



**EDITORIA: UNA SOLUZIONE TARDIVA AL
PROBLEMA DELLA REGISTRAZIONE
DELLE TESTATE TELEMATICHE**

di

CRISTIAN ERCOLANO

Estratto dalla Rivista «Il Nuovo Diritto» n. VII-VIII – 2003

www.ilnuovodiritto.com

a cura del Dott. LEO STILO

EDITORIA: UNA SOLUZIONE TARDIVA AL PROBLEMA DELLA REGISTRAZIONE DELLE TESTATE TELEMATICHE*

1. Introduzione.

L'editoria e la diffusione di informazioni e notizie tramite i veicoli tradizionali (carta stampata, radio e videodiffusione) presentano una propria disciplina in campo civilistico e penalistico. Negli ultimi anni la multimedialità ha concentrato in un unico mezzo espressivo la tecnica scritta, la parola, i suoni, le immagini, modificando la natura stessa nonché le radici, la struttura e le regole dell'editoria. *Internet* ha, in sostanza, trasformato le strutture che fino ad allora si basavano sul principio della veicolazione dei flussi informativi "da uno a molti", introducendo il principio della diffusione "da molti a molti".

In seguito al massiccio riversarsi degli operatori tradizionali dell'editoria in *Internet* ed all'utilizzo della rete quale mezzo "privato" di circolazione di informazioni, queste ultime spesso in contrasto con il diritto alla *privacy* ed alla dignità personale nonché con le regole del diritto d'autore e della concorrenza, è sorto il problema della disciplina applicabile al nuovo *media*. Il lavoro del Legislatore, sfociato nell'approvazione della Legge 7 marzo 2001 n. 62¹, ha puntato a valorizzare le affinità tra strumento telematico e cartaceo più che a verificarne la esatta complementarietà, tanto da costruire una disciplina comune che facesse richiamo alla vecchia normativa tuttora vigente in materia di editoria.

2. La disciplina.

Secondo la definizione proposta dalla Legge in commento il prodotto editoriale presenta queste caratteristiche: «realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici» (art. 1 comma 1). Da un lato si fa riferimento alle modalità con cui l'informazione viene raccolta, ossia attraverso la memorizzazione di un *file* di testo in un supporto informatico. Dall'altro si fa riferimento al modo in cui la notizia è successivamente diffusa al pubblico, ossia al mezzo elettronico rappresentato dalla rete telematica.

Il terzo comma dell'art. 1 distingue i prodotti editoriali – sia quelli tradizionali che quelli "telematici" – in base alla periodicità della pubblicazione ed alla eventuale presenza di una testata quale elemento identificativo. Il prodotto editoriale non caratterizzato da questi requisiti non richiede particolari adempimenti formali salvo quelli minimi dettati dall'art. 2 della Legge n. 47/1948 cui la norma citata fa richiamo: l'indicazione del luogo e dell'anno della pubblicazione, del nome e del domicilio dello stampatore e, se esiste,

* Articolo pubblicato sulla Rivista scientifica "Il Nuovo Diritto", n. VII-VIII - 2003, p. 73.

¹ Intitolata «Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416» e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale n. 67 del 21 marzo 2001. Notizie sui vari progetti e sulle tesi dottrinarie precedenti l'approvazione della Legge sono reperibili in SCORZA, *L'informazione e l'editoria in Internet*, in *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'Internet*, a cura di CASSANO, IPSOA, 2002, 346 ss.

dell'editore; il nome del proprietario e del direttore o vice direttore responsabile². Il prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata costituente elemento identificativo dello stesso, oltre ad osservare i predetti obblighi informativi di natura generale, è soggetto ad una disciplina ulteriore e più restrittiva rappresentata dagli obblighi di registrazione previsti dall'art. 5 della legge n. 47/1948 invocato dall'art. 1, comma 3, Legge n. 62/2001. L'articolo in questione prevede, quali requisiti necessari ed indispensabili, la previa registrazione della testata presso la cancelleria del tribunale nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi e la presenza di un direttore o vicedirettore responsabile iscritto all'Albo dei giornalisti³. Tali formalità devono essere espletate prima della pubblicazione del periodico, pena il configurarsi del reato di stampa clandestina di cui al primo comma dell'articolo 16 della L. 47/1948, fattispecie applicabile, secondo il comma successivo, anche alle condotte di mancata indicazione delle informative prima menzionate. L'indicazione di dati non conformi al vero configura, invece, il diverso reato di «False dichiarazioni nella registrazione di periodici» (art. 19).

