

Marianna Pignata

## La libertà di stampa in un Paese in cerca d'identità

SOMMARIO: 1. L'angolo di osservazione – 2. La professione giornalistica nelle logiche di Regime: l'istituzione della Commissione Superiore per la Stampa – 3. La 'libertà di informazione' ai primi albori repubblicani

ABSTRACT: The essay is a study of the evolution of the Freedom of Press from Fascism to the establishment of the Republic. The author highlights the elements of continuity and discontinuity between the two different periods, between the 'persistence' of an idea of the Press aimed to defend (and sometimes, to promote) an political ideal and the need for new cultural approaches. The article develops in the analysis of laws and Jurisprudence of the Italian Courts, paying attention to change of mentality from the judges.

KEY WORDS: Freedom of Press – register of journalists - Italian Jurisprudence – Fascism -

### 1. L'angolo di osservazione

La stampa più libera del mondo intero è la stampa italiana. Il giornalismo italiano è libero perché serve soltanto una causa e un regime; è libero perché, nell'ambito delle leggi del Regime, può esercitare, e le esercita, funzioni di controllo, di critica, di propulsione.

Con queste parole, in un discorso tenuto il 10 ottobre 1928 a circa 70 direttori di quotidiani italiani convocati a palazzo Chigi, Benito Mussolini sottolineava la 'straordinaria opportunità di servire il Paese' e la 'missione'<sup>1</sup> della professione giornalistica la cui organizzazione burocratica e corporativa era stata irreggimentata con R.D. del febbraio 1928 n. 384, disciplinante il funzionamento degli Albi professionali e l'iscrizione ad essi<sup>2</sup>. E bisognerà attendere un altro ventennio – precisamente l'avvento della Costituzione, nonché la Legge 8 febbraio 1948, n. 47 – per una legittimazione del *diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione*<sup>3</sup>.

Per la storia della stampa nella prima metà del Novecento l'Italia ci appare, dunque, come un paese nel quale numerose e contrastanti disposizioni normative transitarono ed in cui, prima dell'apertura della fase costituzionale, il legislatore ma anche gli organi giudicanti dimostravano di essere ancora intimamente caratterizzati da una linea conservatrice, all'insegna di una 'consapevole mediazione'. Ed ecco che proprio la congiuntura temporale palesava, con le sue incertezze e le sue incoerenze, un clima di frontiera fra due culture giuridiche tra loro incompatibili; ed ecco che proprio gli anni dal '43 al '48 servono per cogliere gli aspetti non solo politici, ma anche sociali di un

<sup>1</sup> Sulla professione giornalistica durante il Regime e sulla 'fascistizzazione' della stampa, cfr. P.V. Canistraro, *La fabbrica del consenso: Fascismo e mass media*, Bari 1975; P. Caretti, *Manifestazioni del pensiero, reati di apologia e d'istigazione: un vecchio tema che torna d'attualità in una società multietnica*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova 2003; M. Forno, *La stampa del ventennio: strutture e trasformazioni nello Stato totalitario*, Soveria Mannelli 2005.

<sup>2</sup> Cfr. G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani. Il popolo delle scimmie (1915-1945)*, Torino 2015, p. 238.

<sup>3</sup> Così l'art. 21 della Costituzione al I comma.

Paese alla ricerca di un'identità postbellica. Ed è in particolare l'evoluzione normativa e soprattutto giurisprudenziale in tema di disciplina della stampa, dell'informazione e del giornalismo a rappresentare una lacerazione fra l'esigenza di approcci culturali nuovi e la 'persistenza' di una visione che considerava la stampa uno strumento da assoggettare a penetranti controlli perché ritenuta funzionale a difendere (e talora, a promuovere) un'ortodossia politico-ideale che pur venne diversamente interpretata. Pertanto, il tema della 'libertà di stampa', soprattutto negli anni di 'transizione' le cui questioni economiche relative alla caduta di un regime dittatoriale ed alla Seconda Guerra Mondiale prendevano il sopravvento su qualsiasi altra problematica e particolarmente in un contesto dove i pressanti bisogni della popolazione ponevano la Nazione, anche per le necessità più elementari, in una totale condizione di dipendenza dagli alleati, trovò una sua peculiare 'caratterizzazione' sul piano normativo. È infatti nel lasso di tempo, prima dell'entrata in vigore della Costituzione, che si incominciarono ad intravedere le prime 'leggi' sulla 'manifestazione del pensiero'. Per comprendere appieno l'evoluzione, è utile verificare in che modo la giurisprudenza abbia dato risposte nell'interpretare le norme in questione, partendo proprio dalla legge del 31 dicembre 1925 n. 2307 che segnò la fine della 'libertà di stampa', a cui seguì il R.D. 384/1928 e l'istituzione della Commissione Superiore per la Stampa.

## 2. La professione giornalistica nelle logiche di Regime: l'istituzione della Commissione Superiore per la Stampa<sup>4</sup>

Prima di esaminare le disposizioni specifiche in materia di stampa, converrà spendere un approfondimento sul terreno 'prescrittivo' in cui si mossero i cosiddetti "educatori della nazione", vale a dire i giornalisti a cui toccava il 'gravoso' compito di costruire in Italia l'ascesa, lo sviluppo ed il trionfo del potere mussoliniano e che, per esercitare tale 'compito' erano disposti ad assoggettarsi al regime<sup>5</sup>. A riprova di ciò, con la legge 2307/1925 – recante norme in materia di stampa<sup>6</sup> – fu prevista l'istituzione dell'Ordine dei giornalisti che doveva configurarsi come un moderno apparato di controllo, strutturato in organismi periferici per la formazione e la tenuta di albi locali.

L'istituzione, invero, non valse a nulla al punto che il Governo, ignorando le disposizioni della legge *de qua*, con R.D. 26 febbraio 1928 n. 384<sup>7</sup>, si limitò a dettare norme attuative soltanto in merito alla creazione dell'albo professionale.

<sup>4</sup> Per un quadro più ampio sulla disciplina e l'evoluzione del rapporto tra Regime e stampa e, soprattutto, per quanto concerne il ruolo del giornalista in quella temperie, cfr. M. Pignata, A. Veccia, *Tra le infinite maschere della realtà e l'arido vero. Il 'libero' esercizio della professione giornalistica dalle logiche di Regime ai principi dell'ordine democratico*, in G. Limone (cur.), *L'era di Antigone. La macchina delle regole, la verità della vita*. Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza della Seconda Università degli Studi di Napoli, n. 8, Milano 2015, pp. 433-451.

<sup>5</sup> Sul 'compito' dei giornalisti rilevante il lavoro di P. Allotti, *Giornalisti di regime. La stampa italiana tra fascismo e antifascismo (1922-1948)*, Roma 2012.

<sup>6</sup> Legge 31 dicembre 1925 n. 2307, in G.U. n. 3 del 5 gennaio 1926. Sul contenuto della legge indicazioni in M. Ferrari, *Gioco e fuorigioco. Le grandi svolte nella storia del giornalismo*, Milano 2014.

<sup>7</sup> R.D. 26 febbraio 1928 n. 384, recante *Norme per l'istituzione dell'albo professionale dei giornalisti*, emanato in attuazione della legge 3 aprile 1926 n. 563 e del relativo regolamento esecutivo R.D. 1° luglio 1926 n. 1130, pubblicato in G.U. 13 marzo 1928 n. 61.

Il nuovo Albo, proposto come baluardo per la verifica della professionalità degli iscritti, non ebbe altro scopo che “selezionare politicamente i giornalisti e coloro che aspiravano a diventarlo, verificandone l’allineamento al regime”<sup>8</sup> attraverso un vero e proprio “meccanismo di filtraggio”<sup>9</sup>.

