

VINCENZO ZENO-ZENCOVICH

I « PRODOTTI EDITORIALI » ELETTRONICI NELLA L. 7 MARZO 2001 N. 62 E IL PRETESO OBBLIGO DI REGISTRAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Contesto e obiettivi della L. 62/2001. — 3. La nozione di « prodotto editoriale ». — 4. « Prodotti editoriali » e circolazione di informazioni in rete. — 5. Gli obblighi di cui all'art. 2 L. 47/1948. — 6. Gli obblighi di cui all'art. 5 L. 47/1948. — 7. La L. 62/2001 e la libertà del commercio elettronico. — 8. Conclusioni.

1. PREMESSA.

La legge 7 marzo 2001 n. 62, entrata in vigore il 6 aprile dello stesso anno è intitolata a « Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416 »¹.

L'art. 1 della legge, sotto la rubrica « Definizione e disciplina del prodotto editoriale » al primo comma recita

« Per “prodotto editoriale”, ai fini della presente legge, si intende il prodotto 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 »

Il terzo comma, inoltre, recita

« Al prodotto editoriale si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. Il prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto, è sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall'art. 5 della medesima legge n. 47 del 1948 ».

Poiché successivamente all'entrata in vigore della legge è stata ampiamente diffusa la notizia secondo cui essa imporrebbe a chiunque diffonda informazioni al pubblico attraverso la rete Internet di registrare una « testata » munendosi di un direttore responsabile iscritto all'albo dei giornalisti², il presente articolo è

¹ Il testo è pubblicato *infra* a p. 354. *strate le testate on-line*, in *Il Sole 24-Ore*,

² V. per tutti F. ABRUZZO, *Vanno regi-* 1° maggio 2001.

svolto ad analizzare la effettiva portata della legge con riguardo all'attività di comunicazione telematica.

Anticipando le conclusioni si può dire che l'allarme è del tutto infondato e che, almeno al momento, il mondo di Internet è solo marginalmente toccato dalla L. 62/2001.

2. CONTESTO E OBIETTIVI DELLA L. 62/2001.

La legge 7 marzo 2001 n. 62 è una tipica legge elettorale: approvata il giorno prima dello scioglimento delle Camere alla scadenza della XIII Legislatura, essa prevede la distribuzione nel triennio 2001 - 2003 di circa 180 miliardi di lire al settore dell'editoria e di chi vi lavora.

Dei suoi ventuno articoli, tutti, tranne i primi due, riguardano direttamente o indirettamente meccanismi di erogazione di provvidenze o agevolazioni pubbliche.

Non si tratta, a dire il vero, di un intervento isolato. Esso costituisce, come esplicitato nella sua titolazione, modifica alla L. 416/81 che sistematizza il finanziamento pubblico all'editoria e si inserisce in una politica vecchia ormai di settanta anni che unisce l'Italia fascista, quella statalista postbellica e quella « europea » dell'ultimo decennio³.

La stampa prima, la radiotelevisione poi, l'« editoria elettronica » oggi devono ricevere contributi ed agevolazioni statali. In tale politica difetta qualsivoglia analisi di una possibile « market failure » che giustifichi tale intervento. D'altronde se lo si facesse ci si avvedrebbe facilmente che sono proprio tali sussidi ad aver « drogato » il mercato scacciando da esso lo spirito della concorrenza ed introducendo un ormai atavico riflesso di sudditanza nei confronti della mano pubblica.

Né pare realistico, per contrastare tali ormai inveterate elargizioni, invocare l'art. 92 del Trattato di Roma che fa divieto agli aiuti di Stato, in quanto è prevedibile che possano essere opposti per un verso la ininfluenza ai fini del mercato comunitario, per altro verso l'ipocrita difesa della cultura nazionale.

Ancora si può dire che da quando lo Stato moderno si è progressivamente ingerito nell'attività economica dei privati, andando ben oltre il semplice prelievo fiscale, esso ha solitamente barattato il controllo pubblico con finanziamenti, sgravi e discipline protezionistiche, creando un rapporto di complicità fra regolatori e regolati.

³ Per una dettagliata analisi del fenomeno quasi fino ai giorni nostri R. LUPO - S. TROILO, *Mezzo secolo di stampa assisti-*

ta. Rapporto sulle forme di sostegno dello Stato all'editoria (1935-1987), in questa *Rivista*, 1988, 517 e 895, e 1989, 219.

Con riguardo alla stampa e all'editoria va osservato che il legislatore è rimasto totalmente sordo e cieco di fronte all'evidenza che le provvidenze non hanno realizzato alcuno scopo utile: il rapporto popolazione / lettori (di quotidiani e di libri) è fra i più bassi d'Europa e si potrebbe quasi stabilire una correlazione fra aumento dell'intervento e diminuzione dei lettori. I beneficiari delle elargizioni, dirette e indirette, peraltro non solo le imprese editoriali ma anche chi vi lavora ed in particolare la categoria dei giornalisti. La L. 416/81 è disseminata di disposizioni di favore che hanno attribuito sempre di più ad essa i connotati di una corporazione, titolare di privilegi e protezioni. Non stupisce, dunque che anche L. 62/2001 ne contenga.

