

Alessandro del Ninno

Il nuovo regime della responsabilità per la gestione di siti Internet a contenuto editoriale: esame del disegno di legge "Disposizioni in materia di editoria e di diffusione della stampa quotidiana e periodica"

relazione per

eBook Italia Forum 2003: il libro elettronico e l'editoria digitale umanistica in Italia

conferenza virtuale telematica ideata e coordinata da Luigi M. Reale

(www.italianisticaonline.it)

in collaborazione con 365 Giorni in Fiera – Fiera Internazionale del Libro di Torino

(www.365giorni.fieralibro.it)

30 novembre 2003-29 febbraio 2004

Dopo l'entrata in vigore della legge 7 Marzo 2001 n. 62 di riforma del settore dell'Editoria, che ha fatto altresì sorgere i noti dibattiti circa l'applicabilità della disciplina sulla Stampa ai siti Internet quali "prodotti editoriali", è stato dato poco risalto ad un interessante disegno di legge che il Consiglio dei Ministri ha licenziato il 27 Giugno 2003 dal titolo "*Disposizioni in materia di editoria e di diffusione della stampa quotidiana e periodica*".

Mentre si scrive, il disegno di legge è all'esame del Parlamento¹, in prima lettura alla Camera dei Deputati. In linea generale, tale disegno di legge ha come obiettivo il completamento del disegno riformatore avviato dal Governo in materia di Editoria, teso a rendere il settore più efficiente ed organico. Le misure introdotte riguardano, tra l'altro, l'introduzione di disposizioni che correggono alcune imperfezioni di natura tecnica nella normativa vigente sia per quanto attiene i contributi diretti (a fondo perduto), sia per quanto concerne i contributi indiretti (credito agevolato); il superamento del regime transitorio nelle agevolazioni per spedizioni postali in abbonamento mediante il mantenimento del sistema delle tariffe agevolate; una più accentuata liberalizzazione della vendita dei giornali al di fuori delle edicole. Ma ciò che più interessa in tale sede esaminare è la nuova disciplina per la responsabilità dei siti Internet di natura editoriale, estesa anche agli editori di testate giornalistiche in formato elettronico e digitale. Prima di procedere alla illustrazione di dettaglio delle nuove norme, è tuttavia opportuno analizzare sinteticamente la vigente disciplina introdotta sul punto dalla Legge 62/2001.

¹ L'AC n. 4163 è stato annunciato in data 16 Luglio 2003 ed assegnato alla Commissione VII Cultura il 28 Luglio 2003.

Link al testo su: http://www.camera.it/_dati/leg14/lavori/stampati/pdf/14PDL0046871.pdf.

§ 1. Il sito web nel quadro legale di cui alla Legge 7 Marzo 2001 No. 62 “Nuove norme sull’editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416”².

La recente Legge di riforma dell’Editoria, se da un lato ha avuto il merito di affrontare per la prima volta le problematiche relative all’uso delle nuove tecnologie nel settore, ha tuttavia creato non poche difficoltà interpretative circa la sussistenza o meno di obblighi procedurali per procedere alla pubblicazione su internet di materiali editoriali. Ma andiamo con ordine. La Legge 62/2001 ha introdotto nuove norme in modifica delle precedenti regole di cui alla Legge 416/1981 relative alle provvidenze in favore dell’Editoria ed alle procedure per ottenere finanziamenti ed agevolazioni per prodotti editoriali. Ai fini che interessano la presente trattazione, tuttavia, è interessante analizzare l’articolo 1 della L. 62/2001, poiché introduce per la prima volta nell’ordinamento italiano la definizione normativa di “*prodotto editoriale*” alla luce dei mutati scenari indotti dall’impatto delle nuove tecnologie. Dispone infatti il citato articolo 1:

Art. 1 (Definizioni e disciplina del prodotto editoriale)

1. 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.
2. Non costituiscono prodotto editoriale i supporti che riproducono esclusivamente suoni e voci, le opere filmiche ed i prodotti destinati esclusivamente all’informazione aziendale sia ad uso interno sia presso il pubblico. Per «opera filmica» si intende lo spettacolo, con contenuto narrativo o documentaristico, realizzato su supporto di qualsiasi natura, purché costituente opera dell’ingegno ai sensi della disciplina sul diritto d’autore, destinato originariamente, dal titolare dei diritti di utilizzazione economica, alla programmazione nelle sale cinematografiche ovvero alla diffusione al pubblico attraverso i mezzi audiovisivi.
3. 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’articolo 5 della medesima legge n. 47 del 1948.