Per comprendere appieno il clima, espressiva, al riguardo, la pronuncia del 1 marzo 1937 della Suprema Corte:

La Corte di merito ha ritenuto che il giornalista fosse stato assunto da *La Gazzetta del Popolo* come corrispondente da Biella e che le parti avessero voluto rivolgere la loro collaborazione al raggiungimento delle specifiche finalità di quel giornale che è uno schietto organo di propaganda fascista. Sennonché, essendosi il giornalista postosi in urto con le gerarchie di Vercelli, dovette, per tale suo fatto, subire il ritiro della tessera del P.N.F. e perciò venne licenziato dal giornale. Da questi rilievi il giudice di merito ha tratta la illazione che la condotta politica dovesse considerarsi come giusta causa del licenziamento, [...] perché il giornalista aveva dimostrato di non posseder quello spirito fascista e di non poter dare per l’avvenire quell’affidamento di serenità, di imparzialità e di disinteresse<sup>10</sup>.

La Cassazione, nel precisare che il ritiro della tessera del P.N.F. al corrispondente di un giornale di propaganda fascista potesse validamente costituire “giusta causa di licenziamento”, certificava in maniera inequivocabile – ove mai ve ne fosse stato bisogno – la coerenza repressiva, politicamente orientata, cui era volto l’ordinamento.

Ebbene, in quest’ottica emerge come il sistema del *Sindacato unico di diritto pubblico*<sup>11</sup> – che aveva ‘rimpiazzato’ la Federazione Nazionale della Stampa Italiana<sup>12</sup> – avesse oramai pervaso l’intero tessuto socio-economico del Regno a discapito degli Ordini professionali indipendenti, cosicché si volle, anche per i giornalisti, istituire un Albo professionale presso ogni sindacato regionale fascista, la cui tenuta e disciplina erano affidate alle cure della stessa Associazione sindacale per mezzo di un Comitato regionale<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> R. Razzante, *Manuale di diritto dell’informazione e della comunicazione*, IV ed., Padova 2008, p. 18.

<sup>9</sup> P. Caretti, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, cit., p. 24. A conferma di ciò l’art. 5 del R.D. n. 384/1928: “in nessun caso possono essere iscritti e, qualora vi si trovino iscritti, devono essere cancellati, coloro che abbiano svolto una pubblica attività in contraddizione con gli interessi della Nazione”.

<sup>10</sup> Corte di Cassazione del Regno, Sezione II Civile, 1° marzo 1937, in “Il Foro Italiano”, Generale, vol. LXII, 1937, parte prima, p. 1563.

<sup>11</sup> Un’analisi completa è in F. Mazza, *Il sindacato dei giornalisti (1877-1980). Da Francesco de Sanctis a Walter Tobagi*, Milano 2005.

<sup>12</sup> Per approfondimenti cfr. G. Tartaglia, *Un secolo di giornalismo italiano. Storia della federazione nazionale della stampa italiana (1877-1943)*, Milano 2008. Per una lettura accurata delle vicende che portarono alla soppressione della Federazione, cfr. G. Carcano, *Il fascismo e la stampa (1922-1925). L’ultima battaglia della Federazione nazionale della stampa italiana contro il regime*, Parma 1984; F. A. Siddi (cur.), *La conquista della libertà. Il giornalismo italiano da Amendola alla liberazione*, Roma 2008.

<sup>13</sup> “Il comitato regionale per l’albo dei giornalisti [...], è un corpo amministrativo deliberante, il quale, nel disporre l’iscrizione del singolo, manifesta la volontà della p.a., e non certifica la volontà del privato, direttore del giornale [...]. La deliberazione del comitato medesimo ha il valore di atto di accertamento costitutivo e riconosce lo *status* di giornalista professionale dal giorno in cui è compiuto l’accertamento dei requisiti richiesti” in *Repertorio generale annuale* di “Il Foro Italiano”, vol. LXIV, a. 1939, p. 746. Sulla composizione dell’organo è da precisare che cinque componenti di ciascun Comitato regionale, nominati dal Ministro della Giustizia di concerto con i Ministri dell’Interno e delle Corporazioni, dovevano anch’essi appartenere al sindacato ed essere iscritti all’albo.

Il nuovo organo collegiale, in qualità di corpo amministrativo deliberante, si pronunciava in merito all'iscrizione di ciascun candidato con "provvedimento costitutivo di accertamento di uno status professionale"<sup>14</sup>.

Contro le decisioni del Comitato non era ammesso reclamo giurisdizionale, ma era dato ricorrere ad una Commissione Superiore per la Stampa<sup>15</sup>.

Nelle intenzioni del Governo tale Commissione, insediata il 1 maggio 1929, costituiva strumento di 'controllo', così come affermato dal guardasigilli Rocco:

La Commissione è una vera Corte Superiore di Giustizia per tutto ciò che attiene alla disciplina della professione giornalistica. Con l'istituzione della Commissione Superiore per la Stampa, l'opera di organizzazione giuridica della professione giornalistica voluta dal Regime fascista può dirsi compiuta<sup>16</sup>.

Costituiva, altresì, strumento di 'mediazione' cui assegnare un ruolo fondamentale nella costruzione del consenso e nell'allineamento al Regime da parte dei giornalisti<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> In tal senso la posizione della Corte di Cassazione Del Regno, Sezioni Unite, 28 aprile 1939 n. 1450, in "Il Foro Italiano", Generale, vol. LXV, 1940, parte prima: "Il R.D. 26 febbraio 1928 considera il giornalismo come un'attività di ordine pubblico, e ne vieta l'esercizio a chi non abbia ottenuta la necessaria iscrizione nell'apposito albo professionale (art.1); dispone peraltro (art.4) che chi possiede tutti i titoli richiesti dalla legge possa legittimamente ottenere il riconoscimento dello status di giornalista professionista. Il comitato permanente [...] riconosce quindi la esistenza di tale status. Tale decisione non ha attitudine a ledere direttamente diritti subiettivi di terze persone e pertanto non può essere impugnata da terzi innanzi l'autorità giudiziaria ordinaria, ai sensi dell'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo. Il Comitato manifesta la volontà della P.A. e non certifica la volontà del privato direttore del giornale, il quale non ha alcun diritto di ingerirsi in tale materia, esclusivamente riservata all'Amministrazione attiva. [...] Il direttore può fornire solo un parere che può essere annoverato tra le fonti di convinzione del predetto Comitato soltanto se venga convalidato dal Direttorio del Sindacato (art. 4 R.D. 384/28)", p. 163. Conformi: C. Appello di Milano, 25 gennaio 1935; Tribunale di Reggio Emilia, 27 giugno 1931; Corte di Cassazione, 28 luglio 1932.

<sup>15</sup> R.D. 384/1928, art. 14. La Commissione, composta da dieci membri, di cui cinque scelti tra i giornalisti designati dal Direttorio del sindacato e cinque individuati dal Ministero della Giustizia tra i giornalisti più autorevoli del Regno e, forse, più 'disponibili' al dialogo col Governo, con sede presso il Ministero della Giustizia, fu costituita nel 1928 (R.D. 10 agosto 1928 in G.U. 1° settembre 1928, n. 204) e si insediò nelle sue funzioni, sotto la presidenza di Arnaldo Mussolini, il primo maggio del 1929. Cfr. R. Boggiani, *Storia della libertà di stampa in Italia*, Roma 2012, p. 70. Inoltre, in occasione dell'insediamento di questa, il segretario del Sindacato Nazionale dei Giornalisti Ermanno Amicucci così proclamava: "Sotto la guida del Duce abbiamo compiuto anche noi giornalisti una rivoluzione. Abbiamo abbattuto i falsi idoli della libertà di stampa e Quarto Potere e vi abbiamo sostituito la responsabilità di un giornalismo che si considera unicamente al servizio del Regime, strumento importantissimo dell'educazione del popolo". Cfr. V. Castronovo, *La stampa italiana dall'Unità al Fascismo*, Bari 1976, p. 358. Per un'ampia analisi sul punto si veda G. Lazzaro, *La libertà di stampa in Italia*, Milano 1969, pp. 118 ss.

<sup>16</sup> P. Murialdi, *La stampa nel regime fascista*, Roma-Bari 2008, p. 72.

