di pubblica sicurezza, dei giornali o periodici pubblicati in contravvenzione delle disposizioni contenute negli artt. 1-3 del R.D.L. 15 luglio 1923, n. 3288, riguardanti l'autorizzazione e la diffida dei responsabili (art. 4 dello stesso R.D.L.), e quello, da ordinarsi dal Prefetto o da un funzionario da lui delegato, dei giornali o periodici che rientrassero nei casi per cui era prevista la diffida, e ciò indipendentemente dal procedimento di diffida (art. 3 del R.D.L. 10 luglio 1924, n. 1081); d) norme che istituivano l'*Ordine dei giornalisti* con i suoi albi professionali (art. 7 della legge 31 dicembre 1925, n. 2307, e R.D. 26 febbraio 1928, n. 384, recante le « norme per la istituzione dell'albo professionale dei giornalisti »), e norme le quali stabilivano: che responsabile di un giornale o di una pubblicazione periodica doveva essere il direttore o uno dei principali redattori

ordinari (art. 1 della legge 31 dicembre 1925, n. 2307), che i direttori e i redattori responsabili di giornali e periodici dovevano essere iscritti nell'«albo dei giornalisti» (nell'elenco dei giornalisti professionisti i responsabili dei giornali, nell'elenco dei pubblicitari i responsabili dei periodici: art. 19 del R.D. 26 febbraio 1928, n. 384), che l'esercizio della professione giornalistica era consentito soltanto agli iscritti nell'albo professionale (art. 1 dello stesso R.D.) (65).

3. **Caduto il fascismo**, il sistema dell'autorizzazione preventiva per la pubblicazione di giornali e di altri «scritti periodici» venne confermato dai nuovi legislatori con R.D.L. 14 gennaio 1944, n. 13. Si precis  per , sia nel titolo dell'atto sia nel suo art. 4, che tale sistema sarebbe rimasto in vigore soltanto «per tutta la durata della guerra», e si volle cos  implicitamente riconoscere che il mantenimento del regime di autorizzazione era unicamente legato alle difficili contingenze in cui si trovava allora il Paese. Va a ogni modo notato che la particolare procedura prevista nel sistema fu senz'altro applicata «con larghezza di criteri», per cui si pu  ben dire che proprio a partire da quel momento in Italia incominci  a rifiorire la libert  di stampa (66).

Pi  tardi con D.L.Lt. 23 ottobre 1944, n. 302, fu stabilito che, fino a quando non sarebbero state emanate nuove norme sulla professione di giornalista, la funzione della tenuta degli albi dei giornalisti e della disciplina degli iscritti in detti albi, invece che ai comitati regionali previsti dall'art. 2 del R.D. 26 febbraio 1928, n. 384 (ciascuno dei quali era composto di 5 membri, e nella cui attivit  in molti casi aveva diritto di interferire il Prefetto), fossero «affidate ad un'unica commissione sedente in Roma e composta di non meno di dodici e di non pi  di quindici membri, nominati dal Ministro per la grazia e giustizia, sentiti il Sottosegretario di Stato per la stampa e le informazioni e la Federazione nazionale della stampa italiana».

Con D.L.Lt. 31 agosto 1945, n. 660, fu ancora stabilito che fossero soltanto cinque gli esemplari degli stampati e delle pubblicazioni che lo stampatore doveva obbligatoriamente consegnare ai pubblici uffici: quattro di questi esemplari dovevano venir consegnati alla Prefettura della provincia nella quale aveva sede l'officina e uno alla locale Procura del Regno (art. 1); e che spettava al Prefetto, «assistito in questa funzione dal capo della biblioteca pubblica della provincia o da persona idonea designata dal Ministero della pubblica istruzione», di vigilare sulla rigorosa osservanza delle disposizioni relative alla consegna obbligatoria degli stampati e delle pubblicazioni (art. 7).

Importantissimo fu il R.D.L. 31 maggio 1946, n. 561, contenente «norme sul sequestro dei giornali e delle altre pubblicazioni», il quale abrog  il sequestro preventivo degli stampati

(65) L'istituzione dell'«albo dei giornalisti» e la rigorosa disciplina che regolava la tenuta dello stesso (cfr. il R. D. 26 febbraio 1928, n. 384, gi  citato nel testo) avevano creato un efficacissimo strumento di controllo, da parte del regime, dell'attivit  giornalistica e pubblicitaria nel nostro Paese.

(66) V., in questo senso, F. LIBONATI, *Leggi sulla stampa*, (Relazione al VII Convegno degli Amici del «Mondo»), nel volume *Stampa in allarme*, ed. a cura di A. BATTAGLIA, Bari 1958, p. 28.

(che, come abbiamo visto, in base alle leggi fasciste poteva venir effettuato per via amministrativa) e riaffermò il principio che la grave misura del sequestro non potesse venire applicata « se non in virtù di una sentenza irrevocabile dell'autorità giudiziaria » (art. 1).

Il sistema del sequestro preventivo fu mantenuto, dalla nuova legge, unicamente per gli stampati che, ai sensi della legge penale, fossero da ritenere osceni o offensivi della pubblica decenza, ovvero che divulgassero mezzi rivolti a impedire la procreazione o a procurare l'aborto o illustrassero l'impiego di essi o dessero indicazioni sul modo di procurarseli o contenessero inserzioni o corrispondenze relative ai mezzi predetti (art. 2).

