

ITALO MEREU

LA NORMATIVA RINNEGANTE NELLA STORIA DELLA LIBERTÀ DI STAMPA IN ITALIA DAL 1848 AI GIORNI NOSTRI

Per fissare alcuni dei caratteri della libertà di stampa — intesa secondo l'art. 21 della nostra Costituzione come « *il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione* » — bisogna partire dal principio che essa, in Italia, nell'effettività istituzionale, non è mai esistita altro che nella variante di libertà « vigilata », cioè controllata, vagliata, soppesata, autorizzata e concessa dal potere, sempre pronto ad intervenire per eliminarla e limitarla allorché — a suo insidicabile giudizio — si fosse dimostrata in contrasto con la linea programmatica di chi al momento governava. Da questo punto di vista tutte le leggi che esamineremo non sono che un'illustrazione specifica del principio che era stato chiaramente formulato nell'art. 9 del preambolo dello Statuto albertino, nel febbraio del 1848, e che come le tavole del Sinai, resterà come un faro di luce per il legislatore posteriore: « La stampa sarà libera, ma soggetta a leggi repressive ». Nella sua laconicità è la più perfetta enunciazione del criterio fondamentale che guiderà sempre il legislatore italiano; e si potrebbe portare ad esempio di come sia possibile — dal punto di vista ideologico —, negare un principio dicendo formalmente di accettarlo. Come in questo caso. Con la prima proposizione, infatti « la stampa sarà libera » si enuncia il principio della libertà di stampa, senza porre limiti, divieti e cautele. Con la seconda proposizione, avanzata con quel rinnegante « ma » si enuncia il principio opposto: « ma soggetta a leggi repressive » (dove anche la seconda ipotesi enunciata in alternativa, ha il valore di un principio generale). Ed è il concretarsi di quell'istituto che io ho chiamato di *normativa rinnegante*, mediante il quale, cioè, in uno stesso contesto normativo (come in questo caso), oppure in contesti diversi, il legislatore pone due principi fra loro opposti e confliggenti, lasciando a chi detiene il potere la possibilità di valersi dell'uno o dell'altro a seconda delle esigenze e delle opportunità politiche. È — in altre parole — l'arbitrio ridotto a fondamento giuridico e condensato in una

formula sfuggente a cui è impossibile opporre obiezioni di principio. È il *sic et non*, legalizzato e reso valido in ogni occasione. Si vanificano o si stemperano così i principi ideali di qualunque ordinamento, riducendo il tutto al mantenimento e al controllo del potere. Ma qui va subito detto che tale tecnica non è una scoperta o un'innovazione del legislatore piemontese, ma è un'intuizione giuridica risalente addirittura ai « *codici* » che nell'Europa medievale furono emanati dalla Chiesa cattolica con le *Decretales Gregori IX* del 1234, il *Liber Sextus* di Bonifacio VIII del 1298 e le *Clementinae* di Clemente V del 1317. Diceva il *Sextus* (reg. 23, *De regulis iuris*): « *Sine culpa, nisi subsit causa, non est ali quis puniendus* ». Con la prima proposizione (« *Sine culpa... non este alinquis punindus*»), si enunciava un principio di alta civiltà giuridica, cioè non è possibile punire una persona altro che sulla base della propria colpevolezza. Ed era un cardine che aveva il suo caposaldo e il suo fondamento nella dottrina del peccato, elaborata e discussa a lungo dai teologi (ma il curioso è che oggi ci si è dimenticati di ciò, tanto che le enciclopedie giuridiche non hanno la storia della colpevolezza, perché si scrive che è un concetto recente, scoperto dalla dottrina tedesca!). Ma con quel « *nisi* » rinnegante si enuncia il principio opposto: « *a meno che non ci sia una causa* ». E così con la parola *causa* — un termine che consente le più libere interpretazioni perché, *in alto pelago agitur*, come diceva il giurista Filippo Decio (1454-1535) — si enuncia il principio opposto e si rende possibile anche la punizione « oggettiva » o contro terzi che non sono responsabili in nulla del reato. Ed è una delle ragioni per cui, correttamente, Dino Del Mugello, chiamato dal Bonifacio a commentare le *Regulae iuris del Sextus*, a questo punto poteva dire che dove non c'è delitto, non è possibile imporre nessuna pena, a meno che non ci sia una causa ragionevole (*nisi causa rationabilis subest*). E così il legislatore pone la regola e l'eccezione alla regola (*et sic regulam penit et exceptionem a regula* ». Ecco su questa linea — della regola e dell'eccezione — sarà costruito tutto il diritto e la procedura penale del medioevo (almeno nell'Europa continentale); e sulla stessa linea verrà impostata, come vedremo, tutta la legislazione sulla stampa in Italia. Diceva l'*Editto sulla stampa* pubblicato il 26 marzo del 1848 (cioè a pochi giorni dall'emanazione dello Statuto albertino), nel preambolo ai 91 articoli che la libertà di stampa: « *è necessaria guarentigia delle istituzioni d'ogni ben ordinato governo rappresentativo, non meno che precipuo istromento d'ogni estesa comunicazione di utili pensieri* », ma poiché « *l'uso della libertà cessa di essere propizia allorché degenera in licenza... dopo aver dichiarato nello Statuto fondamentale che la stampa sarà libera ma soggetta a leggi rappresentative, ci siamo disposti a stabilire le regole colle quali si abbia da tenere nei nostri stati l'esercizio di quella libertà* ». L'editto — che dal punto di vista strutturale può essere considerato un modello disciplinare, in materia — può essere distinto in tre parti. La prima (artt. 1-9 e artt. 35-50) è dedicata all'aspetto amministrativo, con tutte le pratiche burocratiche che sarà necessario esperire per