<sup>17</sup> Al giornalista erano equiparate altre figure professionali quali i giornalisti cinematografici, i radio telecronisti ed i fotoreporter. Cfr. *Commissione Superiore per la Stampa*, decisione del 30 luglio 1942: "Il fotocronista può essere iscritto nell'albo dei giornalisti qualora espliciti professionalmente un'attività che, attraverso la riproduzione di figure di avvenimenti, integri quella giornalistica in senso stretto. [...] Non si dubita che coloro i quali esercitano attività di fotocronisti possano essere iscritti nell'albo dei giornalisti; occorre, però, al riguardo, una precisazione di carattere preliminare. Siccome a norma dell'art. 4 del R.D. 384/1928 condizione per l'iscrizione nell'albo è l'esercizio di attività giornalistica retribuita, è chiaro che può essere iscritto nell'albo soltanto il fotografo, la cui attività abbia carattere giornalistico. Occorre quindi che, attraverso l'attività fotografica, si perseguano quegli stessi fini che

L'organo, attraverso la gestione indiretta dell'albo, era dunque in grado di esercitare sulla categoria un'efficace 'spinta emotiva'<sup>18</sup>.

In realtà, il fatto che il giornalismo fosse al servizio del Partito e che le finalità fossero più di taglio 'educativo' che 'informativo' rafforzò il clima di insoddisfazione nella stampa dell'epoca che, negli anni, divenne sempre più sospetta ed inaffidabile<sup>19</sup> smentendo, di fatto, le aspettative che il regime voleva e credeva di ottenere<sup>20</sup>.

Da un punto di vista procedurale e di difesa delle aspettative della categoria, la *Commissione* nacque come organismo di *autotutela* con il compito di esaminare i ricorsi presentati dai giornalisti (o aspiranti tali) contro i deliberati dei comitati regionali in materia di iscrizione e cancellazione dall'albo, al fine di conciliare interessi contrapposti, nonché di adottare provvedimenti disciplinari. Il nuovo collegio assumeva, per certi versi, le fattezze di un atipico organo di autogoverno della categoria, con funzioni 'educative' e di 'tutela' del professionista. A riprova di ciò una decisione del '42:

L'iscrizione nell'elenco dei giornalisti professionisti è consentita soltanto a coloro che sono già iscritti nell'elenco dei praticanti ed esibiscono dichiarazione di idoneità rilasciata dal direttore della pubblicazione. [...] Gli appartenenti agli uffici stampa, qualora esplicino attività giornalistica, possono essere iscritti in ciascuno degli elenchi dei quali a norma dell'art. 4 del R.D. n. 384/28 si compone l'albo, in relazione alle diverse modalità della prestazione in concreto posta in essere<sup>21</sup>.

Sulla sua natura controversa, talvolta definita organo giurisdizionale disciplinare<sup>22</sup>, talaltra organo di controllo<sup>23</sup>, si pronunciò la Corte di Cassazione:

La Commissione è stata istituita soltanto per decidere le controversie sui provvedimenti dati dai Comitati regionali dei giornalisti [...] e quindi la sullodata Commissione altro non è che

---

persegue il giornalista che scriva articoli. E pertanto la riproduzione di figure e di avvenimenti deve avere stretta attinenza con la materia trattata da giornali e riviste, in modo da riuscire ad integrare, attraverso le figure, gli scritti politici, sportivi etc., che costituiscono le complesse manifestazioni attraverso le quali si esplica la stampa [...]”, in “Il Foro Italiano”, Generale, vol. LXVII, 1942, Parte prima, p. 1148.

<sup>18</sup> Cfr. M. Canali, *Teresio Interlandi* (membro della Commissione Superiore per la Stampa dal 1929 al 1939) *ad vocem* in *Dizionario biografico degli italiani*, Enciclopedia Treccani.it

<sup>19</sup> U. Mancini, *La vigilia delle Seconda guerra mondiale e la crisi del fascismo 1939-40*, Roma 2004, p. 79.

<sup>20</sup> “Il Fascismo [...] ha creato il giornalismo moderno, non futile, non pettegolo o indiscreto, ma al servizio completo dei più alti ideali, politici e morali, della Nazione. Oggi la stampa italiana occupa un posto d'avanguardia, inquantochè essa non diffonde nelle masse la cosiddetta cronaca nera e le espressioni più misere, più tristi o più penose della vita, ma esalta la vita stessa nei suoi aspetti migliori”, così M. Crespi, *Alcuni problemi vitali del giornalismo fascista*. Discorso pronunciato il 20 maggio 1937 al Senato del Regno, Roma 1937 – XV, Tipografia del Senato.

<sup>21</sup> *Commissione Superiore per la Stampa*, decisione del 30 luglio 1942, in “Il Foro Italiano”, Repertorio, vol. LXVIII, 1943/45, p. 658, nn. 1 e 2.

<sup>22</sup> A. Simonini, *Il linguaggio di Mussolini*, Milano 1978, p. 193. Per un'ampia trattazione storico-politica sul punto si vedano: A. Petacco, *Storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, vol. VI, Roma 1990, pp. 1672 ss.; P. V. Canistraro, *La fabbrica del consenso*, cit., p. 107; V. Castronovo, N. Tranfaglia, *Storia della stampa italiana*, vol. IV, Roma-Bari 1976, p. 105.

<sup>23</sup> Federazione nazionale della stampa italiana (cur.), *Annuario della Stampa italiana: 1959-1960*, Milano 1960, p. 49.

un mero organo di giurisdizione speciale<sup>24</sup>, le cui decisioni è lecito di denunciare per il solo vizio di incompetenza o di eccesso di potere. Ma non è lecito di trarre in giudizio lo stesso organo giurisdizionale, per chiedere che, in suo contraddittorio, siano annullate quelle decisioni che esso abbia emesse nel puro esercizio delle sua unica attività di giudice<sup>25</sup>.

In concreto la *Commissione*, pur assumendo la parvenza di ‘garante’ della professione, rappresentò fin dal principio un passaggio procedurale di mera *factio*: basti considerare che il giornalista non ammesso dal Comitato regionale era costretto ad appellarsi, con pieno spirito ‘conciliativo’, agli stessi ambiti politico-sindacali (seppur proiettati a livello nazionale) che ne avevano decretato l’esclusione<sup>26</sup>.

A leggere attentamente il peculiare meccanismo congegnato sembra, quindi, che il legislatore, attraverso una ‘funzione di mediazione’ affidata ad un organismo *terzo* ed *imparziale*, volesse evitare il proliferare di pronunce di esclusione dall’albo per quei giornalisti inizialmente avversi alla causa propagandistica del sistema, ‘suggerendo’ loro di riconsiderare le proprie posizioni iniziali (pena l’impossibilità di esercitare ‘liberamente’ la propria *missio*). Ecco quindi che ai richiedenti non iscritti al P.N.F., ovvero mancanti dei requisiti politici richiesti, si ‘accordava’ l’ammissione qualora avessero chiarito pubblicamente i loro precedenti atteggiamenti<sup>27</sup>.

Il collegio operava quale “giudice di secondo grado”, assicurando un appello interno alla struttura organizzativa professionale ed esplicando una funzione di autotutela della categoria imperniata su di una sottesa ‘mediazione’ tra le contrastanti posizioni in gioco.

La tesi trova conferma nel dettato della stessa legge istitutiva che, all’art. 15, disponeva la riammissione del giornalista cancellato dall’albo allorché fossero cessate le *ragioni*<sup>28</sup> che ne avevano motivato l’esclusione. Ovviamente, in caso di diniego da parte del Comitato regionale, sarebbe stata nuovamente la *Commissione* a valutare, in via del tutto discrezionale, l’estinzione delle cause disciplinari fino ad allora giudicate ostative alla permanenza del soggetto nell’albo. E qui la mente corre, ancora una volta, alle motivazioni legittimanti il licenziamento per giusta causa di un corrispondente de *La Gazzetta del Popolo* dove risuona ancora forte il monito della

---

<sup>24</sup> L’art. 14 del R.D. 384/1928 disponeva che innanzi alla Commissione la legittimazione attiva e passiva *ad causam* spettasse in ogni caso al giornalista interessato, al Sindacato nazionale fascista dei giornalisti ed al P.M., nonché al Prefetto nelle ipotesi previste dall’art. 5. Ciò fu confermato dall’art. 4 del D.M. 18 maggio 1929 con cui vennero approvate le norme di procedura per la trattazione dei ricorsi dinanzi alla Commissione Superiore per la Stampa.

