

Le provvidenze all'editoria: un contributo effettivo alla libertà della stampa e al pluralismo informativo?*

di Silvio Troilo **
(17 marzo 2015)

SOMMARIO: 1. Libertà della stampa e provvidenze pubbliche all'editoria alla luce della Costituzione. – 2. Il sistema di contributi previsto dalla l. n. 416/1981. – 3. Le forme di sostegno conservate negli anni novanta e duemila. – 4. Il progressivo superamento degli aiuti diretti. – 5. Riflessioni conclusive: l'eccessiva distorsività e la scarsa efficacia delle provvidenze concretamente erogate in un contesto editoriale in profonda evoluzione.

1. Libertà della stampa e provvidenze pubbliche all'editoria alla luce della Costituzione – Nell'Italia repubblicana è sempre stato vivo l'interesse per la *libertà di stampa* – coltivato, in dottrina, da brillanti ed appassionati studiosi, come Maurizio Pedrazza Gorlero – mentre, per lungo tempo, è stata dedicata minore attenzione ai profili attinenti alla *libertà della stampa*¹.

In effetti, anche in sede costituente² sono stati tenuti assai più presenti i problemi relativi al primo profilo, ossia ai contenuti dell'informazione ed alla libertà degli operatori da ingerenze di qualsivoglia natura, che non quelli relativi al secondo, ovvero alla disponibilità degli strumenti e delle strutture organizzative e professionali necessari alla produzione editoriale.

I due profili sono, comunque, strettamente connessi tra di loro³ e su entrambi si riflette la circostanza che l'attività di stampa assume ad oggetto e a ragion d'essere l'informazione⁴: così, l'obiettività e la completezza dell'informazione sono il risultato, oltre che della dialettica interna alle imprese editoriali, della loro dialettica esterna, che si realizza attraverso la concorrenza tra di esse. Questa fornisce ai giornalisti ed ai lettori gli elementi di comparazione indispensabili, rispettivamente, ad attivare forme di controllo interne e ad effettuare la "taratura" dell'informazione⁵.

* Questo articolo è destinato alla pubblicazione negli *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero* per i tipi dell'editore ESI.

¹ Sulla distinzione tra *libertà di stampa* e *libertà della stampa* v., *ex plurimis*, F. SCHIAVETTI, *Libertà di stampa e libertà della stampa nei lavori dell'Assemblea Costituente*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze 1969, p. 442 ss.; U. DE SIERVO, *Recenti linee di tendenza degli interventi legislativi e governativi in materia di stampa*, in *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, a cura di P. Barile e E. Cheli, Bologna 1976, p. 51; L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in *La libertà di informazione*, a cura di L. Paladin, Torino 1979, p. 7.

² In proposito cfr., in particolare, la discussione sull'attuale quinto comma dell'art. 21, svoltasi il 14 aprile 1947 (*Atti dell'Assemblea Costituente*, Roma 1970, V, p. 848 ss.). Per una puntuale ricostruzione del dibattito cfr. F. SCHIAVETTI, *Libertà di stampa e libertà della stampa ...*, cit., p. 442 ss., nonché A. CONSOLE, *I lavori preparatori dell'Assemblea Costituente in tema di stampa periodica*, in *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, cit., p. 33 ss.

³ Sul punto v., per tutti, U. DE SIERVO, *Recenti linee di tendenza ...*, cit., p. 52, il quale rileva che, «al di là dell'ipotesi limite che non può certo configurarsi un caso, nel quale uno dei tipi di libertà possa sussistere in presenza dell'annullamento dell'altro, stanno tutti quei casi intermedi nei quali una disciplina più o meno restrittiva in materia di contenuto influisce, seppure mediatamente, sul tipo di strutture organizzative e viceversa».

⁴ Circostanza da cui conseguono la possibilità di ricondurre l'attività di stampa tra le forme attuative della libertà di manifestazione del pensiero sancita dall'art. 21 Cost., la potenziale configurabilità dell'informazione – compatibilmente con la sua natura sociale – come bene di consumo e, dunque, commerciabile, nonché il suo caratterizzarsi come polo di riferimento della professionalità degli operatori del settore (cfr. A. BRIGHINA, *La stampa*, in A. LOIODICE, A. BRIGHINA, G. CORASANITI, *I servizi dell'informazione*, I, *Editoria e stampa*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, XV, Padova 1990, p. 362).

⁵ La strumentalità del pluralismo esterno all'obiettività e alla completezza dell'informazione è comunemente affermata in dottrina: cfr., oltre a M. PEDRAZZA GORLERO, *Il giornalismo nell'ordinamento costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*,

Tuttavia, poiché la propensione all'eliminazione del concorrente caratterizza la libertà economica e, anzi, la libertà in genere, la Costituzione repubblicana ha previsto, all'art. 21, tre ordini di garanzie per la conservazione del pluralismo informativo esterno.

Il primo comma sancisce che sia garantita a tutti la libertà di manifestazione del pensiero con ogni mezzo di diffusione, e perciò anche con quello che ha la struttura di un'impresa, per cui tutti coloro che abbiano nella loro disponibilità i mezzi economici necessari sono liberi di dare vita ad un'impresa editoriale e di utilizzarla come strumento della loro e dell'altrui libertà di diffusione del pensiero⁶.

Il secondo comma, vietando autorizzazioni o censure per la stampa, sembra volerla collocare nell'area della libertà economica e della concorrenza, con ciò escludendo la possibilità di nazionalizzazione delle imprese editoriali⁷.

Il quinto comma, infine, permettendo al legislatore di disporre che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica, consente che sia rivelato il fine di pressione extra-editoriale sotteso ai finanziamenti che essa riceve: sembra, perciò, implicitamente negare per le imprese editoriali la legittimità delle forme di mercato oligopolistiche⁸. Tale disposizione, pur non obbligando espressamente il Parlamento ad intervenire, è posta nell'interesse non dei titolari del diritto di diffondere a mezzo stampa il proprio pensiero, ma dei destinatari dell'informazione ed è strettamente connessa – e, per certi versi, funzionale – al pluralismo del settore, che per consolidata giurisprudenza costituzionale costituisce principio fondamentale di questa materia e nucleo di un diritto del cittadino-utente all'informazione (inteso appunto come diritto al pluralismo informativo, a garanzia dell'obiettività e completezza dell'informazione)⁹.