Questa era in sostanza la situazione della nostra legislazione sulla stampa, quando l'Assemblea Costituente, eletta il 2 giugno 1946, affrontò il problema della formulazione di una norma costituzionale che affermasse solennemente il principio della « libertà di stampa » nel nuovo ordinamento democratico.

3) La « libertà di stampa » nell'art. 21 della nostra Costituzione e nella legislazione italiana vigente.

1. Della « stampa » la Costituzione italiana si occupa nell'art. 21: implicitamente nel primo comma, da noi già ampiamente esaminato nella prima parte del nostro lavoro (67), esplicitamente nei commi dal secondo al sesto, che recitano:

« La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

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

« In tali casi, 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 non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo di ogni effetto.

« La legge può stabilire, 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.

Nei lavori preparatori la « libertà di stampa » appare sempre collocata, con la « libertà di manifestazione del pensiero », tra quelle fondamentali libertà che esigono una speciale garanzia costituzionale (68). Le disposizioni sulla stampa contenute nel-

(67) Cfr. *supra*, in *Aggiornamenti Sociali, cit.*, pp. 650 ss.

(68) V. la *Relazione all'Assemblea Costituente*, ed. dalla « Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato », a cura del MINISTERO PER LA COSTITUENTE, Roma 1946, vol. I, p. 15 e p. 93; inoltre, gli *ATTI ASS. COST.*, *cit.* nella nota 36 (*supra*, pp. 653 s.).

l'art. 21 Cost., le quali definiscono, affermano e disciplinano appunto tale libert , rappresentano il risultato di importanti discussioni che si svolsero in seno all'Assemblea Costituente in alcune sedute della « Commissione dei 75 » (69) e nella seduta plenaria dell'Assemblea stessa (sed. pomerid. del 14 aprile 1947) in cui fu votato l'intero articolo.

2. L'Assemblea Costituente, approvata la nuova Carta costituzionale, il 12 gennaio 1948 inizi  la discussione di un **disegno di legge sulla stampa**.

Il disegno, che era stato presentato dal Presidente del Consiglio De Gasperi il 29 marzo 1947 (70), comprendeva 41 articoli ed era suddiviso in sei Titoli.

Sotto il Titolo I (artt. 1-3) erano contenute alcune disposizioni generali (l'affermazione della libert  di stampa, la definizione di stampa o stampato, la determinazione di alcune indicazioni obbligatorie sugli stampati); sotto il Tit. II (art. 4), le disposizioni relative alla consegna obbligatoria degli stampati; sotto il Tit. III (artt. 5-15), le disposizioni riguardanti le pubblicazioni periodiche (in particolare, quelle concernenti il direttore responsabile, il proprietario, la registrazione, la pubblicit  dei mezzi di finanziamento, la pubblicazione delle risposte e delle rettifiche e la pubblicazione di scritti di pubblico interesse a richiesta dell'autorit ); sotto il Tit. IV (artt. 16-17), le disposizioni riguardanti la responsabilit  civile e penale per reati commessi a mezzo della stampa; sotto il Tit. V (artt. 18-37), una serie di norme penali (riguardanti, in particolare, la ritrattazione, la prova liberatoria, le Corti d'onore, la riparazione pecuniaria, la disciplina delle pubblicazioni destinate all'infanzia o all'adolescenza, le pubblicazioni a contenuto impressionante o raccapricciante, il sequestro, la stampa clandestina, ecc.); sotto il Tit. VI (artt. 38-41), alcune disposizioni finali e transitorie (una di esse, riguardante l'abrogazione delle leggi sulla stampa fino ad allora in vigore).

Un'apposita Sottocommissione della Commissione per la Costituzione introdusse alcune varianti nel disegno presentato dal Governo.

Per ristrettezza di tempo l'Assemblea, che doveva chiudere i suoi lavori entro il 31 gennaio, si limit  a discutere uno « stralcio » di 25 articoli. Lo « stralcio » fu approvato nella seduta pomeridiana del 20 gennaio 1948 e fu pubblicato con il titolo: « **legge 8 febbraio 1948, n. 47 - Disposizioni sulla stampa** ».

Nella legge-stralcio sulla stampa del 1948:

a) viene stabilito quali siano le indicazioni che debbono obbligatoriamente comparire sugli stampati: si tratta, in concreto, di quelle indicazioni che sono indispensabili per l'individuazione del tempo, del luogo e dell'origine degli stampati stessi (art. 2);

b) viene precisato che *responsabile* di un giornale o di un perio-

(69) V., in particolare, *ATTI ASS. COST., Atti Commissione per la Costituzione: Resoc. I Sottocomm.*, sed. 26 e 27 sett. e sed. 1° ottobre 1946, pp. 129-158.