<sup>25</sup> Corte di Cassazione del Regno, Sezioni Unite, 28 luglio 1932, in “Il Foro Italiano”, Generale, 1932, parte prima, p. 1589. Conforme: Corte di Cassazione, 27 marzo 1945, n. 192, in “Il Foro Italiano”, Repertorio, vol. LXVIII, 1945, p. 1531, n. 4: “È inammissibile il ricorso proposto alle S.U. della Corte di Cassazione contro le decisioni pronunciate dalla Commissione Superiore per la Stampa, se la parte ricorrente denunci non un difetto di giurisdizione, sibbene una violazione o falsa applicazione della legge”.

<sup>26</sup> M. Forno, *La stampa del ventennio*, cit., p. 78. L’A. evidenzia come tra il 1929 ed 1932 la Commissione respinse 59 ricorsi, dichiarandone 20 decaduti o irricevibili; 31 furono accolti, di cui solo 6 relativi alla sfera tipicamente “politica” dell’attività del giornalista.

<sup>27</sup> Un’attenta e puntuale analisi sul tema è in G. Zingoni – R. Cilenti, *Il contratto di lavoro giornalistico*, Torino 1990.

<sup>28</sup> Art. 15 R.D. 384/28: “Il giornalista cancellato dall’albo può, a sua richiesta, essere riammesso, quando siano cessate le ragioni che hanno motivata la sua cancellazione”.

Suprema Corte del Regno laddove statuiva che la condotta politica potesse costituire giusta causa di licenziamento qualora il giornalista avesse dimostrato di non possedere lo ‘spirito fascista’ e di non poter dare per l’avvenire quell’affidamento *di serenità, di imparzialità e di disinteresse* di cui la propaganda del Regime necessitava<sup>29</sup>.

### 3. La ‘libertà di informazione’ ai primi albori repubblicani

Prima di arrivare alla definitiva svolta del mutare del Regime, già durante ed immediatamente dopo il conflitto, si avvertirono i primi fermenti di rinnovamento, sebbene la legislazione in materia di stampa mantenne, almeno fino al 1944, un’impronta fortemente illiberale<sup>30</sup>. A riprova di ciò, due i provvedimenti legislativi che lo testimoniano: il R.D.L. n. 727/1943 che “limitava i passaggi di proprietà di imprese editoriali beneficiarie di sovvenzioni statali”, con il chiaro obiettivo di evitare che nuovi soggetti, contrari al mutamento di regime, entrassero nel settore dell’editoria e potessero controllare con la stampa i cambiamenti in corso sulla scena politica; ed il R.D.L. n. 13/1944 che introduceva “l’obbligo della previa autorizzazione prefettizia per la prosecuzione delle pubblicazioni di quotidiani e periodici riportanti notizie e opinioni politiche”. Le violazioni erano fortemente sanzionate con il sequestro della stampa e dei documenti e con il divieto di proseguire le pubblicazioni.

Sul punto, numerose le pronunce del Consiglio di Stato che sottolineavano la valenza dei provvedimenti prefettizi come ad esempio, nel ’45, quella emblematica della IV sezione:

I provvedimenti emanati dal Prefetto, in base ai poteri attribuitigli dal D.L. 14 gennaio 1944, per la disciplina della stampa durante l’attuale stato di guerra, sono definitivi.

Una posizione del Consiglio che si sarebbe poi affievolita qualche mese dopo:

Il provvedimento di soppressione di un periodico, per quanto modeste ne siano la tiratura e la diffusione, lede pur sempre l’interesse della generalità dei cittadini alla libertà di stampa, che la coscienza collettiva considera condizione essenziale di un sano rinnovamento sociale<sup>31</sup>.

E quest’ultimo orientamento sarebbe stato ulteriormente consolidato negli anni che seguirono:

La libertà di stampa è limitata in base alle norme dettate per esigenza di guerra; ma tale eccezionale potere deve essere attuato in casi particolarmente gravi e con ampia motivazione. È pertanto illegittimo il silenzio opposto costantemente dal Prefetto alla richiesta di autorizzazione di pubblicare un periodico, in quanto la omessa autorizzazione importa una ingiustificata limitazione della libertà di stampa<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. nota 10.

<sup>30</sup> A tal riguardo incisive le riflessioni di F. Ruffini, *Diritti di libertà*, II ed. con introduzione e note di Piero Calamandrei, Firenze 1946.

<sup>31</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, 11 aprile 1945, orientamento confermato da Consiglio di Stato, sez. IV, 16 maggio 1945. Cfr. Consiglio di Stato, in “Il Foro Italiano”, Repertorio, vol. LXVIII, anno 1945, p. 1531, nn. 5, 6 e 7.

<sup>32</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 novembre 1946, in “Il Foro Italiano”, Repertorio, vol. LXX, anno 1947, p. 137.

È interessante, pertanto, constatare che se da un lato, vi era la normativa del '44 che poneva in evidenza come la stampa fosse in quegli anni ancora considerata uno strumento a disposizione del potere costituito per orientare le opinioni, per formare la coscienza collettiva, per far prevalere le ragioni dei governanti ed eventualmente tacitare le voci di dissenso, dall'altro, vi era una giurisprudenza che 'captava' gli avvenimenti militari che incombevano sulla scena nazionale ed internazionale e le congiunture politiche che cominciavano a dare segni di discontinuità ed a proporre una nuova visione dei rapporti sociali e umani.

Le risposte a tali trasformazioni non tardarono ad arrivare. In tal senso, il R.D.L. n. 561 del 31 maggio 1946 andò indubbiamente nella direzione di prospettare una legge per molti aspetti fortemente innovativa. Nello specifico: fu abolito il sequestro preventivo da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza che, di fatto, era stato lo strumento di maggiore sorveglianza, ampiamente utilizzato durante il fascismo non solo per il controllo della stampa e della libertà di informazione, ma anche per porre un freno alla cronaca, alla critica, alla satira ed alla comunicazione in genere. Peraltro, il decreto 561 del 1946 all'art.1 mantenne il sequestro preventivo solo per i casi di violazione del buon costume e di divulgazione di "mezzi rivolti a impedire la procreazione o a procurare l'aborto" *tout court*:

Non si può procedere al sequestro della edizione dei giornali o di qualsiasi altra pubblicazione o stampato, contemplati nell'Editto sulla stampa del 26 marzo 1848, n. 695, se non in virtù di una sentenza irrevocabile dell'autorità giudiziaria. In deroga a quanto stabilito nel comma precedente, si può far luogo al sequestro dei giornali o delle altre pubblicazioni o stampati, che, ai sensi della legge penale, sono da ritenere osceni o offensivi della pubblica decenza ovvero divulgano mezzi rivolti a impedire la procreazione o a procurare l'aborto o illustrano l'impiego di essi o danno indicazioni sul modo di procurarseli o contengono inserzioni o corrispondenze relative ai mezzi predetti<sup>33</sup>.

Inoltre, l'articolo 2 del decreto prescriveva:

Nel caso in cui sia stato eseguito il sequestro [...] il pubblico ufficiale che vi ha proceduto deve informare, non oltre le ventiquattro ore, l'autorità giudiziaria con rapporto scritto<sup>34</sup>.

Per tutte le altre ipotesi, il sequestro poteva essere attivato solo dalla magistratura

---

<sup>33</sup> Art. 1 del Regio Decreto Legge 31 maggio 1946 n. 561 portante "Norme sul sequestro dei giornali e delle altre pubblicazioni" in G.U. n. 147 del 4 luglio 1946.