mettere in piedi un'azienda giornalistica. Vengono fissati i doveri e i relativi obblighi e responsabilità dell'autore, dell'editore, del tipografo e soprattutto del gerente, che dovrà firmare il giornale, ed assumersi tutte le responsabilità penali per gli articoli pubblicati. C'è una seconda parte dove si fissano i *divieti assoluti* (come il divieto assoluto di pubblicare i nomi dei giurati, di dare il resoconto delle deliberazioni « segrete » del Senato e della Camera o dei processi a porte chiuse, o di pubblicare gli atti di un'istruttoria criminale o di un dibattimento allorché la prova dei fatti non è permessa dalla legge). C'è infine la terza parte che è composta dai divieti che si potrebbero chiamare « arbitrari » o a « piacere dell'autorità ». Si tratta di un lungo elenco di proibizioni, formulate in modo così vago e onnicomprensivo, per cui qualunque giornalista può essere perseguito penalmente. Si comincia con la « provocazione pubblica » a commettere reati, esercitata ponendo in vendita, distribuendo, od esponendo qualunque stampato, è punito con 2 anni di carcere e 4000 lire di multa; si continua (sempre con la stessa pena) con coloro che abbiano cercato di combattere ideologicamente la « inviolabilità della persona del re, l'ordine della successione del trono », addirittura, l'autorità costituzionale delle Camere, per arrivare al reato di *oltraggio* « al Senato e alla Camera dei Deputati » (ed è la prima volta che questo concetto viene riferito non all'onore della persona, ma alle istituzioni politiche).

C'è poi l'art. 23, formulato in modo talmente vago, che volendo è sempre possibile sottoporre a giudizio qualunque gerente responsabile per aver diffuso notizie che « possono compromettere » la sicurezza esterna dello Stato e giovare direttamente ai nemici del medesimo ». Ma è soprattutto l'art. 24 che merita di essere riprodotto perché è un condensato unico di divieti: « *Qualunque offesa contro la inviolabilità del diritto di proprietà, la santità del giuramento, il rispetto dovuto alle leggi, ogni apologia di fatti qualificati crimini e delitti dalla legge penale, ogni provocazione all'odio fra le varie condizioni sociali, e contro l'ordinamento della famiglia, sarà punito con la pena di cui all'art. 17* » (cioè con un anno di carcere), e con « pene di polizia » (cioè ammonizione, domicilio coatto) secondo le « circostanze », o meglio, giusto il parere dell'autorità amministrativa ». Ora basterebbe un articolo « grimaldello » come questo per rendere illusoria e mistificante qualunque dichiarazione di libertà di stampa, con i divieti a raffica che essa propone in ogni direzione. Eppure (malgrado ciò), l'editto fu salutato, come una legge di libertà proprio perché con la sua normativa rinnegante, sembrava venisse a consacrare quanto promesso nello Statuto albertino. « Nell'altra Camera del Parlamento — come dirà Carlo Boncompagni (1804-1880), ministro della giustizia, nella seduta del 25 aprile 1850, alla Camera dei deputati — si udirono delle voci che accennavano ad una legislazione sulla stampa molto più stretta, molto più severa di quella che attualmente esiste. Io mi affrettai a dichiarare che non accetto questa idea;