Alla luce dei principi costituzionali sopra delineati, gli interventi del legislatore devono perseguire due obiettivi: da un lato, assicurare la trasparenza delle fonti di finanziamento, per garantire un sufficiente livello interno di obiettività informativa; dall'altro, mantenere condizioni di concorrenza fra le imprese giornalistiche, agevolandone l'ingresso e la permanenza sul mercato (con misure, però, che non ne annullino la responsabilità della gestione economica), affinché risulti conservato un adeguato livello esterno di obiettività dell'informazione¹⁰.

1987, p. 937 s., V. CRISAFULLI, *Problematica della libertà d'informazione*, in *Il Politico*, 1964, p. 300; A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli 1969, p. 456; C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova 1973, p. 72 ss.; L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione ...*, cit., p. 29 ss. e ID., *Libertà di pensiero e libertà d'informazione: le problematiche attuali*, in *Quad. cost.*, 1987, p. 22 ss.; P. BARILE, S. GRASSI, *Informazione (Libertà di)*, in *Noviss. Dig. It.*, App. IV, Torino 1983, p. 206 ss.; A. PACE, *Stampa-giornalismo-radio televisione*, Padova 1983, p. 61 ss.

⁶ V., per tutti, M. PEDRAZZA GORLERO, *Il giornalismo nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 938. Per un'interpretazione del primo comma dell'art. 21 in chiave anti-oligopolistica cfr. anche L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà d'informazione ...*, cit., p. 23.

⁷ In tal senso v., per tutti, G. CUOMO, *Libertà di stampa ed impresa giornalistica nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli 1955, p. 286 ss.; cfr. anche C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, cit., p. 60; L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione ...*, cit., p. 52, nonché M. PEDRAZZA GORLERO, *Il giornalismo nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 939.

⁸ Cfr. G. LUCATELLO, *Sul comma 5 dell'art. 21 della Costituzione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, III, *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Milano 1977, p. 689, nonché L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà d'informazione ...*, cit., p. 23. V. anche P.G. MARCHETTI, *Provvidenze per l'editoria e statuto dell'impresa giornalistica*, in *Riv. soc.*, 1975, p. 1330 ss.; R. BRUCOLI, *Riforma della stampa quotidiana e periodica: la questione dello Statuto speciale dell'impresa giornalistica nella prospettiva costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, p. 133 ss.; E. ANTONINI, *Meriti e limiti dello statuto dell'impresa giornalistica*, in *Probl. inform.*, 1982, p. 198 ss.

⁹ V. Corte cost., sentt. n. 420/1994 e n. 466/2002, nonché, per tutti, M. PEDRAZZA GORLERO, *Giornalismo e Costituzione*, Padova 1988, p. 119. Sulla tutela del diritto all'informazione pluralistica nei settori della stampa e della radiotelevisione, in relazione anche agli strumenti giurisdizionali rispettivamente attivabili, v. L. BIANCHI, *Verso un diritto del cittadino-utente ad un'informazione radiotelevisiva pluralistica*, in *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radio-televisione in Italia*, a cura di P. Barile e R. Zaccaria, Torino 1994, p. 33.

¹⁰ M. PEDRAZZA GORLERO, *Il giornalismo nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 944. In questo senso cfr. anche L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà d'informazione ...*, cit., p. 21 ss. In tale contesto si inserisce anche il principio di

Pertanto, eventuali provvidenze pubbliche all'editoria, se erogate in modo da rispettare le condizioni anzidette, costituiscono uno strumento ammesso dalla Costituzione per garantire il pluralismo dell'informazione, rappresentando un sostegno non indifferente soprattutto nella fase iniziale dell'attività editoriale e nei periodi di crisi economica.

Tuttavia, per lungo tempo il quinto comma dell'art. 21 è rimasto inattuato, mentre gli interventi pubblici si sono limitati a disporre contributi "a pioggia", prevalentemente legati al consumo di carta, che si risolvevano in un aiuto economico essenzialmente per i produttori di tale materia prima, senza giovare in modo sostanziale alla solidità economica delle imprese editoriali¹¹.

Soltanto a partire dalla l. n. 1063/1971, espressamente intitolata «Provvidenze a favore dell'editoria giornalistica per il 1971», si assiste ad un progressivo mutamento della filosofia ispiratrice della politica di sostegno alla stampa: da intervento "di riflesso", che in primo luogo aveva ad oggetto lo sviluppo dell'industria cartaria nazionale ed era realizzato attraverso l'Ente nazionale cellulosa e carta, esso diviene gradualmente un ausilio mirato, finanziato direttamente dallo Stato e basato su criteri specifici e vincolanti¹².

Dopo la l. n. 172/1975, in cui si trova l'anticipazione di alcuni istituti che verranno sviluppati successivamente, la l. n. 416/1981 – successivamente integrata dalla l. n. 67/1987 e dalla l. n. 250/1990 – riforma organicamente il sistema di intervento pubblico, cercando di finalizzare il sostegno economico dello Stato a programmi di riconversione tecnologica e produttiva delle imprese editoriali, resi necessari dalla crisi del settore, in modo da consentire il mantenimento di un sufficiente livello di pluralismo informativo.

Nonostante tali incisivi interventi di sostegno, è difficile non convenire con Maurizio Pedrazza Gorlero sul fatto che «la stampa soffre oggi di una considerazione marginale, perché nella realtà svolge una funzione limitata, quasi residuale. Se poi questa funzione sia ancora essenziale all'informazione, o costituisca invece un lascito della "lunga durata" della prima tecnica informativa della modernità – destinata, perciò, a venire progressivamente sostituita dalla informazione visiva – non è [ancora] possibile sapere»¹³.