<sup>34</sup> Art. 2 del Regio Decreto Legge 31 maggio 1946 n. 561, cit.. Sul punto due pronunce della Corte Costituzionale (emesse in relazione ai giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 553 c.p. e art. 112 del T.U.P.S. approvato con R.D. n. 773 del 18 giugno 1931), la n. 9 del 19 febbraio 1965 e la n. 49 del 16 marzo 1971 acutamente illustrate da V.F. Cuocolo, (*Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano 1998): "La questione di legittimità costituzionale dell'art. 553 c.p. e dell'art. 112 T.U.P.S. già proposta con riferimento all'art. 21 Cost. era stata esaminata e decisa da questa Corte con sent. n. 9 del 1965. [...] In tale sentenza si ritenne che la norma non contrastasse con l'art. 21 Cost., in quanto diretta a tutelare il buon costume. Sulla base di tale interpretazione, la questione fu dichiarata infondata. [...] Ma il riesame della questione, anche alla luce delle ragioni e degli elementi emersi nella nuova prospettazione di essa, induce la Corte a ritenere che la norma non può essere mantenuta in vita senza contrasto con la Costituzione [...]. Nel caso di specie la Consulta, chiamata a pronunciarsi alla luce di un quadro sociale segnato dalla crescente limitazione delle nascite, non poteva esimersi dal contestualizzare le norme oggetto di ricorso, tenendo così conto dei risvolti che la decisione avrebbe avuto nel contesto economico e culturale di riferimento", pp. 716 ss.



ed in chiave esclusivamente repressiva, per precisa disposizione del giudice ed a seguito di condanna irrevocabile per l'accertata commissione di un reato a mezzo stampa. Insomma, il testo non poteva non rappresentare un ritorno, come si può facilmente riscontrare, alle leggi liberali di inizio secolo.

Peraltro, le forti contraddizioni e le alterne vicende politiche non poterono non influenzare – inevitabilmente – la stampa e le comunicazioni in generale<sup>35</sup> e tutto ciò ovviamente coinvolse la vita delle aule giudiziarie così come si evince da gran parte delle pronunce relative all'attività giornalistica finalizzata alla *collaborazione col nemico*. A titolo esemplificativo una sentenza del '45 nella quale la Cassazione non ravvisava “il reato del collaborazionismo nella propaganda contro il comunismo quale sistema politico sociale”<sup>36</sup>, specificando che:

Il delitto di aiuto al nemico nei suoi disegni politici richiede la consapevole volontà di dare aiuto al nemico (elemento intenzionale) e fatti idonei a favorire disegni politici del nemico o a menomare la fedeltà dei cittadini (elemento materiale). Pertanto non integrano gli estremi del reato i brevissimi accenni alle armi nuove ed alle speranze di ripresa delle potenze dell'asse, in articoli di giornale, se, nella intonazione generale degli articoli stessi, gli accenni non appaiono sorretti dalla consapevole volontà di dare aiuto al nemico, e si mostrano manifestamente inefficienti, nel loro scarso rilievo, a favorire i disegni politici del nemico o a menomare la fedeltà dei cittadini<sup>37</sup>.

Un indirizzo rafforzato dalla Cassazione che in una sentenza del '46 così definiva la fattispecie del reato di *aiuto al nemico* consumatosi nell'esercizio dell'attività giornalistica:

A integrare l'elemento soggettivo del reato di aiuto al nemico nei suoi disegni politici occorrono il dolo specifico e la partecipazione attiva<sup>38</sup>,

già ben evidenziata in una pronuncia dell'anno precedente:

In tema di collaborazione mediante propaganda giornalistica, non basta ai fini del dolo specifico richiesto dall'art. 58 c.p.m.g. rilevare l'importanza che la direzione del giornale attribuiva e gli effetti che si prometteva dalla pubblicazione degli articoli, ma occorre accertare i sentimenti dell'autore<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Ad un attento esame delle vicende che si sono succedute in materia di comunicazioni, i nuovi organismi sono apparsi spesso come espressione delle volontà politiche dominanti piuttosto che come garanti della neutralità del ruolo e custodi della libertà di stampa e di informazione nel rispetto dell'equa applicazione delle norme vigenti in materia.

<sup>36</sup> Corte di Cassazione (Milano) 12 novembre 1945, in “Il Foro Italiano”, Repertorio, vol. LXIX, anno 1946, p. 423, nn. 481.

<sup>37</sup> Corte di Cassazione, 24 gennaio 1946, in “Il Foro Italiano”, Repertorio, vol. LXIX, anno 1946, p. 411, nn. 328 e 329. Sul reato di collaborazione col nemico a carico di direttori, redattori e giornalisti cfr. altresì: Cass. (Milano) 3 agosto 1945; Cass. (Milano) 12 novembre 1945; Cass. (Milano) 18 giugno 1945; Cass. (Milano) 9 novembre 1945; Cass. 4 giugno 1946. Tutte in “Il Foro Italiano”, Repertorio, vol. LXIX, anno 1946, pp. 416-417, nn. 477 a 488.

<sup>38</sup> Corte di Cassazione (Milano), 27 maggio 1946, in “Il Foro Italiano”, Repertorio, vol. LXIX, anno 1946, p. 411, nn. 330 e 331.

<sup>39</sup> Corte di Cassazione (Milano), 9 novembre 1945, in “Il Foro Italiano”, Repertorio, vol. LXIX, anno 1946, p. 420, n. 557. Sul punto cfr. Corte di Cassazione (Milano), 30 luglio 1945, in “Il Foro Italiano”, Repertorio, vol. LXIX, anno 1946, p. 411, nn. 330 e 331.

Ulteriore passo sostanziale per la specificazione dell'elemento doloso – atto a caratterizzare il reato in oggetto – si può ritrovare in una pronuncia della Corte d'Assise di Torino del '47:

Non costituisce reato di collaborazione per difetto di dolo la propaganda giornalistica svolta per la repubblica sociale italiana, ma nell'esclusivo interesse del Paese, al di sopra di ogni preconcepita ideologia e di ogni faziosità<sup>40</sup>.

Intanto, attraverso vari interventi legislativi – fra il 1944 ed il 1946 – venne abolito il Ministero della Cultura Popolare ed istituito il Sottosegretariato per la stampa e l'informazione presso la Presidenza del Consiglio:

Si inaugurava così una nuova stagione nei rapporti fra potere politico e stampa con l'accentramento delle decisioni in materia di libertà di stampa nelle mani della Presidenza del Consiglio, e quindi del Governo in carica, tendenza solo in parte contraddetta dall'individuazione, in anni recenti, di Autorità garanti del rispetto della legge in campo editoriale e televisivo<sup>41</sup>.

Con la fine della guerra nuovi principi occuparono la ribalta politica in materia di libertà di stampa, di pensiero e di informazione: si affermarono esigenze fino ad allora compresse ed il nuovo ordine democratico che si andava instaurando nel Paese impose un profondo adeguamento normativo<sup>42</sup>. Dunque, si avvertì il bisogno di una riforma radicale della legislazione riguardo al sequestro dei giornali e delle altre pubblicazioni, ancora incentrato sui dettami degli artt. 112 e 113 della legge di Pubblica Sicurezza n. 773 del 18 giugno 1931, un testo unico che consentiva di procedere in via amministrativa al sequestro di qualsiasi scritto, disegno od oggetto figurato e con l'aggravante che potesse essere disposto anche quando il fatto non avesse rivestito carattere di reato, in virtù dell'art. 200 del Regolamento approvato con R.D. n. 635 del 6 maggio 1940.

Nello specifico, relativamente all'applicazione dell'art. 113 T.U.P.S. sul finire degli anni quaranta, è interessante notare il tenore di alcune pronunce come quelle della Cassazione del '49:

La dispensa dall'autorizzazione preventiva della pubblica sicurezza accordata con il secondo capoverso dell'art. 113 T.U.P.S., per le materie elettorali e durante il periodo elettorale, riguarda esclusivamente la distribuzione e la affissione di scritti o disegni, e non anche l'uso di mezzi acustici o luminosi per le comunicazioni al pubblico; uso che, per imprescindibili esigenze di ordine pubblico deve essere sempre richiesto e consentito dalla competente autorità di polizia<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Corte di Assise di Torino, 9 gennaio 1947, in "Il Foro Italiano", Repertorio, anno 1947, p. 515, n. 111.

<sup>41</sup> R. Razzante, *Manuale di diritto*, cit., p. 20. Sui vari passaggi legislativi che porteranno alla trasformazione ed all'abolizione del Ministero della Cultura Popolare cfr. G. Montefusco, *L'ordinamento, i compiti e le attribuzioni del Ministero della Cultura Popolare*, Roma 1939.

<sup>42</sup> Cfr. C. Mortati, *La libertà di stampa in regime democratico*, in "Cronache sociali", 14/15, 1947, pubblicato in C. Mortati, *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano 1972. Sul 'nuovo ordine democratico' interessanti spunti in V. Onida (cur.), *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana, Testi e documenti con due saggi introduttivi sul periodo costituente e la sulla costituzione*, Torino 1991.