La necessità del richiamo alla Legge 8 febbraio 1948 n. 47⁴ è chiara: quest'ultima punisce la diffamazione, cioè l'offesa alla dignità e all'onore delle persone (art. 13); la diffusione di immagini raccapriccianti e impressionanti (art. 15); le pubblicazioni che "corrompono" gli adolescenti e i fanciulli (art. 14); prevede, nel caso di reati commessi a mezzo stampa, la responsabilità solidale tra proprietario, editore ed autore (art. 11); obbliga i direttori alla rettifica delle notizie inesatte e alla pubblicazione delle sentenze dei tribunali a tutela dei diritti dei cittadini (art. 8 e 9). Altri compiti primari del direttore responsabile sono quelli di impedire che siano commessi delitti col mezzo della stampa (articolo 57 c.p.) e di far rispettare le norme deontologiche della professione giornalistica.

2 In questo caso non è richiesta l'iscrizione di questi ultimi soggetti all'Albo dei giornalisti.

3 «... Per la registrazione occorre che siano depositati nella cancelleria: 1) una dichiarazione, con le firme autenticate del proprietario e del direttore o vice direttore responsabile, dalla quale risultino il nome e il domicilio di essi e della persona che esercita l'impresa giornalistica, se questa è diversa dal proprietario, nonché il titolo e la natura della pubblicazione; 2) i documenti comprovanti il possesso dei requisiti indicati negli artt. 3 e 4; 3) un documento da cui risulti l'iscrizione nell'albo dei giornalisti, nei casi in cui questa sia richiesta dalle leggi sull'ordinamento professionale». L'iscrizione del direttore o vicedirettore all'Albo dei giornalisti professionisti è prevista dalla Legge 3 febbraio 1963, n. 69, art. 46 (*Direzione dei giornali*) solo nel caso «di un giornale quotidiano o di un periodico o agenzia di stampa... Per le altre pubblicazioni periodiche ed agenzie di stampa, il direttore ed il vice direttore responsabile possono essere iscritti nell'elenco dei professionisti oppure in quello dei pubblicisti...».

4 Ricordiamo che la Legge 47/1948 fu elaborata dall'Assemblea Costituente subito dopo l'approvazione della Costituzione, che all'articolo 21 sancisce solennemente la libertà di manifestare il pensiero non solo «con la parola e lo scritto», ma anche «con ogni altro mezzo di diffusione»: l'espressione ci permette di includere ogni forma innovativa di manifestazione del pensiero, ed in particolare *Internet*. Alle previsioni della Legge in argomento si accompagnano, poi, le norme del Codice penale (da 57 a 58-bis) disciplinanti i reati commessi a mezzo stampa e la fattispecie di diffamazione a mezzo stampa (595 terzo comma c.p.). In argomento, ad esempio, SANNINI, *L'editoria elettronica ha bisogno di una regulation*, pubblicato in *Diritto&Diritti* (all'indirizzo www.diritto.it) nell'aprile 2001.

3. I problemi sollevati.

Fino all'approvazione della Legge 62/2001 la registrazione presso i tribunali dei giornali telematici era frutto di una interpretazione giurisprudenziale⁵. L'interpretazione che si diede della Legge in discorso costringeva tutti i siti a carattere informativo a "mostrare", nelle pubblicazioni, gli elementi identificativi sopra menzionati; a molti di essi, caratterizzati da periodicità e testata, era imposto di avere un proprio Direttore responsabile iscritto negli elenchi dell'Albo tenuto dai Consigli dell'Ordine⁶, di registrare la testata presso gli appositi registri tenuti dai tribunali e l'impresa editrice presso il Registro degli operatori di comunicazione tenuto dall'AGCOM (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni)⁷.

All'indomani della pubblicazione della Legge ci fu una levata di scudi fra gli operatori del *web*, i quali temevano, addirittura, una svolta repressiva a danno della libera manifestazione del pensiero in *Internet*. In realtà i dubbi interpretativi relativi alla stessa formulazione delle varie previsioni dalla Legge furono immediatamente sottolineati in dottrina.

a) *In primis* fu evidenziata la difficile applicabilità dei criteri distintivi previsti dall'art. 1 alle testate telematiche⁸: si dibatté sul significato da dare sia al requisito della "periodicità regolare", evidentemente legato ai tempi di pubblicazione dei vari "numeri" di un periodico tradizionale, sia all'elemento identificativo del prodotto, la "testata", della quale non è dato rinvenire in alcun testo di legge una definizione univoca. In realtà quelli menzionati sembrano essere dei falsi problemi: la "periodicità regolare", in *Internet*, è ben identificabile nella frequenza di aggiornamento delle notizie: giornaliera, settimanale, bisettimanale, mensile, semestrale; nel caso non sia dato individuarne una, vale a dire nel caso in cui il sito sia aggiornato ad intervalli irregolari, semplicemente il requisito non ricorre e si applicherà solo il contenuto dell'art. 2 della Legge 47/1948. Anche il problema definitorio relativo al termine "testata" è mal posto: la definizione, tratta da un comune dizionario⁹, è lapalissiana e ben si adatta al *web*: per testata debbono intendersi tutti quegli elementi grafici e informativi posti sulla parte superiore di un organo informativo capaci di identificare l'organo stesso.