3. LA NOZIONE DI « PRODOTTO EDITORIALE ».

Fatte tali premesse si comprende come la definizione di « prodotto editoriale » contenuta nel 1° comma dell'art. 1 della legge abbia l'esclusivo scopo di individuare i soggetti beneficiari delle elargizioni.

Tale limitazione risulta palesata dall'esclusione dalla definizione dei « prodotti discografici o cinematografici », questi ultimi a loro volta destinatari di altre provvidenze. Com'è intuibile il « prodotto editoriale » non esiste *in rerum natura* ed è la disciplina legislativa ad attribuire tale qualificazione ai beni dalla stessa individuati sulla base di criteri altamente discrezionali.

Non è inutile rilevare — ai fini del presente scritto — che è dubbio che un altro legislatore, in un altro Paese, fornisca la medesima definizione. Il che, con riguardo ad opere destinate a circolare sulla rete, evidenzia la modestia degli orizzonti geografici della L. 62/2001 in relazione al fenomeno che si proporrebbe di regolamentare.

D'altra parte la nozione di « prodotto... destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo » è talmente generico da offrire spazio alle più svariate e fantasiose interpretazioni: i tabelloni pubblicitari, quelli elettronici, l'involucro o l'etichetta di un diverso prodotto, un « numero verde », il cartello stradale e chi più ne ha ne metta.

Quel che il legislatore non ha considerato è che la società contemporanea vive immersa in un flusso di informazioni dirette al pubblico e che il tentativo di qualificare tutto ciò come « prodotto editoriale » è velleitario se non risibile; ancor più ove si considerino la incertezza e le ambiguità del termine « informazione » che genera una vasta area grigia di incerta classificazione (schematicamente fra « news » e « fiction » vi è una varietà di sfumature che danno vita ad una molteplicità di « prodotti »)⁴.

⁴ Sia consentito il rinvio alla voce *Dig. IV*, disc. priv., sez. civ., vol IX, « *Informazione (profili civilistici)* », in UTET 1993, p. 420.

In realtà l'informazione si articola ed è la materia prima di « prodotti » secondo il classico teorema di McLuhan (« *The medium is the message* »), dando vita ad imprese e specializzazioni professionali essenzialmente a partire dal mezzo: i prodotti cartacei si differenziano in relazione al supporto (quotidiano, rotocalco, libro ecc.), quelli radiofonici e televisivi in relazione alla dimensione temporale, quelli elettronici alle modalità di fruizione (c.d., on-line).

Vi sono sicuramente dei prodotti informativi che mescolano i generi (tipicamente le opere multimediali), ma solitamente attorno a ciascun mezzo si organizza una industria con proprie specifiche caratteristiche che si presentano con sistematicità e servono a distinguere l'una dall'altra.

Ed è con riguardo a ciascun mezzo, le sue dimensioni economiche, il suo mercato, i suoi fruitori, i fattori della produzione (lavoro, capitale, strutture e beni) che ha un senso valutare la opportunità o la necessità di un intervento pubblico.

Queste osservazioni servono ad evidenziare viepiù la settorialità e la portata limitata della definizione di « prodotto editoriale », vaga, imprecisa e quindi funzionale esclusivamente all'operatività della L. 62/2001. E conseguentemente ad escludere che da una disciplina speciale si possano trarre indicazioni di sistema.

4. « PRODOTTI EDITORIALI » E CIRCOLAZIONE DI INFORMAZIONI IN RETE.

Le reti di telecomunicazioni veicolano essenzialmente informazioni: vi sono certo conversazioni private o messaggi musicali o immagini di puro *entertainment*, ma nella maggioranza dei casi sulle reti viaggiano informazioni, in forma vocale o racchiusi in dati ovvero in immagini.

Il fenomeno di maggiore rilievo di questi ultimi anni, Internet, è costituito non solo dalla comunicazione istantanea, scritta, a grandissima distanza (la posta elettronica) ma soprattutto dall'accesso ad un numero sterminato di basi di dati che contengono informazioni.

E questo non solo nel caso in cui l'oggetto della base di dati sia essenzialmente l'informazione, ma anche quando non lo sia: un sito musicale presuppone un catalogo nel quale per forza sono inseriti i nomi degli autori e dei brani e quant'altro è necessario per individuare e fruire di tali brani.

Internet è oggi la principale e prima fonte di informazione per centinaia di milioni di persone. Come dice la Corte Federale della Pennsylvania nella sua antesignana decisione *ACLU v. Reno*, « in quanto è la forma di comunicazione di massa più partecipativa

che sia stata finora realizzata, Internet merita la più intensa protezione da ingerenze governative»⁵.