<sup>43</sup> Corte di Cassazione, 19 maggio 1949, in "Il Foro Italiano", Repertorio, vol. LXXII, p. 1598, n. 35.

In questa linea interpretativa, espressione soprattutto del mutato contesto politico-istituzionale, emerge l'esigenza del cambiamento in senso democratico della normativa relativa alla disciplina delle libertà di pensiero e di comunicazione, un'esigenza che fu così ben enunciata dal Ministro di Grazia e Giustizia Togliatti il primo marzo 1946:

È evidente quindi la necessità di porre un assoluto argine a questa smisurata facoltà di sequestro, la quale, specie per i giornali e per molte altre pubblicazioni periodiche, può risolversi in un'arma pericolosa, anche politica, per impedire la manifestazione del pensiero a mezzo stampa<sup>44</sup>.

In Assemblea Costituente le reminiscenze della 'censura' fascista nei confronti della stampa e della manifestazione di pensiero ispirarono un serrato dibattito imperniato su alcuni temi largamente condivisi dalle varie correnti politico-culturali presenti nell'Aula. Ovviamente il lavoro aveva come finalità principale di arginare eventuali involuzioni autoritarie che facessero ripiombare la realtà italiana negli abusi ed usi distorti delle informazioni commessi nel ventennio passato.

Ma sul fenomeno dell'informazione, l'attenzione riservata dai Costituenti non fu comunque quella che avrebbe meritato<sup>45</sup>. A riprova di ciò, il limitato interesse verso il controllo, sotto l'aspetto economico, dei mezzi di comunicazione di massa dove la questione del rapporto tra libertà d'informazione e potere economico è esplicitamente affrontata nel solo comma 5° dell'art. 21 Cost.<sup>46</sup>.

Riguardo alla libertà di parola, diverso l'approccio: due i capisaldi relativi alla libertà in parola positivizzati nella Carta. Da un lato, la riserva di legge delegava in via esclusiva al Parlamento la regolamentazione specifica della libertà di stampa; dall'altro, si delineava la possibilità che soltanto la magistratura avrebbe dovuto/potuto vigilare sull'applicazione delle disposizioni alle fattispecie concrete e, ove del caso, sanzionare le violazioni<sup>47</sup>.

È opportuno precisare che sul ruolo dell'art. 21 e, con particolare riferimento alla sua presunta precettività o programmaticità, numerose e contrastanti furono le pronunce sia della magistratura di merito che di legittimità<sup>48</sup>.

---

Un'altra pronuncia interessante e significativa è del Pretore di Imola, 10 agosto 1949, in "Il Foro Italiano", Repertorio, vol. LXXII, anno 1949: "Il giornale murale è la pubblicazione che ha un titolo proprio e quando è o quotidiano o settimanale o quindicinale, etc. [...]. Quando invece su uno o più cartelloni appartenenti a qualsiasi ente o partito siano applicati ritagli di giornali, vignette ed altri scritti e il cartellone sia esposto al pubblico, è necessaria la licenza di cui all'art. 113 leggi di pubblica sicurezza", p. 1598, nn. 33 e 34.

<sup>44</sup> Ed è sulla base di questo convincimento che il Ministro proponeva: "[...] regola generale che non si può eseguire il sequestro della edizione dei giornali o di altra qualsiasi pubblicazione o stampato, se non in base ad una sentenza irrevocabile (art. 576 c.p.p.) dell'autorità giudiziaria", cfr. "*Schema di provvedimento legislativo*" proposto dal Ministro di Grazia e Giustizia il 1 marzo 1946 per il parere delle Commissioni riunite Affari politici e amministrativi – Giustizia, "*Sequestro dei giornali e delle altre pubblicazioni*". Consulta nazionale, Documenti – Atto n. 138.

<sup>45</sup> Una breve ma puntuale disamina sul contributo dei Costituenti è di M.R. Allegri, *Informazione e comunicazione nell'ordinamento giuridico italiano*, Torino 2012, pp. 54 ss.

<sup>46</sup> Sull'acceso dibattito, interessanti le riflessioni di Cfr. G.E. Vigevani, *Informazione e Democrazia*, cit..

<sup>47</sup> Cfr. R. Razzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., pp. 20 e ss.

<sup>48</sup> Il tema è stato ampiamente affrontato anche dalla dottrina degli anni Cinquanta e Sessanta. cfr. S.

### Un primo orientamento si espresse per la precettività della norma:

La norma contenuta nell'art. 21, 1° co. della Cost, la quale riconosce a tutti il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, con lo scritto e con ogni altro mezzo di diffusione, ha natura di norma giuridica positiva destinata immediatamente agli organi giurisdizionali e, quindi importa la abrogazione della disposizione dell'art. 113 l.p.s. che con essa contrasta<sup>49</sup>.

### La pronuncia fu avallata dalla Suprema Corte di Cassazione nel gennaio 1950:

L'art. 113 l.p.s., il quale subordina l'affissione degli stampati alla licenza dell'autorità di p.s., è abrogato dall'art. 21 della Costituzione della Repubblica, che sancisce la libertà di manifestazione del pensiero con ogni mezzo di diffusione<sup>50</sup>.

### In contrasto con il primo orientamento, la decisione del pretore di Napoli:

La disposizione contenuta nell'art. 21, 1° co. della Cost., [...] non è una norma precettiva di immediata applicazione, ma è una norma direttiva che pone solo un principio di cui il legislatore dovrà curare l'attuazione. Pertanto l'art. 113 T.U.P.S. è da ritenere vigente anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

### Qualche mese prima, si era già espressa conformemente anche il Tribunale di Roma:

L'art. 113 l.p.s. non è stato abrogato sia perché quest'ultimo non è norma precettiva di attuazione immediata, sia perché il suo contenuto (principio di libertà) non è incompatibile con l'art. 113 predetto [...]. Nel fatto di aver scritto sul suolo stradale senza la preventiva autorizzazione "viva la pace" non ricorre l'attenuante dei motivi di particolare valore morale e sociale [...].

### Alle quali diede seguito proprio la Cassazione che confutava le sue stesse pronunce di qualche mese prima:

Avendo l'art. 21 della Costituzione della repubblica carattere programmatico, è tuttora in vigore l'articolo 113 leggi p.s. [...]<sup>51</sup>.

---

Fois, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano 1957; N. Jaeger, *Il diritto della collettività alla informazione attraverso la stampa*, in "Giustizia civile", 1960; M. Riccio, *La libertà di stampa al lume della Costituzione*, in "Iustitia", aprile-giugno 1959; G. Gonella, *La Libertà di Stampa ed i diritti individuali di libertà*, estratto da "Iustitia", ottobre-dicembre 1959.

<sup>49</sup> Cfr. Tribunale di Velletri, 10 marzo 1949. Conformi: Pretore di Castellammare del Golfo, 29 marzo 1949; Pretore di Reggio Emilia, 27 luglio 1949; Pretore di Santa Maria Capua Vetere 22 settembre 1949. Tutte in "Il Foro Italiano", Repertorio, vol. LXXII, anno 1949, p. 1597.

<sup>50</sup> Corte di Cassazione, 24 gennaio 1950. Conformi: Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, 26 gennaio 1950; Pretura di Bari, 20 febbraio 1950; Tribunale di Bergamo, 26 aprile 1950; Pretura di Montichiari, 14 dicembre 1949; Pretura di Milano, 30 maggio 1949; Pretura di Castellammare del Golfo, 29 marzo 1950; Pretura di Verbania Intra, 28 aprile 1950; Pretura di Bari, 2 agosto 1950; Pretura di Soresina, 4 maggio 1950; Pretura di Genova, 12 settembre 1950. Tutte in "Il Foro Italiano", Repertorio, anno 1950, pp. 1947-48.