5 Si segnalano, tra le altre, un'ordinanza del Tribunale di Roma del 6 novembre 1997 relativa alla testata telematica *InterLex* (www.interlex.it) ed una pronuncia del Tribunale di Teramo (11 dicembre 1997, Monte dei Paschi di Siena c. Pinto).

6 L'affermazione fu confermata da alcune interpretazioni "autentiche": i vari interventi di ABRUZZO (Presidente dell'Ordine dei Giornalisti della Lombardia) *Registrazione delle testate on-line, una questione già risolta con la Finanziaria per il 2001 e dalla Corte costituzionale nel 1971*, su *Giustizia Amministrativa*, n. 06 - 2001, on-line all'indirizzo www.giust.it; ID., *La registrazione delle testate on-line è un obbligo* in *Il sole24ore* del 1 maggio 2001, 16 ss. e *La legge 62/01 e il registro degli operatori*, entrambi reperibili su *InterLex*.

7 Registro istituito dalla Legge 31 luglio 1997 n. 249, «Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo»; in proposito cfr. più avanti nel testo.

8 In questo senso SCORZA, *L'informazione e l'editoria in Internet*, op. cit., 349 e ss.

9 «Parte superiore della pagina o foglio di giornale comprendente il titolo, il prezzo, l'indicazione del numero e sim. e, per estensione, il giornale stesso», *Lo Zingarelli Minore*, 1994, Zanichelli editore; conferme autorevoli si hanno in PENNESI, *Testata*, in *Enc. Giur.*, 1999, 504 nonché Corte di Cassazione, sent. 28 luglio 1976 n. 2995, edita in *Riv. Dir. Lavoro*, 1978, II, 337 ss.

b) Un secondo ordine di problemi riguarda gli obblighi richiamati dal terzo comma dell'art. 1 L. 62/2001: si tratta di verificare, insomma, quali indicazioni debbano essere riportate su un sito *Internet* costituente prodotto editoriale ai sensi della predetta Legge.

Riguardo alla menzione del “luogo della pubblicazione” del prodotto editoriale, il cui fine è quello di consentire l'individuazione del tribunale competente per le ipotesi di illeciti commessi attraverso il prodotto stesso, le soluzioni proposte spaziavano dall'individuare tale luogo con quello in cui è situato il *server* attraverso il quale sono diffusi i contenuti o con quello dal quale le informazioni sono caricate sul *server* stesso. Entrambe le proposte non consentivano di risolvere la diatriba: nel luogo in cui è situato il *server* non si crea la eventuale notizia dannosa né è posta in essere alcuna attività che incida nella realizzazione di un danno concreto¹⁰; nel secondo caso, il luogo di *upload* delle informazioni può non essere sempre lo stesso (un sito può essere aggiornato da un terminale collegato ad *Internet* in qualsiasi zona del mondo). Sembra, comunque, maggiormente rispondente alla realtà del *web* indicare il luogo nel quale effettivamente si svolge l'attività di produzione dei contenuti. C'è chi¹¹ tenta di aggirare il problema richiamando una norma, l'art. 30 della Legge 223/1990, che assume quale *forum commissi delicti*, in caso di diffamazione commessa attraverso il mezzo radiotelevisivo, il domicilio della persona offesa: a ben vedere questa soluzione, se risolve il problema in via di principio, rende assolutamente inutile l'indicazione del “luogo della pubblicazione” sul prodotto editoriale.

Problemi presenta anche la necessaria indicazione del nome e del domicilio dello stampatore: naturalmente un prodotto editoriale telematico è tale se diffuso attraverso la Rete e non attraverso un supporto cartaceo stampato. Più opportuno sarebbe stato prevedere l'indicazione del *Provider*, cioè dell'azienda che concede l'accesso alla rete nonché lo spazio nel proprio *server* per la pubblicazione dei servizi realizzati dal fornitore di informazioni¹²; il soggetto che fornisce la tecnologia necessaria alla diffusione del prodotto in *Internet* potrebbe essere l'unico interlocutore in grado di consentire all'autorità giudiziaria un intervento sulle informazioni presenti sul *server*¹³.

c) L'incognita più importante proposta dalla Legge in commento era, però, la presunta indiscriminata applicabilità a tutti i siti *web* a carattere informativo¹⁴ dell'obbligo di registrazione presso gli appositi registri tenuti dai tribunali e nel Registro per gli Operatori di Comunicazione.