da qualunque partito venisse ella ci condurrebbe ad un duello tra lo Stato e il libero pensiero, ad un duello a morte, in cui, qualunque delle due parti combattenti restasse sconfitta, sarebbero perdenti in ultimo la civiltà e la libertà della nazione » ed ecco subito la parte rinnegante. « Tuttavia se non consento in quella sentenza, non posso fare a meno di confessare che mi commuovono profondamente le considerazioni da cui procede, perché le credo fondate su fatti veri, perché le credo comuni a molti buoni ed onesti cittadini della nostra nazione; perché il desiderio di mantenere l'ordine materiale ed i principi morali, sui quali l'ordine si fonda, quantunque sia meno appariscente, è pur sempre più profondo... In queste condizioni di cose, sarebbe egli opportuno allargare l'azione della stampa, oltre i confini che le nostre leggi attuali le assegnano? ». Ed un analogo punto di vista avanzerà Luigi Lucchini — professore di procedura penale all'Università, senatore del Regno, direttore della Rivista penale e del Digesto Italiano (1899-1933) e continuatore della scuola classica di Francesco Carrara —. « La libertà della stampa consiste nel potere qualsiasi cittadino, senza impacci amministrativi e burocratici, senza censure e visti preventivi, stampare e pubblicare quanto gli piaccia; *ma* il civile reggimento impone talune cautele e restrizioni a titolo di prevenzione; che vuole essere rattenuta nei giusti limiti della necessità e della convenienza ».

Per capire tale punto di vista, bisogna partire da due considerazioni. Fino ad allora, il parlare di libertà di stampa — se si eccettua il periodo « giacobino » che va dal 1796 al 1799 era stato sempre considerato manifestazione di animo « sovversivo » e « libertino », da tenere sempre sotto controllo penale. La scoperta dell'arte della stampa, infatti, fu subito accompagnata dagli opportuni « sbarramenti » legislativi per imbrigliarla. Il primo fu costituito dall'ufficio di censura, cioè dall'autorizzazione o permesso, che ogni pubblicazione doveva ottenere — dall'autorità laica o religiosa — prima di essere stampato e messo in circolazione. Il secondo era rappresentato dal « privilegio », cioè dall'esclusiva o monopolio di vendita che l'autorità concedeva allo stampatore. Il terzo — se il libro trattava di un argomento che comunque potesse interessare la religione — era la dichiarazione preventiva di *imbecillitas*, cioè di debolezza, che l'autore, quale *minus habens*, doveva stampare, dichiarandosi pronto a ritrattare in tutto, se ciò gli venisse ordinato dalla Chiesa. L'ultima diga infine, era costituita dall'*Indice dei libri preobiti* — che compilato e dall'omonima Congregazione istituita da Paolo V, pubblicherà quaranta edizioni fino al 1917 — in cui verrà soppressa — con cui si condannavano edizioni e traduzioni di testi scritture e laici — classici e contemporanei che non incontravano l'approvazione dell'ufficio di Roma, e che dunque dovevano essere ritirati dalla circolazione perché da bruciare o da correggere. Sarà soprattutto con quest'ultimo istituto che la Chiesa cattolica — istituzionalmente la più decisa avversaria della libertà di stampa — che si porrà sempre come decisa