Internet, dunque, visto dal buco della serratura della L. 62/2001 è un gigantesco contenitore/veicolatore di «prodotti editoriali» secondo la definizione data dall'art. 1 della legge. E poiché le basi accedibili attraverso Internet lo sono anche dall'Italia, anch'esse sarebbero soggette alla L. 62/2001. La ipotesi non è per nulla fantasiosa: già è accaduto che in taluni stati degli USA sostenessero tale conclusione al fine di attribuire alle proprie Corti la giurisdizione su attività svolte nella rete. E, recentemente, la nostra Corte di Cassazione ha, con riguardo ad una fattispecie di diffamazione, enunciato un principio assimilabile⁶. Quest'ultima decisione è peraltro particolarmente significativa ai fini delle previsioni di cui al terzo comma dell'art. 1 L. 62/2001 perché resa in un contesto penalistico che prevedibilmente verrebbe invocato nell'ipotesi in cui si sostenesse la violazione dello stesso terzo comma.

Ma è il principio dell'interpretazione conservativa (oltre al senso del ridicolo) a portarci a scartare tale globalizzante e elefantica lettura. Tuttavia il buon senso non ci porta molto lontani nel comprendere chi siano i destinatari della norma: il citato terzo comma è impersonale («Al prodotto editoriale si applicano »).

Si rivolge forse ai cittadini italiani? Ma se uno di questi «apre» un sito all'estero cosa succede? Non è neanche il caso di sottolineare che nella rete il concetto di «estero» è estremamente vago, essendo in larga misura irrilevanti il dominio primario utilizzato (.com piuttosto che .it oppure .uk) o il luogo ove si trovano fisicamente alcune apparecchiature informatiche.

Se poi si sostenesse che i destinatari sono imprese di «nazionalità» italiana (e cioè iscritte al registro delle imprese in Italia) emergerebbe una immediata discriminazione fra queste ultime e tutte le altre, in particolare se stabilite in un altro Paese della Comunità Europea.

Sul punto si tornerà più avanti; queste prime notazioni servono solo ad evidenziare che se il legislatore pensava di introdurre — quasi di soppiatto — una legislazione su Internet, la sua ambiguità gli si ritorce contro giacché la novità del sistema non può essere abbracciata da un generico riferimento a «ogni mezzo, anche elettronico».

Vi è poi un elemento fattuale di enorme rilievo che porta a distinguere nettamente ed inevitabilmente il prodotto informativo telematico da quelli cartacei o radiotelevisivi. Mentre questi ultimi

⁵ Corte Federale del Distretto Orientale della Pennsylvania 11 giugno 1996, *ACLU v. Reno*, in questa *Rivista* 1996, 604 (la citazione è dell'*opinion* del giudice Dazlett).

⁶ Cass. 17 novembre 2000, *PM Genova*, in questa *Rivista*, 2001, 21.

sono compressi da fattori fisici (il numero di pagine per i giornali, il tempo per la radio e la tv) la informazione telematica non conosce queste limitazioni. In una banca dati è possibile inserire una quantità pressoché illimitata di dati, che sono reperibili ed estraibili senza costrizioni temporali.

Così mentre il prodotto editoriale cartaceo è isolabile (*quel libro, quel numero del giornale*) sulla base di quel che c'è fra la prima e l'ultima pagina; e per quello radiotelevisivo fra l'inizio e la fine di quella rubrica, di quel programma; per le informazioni on-line il « prodotto » o è l'intera banca dati, che si aggiorna e si accresce giorno per giorno, oppure è la singola notizia.

Ciò comporta modalità per un verso assai diverse di fruizione (l'utente accede alla banca dati e ricerca alcune notizie attraverso un programma generalmente basato su parole testuali o parole chiave), per altro verso particolari processi di compilazione del « prodotto » che può allargarsi non solo col passare del tempo ma anche con l'acquisizione di banche dati già esistenti o relativa a vicende del passato.

Queste caratteristiche richiedono una riconsiderazione delle regole giuridiche applicabili; di certo non paiono trasponibili *sic et simpliciter* disposizioni concepite per « prodotti » diversi e caratterizzati da una unitarietà fisica o temporale.

Si conferma quindi il giudizio di vaghezza ed imprecisione della nozione di « prodotto editoriale ».

5. GLI OBBLIGHI DI CUI ALL'ART. 2 L. 47/1948.

Il terzo comma dell'art. 1 L. 62/2001 stabilisce che al « prodotto editoriale » si applicano le disposizioni dell'art. 2 della L. 8 febbraio 1948, n. 47 (legge sulla stampa). Giova ricordare che tale legge, elaborata, discussa ed approvata dall'Assemblea costituente, nasce per regolamentare la stampa, di cui l'art. 1 fornisce una non equivoca definizione: « *Sono considerate stampe o stampati, ai fini di questa legge, tutte le riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici, in qualsiasi modo destinate alla pubblicazione* »⁷.