In ogni caso per la stampa, come per qualunque altro mezzo informativo, il problema di fondo è «come conservare un pluralismo reale di informazioni e di opinioni quale riflesso della dialettica degli interessi e dei valori, delle differenze irriducibili di natura e di cultura, delle differenze componibili entro l'interesse generale, dentro e fuori il mezzo di informazione; come garantire la libertà di chi fornisce le informazioni e i diritti di chi ne viene attinto; come realizzare, cioè, l'informazione come libertà e difendersi dalla informazione come potere»¹⁴.

equilibrio delle risorse tra i diversi settori della comunicazione (a fini di garanzia dei settori più deboli, a cominciare dall'editoria, rispetto a quelli più forti, come la radiotelevisione), enucleato dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 225/1974, seguita dalle sentt. n. 231/1985 e n. 826/1988, fino alla citata sent. n. 420/1994 (su questo profilo v., *ex plurimis*, R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2002, p. 172 s.).

¹¹ Tali interventi – inaugurati con la legge di epoca fascista n. 1453/1935, istitutiva dell'Ente nazionale per la cellulosa e la carta (ENCC) – si erano limitati a disporre, in modo disorganico e non coordinato, provvidenze diverse quanto a tipologia e modalità di erogazione: integrazioni del prezzo della carta – erogate dall'ENCC, le cui risorse derivavano dai contributi versati dalle categorie produttrici interessate –, mutui a tasso agevolato, agevolazioni fiscali e tariffarie, previste dalla l. n. 482/1949. La frammentarietà dell'intervento statale si era riflessa anche sulle strutture pubbliche preposte al settore, con una proliferazione di organismi, formati in modo da rispecchiare interessi settoriali, spesso contrapposti, che facevano capo a due distinti centri direttivi: la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Industria, che per lo più operavano in totale autonomia reciproca e senza il minimo coordinamento (v. F. GOBBO, *L'industria italiana della carta: un oligopolio imperfetto*, Bologna 1974 e ID., *Ente nazionale cellulosa e carta e intervento pubblico a favore della stampa*, in *Probl. inform.*, 1976, p. 289 ss., nonché R. LUPO, S. TROILO, *Mezzo secolo di stampa assistita. Rapporto sulle forme di sostegno dello Stato all'editoria (1935-1987)*, I parte, in *Dir. inform. informatica*, 1988, p. 517 ss.).

¹² Cfr., per tutti, P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna 2013, p. 72.

¹³ M. PEDRAZZA GORLERO, *L'informazione giornalistica e il pluralismo interno*, in *Informazione e comunicazione*, a cura di R. Zaccaria, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, XXVIII, Padova 1999, p. 941.

¹⁴ M. PEDRAZZA GORLERO, *L'informazione giornalistica e il pluralismo interno*, cit., p. 942.

2. Il sistema di contributi previsto dalla l. n. 416/1981 – Per un ampio lasso di tempo, l'ordinamento dell'informazione a mezzo stampa si è fondato sulla garanzia di un pluralismo incentivato e sostenuto¹⁵.

In particolare, la già ricordata l. n. 416/1981 ha cercato di dare organica attuazione al principio della trasparenza delle fonti di finanziamento (e degli assetti proprietari) delle imprese editoriali, nonché al principio del pluralismo esterno del settore, sia attraverso misure "negative", come le disposizioni impeditive di posizioni dominanti, sia attraverso interventi "positivi", diretti ad integrare il prezzo della carta e ad agevolare programmi di ristrutturazione e riconversione tecnologica.

Sono state, così, previste svariate provvidenze dirette e indirette¹⁶.

Le prime – di carattere transitorio e collegate al mantenimento per un ulteriore quinquennio del prezzo amministrato dei quotidiani¹⁷ – consistevano, per la stampa quotidiana, in un contributo sul prezzo della carta per ogni copia stampata, che decresceva con il crescere della tiratura; per la stampa periodica, in un contributo commisurato, in misura decrescente, alla quantità di carta utilizzata mensilmente, cui si aggiungeva un ulteriore contributo a favore delle pubblicazioni di «elevato valore culturale»¹⁸; per i quotidiani e i periodici pubblicati all'estero, ovvero editi in Italia ma diffusi prevalentemente all'estero, in un ausilio finanziario ripartito tra gli interessati sulla base di criteri determinati dal Governo; per le agenzie di stampa, sia a diffusione nazionale che locale, in un contributo decrescente a seconda della loro dimensione operativa.

Le provvidenze indirette – che costituivano la parte più innovativa delle forme di sostegno disposte dalla l. n. 416/1981 – erano rappresentate innanzitutto da finanziamenti a tasso agevolato da parte di istituti di credito a medio termine a ciò autorizzati, nonché da contributi statali in conto interessi (in caso di mutui) o in conto canoni (in caso di *leasing*) su tali finanziamenti, collegati alla presentazione di specifici programmi di ristrutturazione economico-produttiva delle imprese editrici, od anche distributrici, di quotidiani e periodici, nonché delle agenzie di stampa e, a seguito della l. n. 67/1987, pure degli editori e stampatori di libri¹⁹.

Poteva inoltre essere concessa, da parte di un apposito Fondo centrale istituito presso la Presidenza del Consiglio, una garanzia sussidiaria sui finanziamenti accordati dagli istituti di credito e dalle società di *leasing* (purché di importo non superiore a 1,5 miliardi di lire), su richiesta degli operatori finanziari interessati o degli stessi beneficiari delle forme di sostegno²⁰.

¹⁵

¹⁶ V. *amplius* R. LUPO, S. TROILO, *Mezzo secolo di stampa assistita*, cit., III parte, in *Dir. inform. informatica*, 1989, p. 246 ss.; P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 73 ss.

¹⁷ Il prezzo amministrato, introdotto dal d.lgs. del Capo Provvisorio dello Stato n. 1484/1947, è stato definitivamente abolito a partire dal 1988, in concomitanza con la cessazione dei contributi diretti generalizzati, che erano stati prorogati per altri due anni dalla l. n. 67/1987.

¹⁸ La cui assegnazione era rimessa ad un'apposita commissione, secondo criteri determinati dal Governo alla luce di un parere espresso dalle Commissioni parlamentari competenti per materia. Doveva trattarsi, comunque, di pubblicazioni di attualità e di taglio informativo, e non meramente culturale (come poteva essere una rivista che riproduceva articoli di periodici del passato, esclusa, quindi, dal beneficio). C. Cons. Stato, sez. IV, 5 novembre 1991, in *Quar. Informazione e partecipazione. Profili di partecipazione*, Bari 1986, p. 147. C. Cons. Stato, 1991, I, p. 1635).