sostenitrice dell'esistente, e come nemica dichiarata del diverso e del nuovo, che comunque potesse turbare lo *status quo*. Il secondo fatto « rivoluzionario » era l'istituzione della giuria per giudicare dei reati di stampa, che venivano affidati ai « giudici del fatto », con esclusione di quelli « togati ». E qui bisogna dire, che l'introduzione della giuria — a cui Napoleone Bonaparte si era opposto, quando si era trattato di estendere all'Italia il Codice di procedura penale francese — questa volta viene accettato, così come era stato composto per le giurie francesi ed inglesi. Il giudizio, così, viene per la prima volta distinto in due parti. Con ciò, viene sconvolto tutto il modo di procedere, abituale in Italia. Tutto dipenderà dal giudizio di colpevolezza che daranno i giurati (« giudizio del fatto »), e su quella base dovrà essere poi formulata la sentenza (giudizio di diritto). Diceva il testo dell'articolo (che altro non era che la traduzione del giuramento dei giurati francesi): « *Voi giurate in faccia a Dio e in faccia agli uomini di esaminare con la più scuprolosa attenzione le accuse portate contro N.N., di non tradire i diritti dell'accusato né quelli della società e dello Stato che accusa; di non comunicare con chichessia sin dopo la vostra dichiarazione; di non dare ascolto all'odio, né ad altro malvagio sentimento, né al timore né all'affetto; di decidere solamente allo stato dell'accusa e delle fatte difese secondo la vostra coscienza e il vostro intimo convincimento, coll'imparzialità, la fermezza che si convengono ad un uomo probo e libero* ». La deliberazione, in favore o contro l'imputato, era presa a maggioranza di voti; e in caso di parità prevaleva quello favorevole all'imputato. Solo se uno veniva condannato con un solo voto di maggioranza, anche i giudici dogati potevano in seguito votare sul caso, e se unendo il numero dei voti a quelli della minoranza, questi superassero quello dei giudici del fatto, prevaleva l'opinione favorevole all'accusato.

Ora è chiaro, che con siffatto editto se da un lato si limitava fortemente la libertà della stampa, per i numerosi divieti e proibizioni che conteneva, dall'altra — e per la novità della composizione del tribunale, e anche perché il delitto andava in prescrizione dopo solo tre mesi — si inaugurava una nuova stagione nel campo giuridico, e la libertà di stampa cessava dall'essere un fatto « sovversivo » diventando se non proprio un diritto « perfetto », per lo meno una « licenza » che poteva essere concessa. E ciò grazie alla formula giuridica che era stata trovata.

Sulla base di tale fondamento si svolgerà tutta la libertà di stampa in Italia. Varieranno i nomi dei reati — invece che reati di lesa maestà saranno chiamati con nomi meno clamorosi — ma la sostanza resterà sempre identica, con le molte « emergenze » — da quella del delitto Orsini, all'emergenza del banditismo, della mafia, degli anarchici, dei fasci siciliani, ecc. — con l'Italia — già allora sempre in stato di « grave pericolo », fino alla marcia su Roma. In effetti oggi bisogna ammettere che lo Stato dell'800 fu in realtà più uno stato di polizia che non lo stato di diritto teorizzato dall'ideologia liberale.