Nel primo comma il Legislatore fornisce una definizione in positivo *del prodotto editoriale*, definizione basata sui seguenti elementi:

1. la neutralità del mezzo che lo contiene (è cioè *prodotto editoriale* tanto quello contenuto in un supporto cartaceo, quanto quello incorporato in un supporto informatico);
2. la specifica finalità del prodotto: è cioè prodotto editoriale quello che è finalizzato alla *pubblicazione* o comunque alla *diffusione di informazioni* presso il pubblico;

² Pubblicata nella G.U. 21 Marzo 2001 No. 67. Il testo della legge è altresì reperibile al link <http://www.camera.it/parlam/leggi/010621.htm>.

3. la neutralità del mezzo di pubblicazione e/o diffusione (“*ogni mezzo, anche elettronico,*”, quindi Web incluso ed inclusi *i mezzi di radiodiffusione sonora o televisiva* citati dal comma 1);
4. l'esclusione dalla definizione di prodotto editoriale dei prodotti discografici o cinematografici.

Il secondo comma completa la definizione di *prodotto editoriale* offrendo una versione in negativo della definizione medesima – anticipata dalla parte finale del primo comma laddove si specifica che sono esclusi dalla definizione i prodotti discografici e cinematografici – spiegando ciò che non è prodotto editoriale, (ovvero *i supporti che riproducono esclusivamente suoni e voci, le opere filmiche ed i prodotti destinati esclusivamente all'informazione aziendale sia ad uso interno sia presso il pubblico*).

Il terzo comma, infine, introduce l'obbligo per i prodotti editoriali così come definiti dai due commi precedenti dell'articolo 1:

- a) di indicare il luogo e l'anno della pubblicazione, il nome ed il domicilio dello stampatore e dell'editore ove esistente (questo comporta il riferimento che la norma fa all'articolo 2 della legge 47/1948, la c.d. Legge sulla Stampa);
- b) di indicare – per i giornali, le pubblicazioni delle agenzie di informazioni ed i periodici di qualsiasi altro genere – data e luogo della pubblicazione, nome e domicilio dello stampatore, nome del proprietario, del direttore o vice-direttore responsabile (è sempre la conseguenza del riferimento all'articolo 2 della legge 47/1948, la c.d. Legge sulla Stampa);
- c) di procedere – solo per i prodotti editoriali diffusi al pubblico con periodicità regolare e contraddistinti da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto medesimo – alla registrazione presso la cancelleria del tribunale nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi (questo comporta il riferimento che fa il terzo comma all'articolo 5 della Legge sulla Stampa).

* * *

I tre commi dell'articolo 1 L. 62/2001 sopra analizzato crearono fin dalla loro entrata in vigore serie polemiche e contrasti interpretativi proprio con riferimento alle pubblicazioni on-line ed ai siti web in quanto tali. La imprecisa formulazione delle nuove norme e la leggerezza con cui s'è proceduto da parte del Legislatore a definire il “prodotto editoriale” – comprensivo anche di quello elettronico o telematico – e gli obblighi normativi connessi, senza tener conto della diversità delle tecnologie e della molteplicità degli scenari, hanno determinato un vero e proprio panico, soprattutto tra gli operatori Internet ed i gestori e proprietari di siti web. Ci si è chiesti: dal momento che un sito web è sicuramente un mezzo elettronico “*destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico*” proprio come prevede la legge, è divenuto obbligatorio inserire nei siti Internet le informazioni richieste dall'articolo 2 (vedi *supra*) della legge sulla Stampa (con l'ovvia difficoltà di individuare lo “stampatore” di un sito web...) e registrare altresì presso il tribunale competente un

sito Internet caratterizzato da periodicità regolare e contraddistinto da una testata (è il caso dei quotidiani on-line, contraddistinti da testate editoriali tipo www.repubblica.it, www.corriere.it, etc)?