¹⁹ I contributi in conto interessi o in conto canoni – di ammontare pari al 50% del tasso di interesse agevolato praticato dagli istituti di credito o dalle società di *leasing* – venivano tratti da un apposito Fondo speciale istituito presso la Presidenza del Consiglio (distinto dall'ulteriore Fondo di garanzia, di cui si dirà tra poco) e venivano accordati, su una quota delle spese complessive finanziate non superiore al 70% (elevata all'80% nei confronti delle cooperative giornalistiche), su deliberazione di un Comitato di nomina governativa, tra i cui membri vi erano anche tre esperti in materia di editoria. Per le modalità di concessione v. R. LUPO, S. TROILO, *Mezzo secolo di stampa assistita*, cit., III parte, p. 256 ss.

²⁰ Va segnalata anche l'estensione, operata dall'art. 35 della l. n. 416, del trattamento straordinario di integrazione salariale, previsto dalla l. n. 675/1977, ai giornalisti dipendenti da imprese editrici di giornali quotidiani (e poi anche di

Erano infine disposte agevolazioni sulle tariffe telefoniche, telegrafiche, postali e dei trasporti²¹, nonché forme di mutuo agevolato a favore delle imprese editrici di opere di elevato valore culturale.

Con successive disposizioni legislative, poi, a beneficio della stampa quotidiana e periodica sono stati introdotti nel settore radiotelevisivo un tetto massimo degli introiti pubblicitari (prima per la sola concessionaria pubblica e successivamente anche per le emittenti private)²², nonché limiti quantitativi alle trasmissioni pubblicitarie rapportati alla programmazione oraria e giornaliera²³, mentre è stata dettata una specifica disciplina per la pubblicità promossa dalle pubbliche amministrazioni²⁴.

Si trattava, dunque, di un sistema di aiuti cospicuo e articolato, la cui corresponsione era talora oggetto di obbligazione pubblica *ex lege*²⁵, assumendo la consistenza di diritto soggettivo perfetto riguardo all'integrazione del prezzo della carta per i quotidiani²⁶, e talora oggetto di valutazione e di ripartizione discrezionali, con la configurazione in termini di interesse legittimo della pretesa ai contributi per i periodici, le pubblicazioni di elevato valore culturale, la stampa italiana all'estero²⁷. Conseguentemente, le relative controversie si radicavano nel primo caso presso la giurisdizione ordinaria – salvo che venisse in considerazione, anziché la pretesa all'erogazione dei contributi, il modo di esercizio del potere amministrativo in materia²⁸ –, nel secondo caso presso la giurisdizione amministrativa.

Il sistema di provvidenze pubbliche, nell'arco di cinque anni dall'entrata in vigore della l. n. 416, avrebbe dovuto consentire al settore editoriale «di rendersi autosufficiente e, quindi, in tutti i sensi autonom[o]»²⁹. Senonché, l'applicazione della normativa è risultata assai difficoltosa, anche per la mancanza di personale e mezzi adeguati, tanto che si è

periodici) e da agenzie di stampa a diffusione nazionale, sospesi dal lavoro a causa di crisi aziendali.

²¹ Era previsto un abbattimento del 50% delle tariffe telefoniche ordinarie per le imprese editrici di quotidiani, nonché di periodici che pubblicassero almeno 9 numeri all'anno. Le riduzioni sulle tariffe postali, inizialmente limitate ad alcune categorie di imprese editoriali (principalmente quelle editrici di quotidiani e periodici che non contenessero inserzioni pubblicitarie, su base annua, per un'area superiore al 45% di quella dello stampato, e quelle facenti capo ad associazioni, fondazioni, comitati senza scopo di lucro in relazione alle pubblicazioni legate alle loro specifiche finalità associative), vennero successivamente estese dalla l. n. 662/1996 ad altre categorie di imprese (ossia a quelle editrici di libri, di quotidiani e periodici in genere). Tale ultima legge ha provveduto ad istituire un ulteriore e apposito Fondo per le integrazioni tariffarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

²² Ad opera, rispettivamente, della l. n. 103/1975 e della l. n. 10/1985, di conversione del d.l. n. 807/1984.

²³ V. l'art. 8, c. 6-9, l. n. 223/1990.

²⁴ V. l'art. 5 l. n. 67/1987.

²⁵ Le obbligazioni pubbliche, peraltro, non rappresentano una categoria distinta dalle obbligazioni di diritto comune, ma rispondono ad una funzione meramente descrittiva, volta ad evidenziarne la particolarità della fonte, e sono anch'esse disciplinate dalle disposizioni del codice civile, se non derogate da norme speciali (come può avvenire anche per le obbligazioni di diritto comune).

²⁶ Al proposito, infatti, la normativa non attribuiva all'amministrazione poteri discrezionali, ma soltanto compiti di accertamento della sussistenza delle condizioni predeterminate dalla legge per la corresponsione dell'ausilio finanziario, per cui l'attività del Servizio (poi del Dipartimento) per l'editoria aveva carattere dichiarativo ed era volta alla mera liquidazione del contributo.

²⁷ Stante anche l'importo globale prefissato delle sovvenzioni, da distribuire tra un numero di aspiranti indefinito.

²⁸ V. Cass. 5 novembre 1984, n. 5585, in *Foro it.*, 1984, I, col. 2696 ss., nonché più recentemente, in riferimento alle sovvenzioni pubbliche in generale, Cass., sez. un., 18 luglio 2008, n. 19806, *ivi*, Rep. 2008, voce *Giurisdizione civile*, n. 185; Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2008, n. 1603, *ivi*, Rep. 2008, voce *Economia nazionale*, n. 62. La giurisdizione spetta, invece, al giudice amministrativo tutte le volte in cui le norme che prevedono un contributo affidano all'amministrazione l'apprezzamento discrezionale circa la sua erogazione (come è oggi anche per l'integrazione del prezzo della carta, a seguito dell'art. 44 d.l. n. 133/2008) ovvero nell'ipotesi di esercizio di poteri di autotutela dell'amministrazione per vizi di legittimità del provvedimento (v. Cass., sez. un., 20 aprile 2007, n. 9356, in *Foro it.*, 2008, I, col. 582 s., nonché Cons. Stato, sez. VI, 12 giugno 2008, n. 2919, *ivi*, Rep. 2008, voce *Economia nazionale*, n. 61).