Vediamo il contenuto dell'art. 2 : « *Ogni stampato deve indicare il luogo e l'anno della pubblicazione, nonché il nome ed il domicilio dello stampatore e, se esiste, dell'editore. I giornali, le pubblicazioni delle agenzie di informazione e i periodici di qualsiasi altro genere devono recare la indicazione:*

del luogo e della data della pubblicazione;

⁷ Sul punto specifico sia consentito rinviare a *La pretesa estensione alla tele-*

matica del regime della stampa: note critiche, in questa Rivista. 1998, 15.

*del nome e del domicilio dello stampatore;
del nome del proprietario e del direttore o vice direttore responsabile.*

All'identità delle indicazioni, obbligatorie e non obbligatorie, che contrassegnano gli stampati, deve corrispondere identità di contenuto in tutti gli esemplari».

Per i «prodotti editoriali» a stampa la disposizione in esame è in larga misura superflua, a meno che non si voglia sostenere che le previsioni relative ai periodici sono estese ad ogni «prodotto editoriale», il che sarebbe irrazionale giacché ad essi si applica la L. 47/1948. Per quelli radiotelevisivi c'è da chiedersi se tali indicazioni debbano essere ripetute per ogni singolo «prodotto» (trasmissione) ovvero *una tantum* (ma quando? Una volta al giorno?). A parte l'inapplicabilità delle indicazioni relative a inesistenti stampatori e a luoghi di stampa si coglie una interferenza con la normativa già esistente che prevede ben più ampi obblighi di pubblicità (in particolare attraverso l'iscrizione al registro delle emittenti radiotelevisive) di quelli richiamati dall'art. 1 comma 3 L. 62/2001. Si osservi che l'art. 10 della L. 6 agosto 1990, n. 223 sulla disciplina del servizio radiotelevisivo pubblico e privato dispone già che ai telegiornali e ai giornali radio si applichino gli art. 5 e 6 della L. 47/1948, ma non l'art. 2. Non è dato comprendere come le diverse disposizioni dovranno coordinarsi.

Quanto a quelli «elettronici» non si vedono difficoltà per quanto riguarda i prodotti su supporto fisico (tipicamente i CD-ROM) sui quali (o sull'allegato opuscolo dei quali) già abitualmente sono riportati i dati richiesti.

Per quanto attiene invece ai «prodotti» telematici ritorna il dubbio se ci si riferisca al «sito», alle banche di dati rese disponibili da tale sito, alle singole notizie ivi contenute. In ogni caso non vi è possibilità di indicare luogo e anno di un inesistente pubblicazione e il nome ed il domicilio dell'altrettanto inesistente stampatore. Quanto alle previsioni sui periodici se ne tratterà diffusamente nel prossimo paragrafo. Peraltro, anche qui si constata una interferenza normativa di rilievo: la direttiva 31/2000 sul commercio elettronico prevede (art. 5) che il prestatore di un servizio della società dell'informazione debba obbligatoriamente fornire le seguenti informazioni:

«1. Oltre agli altri obblighi di informazione previsti dal diritto comunitario, gli Stati membri provvedono affinché il prestatore renda facilmente accessibili in modo diretto e permanente ai destinatari del servizio e alle competenti autorità almeno le seguenti informazioni:

- a) il nome del prestatore;
- b) l'indirizzo geografico dove il prestatore è stabilito;
- c) gli estremi che permettono di contattare rapidamente il prestatore e di comunicare direttamente ed efficacemente con lui, compreso l'indirizzo di posta elettronica;

d) qualora il prestatore sia iscritto in un registro del commercio o analogo pubblico registro, il registro presso il quale è iscritto ed il relativo numero di immatricolazione o mezzo equivalente di identificazione contemplato nel detto registro;

e) qualora un'attività sia soggetta ad autorizzazione, gli estremi della competente autorità di controllo;

f) per quanto riguarda le professioni regolamentate:

— l'ordine professionale o istituzione analoga, presso cui il fornitore sia iscritto;

— il titolo professionale e lo Stato membro in cui è stato rilasciato;

— un riferimento alle norme professionali vigenti nello Stato membro di stabilimento nonché le modalità di accesso alle medesime;

g) se il prestatore esercita un'attività soggetta ad IVA, il numero di identificazione di cui all'art. 22, paragrafo 1, della direttiva 77/388/CEE del Consiglio del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme;

2. Oltre agli altri obblighi di informazione posti dal diritto comunitario, gli Stati membri provvedono affinché, ogniqualvolta i servizi della società dell'informazione facciano riferimento ai prezzi, questi siano indicati in modo chiaro ed inequivocabile, e sia segnalato in particolare se comprendano le imposte e i costi di consegna ».

A tali obblighi generali si aggiungano quelli specifici previsti dall'art. 6 e dall'art. 10 in caso di comunicazioni commerciali e di contratti conclusi per via elettronica.