<sup>51</sup> Pretura di Napoli, 11 novembre 1949. Conforme: Pretura di Roma, 12 gennaio 1949. Entrambe in "Il Foro Italiano", Repertorio, vol. LXXII, anno 1949, p. 1598. Altri conformi: Corte di Cassazione, 15 aprile 1950; Corte di Cassazione, 12 ottobre 1950 ("L'art. 21 Cost. ha efficacia enunciativa non precettiva"); Tribunale di Roma, 5 giugno 1950; Pretura di Loiano, 17 marzo 1959; Pretura di Milano,

È quantomeno significativo rilevare che, nel 1956, la prima udienza e la prima sentenza della Corte Costituzionale<sup>52</sup> furono dedicate proprio alla questione del rapporto tra l'art. 21 Cost. e l'art. 113 T.U. di Pubblica Sicurezza e, nello specifico, alla qualificazione del carattere precettivo o programmatico della norma costituzionale. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, sostenne che il primo comma dell'art. 21 aveva solo un carattere programmatico: una esortazione cioè al legislatore senza impatto diretto sui cittadini. Solo la parte relativa alla stampa avrebbe avuto carattere precettivo, ma comunque sulla base della disciplina della successione delle leggi, sarebbe stato compito solo della magistratura ordinaria individuare quali parti della normativa anteriore all'emanazione della Costituzione dovevano essere ritenute abrogate.

La Corte, presieduta da Enrico de Nicola, sostenne la sua competenza anche sul giudizio di costituzionalità per le leggi anteriori all'emanazione della Costituzione, dichiarando inoltre l'incostituzionalità dell'art. 113 del T.U. di Pubblica Sicurezza per contrasto con il dettato dell'art. 21.

Nella disputa, un ruolo dominante ebbe anche l'art. 27 Cost. in virtù di una sua lettura operata in combinato disposto con la legislazione previgente alla Carta (es. art. 57 c.p.):

La responsabilità del direttore di periodici, ai sensi dell'art. 57 c.p., trova fondamento in omissione di diligenza e non nella responsabilità obiettiva. Anche però se si trattasse di responsabilità obiettiva, l'art. 57 c.p. non potrebbe ritenersi abrogato per effetto dell'art. 27 Cost. (che stabilisce che la responsabilità penale deve essere personale) giacché tale norma è di carattere programmatico e non precettivo<sup>53</sup>.

Vale la pena, a tal proposito, ripetere che così come allo Statuto Albertino aveva fatto seguito l'Editto sulla stampa parimenti, all'indomani dell'approvazione della Costituzione Repubblicana, la stessa Assemblea Costituente varò, in attuazione del dettato costituzionale<sup>54</sup> e nel rispetto della riserva di legge, una nuova legislazione ordinaria in materia di stampa<sup>55</sup>.

Quella che sarebbe divenuta la legge 47/1948 nacque da un d.d.l. governativo presentato all'Aula nel marzo 1947, stante la XVII disposizione transitoria della Carta.

Lo schema di provvedimento proposto diede vita ad un ampio dibattito parlamentare che produsse la legge n. 47 dell'8 febbraio 1948 portante "*Disposizioni*

---

28 aprile 1950; Pretura di Piombino, 10 marzo 1959; Pretura di Treviglio, 3 maggio 1950, Pretura di Mantova, 30 agosto 1950. Tutte in "Il Foro Italiano", Repertorio, anno 1950, pp. 1947-48.

<sup>52</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 1 del 5 giugno 1956, depositata in cancelleria il 14 giugno 1956, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 146 del 14 giugno 1956, Presidente Enrico de Nicola, Relatore Gaetano Azzariti.

<sup>53</sup> Così Corte di Appello di Roma, 30 novembre 1949. Conformi: Tribunale di Milano, 26 giugno 1947; Tribunale di Fermo, 14 maggio 1949; Tribunale di Roma, 4 marzo 1949. Tutte in "Il Foro Italiano", Repertorio, anno 1950, p. 1949.

<sup>54</sup> La prescrizione è contenuta in modo tassativo nella XVII disposizione transitoria della Costituzione: "L'assemblea Costituente sarà convocata dal suo Presidente per deliberare, entro il 31 gennaio 1948, sulla legge per la Elezione del Senato della repubblica, sugli statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa".

<sup>55</sup> Cfr. P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 34.

*sulla stampa*<sup>56</sup> che definiva il concetto di stampa o stampato; dettava le indicazioni obbligatorie che gli stampati dovevano contenere<sup>57</sup>; definiva le figure e le responsabilità del direttore responsabile, dello stampatore e del proprietario della pubblicazione<sup>58</sup>. Ed ancora: obbligava la registrazione del giornale o del periodico presso la cancelleria del Tribunale; imponeva l'obbligo della rettifica delle notizie lesive della dignità della persona o contrarie a verità; disciplinava il regime della responsabilità civile, della riparazione pecuniaria, le pene per la diffamazione a mezzo stampa; adottava le cautele per le pubblicazioni a contenuto impressionante o raccapricciante e per quelle destinate all'infanzia o all'adolescenza; disponeva le competenze processuali e le forme di giudizio attinenti le pubblicazioni di giornali, periodici, stampati e manifesti murali.

È innegabilmente una legge che ha grossi pregi di chiarezza e di innovazione: poneva fine in modo preciso a certi comportamenti repressivi decretando l'abrogazione del R.D.L. n. 13 del 14 gennaio 1944 e di ogni altra norma contraria o incompatibile con quelle della stessa legge<sup>59</sup>.

Rimaneva, peraltro, inalterata sia la legislazione di Pubblica Sicurezza (T.U. 1931), sia la disciplina dei reati a mezzo stampa del codice Rocco giacché “le modifiche introdotte dalla legge n. 47/48 non erano certo sufficienti a depurare la legislazione vigente in materia di stampa da tutti gli elementi autoritari che vi aveva introdotto il fascismo”<sup>60</sup>:

Entrata in vigore la nuova legge, automaticamente restano aumentate le sanzioni per la diffamazione consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, nei confronti di tutti

<sup>56</sup> In G. U. n. 43 del 20 febbraio 1948, Serie generale. Per una lettura approfondita della legge cfr. A. Jannitti Piromallo., *La legge sulla stampa*, Roma 1950.

<sup>57</sup> Sul punto un'importante precisazione è fornita dalla Suprema Corte: “L'obbligatorietà delle indicazioni relative allo stampatore si estende anche ai manifesti stampati e fatti affiggere per ordine dell'autorità. In mancanza di dette indicazioni tali manifesti sono esclusi dalla tutela penale del primo comma dell'art. 20 legge 8 febbraio 1948, n. 47.”, cfr. Corte di Cassazione, 4 aprile 1950, in “Il Foro Italiano”, Repertorio, anno 1950, p. 1450, nn. 86 e 87.

<sup>58</sup> Quanto alle figure del giornalista e del pubblicista, si rese necessario l'intervento della giurisprudenza di merito: “[...] La figura del giornalista è caratterizzata da un rapporto di *locatio operarum*, quella del pubblicista da un rapporto di *locatio operis*. Il primo è tenuto pertanto a prestare la propria opera in modo esclusivo all'impresa che lo ha assunto; salvo deroghe espressamente consentite. Il secondo, essendo svincolato da ogni subordinazione, può prestare la sua opera intellettuale per più imprese editoriali”, cfr. Tribunale di Bologna, sent. del 6 maggio 1950, in “Il Foro Italiano”, Repertorio, anno 1950, p. 814, nn. 3 e 4.

<sup>59</sup> Ne siano d'esempio alcune tra le prime pronunce, del Tribunale di Roma nel '49, immediatamente successive alla promulgazione della norma in oggetto: “Nel procedimento per direttissima previsto dalla legge sulla stampa non è necessario il preventivo interrogatorio dell'imputato, in deroga alle norme sul giudizio direttissimo stabilito dal c.p.p.” (cfr. Tribunale di Roma, 12 marzo 1949); “Entrata in vigore la legge 8 febbraio 1848 n. 47 si devono applicare in caso di reato commesso, col mezzo della stampa, le sanzioni disposte dalla predetta legge e non quelle di cui all'art. 595 cap. 1 e 2 c.p. in relazione all'art. 57 n.1 c.p. [...]” (cfr. Tribunale di Roma 14 maggio 1949); “Il giudice deve sempre procedere con il giudizio direttissimo nell'accertamento dei reati commessi a mezzo della stampa di cui all'art. 595 c.p. e alla legge 8 febbraio 1848 n. 47. Nel giudizio direttissimo è legittima l'ammissione di testimoni che non siano stati presentati al dibattimento” (cfr. Tribunale di Roma, 3 giugno 1949). Tutte in “Il Foro Italiano”, Repertorio, vol. LXXII, anno 1949, p. 1600, nn. 57 a 62.