(70) *ATTI ASS. COST., Doc. N. 15: Disegno di legge « Disposizioni sulla stampa »*, presentato dal Presid. del Cons. dei Ministri nella sed. del 29 marzo 1947.

dico di fronte alla legge può essere soltanto il loro direttore, o, se questo sia investito di mandato parlamentare, un vice direttore (71), e viene stabilito che per essere direttore responsabile di un giornale o periodico, bisogna possedere i requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche (art. 3);

c) si prescrive che anche il proprietario (se si tratta di un minore o di una persona giuridica, chi li rappresenta legalmente), ed eventualmente altresì la persona che esercita l'impresa giornalistica, se essa è diversa dal proprietario, devono possedere i requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche (art. 4);

d) viene ancora precisato che la *registrazione* di un giornale o periodico deve venire effettuata presso la cancelleria del tribunale: l'iscrizione del giornale o periodico viene ordinata dal presidente del tribunale o da un giudice da lui delegato, quando da loro, in base ai criteri obiettivi indicati dalla legge, i quali escludono qualsiasi discrezionalità, sia stata verificata la regolarità dei documenti presentati (art. 5); viene disciplinata la dichiarazione di tutti i mutamenti che intervengano negli elementi enunciati all'atto della registrazione (art. 6); si stabilisce che l'efficacia della registrazione viene a cessare soltanto quando il giornale o periodico non sia stato pubblicato entro sei mesi dalla registrazione stessa, oppure abbia subito, nella sua pubblicazione, l'interruzione di oltre un anno (art. 7) (72);

e) viene disciplinata la pubblicazione e l'esposizione dei c.d. « giornali murali » (art. 10);

f) alcune norme stabiliscono quando e come nei giornali e nei periodici debbano venir pubblicate « risposte e rettifiche » (art. 8), oppure

(71) L'art. 57 del Codice penale, modificato con l'art. 1 della legge 4 marzo 1958, n. 127, stabilisce: « Salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione e fuori dei casi di concorso, il direttore o il vice-direttore responsabile, il quale omette di esercitare sul contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario ad impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi reati, è punito, a titolo di colpa, se un reato è commesso, con la pena stabilita per tale reato, diminuita in misura non eccedente un terzo ». (Sulla punibilità del direttore o vice-direttore responsabile per un reato di « diffamazione » commesso con uno scritto pubblicato in un giornale o periodico, v. l'art. 596-bis Cod. pen., inserito in detto Codice con l'art. 4 della legge 4 marzo 1958, n. 127).

Circa la « responsabilità » di un direttore o vice-direttore di giornale o periodico va notato quanto ha deciso la Corte costituzionale con *Sentenza 15 giugno 1956, n. 3*: essere cioè « infondata la questione sollevata sulla legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 57, n. 1 Cod. pen. [n.b.: l'art. 57, di cui si parla nella *Sentenza*, è quello, notevolmente più impreciso, che poi fu modificato con la legge del 1958, già cit. in questa nota] e nell'art. 3 della legge sulla stampa 8 febbraio 1948, n. 47 in riferimento alla norma contenuta nell'art. 27 della Costituzione [che nel suo primo comma recita: "La responsabilità penale è personale"] ».

(72) Esaminando gli artt. 5-7 è facile constatare come dall'intera procedura della « registrazione » risulti esclusa qualsiasi ingerenza dell'autorità amministrativa.

Con *Sentenza 23 gennaio 1957, n. 31*, la Corte costituzionale ha dichiarato la legittimità costituzionale della « *registrazione obbligatoria dei periodici* », di cui nella legge che stiamo esaminando, e ha precisato che tale « registrazione » è un provvedimento di natura giuridica sostanzialmente diversa dalla autorizzazione amministrativa di carattere discrezionale.

sentenze della Magistratura (art. 9); altre determinano chi sia civilmente responsabile per i reati commessi con il mezzo della stampa (art. 11), e quando ci debba essere, oltre che un risarcimento dei danni, anche una riparazione pecuniaria (art. 12); un'altra norma infine, per il caso della diffamazione commessa con il mezzo della stampa, « consistente nell'attribuzione di un fatto determinato », commina la pena della reclusione da uno a sei anni e quella di una multa non inferiore a lire centomila (art. 13);

g) vengono stabilite particolari pene per chi violi le norme riguardanti le « indicazioni obbligatorie sugli stampati » (art. 17) o la « registrazione » (artt. 18 e 19), e per chi pubblici « clandestinamente » (senza le indicazioni prescritte o senza la previa registrazione) stampati periodici e non periodici (art. 16) (73);

h) si rinvia all'art. 528 del Codice penale (riguardante le pubblicazioni e gli spettacoli osceni) per i reati commessi con pubblicazioni destinate all'infanzia o all'adolescenza (art. 14) o con pubblicazioni a contenuto impressionante o raccapricciante (art. 15);

i) vengono stabilite pene severe per chiunque asporti, distrugga o deteriori stampati per i quali siano state osservate le prescrizioni di legge, allo scopo di impedirne la vendita, distribuzione o diffusione, e per chiunque con violenza o minaccia impedisca la stampa, pubblicazione o diffusione di periodici per i quali pure siano state osservate le prescrizioni di legge (art. 20);

l) si statuisce che la cognizione dei reati commessi col mezzo della stampa appartiene al tribunale, salvo che non sia competente la Corte di assise, e che al giudizio per tali reati si procede con rito direttissimo (art. 21).