Tale direttiva dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 17 gennaio 2002. Resta dunque un breve lasso di tempo; dopo questo termine la ben più completa disciplina comunitaria si imporrà, abbandonando all'oblio la previsione del legislatore nazionale la quale forse potrebbe solo sopravvivere con riguardo a « prodotti editoriali » in forma elettronica non qualificabili come « servizi della società dell'informazione ».

Il richiamo all'art. 2 L. 47/1948 appare dunque, nel complesso, privo di effetti di un qualche rilievo in parte perché iterativo di obblighi già esistenti, in parte perché superato da disposizioni comunitarie.

6. GLI OBBLIGHI DI CUI ALL'ART. 5 L. 47/1948.

L'art. 5 della L. 47/1948, richiamato dal terzo comma dell'art. 1 L. 62/2001, stabilisce che: « Nessun giornale o periodico può essere pubblicato se non sia stato registrato presso la cancelleria del tribunale, nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effe-

tuarsì. Per la registrazione occorre che siano depositati nella cancelleria:

1) *una dichiarazione, con le firme autenticate del proprietario e del direttore o vicedirettore 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 o 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;*

4) *copia dell'atto di costituzione o dello statuto, se proprietario è una persona giuridica.*

Il presidente del tribunale o un giudice da lui delegato, verificata la regolarità dei documenti presentati, ordina entro quindici giorni l'iscrizione del giornale o periodico in apposito registro tenuto dalla cancelleria.

Il registro è pubblico ».

Si tratta del richiamo che ha destato maggiori dubbi e preoccupazioni. Le ragioni sono evidenti: a seguire una certa interpretazione, chi diffonde notizie on-line dovrebbe soggiacere alle vessatorie e costose procedure di registrazione, trovare un direttore responsabile iscritto all'ordine dei giornalisti, mettere in conto la prevedibile richiesta di applicazione del CCNL giornalistico a coloro che lavorano alla redazione delle notizie.

E tutto ciò sotto la minaccia — in caso di inottemperanza — dell'applicazione di sanzioni penali.

La costruzione, è peraltro, priva di fondamento e se per ipotesi ne avesse qualcuno sarebbe in insanabile contrasto, come si vedrà nel paragrafo successivo, con i precisi e cogenti dettami comunitari.

a) In primo luogo va richiamato l'art. 16 della L. 62/2001 secondo cui « *I soggetti tenuti all'iscrizione al registro degli operatori di comunicazione, ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. a), numero 5), della legge 31 luglio 1997, n. 249, sono esentati dall'osservanza degli obblighi previsti dall'art. 5 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. L'iscrizione è condizione per l'inizio delle pubblicazioni* ».

I soggetti tenuti all'iscrizione nel registro sono:

— i titolari di concessioni o di autorizzazioni di telecomunicazioni;

— le concessionarie di pubblicità radiotelevisiva o su quotidiani e periodici;

— le imprese di produzione e distribuzione dei programmi radiofonici e televisivi;

— le imprese editrici di quotidiani, periodici, riviste;

— le agenzie di stampa di carattere nazionale

e, infine, relevantissimo ai nostri fini

— le imprese fornitrici di servizi telematici e di telecomunicazioni, ivi comprese l'editoria elettronica e digitale.

In sintesi la L. 62/2001 all'art. 1, terzo comma, ha posto un obbligo generalizzato a carico del « prodotto editoriale » e all'art. 16 ha sostanzialmente annichilito il contenuto di tale obbligo. Si potrebbe anzi sostenere che l'art. 16 della L. 62/2001 incide profondamente sull'art. 5 della L. 47/1948, eliminando l'obbligo per i soggetti sopra indicati, fra cui vi sono in primo luogo le agenzie di stampa, dalla necessità di iscriversi al registro della stampa.

Il che non appare interpretazione azzardata ove si consideri che l'art. 15 cade sotto il Capo IV della L. 62/2001 intitolato alla « semplificazione amministrativa »; e si comprende bene che il legislatore possa aver voluto liberare i soggetti, già contemplati dalla L. 249/97, dalla duplicazione di taluni obblighi.

In sintesi, poiché i soggetti che operano sulla rete Internet sono titolari di autorizzazioni ovvero imprese fornitrici di servizi telematici, tenute all'iscrizione nel registro aperto presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'assolvimento di tale onere comporta l'esenzione — senza qualsiasi altra indagine — dagli obblighi di iscrizione nel registro della stampa.

Tutto risolto, dunque? Nient'affatto, perché il registro previsto dalla L. 249/97 non risulta ancora costituito ed operativo. Con delibera 290/99 del 10 novembre 1999 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni aveva costituito un gruppo di lavoro per la realizzazione del registro degli operatori di comunicazione, assegnando per la conclusione dei lavori il termine del 31 dicembre 2000. A tutt'oggi, tuttavia non costa che i risultati del gruppo di lavoro siano stati recepiti ed approvati dagli organi dell'Autorità⁸. Sicché in conclusione la L. 62/2001 con l'art. 1 impone un'obbligo, con l'art. 16 lo esclude, e poi di fatto lo reintroduce, fintanto che il registro non sia operativo.

b) Oltre a tale argomento testuale, ve ne sono altri desumibili dall'esegesi della L. 62/2001 e dalla normativa che la circonda, che militano contro l'interpretazione che si è rappresentata in apertura di questo scritto.