Esso non demolì ma semplicemente legalizzò l'assetto autoritario e gerarchico del vecchio regime. Individuato il punto essenziale nella concentrazione del potere, l'ha meglio organizzato e disposto, lo ha strutturato in forme più spedite e moderne, mediante un pronto assetto gerarchico ed autoritario, così da renderlo più sensibile e meglio rispondente alle esigenze di chi detiene il potere; e ciò ha fatto, servendosi degli stessi mezzi, strumenti, istituti usati dall'*ancien régime*. Anche la certezza del diritto che sembrava acquistata si dimostrerà in gran parte illusoria per il modo mistificante, equivoco, sfuggente in cui erano state formulate le leggi. Perché è vero — formalmente — « il governo della legge » si era sostituito all'arbitrio di chi comandava, ma restava il fatto che chi aveva in mano il potere, per opera della normativa rinnegante, poteva far parlare la legge a suo talento. In effetti si parlava spesso di Stato costituzionale, ma quello che si sognava era lo Stato borbonico. Ecco perché, Mussolini, con il fascismo, poté, per così dire, completare quanto durante e dopo il risorgimento — nonostante i numerosi tentativi — non si era riusciti a penalizzare. Con il Codice Rocco — che non per nulla è ancora in vigore — il vasto latifondo del criminale — a cui i giuristi del diritto comune avevano posto come insegna il frammento di Ulpiano (D. 48.4.1.1.): « è crimine di lesa maestà quello commesso contro il popolo romano e la sua sicurezza » — viene parcellizzato in un'infinità di reati, contro la personalità dello Stato — distinta in esterna ed interna — con diversi reati dai nomi più sfuggenti. Tutto ciò è riportabile alla tradizione — legislativa, giurisprudenziale — dottrina — che vede il reato politico, come un delitto « speciale » che va elaborato tenendo presente le necessità della « ragion di Stato ». E così che la legislazione continuerà a scivolare su quel « pendio » che il Carrara aveva chiamato « lubrico ». E se il Codice Zanardelli aveva punto (art. 126) con la detenzione fino a sei mesi e con la multa fino a lire 2000 « chiunque pubblicamente avesse vilipeso le istituzioni dello Stato », con il Codice Rocco le stesse sono elevate al rango di tabù intoccabili. Per cui (art. 290), si punisce con la reclusione da uno a sei anni il vilipendio delle istituzioni costituzionali, comprendendo con ciò la Corona, il Governo del re, il Gran Consiglio del Fascismo, il Parlamento, le Forze Armate, l'Ordine giudiziario, ecc. In che cosa poi consista giuridicamente il reato di vilipendio e come sia possibile distinguerlo dalla libera critica, è un'osservazione che già ai primi del '900 aveva fatto Eugenio Florian, mettendo in evidenza come se lo Stato si fa difensore di alcune forme di governo — come la monarchia costituzionale, il potere del senato, l'irresponsabilità regia, ecc. — « si fa protettore e banditore di una determinata scienza politica » il che « va contro l'istituto della libera discussione e della libera censura »; per cui, un altro giurista, Pietro Nocito (1841-1904) poteva concludere dicendo che ormai « era venuto il tempo d'abolire il reato d'eresia politica e di bestemmia politica come fu abolito quello d'eresia e di bestemmia religiosa ».

Ma non è questa, evidentemente, l'intenzione del legislatore fasci-

sta se al vilipendio, viene appaiato anche il reato di associazione sovversiva, che è una « creatura » del « regime ». Ai tempi del Codice Zanardelli, infatti, mancando un articolo che espressamente la prevedesse come reato, si ricorreva all'applicazione analogica dell'art. 248 (che prevedeva una pena da uno a cinque anni « per il solo fatto dell'associazione ») per punire le associazioni anarchiche, socialiste, repubblicane, come « associazioni a delinquere ». Ma la mancanza fu subito colmata dal legislatore fascista con l'art. 270, così concepito: « *Chiunque nel territorio dello Stato promuove, costituisce, organizza, dirige associazioni dirette a stabilire violentemente la dittatura di una classe sociale sulle altre, o comunque sovverte violentemente gli ordinamenti economici e sociali costituiti dallo Stato, è punito con la reclusione da cinque a dodici anni. Alla stessa pena soggiace chiunque nel territorio dello Stato promuove, costituisce, organizza, dirige, associazioni aventi per fine la soppressione violenta di ogni ordinamento politico e giuridico della società* ».

Ma l'opera più abile — dal punto di vista repressivo — sarà l'incasellamento di tutti i giornalisti in una specie di *lager* chiamato « corporazione » dove saranno racchiusi tutti e distinti in professionisti e pubblicisti, e praticanti sotto il controllo di quel *deus ex machina* che — abolita la figura del gerente — sarà il direttore o il redattore responsabile del giornale, da cui tutto dipenderà e che di tutto dovrà rispondere « per ciò solo » (cioè oggettivamente) (art. 57 cod. pen.) di fronte alla autorità giudiziaria.