In realtà già il “Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro

10 Il *server* consente solamente la diffusione delle notizie per di più attraverso un comportamento passivo: conserva le informazioni e le rende disponibili a chi le voglia consultare. D'altronde non si è mai ipotizzato un eventuale concorso nel reato mediante “diffusione” né a carico, ad es. dello stampatore né del distributore di una eventuale rivista cartacea né dell'organo concessionario delle frequenze radiotelevisive, cioè coloro che forniscono i mezzi per la diffusione delle notizie tradizionali.

11 SCORZA, *L'informazione e l'editoria in Internet*, op. cit., 350.

12 In questo senso Trib. Cuneo, 23 giugno 1997.

13 SCORZA, *L'informazione e l'editoria in Internet*, op. cit., 350.

14 senza distinzione, ad esempio, tra un sito amatoriale, una delle innumerevoli *newsletter* tematiche accessibili in rete o la versione elettronica di un grande organo di informazione nazionale.

degli Operatori di Comunicazione»¹⁵ risolse parte del problema. Il Registro ha lo scopo di costituire una anagrafe italiana completa degli operatori della società dell'informazione ed è rivolto in generale alle imprese editrici e, per quanto a noi più interessa, ai soggetti «esercenti editoria elettronica e digitale», vale a dire «gli editori, ai quali si applica la medesima ripartizione prevista per i soggetti di cui alla precedente lettera d)¹⁶, che pubblicano con regolare periodicità una o più testate giornalistiche in formato elettronico e digitale»¹⁷. Tale obbligo non riguarda, quindi, tutti i titolari di siti *Internet*, ma solo quelli che utilizzano il *web* per svolgere un'attività editoriale a fini economici¹⁸. Inoltre viene meno il regime di alternatività proposto dall'art. 16¹⁹ della Legge 62/2001 – si era ipotizzato, infatti, che l'iscrizione al ROC potesse sostituire quella nei tribunali – visto che l'oggetto delle registrazioni è diverso: nel ROC le imprese editrici ed i diversi soggetti che a vario titolo operano nel settore, nei Registri presso i tribunali le testate editoriali.

Analoga soluzione ha trovato, nel tempo, l'obbligo di iscrizione delle testate telematiche nel Registro della stampa presso i tribunali. Qualche attento osservatore²⁰ affermò che gli obblighi in esame riguardavano soltanto coloro che, responsabili di siti *Internet*, avessero inteso beneficiare delle provvidenze di cui, in effetti, tratta la legge 62/2001²¹. Tale soluzione fu “istituzionalizzata” per la prima volta dalla Legge 39/2001 all'articolo 31²². Il Decreto Legislativo 9 aprile 2003 n. 70²³ ha recepito letteralmente tali indicazioni nell'art. 7, punto 3: «La

15 Approvato con Delibera dell'AGCOM n. 236/01/CONS, pubblicata in *G.U.* del 30 giugno 2001 n. 156. Sul Registro cfr. CHIMIANTI, *Lineamenti del nuovo Diritto d'autore*, Milano, 2002, 360-361.

16 «... d) imprese editrici di giornali quotidiani, periodici o riviste: 1) i soggetti editori di cui all'articolo 1, comma 1, e quelli equiparati di cui all'articolo 18, comma 1, della legge 5 agosto 1981, n. 416, che pubblicano più di dodici numeri l'anno; 2) gli altri soggetti editori che comunque pubblicano una o più testate giornalistiche diffuse al pubblico con regolare periodicità per cui è previsto il conseguimento di ricavi da attività editoriale»

17 Art. 2 (soggetti obbligati) del Regolamento.

18 Ancora SCORZA, *L'informazione e l'editoria in Internet*, op. cit., 352; CAMMARATA, *Nel ROC solo gli editori che prevedono “ricavi”*, in *Interlex*, luglio 2001 (www.interlex.it).

19 Art. 16 (*Semplificazioni*): «1. I soggetti tenuti all'iscrizione al registro degli operatori di comunicazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera a), numero 5), della legge 31 luglio 1997, n. 249, sono esentati dall'osservanza degli obblighi previsti dall'articolo 5 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. L'iscrizione è condizione per l'inizio delle pubblicazioni».