L'obbligo di registrazione è infatti imposto al « prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto ». Si tratta dunque di capire se — a prescindere dal disposto del-

⁸ Mentre questo articolo era in corso di stampa il Consiglio dell'Autorità in data 30 maggio 2001 ha approvato il « Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del

registro degli operatori di comunicazione » che, a prima vista, sembrerebbe, all'art. 17, aver risolto i problemi dei prestatori di servizi via Internet.

l'art. 16 — l'attività di informazione telematica sia suscettibile di ricadere nella previsione di legge.

i) È sicuramente possibile che un « giornale telematico » venga predisposto con le modalità e la periodicità propria di un prodotto cartaceo. Ciò può verificarsi quando l'editore del periodico a stampa lo renda disponibile — *sic et simpliciter* — on-line. In tal caso, peraltro, come si è detto, il soggetto avrebbe già adempiuto agli obblighi di cui all'art. 5 L. 47/1948.

In genere, tuttavia, è improbabile che l'informazione on-line segua una « periodicità regolare ». Le notizie possono essere aggiornate quando ve ne sono, a seconda dell'urgenza e della disponibilità di tempo.

D'altra parte, come s'è detto, la banca dati non viene fruita per segmenti cronologici (il quotidiano con una certa data, il programma andato in onda un certo giorno) ma nella sua intierezza, ricercando al suo interno quel che interessa. Non vi è una banca dati con una certa data, ma una banca dati aggiornata ad una certa data, oppure aggiornata minuto per minuto, secondo per secondo (si pensi a quelle sulle quotazioni nelle borse valori).

ii) Quanto al secondo requisito, quello della « testata », si deve rilevare che il termine si presta a notevoli ambiguità⁹: la L. 22 aprile 1941, n. 633, all'art. 100, quarto comma, parla di « titolo del giornale, delle riviste o di altre pubblicazioni periodiche »; la legge sulla stampa, all'art. 5, secondo comma, n. 1, parla di « titolo... della pubblicazione ». Il termine « testata » come sinonimo di titolo della pubblicazione viene utilizzato dal legislatore, ampiamente, nella L. 416/81 senza tuttavia fornirne una definizione espressa. Da un complesso di disposizioni, ed in particolare dall'art. 11, terzo comma, sul « Registro nazionale della stampa » emerge una sostanziale correlazione con l'art. 5 legge sulla stampa. Ci si riferisce dunque ad un prodotto cartaceo, e la « testata » è null'altro che il titolo con il quale tale prodotto compare e che è stato denunciato al registro della stampa. Tale interpretazione appare confermata dalla disciplina in materia radiotelevisiva: a parte gli espressi obblighi introdotti prima dall'art. 7 della L. 14 aprile 1975, n. 103 e confermati poi dall'art. 10 della L. 6 agosto 1990, n. 223 per i telegiornali ed i giornali radio, non vi è alcuna disposizione relativa a titoli di trasmissioni, anche informative; esse possono essere registrate, ma non vi è alcun obbligo in tal senso. In sintesi quel che si vuol dire è che il termine « testata »

⁹ V. ampiamente R. PENNISI, *Testata*, in *Enc. dir.*, Giuffrè 1999, p. 504 la cui voce inizia così: « Non è dato rinvenire nella legge una definizione di ciò che il legislatore intenda per "testata" ». Ovviamente è noto il dibattito sul valore giuridi-

co della « testata » e sulla natura (solo) amministrativa della registrazione. Quel che si osserva è che *prima* della registrazione viene tutelato qualcosa che è definito « titolo ». *Dopo* si ha invece il bene « testata ».

è rappresentativo non di un fatto, bensì di una qualificazione giuridica. E vi è « testata » solo se vi è iscrizione nel registro della stampa. Disporre — come fa l'art. 1, comma 3, della L. 62/2001 — che devono essere iscritte le testate, è un non senso perché inverte logicamente il processo: prima dell'iscrizione vi è un titolo, dopo l'iscrizione vi è una testata.

iii) La « testata » deve, inoltre, essere « elemento identificativo del prodotto ». Anche in questo caso la previsione difetta di chiarezza. Si potrebbe ipotizzare un servizio telematico esclusivamente dedicato all'attività di informazione e identificato con nome preciso. Ciò avverrà, e avviene già, con riguardo alle edizioni online di numerosi quotidiani. Per esse, tuttavia sono stati già adempiuti gli obblighi di registrazione, che dovranno eventualmente solo essere estesi alla nuova versione. Con riguardo invece agli altri siti, salvo sostenere che essi hanno un contenuto esclusivamente informativo, non sembrano ricorrere i requisiti richiesti dalla legge. Peraltro, e incidentalmente, è facile scorgere punti di frizione fra una ipotetica registrazione della testata telematica e la magmatica qualificazione giuridica del *domain name*.