Il non avere il Legislatore operato i necessari “distinguo” con riferimento alle differenti tipologie di prodotti editoriali multimediali e telematici (al prodotto editoriale “sito web” si adattano tutte le definizioni – ed apparentemente gli obblighi – di cui all’articolo 1 L. 62/2001), ha determinato la conseguenza che nel mercato di riferimento si è diffusa incertezza³ e si sono levate a più riprese voci di contestazione di tale maldestro intervento normativo.

Tanto è vero che già nel mese di Settembre 2001 il Parlamento approvava un ordine del giorno per impegnare il Governo ad emanare apposite norme di interpretazione autentica delle citate disposizioni, ad evitare che l’incertezza legislativa si tramutasse in un vero e proprio danno economico per gli operatori del settore.

Con l’approvazione della successiva Legge comunitaria per il 2001⁴, il Governo è stato dunque delegato – nel recepimento della Direttiva europea cd. sul Commercio Elettronico⁵ - ad emanare il relativo decreto legislativo nel quale “*dovrà essere reso esplicito che l’obbligo di registrazione della testata editoriale telematica si applica esclusivamente alle attività per le quali i prestatori del servizio intendano avvalersi delle provvidenze previste dalla legge 7 marzo 2001, n. 62, o che comunque ne facciano specifica richiesta*”. Ed in effetti, è proprio questo il disposto dell’articolo 7, comma 3 del decreto legislativo 9 Aprile 2003 n. 70 con il quale il Legislatore ha recepito nell’ordinamento italiano la Direttiva 2000/31/CEE sui servizi della Società dell’Informazione, incluso il Commercio Elettronico.

Dunque la situazione attuale, alla luce del vigente quadro giuridico, consente di affermare che non vi è alcun obbligo di registrazione al tribunale competente:

1. per i siti web in via generale;

³ Incertezza che ha determinato anche opposte interpretazioni da parte dei Tribunali chiamati ad occuparsi dell’applicazione delle nuove norme: cfr. – tra tutti – la sentenza 15 Giugno 2001 emessa dal Tribunale di Latina in cui il magistrato ha «*considerato che il sito Internet... deve essere ritenuto prodotto editoriale ai sensi dell’art. 1 l. n. 62/2001*», e come tale ne ha ordinato il sequestro per violazione della Legge sulla Stampa; e la sentenza Gip del Tribunale di Aosta, che in una provvedimento del Febbraio 2002 ha respinto la richiesta di sequestro di un sito che non indicava il nome dell’editore e dello stampatore, con una motivazione interessante: «*Non può ritenersi che il testo reso pubblico mediante sito Internet sia assimilabile a uno stampato, se non compiendo una operazione analogica in malam partem, non consentita dal nostro ordinamento*».

⁴ Legge n. 39 del 1 Marzo 2002 “*Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2001*”, sta in G.U. n. 72 del 26 Marzo 2002 Suppl. Ord. Testo integrale reperibile al link <http://www.camera.it/parlam/leggi/020391.htm>.

⁵ Direttiva 2000/31/CE, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della Società dell’Informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno. Testo integrale reperibile al link: http://www.interlex.it/testi/00_31ce.htm.

2. per i siti web a contenuto informativo, indipendentemente dal tipo di informazione fornita (giornalistica, professionale, etc) o dal fatto che tali siti effettuino esclusivamente o professionalmente attività di fornitura di servizi informativi;
3. per i siti web che rappresentano vere e proprie testate telematiche (cioè la corrispondente versione on-line di quotidiani o periodici o magazine, etc cartacei), nella misura in cui le relative attività da parte dei prestatori del servizio on-line non siano finanziate attraverso il ricorso (o la specifica richiesta) alle provvidenze previste dalla legge 62/2001.