Al presente, nel nostro ordinamento, in materia di legislazione sulla stampa rimangono in vigore, insieme con la legge 8 febbraio 1948, n. 47, e con la legge 4 marzo 1958, n. 127, tutte quelle disposizioni contenute nelle leggi anteriori alla Costituzione (74) che non risultino contrarie o incompatibili coi principi espressi nell'art. 21 Cost. e nelle due leggi pi  recenti sopra ricordate.

3. Qual'  il senso del principio della « libert  di stampa » affermato nell'art. 21 della Costituzione italiana del 1947, al quale deve ispirarsi tutta la legislazione ordinaria sulla stampa nel nostro Paese?

a) E' necessario in primo luogo chiarire che cosa dica esattamente il termine « stampa » nel nostro ordinamento.

L'art. 1 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, ci d  la definizione delle « stampe (o stampati) ». Esso dichiara che, ai fini della legge stessa, « sono considerate stampe o stampati [...] tutte le riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici, in qualsiasi modo destinate alla pubblicazione ».

(73) Sulle pene comminate a chi si rende colpevole del reato di « divulgazione della stampa clandestina », v. l'art. 663-bis del Codice penale, inserito in detto Cod. con l'art. 5 della legge 4 marzo 1958, n. 127.

(74) La legge 8 febr. 1948, n. 47, (cfr. art. 23), ha abrogato espressamente soltanto il R.D.L. 14 gennaio 1944, n. 13.

Il termine « stampa » nel testo costituzionale ha un significato molto più ampio: sta infatti a designare sia l'atto dello stampare (ovviamente, in ordine alla diffusione degli stampati), sia il complesso delle pubblicazioni a stampa, periodiche (quotidiani, riviste, periodici settimanali, mensili, ecc.) e non periodiche, sia ancora la manifestazione e la propagazione delle idee (e delle notizie) con il mezzo degli stampati.

b) Nel secondo comma dell'art. 21 è detto che « la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure ».

« Autorizzazione », in senso giuridico, « è il provvedimento amministrativo che rende possibile l'uso di un diritto o di un potere, dei quali un soggetto è certamente già titolare, ma il cui esercizio, poiché potrebbe in alcuni casi costituire un danno o un pericolo per l'interesse pubblico, la legge stabilisce debba venir consentito volta per volta dalla pubblica autorità » (75).

Il termine « autorizzazione », in quanto riferito in particolare alla stampa, sembra significare « misura di controllo che condiziona nel merito la possibilità di servirsi del mezzo della stampa per una qualsiasi pubblicazione ».

Il termine « censura », che è tradizionalmente usato soltanto in riferimento ai mezzi di comunicazione e di diffusione del pensiero (e delle notizie), sembra invece designare ogni provvedimento « cautelare » (« disposto cioè prima della pronunzia del giudice sulla sussistenza della violazione del limite imposto al diritto »), che è « capace di vietare, in tutto o in parte, l'esercizio del diritto di usare di un dato mezzo di diffusione del pensiero in considerazione, diretta o indiretta, del contenuto di questo » (76).

L'art. 21^a Cost., escludendo l'ammissibilità di qualsiasi « autorizzazione » o « censura » per la stampa, viene in pratica a dire che l'uso del mezzo della stampa e la diffusione degli stampati nel nostro ordinamento debbono, in via di principio, intendersi assolutamente liberi.

Poiché, d'altra parte, il comma in esame è evidentemente in stretta connessione con il precedente, che proclama il « diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione » (77), sembra senz'altro possibile stabilire che la norma in esso contenuta deve venire intesa come una esplicita affermazione del diritto al libero uso del mezzo della stampa e di quello alla libera diffusione degli stampati in funzione della libera espressione delle idee.

(75) Così, sostanzialmente, G. ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, vol. I: *Principi generali*, Milano 1952 (rist. VI ed.), p. 212.

(76) S. FOIS, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano 1960, alla voce « Censura », p. 721 (col. 2). Sul significato preciso da attribuire ai termini « autorizzazione » e « censura » nell'art. 21^a della Cost. it., v. però alcune importanti annotazioni dello stesso A., *ibid.*, pp. 720 s.

(77) Ciò appare chiaramente anche dai lavori preparatori citati nelle note 68 e 69.

c) Sopra abbiamo osservato che « nella misura in cui la narrazione e la descrizione di fatti avvenuti e di situazioni esistenti rappresentano il presupposto perché sia possibile la manifestazione di opinioni, di giudizi o di valutazioni, servirsi liberamente della stampa per tale narrazione e descrizione deve intendersi indubbiamente consentito da ogni ordinamento che riconosca il diritto alla libera manifestazione del pensiero con il mezzo della stampa » (78). Si può ritenere che ciò valga altresì per il nostro ordinamento: per cui è lecito, a nostro avviso, dire che anche il diritto alla libera diffusione con il mezzo della stampa della **narrazione e descrizione di fatti e situazioni** deve considerarsi implicitamente riconosciuto nell'art. 21², se e in quanto esse possano obiettivamente giudicarsi, in una maniera o in un'altra, in funzione della libera manifestazione del pensiero.