²⁹ *Relazione del Garante dell'editoria al Parlamento al 30 novembre 1983*, in *Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 1984, p. 249.

parlato di “mancata copertura amministrativa” della riforma³⁰. Inoltre, il tentativo di conciliare le esigenze delle imprese editoriali di maggiore consistenza con la sopravvivenza e lo sviluppo di quelle minori, in modo da mantenere un adeguato livello di pluralismo nel settore, non è, in sostanza, riuscito per la scarsa incidenza che i criteri perequativi previsti dalla legge sono stati in grado di esercitare sul livello dei contributi pubblici erogati³¹.

3. Le forme di sostegno conservate negli anni novanta e duemila – La legislazione successiva ha reso permanenti le provvidenze dirette per un novero ristretto di destinatari³², pur confermandone la cessazione per tutti gli altri, mentre ha incrementato quelle indirette, allargando la sfera dei beneficiari³³.

Quanto ai contributi diretti, sono stati previsti essenzialmente a favore delle imprese editoriali “di particolare valore”, categoria eterogenea introdotta dalla legge n. 67/1987 e mantenuta dalla legge n. 250/1990 – e, in definitiva, identificabile in termini residuali rispetto alle altre categorie³⁴ – che ricomprende quelle costituite come cooperative³⁵, quelle che editano quotidiani in lingua francese, tedesca e slovena nelle Regioni abitate dalle rispettive minoranze linguistiche³⁶, quelle che pubblicano quotidiani o periodici che risultino essere organi o giornali di forze politiche³⁷. Ad esse si aggiungono le imprese che editano giornali o riviste pubblicati all'estero o pubblicazioni edite in Italia e diffuse prevalentemente all'estero, le imprese che editano pubblicazioni di particolare valore culturale³⁸, nonché, ai sensi dell'art. 6 l. n. 281/1998 (ed ora dell'art. 138 d.lgs. n. 206/2005), le associazioni di tutela dei consumatori riguardo alle attività editoriali da loro realizzate³⁹.

La pur apprezzabile volontà di concentrare gli aiuti diretti a favore degli operatori editoriali più deboli e meritevoli non è riuscita, però, ad evitare insufficienze e lacune⁴⁰: sono rimaste, infatti, escluse dai benefici le imprese locali di piccole dimensioni aventi fini

³⁰ Cfr. R. LUPO, S. TROILO, *Mezzo secolo di stampa assistita*, cit., II parte, in *Dir. inform. informatica*, 1988, p. 902 ss.

³¹ P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 74.

³² Modificando anche i parametri per il calcolo dell'importo dei contributi: al criterio basato essenzialmente sulla tiratura media giornaliera se ne è aggiunto, infatti, un altro collegato al costo medio di gestione della singola impresa, che assicurava alla medesima un contributo variabile dal 30% al 40% di tale costo, consentendole di vivere largamente al di fuori delle logiche di mercato.

³³ V. *amplius* P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 75 ss.

³⁴ L. BIANCHI, *Nuove dimensioni della libertà di stampa nel settore dell'editoria*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova 2003, p. 102.

³⁵ Per l'esattezza, in forma di cooperative giornalistiche oppure in forma di società, le cui azioni siano detenute in maggioranza da cooperative, fondazioni o enti morali privi di scopo di lucro, costituite da almeno tre anni ovvero che abbiano editato o diffuso la testata per cui è richiesta l'erogazione dei contributi per almeno cinque anni, termine ridotto a tre anni per le cooperative giornalistiche editrici di giornali quotidiani (che divengono, quindi, una sorta di imprese editrici di valore molto particolare) (art. 3, c. 2, l. n. 250/1990, come modificato dalla l. n. 650/1996).

³⁶ Purché siano costituite da almeno tre anni o pubblichino testate diffuse da almeno cinque anni.

³⁷ Tali forze dovevano avere almeno due rappresentanti eletti in Parlamento, ovvero uno in una Camera e uno nel Parlamento europeo, ma, a seguito della l. n. 248/2006, questo requisito non è stato più richiesto alle imprese editrici che avessero già maturato il diritto ai contributi alla data del 31 dicembre 2005.

³⁸ Ossia quelle «pubblicazioni periodiche le cui pagine pubblicitarie siano state nell'anno precedente inferiori al 50% delle pagine complessivamente pubblicate e che vengano riconosciute di elevato valore culturale per il rigore scientifico con il quale viene svolta la trattazione degli argomenti» (art. 25 l. n. 416/1981, come modificato dall'art. 18 l. n. 67/1987).

³⁹ Peraltro, in base al citato art. 6 l. n. 281/1998 (recante “Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti”) ed al D.P.C.M. n. 218/1999, per poter accedere al contributo annuale occorre una relazione diretta tra l'associazione e il periodico e quest'ultimo deve essere direttamente imputabile all'attività della prima. Infatti le associazioni stesse, nella misura in cui pubblicano periodici, vengono definite dall'art. 3, c. 4, D.P.C.M. cit. «imprese editrici», attraverso una non casuale assimilazione alla nozione prevista dalla l. n. 416/1981 (v. TAR Lazio, 21 giugno 2002, n. 5669, in *Foro amm. - Tar*, 2002, p. 2050 ss., con nota di A. PARISI, *Associazioni di tutela dei consumatori, diritto di informazione e presuppsti per le sovvenzioni pubbliche alle attività editoriali*).

di lucro, non ricomprese tra le imprese editrici esercitate da cooperative, fondazioni o enti morali senza scopo di lucro (anche se a loro favore potevano intervenire le Regioni, alle quali, dagli anni '90, è stata riconosciuta tale possibilità⁴¹); il criterio della periodicità si è dimostrato incapace di tenere conto delle peculiarità dei periodici con bassa tiratura; riguardo alle pubblicazioni di elevato valore culturale il dettato legislativo è risultato generico, rinviando alla sede regolamentare (D.P.R. n. 254/1983) la determinazione dei criteri e dei requisiti per l'erogazione dei contributi⁴². Per altri versi, i contributi alla stampa politica – che potevano giungere a coprire fino al 70% dei costi – parevano rappresentare, più che una forma di sostegno all'editoria, una surrettizia modalità di finanziamento dei partiti politici⁴³.