§ 2. Le nuove norme di cui al disegno di legge AC 4163 in materia di responsabilità per attività svolte su siti web a contenuto editoriale.

Come detto, il disegno di legge in esame modifica la legge di riforma dell'Editoria, la n. 62 del 7 marzo 2001, introducendo, tra le altre, norme sulla responsabilità per attività a contenuto editoriale svolta su siti Internet⁶.

L'articolo 1 del disegno di legge – rubricato “*Siti Internet*” – stabilisce in primo luogo l'obbligo per i siti aventi natura editoriale e per gli editori di testate giornalistiche in formato elettronico e digitale di iscriversi al ROC, il Registro degli Operatori di Comunicazione⁷ la cui istituzione era prevista dall'articolo 1, comma 6, lettera a), numero 5), della legge 31 luglio 1997, n.249. Tale adempimento amministrativo è soggetto a due condizioni:

- a) è una pre-condizione necessaria per l'applicazione delle norme sulla responsabilità connessa a reati a mezzo stampa;
- b) si applica solo ai siti web aventi natura editoriale ed agli editori di testate giornalistiche in formato elettronico e digitale.

La necessità interpretativa successiva – per capire a quali attività web e soggetti si applichi l'obbligo di iscrizione al ROC – è dunque quella di capire quali sono i siti web aventi natura editoriale e che cosa debba intendersi per testate giornalistiche in formato elettronico e digitale.

Sul punto è lo stesso Legislatore che fornisce risposte, tuttavia non molto chiare. Dispone infatti il medesimo articolo 1 del disegno di legge che si considerano siti aventi natura editoriale quelli che contengono, in via prevalente, prodotti editoriali come de-

⁶ In realtà, il disegno di legge contiene altresì norme di interpretazione autentica di talune – poco chiare – disposizioni della legge 62/2001, oltre ad integrare le previsioni del decreto legislativo 24 Aprile 2001 n. 170 in materia di riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica.

⁷ Il ROC, o Registro degli Operatori di Comunicazione, è un registro unico adottato dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in ossequio al disposto dell'articolo 1, comma 6, lettera a), numeri 5 e 6 della legge 31 luglio 1997, n. 249, con la finalità di garantire la trasparenza e la pubblicità degli assetti proprietari allo scopo di garantire l'applicazione delle norme del settore quali quelle concernenti la disciplina anti-concentrazione, la tutela del pluralismo informativo o il rispetto dei limiti previsti per le partecipazioni di società estere. L'Authority ha emanato il relativo Regolamento con Delibera 236/01/CONS più volte integrata da successivi interventi.

finiti dall'articolo 1 della legge 7 marzo 2001, n. 62. Dunque, un sito web sarà un prodotto editoriale se realizzato su supporto informatico, se è 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. È facile capire come la grande confusione interpretativa che si era generata all'entrata in vigore della legge 62/2001 – e di cui si è dato ampiamente conto nel paragrafo § 1. – lungi dall'essere risolta, viene integralmente riproposta dalle nuove norme con l'aggravante rappresentata dal riferimento della norma al contenuto "in via prevalente" di prodotti editoriali nel sito web (non è chiaro chi debba decidere se un sito web contiene "in via prevalente" prodotti editoriali ai sensi della legge 62/2001, introducendosi un elemento di discrezionalità che non farà altro che aumentare le difficoltà interpretative della futura legge se il Parlamento non introdurrà sul punto importanti modifiche).