Sappiamo che in un ordinamento statale genuinamente « democratico » (in senso moderno), quale è quello italiano attuale (79), i cittadini costituiscono « un raggruppamento sociale organico, che forma ed esprime, direttamente o indirettamente, la sua volontà sovrana, in ordine al conseguimento delle sue specifiche finalità, attraverso la libera manifestazione della volontà dei singoli consociati » (80).

Perché i singoli cittadini possano formarsi un giudizio sui principali problemi che interessano la comunità, e quindi, in ordine alla soluzione di tali problemi, possano manifestare a ragion veduta la loro volontà, o appoggiando un determinato orientamento politico, o dando la preferenza a un partito o a certi uomini politici, o magari anche soltanto premendo sul legislatore perché operi in una determinata direzione, è indispensabile che essi abbiano la possibilità di conoscere con qualche esattezza avvenimenti e situazioni.

Sotto questo profilo molte informazioni, le quali a prima vista parrebbero non interessare se non determinate categorie di persone, di fatto vengono a interessare l'intera collettività (si pensi, ad esempio, all'importanza che può avere, in ordine all'emanazione di norme moralizzatrici del costume o alla riforma mediante le leggi di istituti che non funzionano come dovrebbero, la conoscenza, da parte della pubblica opinione, della frequenza e delle modalità con cui si ripetono certi episodi di delinquenza oppure del modo in cui viene amministrata la giustizia nei processi) (81).

(78) *Supra*, p. 194.

(79) Sul fatto che l'attuale ordinamento dello Stato italiano può essere ritenuto un ordinamento genuinamente « democratico » (in senso moderno), cfr. L. ROSA, *La « comunità statale » nella Costituzione italiana*, cit. (nella nota 4), pp. 663 ss.

(80) Citiamo dal nostro breve studio sul tema: *Democrazia e partiti politici* (v. *Aggiornamenti Sociali*, (aprile) 1959, p. 202 (rubr. 72); p. 18 dell'estratto).

(81) In regime di libertà di stampa forse nessun periodico riferisce coscienziosamente e compiutamente *tutte* le notizie concernenti avvenimenti, la cui conoscenza sarebbe pure utile per l'esercizio dei poteri di decisione da parte dei cittadini. In proposito il giudice costituzionale N. JAEGER (*op. cit.* nella nota 52, p. 375) osserva che, se esiste davvero tale regime di libertà, « è almeno possibile ad un lettore coscienzioso procurarsi un notevole corredo di informazioni attingendolo a più periodici, integrando le notizie dell'uno con quelle degli altri e servendosi dei

La narrazione o descrizione di fatti o situazioni può essere fatta con **intenti culturali, artistici o scientifici**. La divulgazione di tale narrazione o descrizione con il mezzo della stampa anche in questa ipotesi deve intendersi costituzionalmente garantita: se la narrazione o la descrizione sono fatte con intenti artistici, ci troviamo di fronte a una vera e propria manifestazione del pensiero, la cui libertà è specificatamente garantita dall'art. 33¹; se la narrazione o la descrizione sono fatte con intenti scientifici, esse rappresentano il presupposto per la libera manifestazione del pensiero in materia scientifica, la quale pure è garantita dall'art. 33¹ (82).

d) La Costituzione non parla in nessuna sua norma di un « diritto » del cittadino a venir soddisfatto nella sua curiosità intorno ai fatti che accadono e alle situazioni che vengono a prodursi nel mondo. Questa constatazione ci consente di pensare che un tale diritto non debba intendersi riconosciuto nel nostro ordinamento.

Ciò posto, e tenuto presente quanto abbiamo detto circa il fatto che la libertà di stampa nella nostra Carta fondamentale appare sancita unicamente in funzione della libera manifestazione del pensiero, si può affermare che la libertà di divulgazione con il mezzo della stampa della narrazione o descrizione di fatti o situazioni non deve considerarsi garantita dall'art. 21², se detta divulgazione ha, in definitiva, soltanto lo scopo di soddisfare la curiosità del pubblico.

Si è già accennato (83) a quanto sia difficile determinare quando in concreto si verifichi l'ipotesi di cui stiamo trattando. Sembra tuttavia possa soccorrerci, per lo meno per la determinazione di alcuni casi specifici, la considerazione della « ratio »

dispareri e delle polemiche che vi si agitano come di mezzi di controllo della esattezza delle informazioni ». « In linea di fatto - egli soggiunge - ciò avviene piuttosto raramente, non tanto perché molti non hanno il tempo o anche il danaro sufficienti per seguire diversi organi di stampa, quanto perché moltissimi attingono volontariamente ad uno solo, scelto fra quelli più vicini alle loro predilezioni politiche e culturali, di guisa che si pongono da sé in condizioni di ignorare le notizie che giungerebbero loro meno gradite e che quel periodico si guarda bene dal riferire finché può farlo; ma poiché non sarebbe evidentemente concepibile costringerli a fare altrimenti, si deve considerare sufficiente garantire a tutti questa possibilità, anche se poi non fanno uso della libertà loro concessa per avervi liberamente rinunciato ».