Infine, uno degli aspetti che avrebbe dovuto caratterizzare in senso innovativo la nuova disciplina della materia, ossia la sostituzione del criterio della tiratura con quello della diffusione ai fini dell'accesso alle provvidenze, non è stato alla fine introdotto, per motivi collegati anche alla difficoltà di precisare la nozione di diffusione⁴⁴.

D'altra parte, nella normativa successiva alla l. n. 416 vi è stata un'ulteriore accentuazione delle forme di contribuzione indiretta, con l'aumento del loro importo quantitativo globale, l'inserimento tra di esse dei crediti d'imposta per l'acquisto di macchinari o impianti e l'ampliamento della sfera dei destinatari, operato attraverso l'ammissione ai finanziamenti anche dell'editoria libraria, senza più alcuna distinzione tra le imprese editrici di opere di elevato valore culturale e le altre⁴⁵. È stato altresì previsto

⁴⁰ Inizialmente, si è temuto anche che «i requisiti di cui si è detto fossero facilmente acquisibili da chiunque adeguasse il proprio assetto proprietario a quanto voluto dalla legge, dal momento che esisteva la condizione alternativa della costituzione dell'impresa da almeno tre anni ovvero della diffusione della testata edita da almeno cinque anni, ... condizione conseguibile acquisendo la proprietà o la gestione di una testata che avesse tale anzianità» (A.M. MUOLO, *Il sostegno dello stato alla stampa e all'editoria*, in *Informazione e comunicazione*, cit., p. 1018). Il Consiglio di Stato, sez. I, 3 marzo 1993, n. 98 (in *Cons. Stato*, 1994, I, p. 646) ha però fugato tale rischio, optando per un'interpretazione rigorosa della normativa, e la l. n. 650/1996, all'art. 1, c. 39, ha poi richiesto la contemporanea esistenza delle due condizioni.

⁴¹ Come si illustrerà meglio nella parte finale del successivo par. 4.

⁴² Sicché si sono avuti «troppi casi di imprese che hanno semplicemente “indossato il vestitino” voluto dalla legge per accedere ai contributi» (A.M. MUOLO, *Il sostegno dello stato alla stampa e all'editoria*, cit., p. 1019).

⁴³ Cfr., per tutti, U. DE SIERVO, *Stampa (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, p. 622; L. BIANCHI, *Nuove dimensioni della libertà di stampa ...*, cit., p. 105 s. D'altra parte, dal punto di vista industriale i quotidiani politici sono testate assai deboli, più che per la loro caratterizzazione ideologica, perché non hanno una precisa focalizzazione territoriale, né un pubblico omogeneo sotto il profilo demografico e pubblicitario: ciò li penalizza sia sul piano della diffusione (dove incontrano costi più elevati), sia su quello pubblicitario, rivestendo un interesse residuale per gli inserzionisti. Nello stesso tempo, l'ampiezza dei finanziamenti pubblici ha consentito la sopravvivenza di numerose testate, ma ha sottratto lettori e risorse ai giornali “di opinione” aventi un orientamento politico non troppo distante (v. M. GAMBARO, *La difficile partita dei quotidiani politici*, in *Probl. inform.*, 2010, p. 91 ss.).

⁴⁴ La scelta del parametro della tiratura invece di quello della vendita come base per il calcolo dei contributi, operata da tutte le leggi succedutesi nel corso del tempo, è derivato dalla forza delle prassi consolidate e dal fatto che, in definitiva, il contributo diretto era comunque considerato un'integrazione del costo della carta consumata dall'editore (anche perché la carta da giornale continuava ad essere piuttosto costosa in Italia). Invece, nel resto d'Europa, per quantificare le copie di un giornale – non solo ai fini di eventuali contributi pubblici – si preferisce generalmente fare riferimento alle copie vendute. In Italia le discussioni sulla preferibilità dell'uno o dell'altro criterio si sono trascinate per lungo tempo, coinvolgendo studiosi ed operatori del settore. Vi è infatti chi sottolinea che il criterio della tiratura ha portato a notevoli distorsioni nell'erogazione delle sovvenzioni (ad esempio, L. BIANCHI, *Nuove dimensioni della libertà di stampa ...*, cit., p. 110) e chi sostiene che «questo parametro assicura in realtà l'imparzialità dello Stato nell'attività di sostegno in favore dei giornali ed è assimilabile alle provvidenze cosiddette indirette: altri parametri, come quello delle vendite, rischiano di far svolgere all'intervento dello Stato un ruolo condizionante del mercato e quindi, in definitiva, contrario al fine del perseguimento del pluralismo delle testate e dell'informazione». Inoltre «il numero delle copie vendute risente di elementi perturbatori quali i gadget e supplementi vari, per non citare altri parametri che non possono comunque essere considerati misuratori certi» (così A.M. MUOLO, *Il sostegno dello stato alla stampa e all'editoria*, cit., p. 1013 s.).

⁴⁵ La l. n. 62/2001 ha, infatti, sostituito la disciplina dettata dagli artt. 29, 30, 31 e 33 l. n. 416/1981 (che sono stati abrogati), istituendo, al posto dei due precedenti, un nuovo Fondo per le agevolazioni di credito presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio, attraverso il quale vengono concessi contributi in conto

l'assoggettamento all'IVA, nella misura agevolata del 4%, di una parte soltanto della tiratura dei giornali e periodici (dapprima il 40%, poi il 20%) e dei libri (prima il 50%, poi il 30%)⁴⁶. È stato, infine, ridisciplinato il sistema di agevolazioni relativo alle tariffe postali dei prodotti editoriali⁴⁷, superando la farraginosità della normativa precedente.

Inoltre, l'amministrazione pubblica a cui fare riferimento è (finalmente) divenuta il solo Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio e, in particolare, l'Ufficio per il sostegno all'editoria e ai prodotti editoriali⁴⁸. Con d.l. n. 513/1994, convertito nella l. n. 595/1994, è stato infatti posto in liquidazione l'Ente nazionale cellulosa e carta, assegnando direttamente allo Stato il compito di versare i contributi da esso precedentemente erogati. Per quanto riguarda le pubblicazioni di elevato valore culturale e l'editoria libraria, invece, la competenza a concedere il sostegno finanziario continua a spettare al Ministero per i Beni e le Attività culturali.