7. LA L. 62/2001 E LA LIBERTÀ DEL COMMERCIO ELETTRONICO.

Per concludere vi è un ulteriore elemento che porta ad escludere l'interpretazione che da taluni viene proposta dall'art. 1 della L. 62/2001, e cioè la sua incompatibilità con il quadro normativo comunitario.

La Direttiva 31/2000 sul commercio elettronico si è posta un obiettivo esplicitato nei suoi « considerando » e cioè quello di favorire lo sviluppo dei « servizi della società dell'informazione ». Tale obiettivo è apparso essenziale per evitare che l'Europa rimanesse, nel settore, arretrata e sottosviluppata rispetto all'inarrestabile crescita di tali servizi negli Stati Uniti che, per la globalità della rete, possono essere facilmente accessibili e fruiti da utenti europei.

Non deve sfuggire un dato essenziale: la direttiva parla di « servizi della società dell'informazione ». Si tratta di una nozione amplissima che comprende « qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi ». Ciò deve far comprendere la pervasività della nozione di « informazione », soprattutto con riguardo alle tecnologie di telecomunicazioni.

In altre parole la Direttiva copre tutta l'area della comunicazione pubblica a distanza, con esclusione della radio-telediffusione, e di alcune tipologie residuali. Senz'altro comprende tutti i servizi Internet.

La Direttiva mira ad assicurare la diffusione dei servizi Internet in tutti i paesi della Comunità. L'art. 3 comma 2, stabilisce infatti che « Gli Stati membri non possono, per motivi che rientrano nell'am-

bito regolamentato, limitare la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione provenienti da un altro Stato membro».

Inoltre, e si tratta del secondo aspetto di grande rilievo, la Direttiva sopprime i limiti alla libertà di stabilimento statuendo, all'art. 4, che «gli Stati membri garantiscono che l'accesso all'attività di un prestatore di un servizio della società dell'informazione ed il suo esercizio non siano soggetti ad autorizzazione preventiva o ad altri requisiti di effetto equivalente».

Le eccezioni a tali principi concernono in generale le esigenze di tutela dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza o dei consumatori. Esse sono tuttavia ammesse con riguardo ad «un determinato servizio della società dell'informazione» lesivo delle esigenze enunciate o che costituisca «un rischio serio e grave di pregiudizio a tali obiettivi» (art. 3, quarto comma, lett. ii.).

Si aggiunge poi (lett. iii), ma si tratta di principio pacifico nel diritto comunitario, che le limitazioni devono essere proporzionate all'obiettivo perseguito.

Ora l'imposizione degli obblighi di cui all'art. 5 della L. 47/1948, ed in particolare quello di dotarsi di un direttore responsabile iscritto all'ordine dei giornalisti costituisce sicuramente un «requisito di effetto equivalente» ad una autorizzazione preventiva e contrasta comunque con il fondamentale principio comunitario della proporzionalità.

a) La previsione di un direttore responsabile e, a cascata, la prevedibile (giacché invocata a gran voce dall'ordine e dall'associazione sindacale dei giornalisti) estensione della qualifica di lavoro giornalistico all'attività informativa on-line ha per effetto pratico — ed a questo guarda la Comunità, spazzando via formalismi e veli giuridici — la restrizione dell'accesso al mercato di Internet ad una categoria di soggetti che hanno avuto una previa abilitazione dallo Stato (l'iscrizione all'Ordine dei giornalisti). La libertà di stabilimento è ostacolata, di fatto, sia che si chieda al gestore del sito di avere determinate qualifiche soggettive, sia che gli si imponga di munirsi di soggetti che tali qualifiche hanno.

b) Il richiamo dell'art. 5 legge stampa costituisce un obiettivo ostacolo alla libertà di prestazione dei servizi di società dell'informazione. In primo luogo si deve osservare che la ubiquità della diffusione via Internet pone seri problemi in ordine all'applicabilità dell'art. 1, terzo comma, L. 62/2001 agli operatori stranieri, i quali potrebbero temere una interpretazione estensiva nei loro riguardi per quanto concerne i servizi prestati ad utenti italiani. E questo sicuramente finirebbe per costituire una barriera alla libera fruizione dei servizi on-line. In secondo luogo va rimarcato che la norma introdotta costituirebbe una discriminazione in danno dalle imprese italiane le quali sarebbero costrette a soggiacere ad obblighi ulteriori per costituire servizi della società dell'informazione rispetto ad imprese di altri paesi comunitari.