(82) Della « libertà culturale » garantita nell'art. 33¹ Cost. abbiamo già parlato nella prima parte di questo lavoro (v. *Aggiornamenti Sociali*, cit., pp. 651 s.). Per un cenno su alcuni criteri che possono consentire al giudice di merito di determinare obiettivamente, nei singoli casi, quando si sia veramente in presenza di un'opera « artistica » o « scientifica », e sulla necessità per lo stesso giudice di procedere con cautela a tale determinazione, per non svuotare di efficacia pratica il principio costituzionale che afferma la « libertà culturale », v. M. GRISOLIA, in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano 1958, alla voce « Arte », p. 105 (col. 2) e s.

(83) *Supra*, p. 195.

della proclamazione, da parte della nostra Costituzione, del principio della « libertà di stampa ».

Mentre il « diritto alla libera manifestazione del pensiero » può considerarsi garantito, nell'art. 21¹ (e negli artt. 19 e 33¹), come un diritto del « singolo » in quanto tale, cioè anche « indipendentemente dai vantaggi o dagli svantaggi che possano derivarne allo Stato » e « indipendentemente dalle qualifiche che il singolo possa avere in qualche comunità e dalle funzioni connesse a tali qualifiche » (esso è riconosciuto soprattutto « perché l'uomo possa unirsi all'altro uomo nel pensiero e col pensiero ed eventualmente insieme operare ») (84), il « diritto al libero uso della stampa » nell'art. 21² sembra invece riconosciuto — (si tratta, non lo si dimentichi, di un riconoscimento che è espresso in termini assoluti e che nel testo costituzionale appare distinto dal riconoscimento del diritto alla libera manifestazione del pensiero) — unicamente « in funzione di un interesse generale (o sociale) ». Si giunge a questa conclusione quando si esamina l'intero testo dell'art. 21 alla luce dei lavori preparatori: un tale esame rivela infatti che lo stesso « problema » della libertà di stampa è stato preso in considerazione dal nostro costituente solamente per i suoi riflessi culturali e politici (85).

Per il fatto che la libertà di stampa nel nostro ordinamento appare affermata unicamente « in funzione sociale », la libera pubblicazione (effettuata senza intenti culturali) di narrazioni o di

(84) C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 6-12.

(85) La cosa non meraviglia, se si riflette al fatto facilmente constatabile che negli ordinamenti degli Stati di democrazia classica la libertà di stampa è sempre stata affermata essenzialmente in funzione della diffusione e del progresso della cultura nella società, e insieme del migliore svolgimento della vita democratica. Molto indicativo, in proposito, è quanto leggiamo nel « *Messaggio* » (*Address*) inviato dal « Congresso Continentale » di Filadelfia al Popolo di Quebec il 26 ottobre 1774, due anni prima della « Dichiarazione d'indipendenza » delle colonie nord-americane. « L'importanza [della libertà di stampa] - dice il documento (cit. da Z. CHAFEE JR., in *How Human Rights got into the Constitution*, Boston Mass. 1952, pp. 15 s.) - consiste, non soltanto nel fatto che essa fa progredire la verità, la scienza, la moralità e l'arte in generale, ma anche nel fatto che per mezzo di essa si diffondono i convincimenti democratici sull'amministrazione dello Stato, si facilita la comunicazione delle idee tra i cittadini, e conseguentemente si promuove l'unione dei cittadini tra di loro: con le quali cose i governanti che tirannicamente abusano del loro potere vengono denunciati oppure vengono costretti ad agire nel governo della cosa pubblica in modo più onesto e più giusto ». Z. CHAFEE (*ibid.*) fa notare come in questo testo, che ci offre la migliore interpretazione di ciò che gli uomini che formularono e approvarono il Primo Emendamento intendevano per « libertà della stampa », « l'accento è posto in primo luogo sul fatto che la libertà di stampa va intesa come il fondamento del regime democratico ». Il noto studioso aggiunge che « questo significato della libertà di stampa è stato ripetutamente messo in evidenza dalla Suprema Corte degli Stati Uniti ».

Contro l'opinione da noi espressa nel testo, v. C. ESPOSITO, *op. ult. cit.*, pp. 10 s. (note 13 e 14). Sul problema cfr., per alcune importanti osservazioni, C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, cit., pp. 801 s.

descrizioni di fatti o situazioni, la quale non mira a soddisfare direttamente o indirettamente a un interesse della collettività, e che pertanto deve reputarsi in pratica unicamente ordinata alla soddisfazione della curiosità del pubblico, sembra doversi considerare non garantita costituzionalmente.