Infine, la l. n. 62/2001, prendendo atto della sempre maggiore diffusione dell'editoria telematica, ne ha disposto l'equiparazione con l'editoria cartacea, pur se non a tutti gli effetti⁴⁹. Pertanto, le provvidenze previste dalla l. n. 416/1981 e dalle norme ad essa collegate, nate per la carta stampata, non possono essere estese *tout court*, in via interpretativa, alle testate *on line*, se non quando sia espressamente previsto, come ha precisato la giurisprudenza amministrativa⁵⁰. Infatti, la l. n. 62 – dopo aver incluso nella nozione di «prodotto editoriale» non soltanto il supporto cartaceo, ma anche quello informatico, preordinato alla propria pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico – ha ridisciplinato i finanziamenti agevolati a favore delle imprese editoriali, ricomprendendo chiaramente fra quelle beneficiarie anche le imprese che si occupano di divulgazione *on line* e a tal fine abrogando espressamente (nel proprio art. 21) gli artt. 29, 30, 31 e 33 della l. n. 416/1981, ma non altre sue disposizioni (come quella di cui all'art. 28 sulle agevolazioni indirette di tipo tariffario), che quindi devono essere applicate, nel rispetto dell'intenzione legislativa originaria, a favore dell'editoria così com'era nota allora, ossia di quella esclusivamente cartacea⁵¹.

interessi su finanziamenti di durata massima decennale, destinati alla realizzazione di progetti di ristrutturazione economico-produttiva, con particolare riferimento al potenziamento della rete informatica. Si prevede che una quota del 5% del Fondo sia riservata ad imprese che non abbiano avuto, nell'anno precedente, un fatturato superiore a 2,5 milioni di euro; che un'ulteriore quota del 5% sia riservata ad imprese impegnate in progetti relativi alla diffusione della lettura in Italia o alla diffusione di prodotti editoriali in lingua italiana all'estero; che una quota del 10% sia riservata a progetti volti a sostenere spese di gestione o di esercizio delle imprese costituite in forma cooperativa. La legge prevede, poi, un credito di imposta, pari al 3% dei costi sostenuti per investimenti diretti alla ristrutturazione economico-produttiva. Inoltre, presso il Ministero per i Beni e le Attività culturali è stato istituito un Fondo finalizzato all'assegnazione di contributi sui mutui accesi per lo sviluppo dell'attività di produzione, distribuzione e vendita dei libri e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale, nonché per la loro diffusione all'estero.

⁴⁶ L'imposta, infatti, può essere determinata in relazione al numero, anziché delle copie vendute, di quelle consegnate o spedite, diminuito di una percentuale di forfetizzazione della resa pari all'80% (inizialmente al 60%) per i quotidiani e i periodici, ovvero al 70% (inizialmente al 50%) per i libri, ai sensi dell'art. 74, c. 1, lett. c), D.P.R. n. 633/1972 e successive modifiche.

⁴⁷ Con d.l. n. 353/2003, convertito, con modificazioni, nella l. n. 46/2004.

⁴⁸ L'Ufficio svolge anche attività di raccordo generale con gli altri soggetti pubblici coinvolti negli interventi di supporto al settore: assicura, così, il coordinamento delle attività inerenti al sostegno dei prodotti editoriali svolte dalle diverse amministrazioni dello Stato e cura le relazioni con le autorità di garanzia, con le Regioni e gli enti locali, nonché con le istituzioni comunitarie e gli organismi internazionali.

⁴⁹ Su alcuni aspetti rimasti poco chiari v. P. COSTANZO, *La stampa telematica (tuttora) tra ambiguità legislative e dissensi giurisprudenziali*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, a cura di M. D'Amico e B. Randazzo, Milano 2011, p. 519 ss.

⁵⁰ Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., Sez. giurisd., 5 dicembre 2007, n. 1095, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2008, p. 174.

⁵¹ Né sarebbe possibile interpretare in combinato disposto tra loro l'art. 1 l. n. 62/2001 e l'art. 28 l. n. 416/1981, perché ciò contrasterebbe con il principio di tassatività dei precetti che presiedono ad un'azione amministrativa da ritenersi fortemente vincolata nei suoi presupposti e nei suoi contenuti, com'è quella in materia di sostegno economico alle imprese che si occupano di informazione e, più in generale, quella in tema di libertà di manifestazione del pensiero (cfr.

Tale conclusione si fonda sul principio per cui l'esercizio dell'attività amministrativa deve avvenire entro parametri di stretta legalità quando abbia ad oggetto fattispecie che coinvolgono la libertà di manifestazione del pensiero, anche ove l'amministrazione con la sua discrezionalità possa agire in favore dei beneficiari.

D'altra parte, riservare alla sola carta stampata i contributi previsti dalla l. n. 416 e da quelle collegate trova un'ulteriore giustificazione nella necessità di aiutare l'editoria tradizionale a competere economicamente con altri mezzi di diffusione tecnologicamente più avanzati, onde evitarne la scomparsa, che inciderebbe sulla libertà di espressione e sul diritto all'informazione garantiti ad ogni persona (anche perché il "divario digitale" o "*digital divide*" – ossia la disparità di attitudini nell'impiego delle risorse elettroniche – spesso non consente l'immediato passaggio di un soggetto dall'utilizzo dello strumento informativo cartaceo a quello del mezzo elettronico)⁵².

4. Il progressivo superamento degli aiuti diretti – La l. n. 250/1990 non prevedeva un termine per la cessazione dei contributi da essa disposti. In seguito⁵³, l'entità dei finanziamenti diretti è stata progressivamente ridotta, dapprima ad opera dell'art. 20 d.l. n. 223/2006 (c.d. "decreto Bersani"), convertito, con modificazioni, nella l. n. 248/2006, e poi dell'art. 44 d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, nella l. n. 133/2008⁵⁴.