Quel che non sembra proprio essere compreso dalla rozzezza protezionistica di talune interpretazioni è che la introduzione di rigi-

dità, ulteriori rispetto ad un mondo del lavoro già abbondantemente ingessato, soprattutto in settori a forte evoluzione tecnologica e sociale, comporta inevitabilmente, e con estrema facilità, l'emigrazione dall'Italia di ingenti capitali e l'impoverimento delle complessive esperienze professionali disponibili. Si tratta di una vicenda che ha piagato l'economia italiana per decenni: basti pensare ai devastanti effetti negativi sull'intera economia del medievale monopolio del lavoro portuale consegnato in mano a piccole corporazioni.

c) La pretesa di imposizione degli obblighi di cui all'art. 5 L. 47/1948 viene così autorevolmente giustificata: « Il compito primario di un direttore responsabile è quello di impedire che “siano commessi delitti con il mezzo della stampa” (art. 57 c.p.) ed è anche quello di far rispettare le norme deontologiche della professione giornalistica compreso il Codice di deontologia sulla privacy, che ha il rango di norma »¹⁰.

Al di là di ogni considerazione sul fatto se gli iscritti all'ordine dei giornalisti abbiano le competenze per impedire determinati reati e far rispettare principi deontologici (sul che sia lecito esprimere qualche dubbio), resta il fatto che la previsione è del tutto sproporzionata: in nessuno Stato membro, anzi, in nessun paese del mondo, l'attività di informazione on-line è soggetta ai requisiti che si vorrebbero imporre in Italia: può forse sostenersi che nel resto del mondo dilaga il crimine e difetti l'etica professionale? L'assunto non regge al vaglio della statistica giudiziaria sui reati commessi col mezzo della stampa e alla razionale applicazione del principio comunitario di proporzionalità.

8. CONCLUSIONI.

Si sono evidenziate diverse ragioni che smentiscono l'interpretazione che si cerca di dare alla L. 62/2001. In realtà, tutto si riduce ad una semplice constatazione esegetica palesata nella prima riga della L. 62/2001, la quale afferma: « Per “prodotto editoriale”, *ai fini della presente legge*, si intende... ».

I fini della L. 62/2001 sono quelli esplicitati in 19 dei suoi 21 articoli e cioè quelli di erogazioni di provvidenze e concessione di agevolazioni a favore di taluni soggetti.

Chi intende usufruire di tali provvidenze e agevolazioni dovrà conformarsi alle previsioni della L. 62/2001; se non vi è interessato potrà ignorarle¹¹.

¹⁰ Così F. ABRUZZO, *cit.* a nt. 2

¹¹ In tal senso il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con delega all'editoria, on. Chiti alla Camera dei Deputati nella seduta del 18 aprile 2001: « Dopo la

dichiarazione che mi accingo a fare a nome del Governo dinanzi alla Camera dei Deputati e dopo aver diramato comunicazioni e prese di posizione ufficiali della Presidenza del Consiglio, penso si riuscirà a di-

Si tratta dunque di norme non imperative ma di indirizzo, che impongono oneri e non obblighi.

Tale lettura appare confermata da uno speculare precedente legislativo contenuto nell'art. 153, terzo comma, della legge finanziaria per il 2001 (L. 23 dicembre 2000, n. 388) il quale impone un analogo onere agli organi di movimenti politici i quali vogliono attingere ai contributi statali.

Con la L. 62/2001 si sono volute estendere anche ad altre attività di informazione in generale i benefici già concessi all'informazione politica. Il fine proposto dal legislatore è assai poco commendevole (erogazioni in cambio di vincoli). Ma sarebbe sicuramente abnorme se si proponesse di limitare, senza contropartita alcuna e in contrasto con il resto del mondo, la libertà di diffondere informazioni sulla rete Internet.

re una parola chiara, ossia che questa è la legge in vigore, perché nessuno ha interesse ad approvare una legge con l'intenzione di disciplinare una materia diversa.

Colgo l'occasione per affermare formalmente in questa sede che la legge sull'editoria non impone alcun vincolo aggiuntivo e, specificatamente, alcun vincolo di iscrizione al registro dei comunicatori (previsto dalla cosiddetta legge Maccanico del 1997) per i siti Internet, neppure per quelli che fanno esclusivamente e professionalmente informazione. La legge prevede — è la prima volta che accade nel nostro paese — dei benefici concreti in termini di sostegni indiretti su progetti, non a pioggia, come per esempio il credito d'imposta e il credito agevolato, anche

per chi realizza prodotti editoriali multimediali. Così sancisce la legge, voluta dal Governo e dal Parlamento, che non ammette, né potrebbe farlo, interpretazioni divergenti da parte di chiacchieria rispetto a quella propria delle Camere che l'hanno approvata.

Come i colleghi sanno, il Parlamento nei prossimi mesi dovrà approvare regole minime per i siti Internet sulla base delle direttive emanate dall'Unione europea, che tutti i paesi dovranno recepire. Ma questa è un'altra materia: questa legge invece non affronta le questioni dei siti Internet e delle loro regole, dato che riguarda l'attività editoriale e i rapporti tra lo Stato e l'attività editoriale, stia essa sul mercato o riguardi il settore *no profit* ».