Su questa base ci sembra di poter ragionevolmente ritenere dover intendersi escluse dalla garanzia costituzionale, di cui nell'art. 21, sia la divulgazione a mezzo della stampa della narrazione o descrizione, a puro titolo di cronaca, di fatti o situazioni che rientrano nella sfera della c.d. «riservatezza» (intesa come «diritto della persona») (86), sia la divulgazione della narrazione o descrizione «nei dettagli» di fatti o situazioni che soltanto nelle loro grandi linee interessano veramente la pubblica opinione (87).

e) Per il diritto al «libero uso del mezzo della stampa» sussistono i medesimi limiti costituzionali che abbiamo visto

(86) La «riservatezza» può definirsi «come quel modo di essere della persona il quale consiste nella esclusione dalla altrui conoscenza di quanto ha riferimento alla persona medesima» (A. DE CUPIS, *I diritti della personalità*, cit. nella nota 23, pp. 256 s.). Parecchi autori affermano che nel nostro diritto privato è possibile configurare un «diritto alla riservatezza» corrispondente al «*right of privacy*» del diritto anglosassone. La nostra Costituzione non riconosce in termini espliciti tale diritto. C. Esposito osserva, al riguardo: «La dichiarazione generica relativa ai diritti inviolabili dell'uomo si specifica [...] nella nostra Carta costituzionale in particolari diritti riconosciuti all'uomo: e tra questi non è il diritto alla riservatezza, ma solo quello a non vedersi lesi nella propria dignità sociale o nel proprio onore sociale (sicché è esatto che la riservatezza è tutelata costituzionalmente solo nei limiti in cui la sua lesione sia lesiva dell'onore [...]). Tuttavia le leggi ordinarie che tutelano oltre tale limite la "riservatezza" non potrebbero certo dirsi contrarie all'art. 21, poiché il legame tra una persona e un fatto può giustificare che la diffusione della notizia come "propria" di una persona, sia riservata per legge alla persona stessa» (*La libertà di manifestazione del pensiero ecc.*, cit., p. 39, in fine della nota 85; si osservi come nell'ultimo periodo il chiaro A. dimostri la stessa cosa che noi affermiamo nel testo, servendosi di un argomento diverso dal nostro).

E' senz'altro lecito, con narrazioni o descrizioni, invadere almeno in parte la sfera della «riservatezza», quando si tratta di persone che in una maniera o in un'altra operano nella vita pubblica. Soprattutto in regime democratico i cittadini hanno interesse a conoscere anche in taluni aspetti della loro vita privata gli uomini che li governano: essi debbono infatti potersi formare un giudizio sufficientemente esatto sul loro reale valore. Come però accade per il «diritto alla riservatezza», di cui nel diritto privato, anche qui «le esigenze del pubblico si arrestano di fronte alla sfera intima della vita privata: va tenuto ben fermo che la curiosità del pubblico riguardo agli angoli riposti di vita personale non può sopraffare, escludendola, la normale tutela della riservatezza personale: altrimenti si travisa il senso del pubblico interesse e si attribuiscono al medesimo dimensioni assolutamente sproporzionate» (A. DE CUPIS, cit., p. 304).

(87) In questo senso è, a nostro giudizio, da considerarsi certamente esclusa dalla garanzia costituzionale la divulgazione a mezzo della stampa di quelle cronache minuziose e «pettegole» dei processi e di quelle descrizioni particolareggiate dei delitti a cui siamo stati purtroppo abituati dai nostri quotidiani e dai periodici a rotocalco.

essere stabiliti per il diritto alla libera manifestazione del pensiero (88).

La Costituzione nel 6° comma dell'art. 21 vieta esplicitamente « le pubblicazioni a stampa [...] contrarie al buon costume » (89).

L'intervento repressivo contro la stampa delittuosa dalla nostra Carta fondamentale   riservato esclusivamente all'autorit  giudiziaria.

Per impedire che quegli stampati, rispetto ai quali   aperto il procedimento penale, circolando tra il pubblico possano arrecare un danno sociale, l'art. 21³ statuisce che l'autorit  giudiziaria pu  procedere con atto motivato al loro « sequestro preventivo » prima ancora che sia stata pronunciata la sentenza: ci , per , limitatamente ai casi che saranno

(88) V. *supra*, in *Aggiornamenti Sociali*, cit., pp. 655 s.

(89) Alcuni autorevoli costituzionalisti ritengono che il limite del « buon costume » non riguardi le pubblicazioni che abbiano intenti « artistici » o « scientifici », in quanto queste sarebbero protette senza restrizione alcuna dal principio « l'arte e la scienza sono libere », espresso nel primo inciso del 1° comma dell'art. 33. A loro avviso, il costituente avrebbe esentato le genuine manifestazioni d'arte e di scienza dal limite del « buon costume », perch  in via di principio avrebbe escluso in modo assoluto che dette manifestazioni, in quanto tali, possano per la loro stessa natura essere rivolte ad eccitare la sessualit  e l'eroticismo altrui, o rappresentare manifestazioni in perversione del costume (v., in tale senso, p. es., M. GRISOLIA, cit., p. 102 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni ecc.*, cit., p. 804).