Punto centrale del progetto sarà il chiamare professionisti — non si capisce di che cosa o di che, e con quali competenze tecniche particolari visto che è un titolo che si può conseguire con soli 18 mesi di « pratica » — tutti coloro che comunque, avessero avuto modo o voglia di esercitare il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, riconosciuto a tutto dallo Statuto. Ed è un'idea che, per la gaglioffaggine controriformistica che dimostra, poteva venire solo a uno che era stato del mestiere (come Mussolini), e che dunque conosceva tutti i punti deboli di coloro che lo praticavano. Così, per poter esercitare « esclusivamente » la professione di giornalista, o per poter collaborare a un giornale — come sanciva il r.d. del 26 febbraio del 1928, n. 384 — bisognerà essere iscritti all'albo professionale, presso il sindacato fascista di ciascuna regione, con l'avvertenza che « in nessun caso “potranno essere iscritti e qualora vi si trovano iscritti dovranno essere cancellati” coloro che abbiano svolto una pubblica attività in contraddizione con gli interessi della nazione », come tartufescamente diceva il comma ultimo dell'art. 5. Sarà una forma di irregimentazione, degli intellettuali italiani, che preluderà al giuramento di devozione « alla Patria e al regime fascista », richiesto ai professori universitari (i quali tutti giureranno, ad eccezione di 12). In tal modo, lo scrivere di politica (ma anche di letteratura, di arte, perfino di sport) diventerà un mestiere, che richiederà soprattutto la conoscenza del *Foglio d'ordini* del partito fascista e l'ap-

plicazione puntuale di tutte le direttive emanate dal Ministero per la Cultura Popolare. Sarà la trasformazione di una professione nobilissima in un mestiere dei peggiori e dei più avviliti, perché « muterà » gli intellettuali, in « bravi » pronti a qualsiasi turpitudine. E saranno tanto più apprezzati, quanto meglio sapranno creare degli *slogan* a favore del partito fascista, e soprattutto del suo « duce ». Tanto che si capisce come mai un giornalista — che aveva tutti i numeri per fare del grande giornalismo, dico Leo Longanesi — anche lui, poté scrivere con una certa libertà, solo perché era stato l'inventore dello *slogan* più adulatorio sul Capo: Mussolini ha sempre ragione!

Caduto il regime, la parte nominalmente più fascista della legislazione venne abolita, ma tutta la sostanza strutturale relativa alla normativa rinnegante restò nella sostanza immutata; con la solita ipocrisia. Così con la legge del 8 febbraio 1948 l'*autorizzazione* delle autorità a pubblicare un periodico venne sostituita con la semplice *registrazione* presso il tribunale dove il giornale si pubblica (art. 57), trasformando così la *licenza* in una *notifica puramente* formale; ma per poter firmare il nuovo periodico restò immutato l'obbligo di appartenere all'albo dei giornalisti, contraddicendo così a quanto afferma l'art. 21 della Costituzione che parla di « tutti » senza qualifiche o iscrizioni ad albi. Altra cosa che resterà immutata sarà la gran messe di vilipendi e di associazioni sovversive, che subiranno solo un riciclaggio. Per i vilipendi avremo così il vilipendio alla bandiera, alla nazione italiana, alla Repubblica, alle assemblee legislative (o anche a una sola di esse), al governo, alla Corte Costituzionale, all'ordine giudiziario, al Presidente della Repubblica, e via inventando nomi per ricostruire il reato di lesa maestà. Per le associazioni sovversive, avremo quella « nuova » (per così dire) che sarà « l'associazione di tipo mafioso ».

Ma dove la normativa rinnegante sarà più evidente è allorché si parlerà del segreto professionale dei giornalisti. Dice infatti la legge del 3 febbraio 1963, all'art. 2, ultimo comma: « Giornalisti ed editori sono tenuti a rispettare il *Segreto professionale* sulla fonte delle notizie quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario di esso ». Ma c'è l'art. 351 del codice, che elenca medici, avvocati, sacerdoti, levatrici, consulenti tecnici e notai, pubblici impiegati e pubblici ufficiali, persino gli incaricati di un pubblico servizio ma non parla affatto dei giornalisti. Che così sono abbandonati al « buon umore » dei giudici!