20 Così ZENO-ZENCOVICH, *La legge sui prodotti editoriali e le comunicazioni in Internet*, in *Dir. inf.*, 2001, 167; ancor prima dell'approvazione nella legge 62/2001 (ID, *La pretesa estensione alla telematica del regime della stampa*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1998, 2 ss.) lo stesso Autore criticava l'equiparazione assoluta dei due mezzi di espressione ed il maldestro tentativo di estendere alle comunicazioni telematiche la vetusta disciplina sulla stampa. Questa interpretazione è stata apertamente criticata ad es. da MINOTTI, *Internet e stampa, le decisioni dei giudici*, su *InterLex* (aprile 2002, all'indirizzo www.interlex.it).

21 Capo II e III della Legge: «Interventi per lo sviluppo del settore editoriale»; sul punto, esaurientemente, PALUMBO, *Le nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e le modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416 ai sensi della L. n. 62/2001*, in *Diritto&Diritti*, maggio 2001, www.diritto.it.

22 Legge delega per l'attuazione degli obblighi comunitari 2001.

23 «Attuazione della Direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della

registrazione della testata editoriale telematica è obbligatoria esclusivamente per le attività per le quali i prestatori del servizio intendano avvalersi delle provvidenze previste dalla legge 7 marzo 2001, n. 62».

Già il lessico utilizzato dal legislatore – “prodotto editoriale” – richiama alla mente un’attività commerciale o imprenditoriale. Anche in questo caso è il buon senso a dover indirizzare il professionista del *web*: *Internet* è per sua natura veicolo di informazioni ma non tutto ciò che è pubblicato sulla rete è qualificabile come attività di informazione “giornalistica”²⁴. La norma si rivolge alle testate editoriali²⁵ e rende non più obbligatoria la registrazione, se non ai fini specificati. La soluzione ha una sua coerenza: un’attività imprenditoriale – quindi economica – che offra un servizio di informazione deve avere un regime diverso rispetto ad un singolo che pubblichi un sito informativo per spirito di liberalità e senza voler costituire un organo di informazione²⁶.

Qualche commentatore²⁷ è ancora fortemente critico nei confronti di questa interpretazione in base alla considerazione che il legislatore, nonostante l’equiparazione delle testate telematiche a quelle cartacee, abbia inteso introdurre un regime diverso per le prime, sollevandole dall’obbligo di registrazione o, ancor meglio, trasformando detto obbligo in un semplice onere cui adempiere qualora i relativi editori fossero interessati ad accedere alle provvidenze previste dalla legge per l’editoria, determinando un «un doppio binario normativo a seconda che le informazioni siano diffuse attraverso l’inchiostro o piuttosto in *bit*». Nonostante la condivisibilità di tale conclusione, la soluzione cui giunge il Decreto 70/2003 denota, una volta tanto, buon senso e lungimiranza del Legislatore che, resosi conto della impossibilità di applicare la Legge 61/2001 così come era stata approvata, corregge i propri errori sottolineando la diversa natura dell’informazione tradizionale e di quella veicolata attraverso *Internet*.

CRISTIAN ERCOLANO

Società dell’informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico»; in proposito COMANDÈ, *E-commerce: un passo verso regole certe ma sui doveri del Provider ancora ombre*, in *Guida al Diritto*, n. 16, aprile 2003, 10 ss.

24 Così, in via di principio, SCORZA, *L’informazione e l’editoria in Internet*, op. cit., 348; ZICCARDI, *La diffamazione a mezzo Internet*, in *Diritto e Pratica delle società*, 2001, numero monografico.

25 Abbiamo già specificato che la registrazione nel Registro pubblico degli operatori (ROC) è riservata agli imprenditori (editori-operatori della comunicazione), e quindi vi si iscrivono le imprese editoriali, non le testate.

26 Così ad es. MONTI, *Editoria: è il prodotto che fa la differenza* e M. C., *Siti amatoriali esenti dall’iscrizione?*, pubblicati nell’aprile 2001 su *InterLex* (), nonché PALUMBO, *Le nuove norme sull’editoria e sui prodotti editoriali e le modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416 ai sensi della L. n. 62/2001*, op. cit.

27 SCORZA, “*Testata editoriale telematica*”: *le sviste del legislatore*, pubblicato nel maggio 2003 su *InterLex* (www.interlex.it), che giudica l’articolo. 7, terzo comma, D. Lgs. 70/2003 non condivisibile nella sostanza e giuridicamente scorretto nella sua formulazione; similmente, sulla stessa *Rivista* CAMMARATA, *Editoria, un confuso groviglio normativo* (novembre 2001); cfr. anche IASELLI, *La Legge comunitaria 2001 interviene in tema di registrazione di testate editoriali telematiche*, su www.studiocelentano.it.