Con riferimento agli altri soggetti tenuti all'iscrizione al ROC, e cioè gli editori, il disegno di legge chiarisce che si considerano testate giornalistiche in formato elettronico e digitale quelle che sono diffuse al pubblico con regolare periodicità e per le quali è previsto il conseguimento di ricavi da attività editoriale, riprendendo la definizione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d) della Delibera AGCOM 236/01/CONS istitutiva del Regolamento per la tenuta del Registro degli Operatori di Comunicazione. Tra l'altro, l'articolo 1 del disegno di legge in esame dispone altresì l'applicazione in capo agli editori dell'articolo 16 della legge n. 62 del 2001, che prevede la possibilità, per coloro che si iscrivono al ROC, di essere esentati dall'obbligo dell'iscrizione presso il registro della stampa tenuto dal tribunale.

Oltre all'obbligo di iscrizione al ROC, il disegno di legge prevede altresì – per i soggetti e le attività sopra illustrati – l'obbligo di nominare un Direttore responsabile del sito web avente natura editoriale (e cioè "prodotto editoriale" ai sensi dell'articolo 1 l. 62/2001), con tutte le conseguenze, in capo a tale soggetto, derivanti dalla eventuale applicazione delle norme in materia di responsabilità in caso di violazioni. Tale obbligo, in realtà, si desume solo in via indiretta, attraverso una complessa opera di interpretazione delle norme. Difatti, se il sito web ha natura editoriale (o prevalentemente editoriale, per attenerci al dettato normativo del disegno di legge AC 4163), ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 62/2001, a tale sito si applicherà anche il successivo comma 3, art. 1, L. 62/2001 che prevede che il prodotto editoriale è soggetto alle disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (la Legge sulla Stampa, che regola, tra l'altro, l'obbligo di nomina del direttore o vice-direttore responsabile).

L'articolo 1, comma 3 del disegno di legge in esame, con intento di semplificazione, prevede in maniera – stavolta espressa – che per i siti Internet istituzionali delle pubbliche amministrazioni, degli Organi costituzionali e delle Autorità indipendenti si considera direttore responsabile il direttore *pro tempore* dell'ufficio competente ad autorizzare la pubblicazione delle informazioni.

§ 3. Conclusioni.

E' ovvio che se il nuovo quadro normativo entrerà in vigore senza che nel percorso parlamentare si apportino rilevanti modifiche all'impianto legislativo, si rischia di determinare un caos applicativo nei mercati di riferimento.

Nella relazione introduttiva al disegno di legge 4163 si legge che l'iniziativa legislativa nasce, tra l'altro, per colmare un vuoto normativo derivante dall'assenza di norme specifiche in materia di responsabilità connesse all'esercizio di attività web di natura editoriale. Se il principio ispiratore è corretto e condivisibile, non altrettanto può dirsi per le norme in discussione che a tale principio intendono dare esecuzione, poiché il Legislatore sembra non aver tenuto presente le dinamiche del mercato dell'informazione on-line e non ha introdotto principi chiari per individuare con precisione attività e soggetti che saranno tenuti al rispetto degli onerosi vincoli normativi. Se poi si formula una possibile previsione sul futuro quadro normativo, e si considera che nel settore dell'Editoria – anche telematica - vi sono altre iniziative legislative pendenti⁸, è facile presumere come il settore dell'Informazione possa andare incontro a vincoli piuttosto stringenti, con il rischio di tradire uno dei fondamentali principi costituzionali, quello sancito dall'articolo 21 della nostra Costituzione sulla libertà di manifestazione del pensiero.

Avv. Alessandro del Ninno

Studio Legale Tonucci

Responsabile Dipartimento di Information and Communication Technology

Via Principessa Clotilde n. 7

00196 Roma

www.tonucci.it

adelninno@tonucci.it



STUDIO LEGALE TONUCCI

⁸ Grandi polemiche sta suscitando il disegno di legge sulla riforma del reato di diffamazione a mezzo stampa – attualmente in discussione al Parlamento - che nelle prime stesure prevedeva addirittura la reclusione fino a tre anni, la multa fino a 10.000 Euro e l'interdizione dalla professione per un periodo da un mese a tre mesi nel caso di diffamazione a mezzo stampa o via tv o rete telematica).