Senza entrare nel merito della questione, vorremmo sulla materia sommessamente far notare che: 1°) la proclamazione del principio della libert  della cultura   contenuta in una norma che mira soprattutto a un'affermazione senza mezzi termini della « libert  d'insegnamento » (l'intero primo comma dell'art. 33 - che nel suo insieme si riferisce ai problemi dell'istruzione - recita: « *L'arte e la scienza sono libere e libero ne   l'insegnamento* »; sulle intenzioni manifestate dalla maggioranza dei costituenti all'atto di approvare l'inciso che ci interessa, v. *La Costituzione della Repubblica Italiana ecc.*, di V. FALZONE, F. PALERMO e F. COSENTINO, cit., p. 102); 2°) non sembra ragionevole pensare che il « principio generale » riguardante la necessit  di tutelare il « buon costume » in seno alla nostra comunit  statale, implicitamente affermato negli artt. 19 e 21⁶ Cost., debba considerarsi non operante quando si tratti, non gi  della « produzione », ma della « divulgazione » di opere che si ritiene abbiano intenti « artistici » o « scientifici »: non va infatti dimenticato che anche un'opera, la quale abbia certamente dei pregi artistici o un valore scientifico, pu  rappresentare in concreto, per moltissime persone culturalmente impreparate o psicologicamente immature, nulla pi  che un'offesa della naturale verecondia e un incentivo alla perversione sessuale; 3°) il principio espresso nell'art. 33¹, se viene inteso (e soltanto cos , a nostro avviso, dovrebbe venire inteso) come affermazione della libert  di produrre e della libert  di far conoscere « in sede didattica » opere di valore artistico o scientifico, non sembra venire sostanzialmente intaccato quando il legislatore ordinario stabilisca norme miranti a disciplinare, ai sensi dell'art. 21⁶, la « diffusione indiscriminata » con il mezzo della stampa di tali opere tra i cittadini (per C. ESPOSITO, che del resto sostiene l'esenzione dal limite del « buon costume » della diffusione delle opere artistiche e scientifiche, « non vi   dubbio che pure manifestazioni aventi pregio di arte e di scienza sono sottoposte alla disciplina dell'art. 21 nella parte in cui esso disciplina la stampa » [op. cit., pp. 42 s., nota 96]).

tassativamente stabiliti con legge generale. La stessa disposizione autorizza il sequestro anche nel caso di pubblicazioni diffuse in violazione delle norme dettate per l'individuazione dei responsabili.

In deroga al principio della competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria, il 4° comma dell'art. 21 consente che, quando detta autorità non possa tempestivamente intervenire e dal ritardo nell'intervento possa derivare pericolo, l'autorità di pubblica sicurezza si sostituisca al giudice, con l'obbligo però di riferire a questi nelle 24 ore. Viene precisato che, se il sequestro non sia convalidato nelle successive 24 ore, esso si considera revocato e rimane privo di effetti. (90)

f) E' noto quanto *quotidiani e periodici* con le loro informazioni e con i loro commenti sui fatti riescano a influire sui giudizi e sulle decisioni dei cittadini. Poiché la massima parte della « stampa periodica », soprattutto di opinione, ha bisogno per vivere di *finanziamenti* straordinari, diretti o indiretti (concessi, ad esempio, sotto la forma di inserzioni pubblicitarie), e poiché di solito quei finanziamenti sono offerti da chi (persona o gruppo) intende indirizzare nel senso che ritiene più conforme ai propri interessi la politica nazionale o internazionale, magari « obbligando » giornalisti e pubblicitari a servirsi anche del metodo dell'informazione volutamente inesatta e del commento tendenzioso, il costituente, preoccupato di tutelare il diritto dei cittadini a conoscere la verità, nel quinto comma dell'art. 21 Cost. ha autorizzato il legislatore ordinario a imporre a detta stampa la pubblicità dei finanziamenti che riceve e a mettere in tal modo a disposizione dei lettori un elemento importante per l'obiettiva valutazione di quanto dalla stampa stessa viene riferito o affermato.

Luigi Rosa

(90) Secondo C. MORTATI (*Istituzioni di Dir. pubbl., cit.*, p. 804), il sesto comma dell'art. 21 (« 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 ») fa sorgere un dubbio di interpretazione per l'esigenza di coordinare la statuizione in esso contenuta (che si riferisce a tutti i mezzi di diffusione del pensiero) con i commi precedenti che nei confronti della stampa proibiscono « ogni specie di misure restrittive che precedano la pubblicazione ». Dice il nostro A.: « Quest'ultimo principio, di carattere fondamentale, potrebbe riuscire in pratica vulnerato se, con il pretesto della tutela del buon costume, si intralciasse la libera diffusione degli stampati. Sicché sembra più conforme al sistema ritenere che nei confronti di questi ultimi [si noti bene, soltanto "di questi ultimi", non delle altre "manifestazioni"! si renda possibile solo il sequestro preventivo ».

Nel caso degli « stampati destinati ai fanciulli e ai ragazzi » un trattamento speciale, « più restrittivo », sembra sia « giustificato dalla speciale qualità dei destinatari di tale specie di stampati, sforniti del discernimento necessario ad una qualsiasi valutazione del contenuto » (C. MORTATI, *cit.*, pp. 804 s.). S. FOIS, nell'opera più volte cit., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, in proposito osserva acutamente: « Bisogna considerare [nell'esame di tale problema] la natura del rapporto che con la manifestazione del pensiero si instaura, e quindi anche se i soggetti che costituiscono il secondo termine del rapporto presentino caratteristiche del tutto particolari: nei fanciulli e nei ragazzi si presume che manchi capacità autonoma di giudizio e controllo razionale rispetto alla manifestazione ad essi rivolta, e quindi questa, sotto un certo profilo, non può essere considerata di pensiero in senso stretto » (p. 118).