<sup>60</sup> Così P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 37.

coloro che ne sono chiamati a rispondere; e non si comprende perché dovrebbe soggiacere alle più gravi pene l'autore dell'articolo contenente il convicio e non colui che ai sensi dell'art. 57 n.1 C.P. è chiamato a risponderne per il solo fatto che ha la responsabilità del giornale.[...] La legislazione in materia dall'editto albertino del 26 marzo 1848 n. 695 e fino alle norme attualmente in vigore emanate esattamente cento anni dopo, si è andata evolvendo verso un criterio di sempre maggiore severità nei confronti dell'impresa giornalistica come tale, cercando di trovare una base di sempre maggiore serietà e fondatezza in ordine alle responsabilità ritenute di volta in volta necessarie per ragioni di politica penale<sup>61</sup>.

Insomma, su entrambi questi versanti, l'azione riformatrice del Parlamento si rivelerà a lungo carente, sì che le prime innovazioni alla disciplina saranno apportate dall'opera certosina della Corte Costituzionale: a titolo esemplificativo, nel 1956 la pronuncia che dichiarava l'illegittimità parziale dell'art. 113 T.U.P.S. "delle licenze di polizia per l'affissione degli stampati"; dieci anni dopo nel '66 la sentenza n. 87 sull'incostituzionalità dell'art. 272 c.p. nella parte in cui puniva la propaganda diretta a *distruggere o deprimere il sentimento nazionale* e la n. 108 del '74 che dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 415 c.p. nella parte in cui puniva *l'istigazione all'odio fra le classi*, senza esplicitare che, per costituire reato, tale istigazione dovesse avvenire con pregiudizio per la pubblica tranquillità.

Giova ribadire che in Italia – per lungo tempo – è stato demandato al potere giudiziario l'arduo compito di salvaguardare la matrice liberale ed individualista della libera espressione di pensiero, l'analisi delle questioni discendenti dal nesso fra informazione e democrazia, la valutazione dei casi concreti di conflitto fra le varie libertà costituzionalmente tutelate, per non parlare della ricerca dell'ambito operativo dei principi fondamentali enunciati in tema di libertà di comunicazione, del raccordo tra norme appartenenti ai diversi ambiti dell'Ordinamento (costituzionale, civile, penale) e soprattutto della contestualizzazione dei principi nei diversi momenti storici: il tutto a causa dell'inerzia del legislatore. In particolare, la Consulta ha sovente svolto un inevitabile ruolo di supplenza alle carenze dell'organo legislativo, avendo come obiettivo l'armonizzazione dei principi dell'art. 21 Cost. con la pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti che con essi possono confliggere<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> O. Ilari, *Diffamazione commessa col mezzo della stampa. Legge 8 febbraio 1948 n. 47 art. 3*, in "Archivio penale", V, Parte I (1949), p. 439.

<sup>62</sup> A questo riguardo è opportuno ricordare la sentenza n. 1 del 14 giugno 1956 nella quale la Consulta immediatamente pose in evidenza la spiccata sensibilità verso il tema della libertà di stampa, dichiarando l'illegittimità costituzionale di quasi tutti i commi dell'art. 113 T.U.P.S. (R.D. n. 773/1931): "Pertanto è il contenuto concreto delle norme dettate nell'articolo 21 della Costituzione e il loro rapporto con le disposizioni dell'art. 113 della legge di P.S. che dovranno essere presi direttamente in esame, per accertare se vi sia contrasto dal quale derivi la illegittimità costituzionale di queste ultime disposizioni. Per escludere che contrasto vi sia, è stato da qualcuno asserito che bisogna distinguere tra manifestazione del pensiero, la quale deve essere libera, e la divulgazione del pensiero dichiarato, della quale non è menzionata nella Costituzione. Ma tale distinzione non è consentita da alcuna norma costituzionale. [...]. Una distinzione fra manifestazione del pensiero, di cui l'art. 21 Cost. proclama la libertà, e divulgazione del pensiero dichiarato, non può ritenersi consentita da alcuna norma costituzionale. [...] È evidentemente da escludere che con la enunciazione del diritto di libera manifestazione del pensiero la Costituzione abbia consentito attività le quali turbino la tranquillità pubblica, ovvero abbia sottratto alla polizia di sicurezza la funzione di prevenzione dei reati. Sotto questo aspetto bisognerebbe non dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 113 T.U. leggi di P.S., se il conferimento del potere ivi indicato all'Autorità di pubblica sicurezza risultasse vincolato al fine di

Nel dopoguerra, soprattutto, riforme assai lente e parziali hanno poco toccato la disciplina autoritaria della stampa prevista dal codice Rocco ed è risaputo che proprio il diritto d'informazione è principalmente e prevalentemente un diritto giurisprudenziale proprio perché “il legislatore [...] per decenni [...], riformando in modo assai lento e parziale la disciplina autoritaria della stampa[...] si è mosso più nella prospettiva di non alterare gli equilibri esistenti, piuttosto che di innovare verso un maggiore pluralismo”<sup>63</sup>, ed in un quadro socio-politico che ricercava una svolta ‘liberale’, era ancora troppo poco per una ‘Repubblica democratica parlamentare’.

---

impedire fatti costitutivi di reati o che, secondo ragionevoli previsioni, potrebbero provarli. [...]. Ma è innegabile che nessuna determinazione in tale senso vi è nel detto articolo, il quale, col prescrivere l'autorizzazione, sembra far dipendere quasi da una concessione dell'autorità di pubblica sicurezza il diritto, che l'art. 21 della Costituzione conferisce a tutti, attribuendo alla detta autorità poteri discrezionali illimitati, tali cioè che, indipendentemente dal fine specifico di tutela di tranquillità e di prevenzione di reati, il concedere o il negare l'autorizzazione può significare praticamente consentire o impedire caso per caso la manifestazione del pensiero. [...]. L'art. 113 T.U. delle leggi di P.S. approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, col prescrivere per la diffusione, in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico, di scritti o disegni, l'autorizzazione di P.S. e non imponendo alcun limite al potere discrezionale conferito all'autorità, sembra far dipendere quasi da una concessione della stessa autorità, il diritto di manifestazione del pensiero, con ogni mezzo, che invece l'art. 21 della Costituzione riconosce incondizionatamente a tutti. Pur avendo notevolmente ridotto l'ampiezza di tale potere, il decreto legislativo 8 novembre 1947, n. 1382 (che consente il ricorso al Procuratore della Repubblica contro i provvedimenti dell'Autorità di pubblica sicurezza che abbiano negato l'autorizzazione, disponendo che la decisione del Procuratore della Repubblica li sostituisca a tutti gli effetti) non ne ha eliminato la indeterminatezza originaria, per cui continua a sussistere una eccessiva estensione di discrezionalità, così per l'autorità di pubblica sicurezza come per l'organo chiamato a controllarne l'attività. Le disposizioni dei commi primo, secondo, terzo, quarto, sesto e settimo dell'art. 113 T.U. leggi di P.S., vanno quindi dichiarate costituzionalmente illegittime per contrasto con l'art. 21, primo comma, della Costituzione” L'effetto di tale pronuncia (il cui principio fu ribadito nelle successive sentenze n. 5 del 1965, n. 11 del 1968, n. 98 del 1968, n. 105 del 1972, n. 94 del 1977) è stato quello di evidenziare il nuovo clima instauratosi nei rapporti tra informazione, stampa, cittadini e Stato. La Corte fu a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 113 leggi di pubblica sicurezza e dell'art. 1 D.Lgs. n. 1382 del 1947 da 30 ordinanze di rimessione (18 di Pretori, 8 di Tribunali, 3 di Corti d'Appello ed 1 di Corte d'Assise).

<sup>63</sup> G.E. Vigevani, *Informazione e Democrazia*, cit., p. 7.