Nel contempo, si è proceduto, con regolamento di delegificazione (il D.P.R. n. 223/2010), alla «semplificazione e [al] riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria», superando anche la loro configurazione – nel caso dell'integrazione del prezzo della carta – come diritti soggettivi⁵⁵. Pertanto, in caso di insufficienza delle risorse, i contributi dovevano essere distribuiti in modo proporzionale tra chi ne aveva titolo⁵⁶. È stato anche disposto che i dati circa la tiratura, la distribuzione complessiva nelle sue diverse modalità, nonché la vendita di quotidiani e periodici dovessero essere analiticamente certificati da una società di revisione iscritta nell'apposito albo tenuto dalla CONSOB.

Molte previsioni del D.P.R. n. 223, però, sono state rapidamente superate, in particolare riguardo ai contributi diretti (nonché alle agevolazioni postali, sospese per mancanza di

A. BERTOLDINI, *Il Consiglio di giustizia amministrativa assoggetta al principio di stretta interpretazione l'applicazione delle norme in materia di aiuti pubblici all'editoria*, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2008, p. 179).

⁵² Cfr. A. BERTOLDINI, *Il Consiglio di giustizia amministrativa assoggetta al principio di stretta interpretazione ...*, cit., p. 180 s.

⁵³ Per una panoramica degli interventi normativi più recenti v. P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 80 ss.

⁵⁴ Tali provvedimenti hanno disposto la riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa alle provvidenze per l'editoria in misura pari ad 1 milione di euro per l'anno 2006, a 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008, a circa 87 milioni di euro per il 2009 e a 100 milioni di euro per il 2010.

⁵⁵ Infatti l'art. 44 d.l. n. 112/2008 ha sancito che la loro corresponsione debba sempre tenere «conto delle somme complessivamente stanziare nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria, che costituiscono limite massimo di spesa», disponendo altresì che le erogazioni siano da destinarsi prioritariamente ai contributi diretti e, per le residue disponibilità, alle altre tipologie di agevolazioni (così il c. 1-bis, introdotto dal d.l. n. 207/2008, convertito, con modificazioni, nella l. n. 14/2009). Già in precedenza l'art. 2, c. 117, d.l. n. 262/2006, convertito nella l. n. 286/2006 (collegato alla legge finanziaria 2007), aveva previsto che, con regolamenti di delegificazione, si procedesse al riordino ed alla semplificazione delle disposizioni relative alle provvidenze per le imprese editrici di quotidiani e periodici, radiofoniche e televisive, in coerenza con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, ma anche al fine di far sì che le imprese editoriali perseguissero «obiettivi di maggiore efficienza, occupazione e qualificazione, utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, effettiva diffusione del prodotto editoriale sul territorio, con particolare riguardo a: 1) occupazione; 2) tutela del prodotto editoriale primario; 3) livelli ottimali di costi di produzione e di diffusione riferiti al mercato editoriale». Ma tale precedente previsione non aveva avuto seguito.

⁵⁶ I contributi, inoltre, potevano ora essere erogati solo a condizione che la pubblicazione fosse venduta, per le testate nazionali, nella misura di almeno il 15% delle copie "distribuite" (ossia poste in vendita in edicola o presso punti vendita non esclusivi, tramite contratti con società di distribuzione esterne, ovvero distribuite in abbonamento a titolo oneroso, escluse quelle oggetto di vendita in blocco ad un prezzo inferiore a quello indicato sulla pubblicazione, nonché quelle cedute in connessione con il versamento di quote associative e quelle diffuse tramite lo strillone).

fondi a partire dal 1° aprile 2010)⁵⁷.

Infatti, l'art. 29, c. 3, d.l. n. 201/2011 (convertito, con modificazioni, nella l. n. 214/2011), allo scopo di contribuire all'obiettivo del pareggio di bilancio entro la fine del 2013, ha disposto la cessazione, alla data del 31 dicembre 2014 (con riferimento alla gestione 2013), del sistema di ausilio diretto di cui alla l. n. 250/1990.

Nel contempo aveva previsto che il Governo provvedesse, entro il 1° gennaio 2012, a rivedere il D.P.R. n. 223, «al fine di conseguire il risanamento della contribuzione pubblica, una più rigorosa selezione dell'accesso alle risorse, nonché [ulteriori] risparmi nella spesa pubblica» (che, compatibilmente con le esigenze di pareggio di bilancio, sarebbero stati indirizzati a favore della ristrutturazione delle aziende già beneficiarie della contribuzione diretta, dell'innovazione tecnologica del settore, del contenimento dell'aumento del costo delle materie prime, dell'informatizzazione della rete distributiva).

Decorso inutilmente il termine di cui sopra, il d.l. n. 63/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 103/2012, ha adottato alcune misure per razionalizzare l'utilizzo delle risorse nell'ambito del transitorio sistema vigente, in conformità con le finalità del succitato art. 29 d.l. n. 201⁵⁸. Più in particolare, per accedere ai contributi diretti relativi al 2012 e al 2013 occorrono una percentuale minima di vendita delle pubblicazioni⁵⁹ e un numero minimo di dipendenti delle imprese editoriali⁶⁰.

Sono stati rivisti anche i criteri di calcolo e di liquidazione dei contributi⁶¹ (stabilendosi altresì che il loro importo non possa comunque superare quello riferito all'anno 2010) ed è stata introdotta una nuova disciplina per le sovvenzioni a favore dei periodici stampati o diffusi all'estero⁶² e dell'editoria elettronica⁶³.

⁵⁷ In applicazione dapprima dell'art. 10-sexies, c. 1 e 2, d.l. n. 194/2009, convertito, con modificazioni, nella l. n. 25/2010, poi dell'art. 2, c. 1-bis, d.l. n. 125/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 163/2010, infine dell'art. 1, c. 336, l. n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014). In compenso, è stato previsto che l'entità massima delle tariffe postali applicabili sia determinata, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, con decreto del Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁵⁸ Quasi contestualmente all'adozione del d.l. n. 63 il Governo ha presentato alle Camere il disegno di legge A.C. n. 5270, volto a conferirgli la delega per la ridefinizione delle forme di sostegno all'editoria e per lo sviluppo del mercato editoriale, ma l'esame del provvedimento non è stato concluso entro la fine della XVI legislatura.

⁵⁹ Per ottenere le sovvenzioni, le testate nazionali – che, per essere considerate tali, devono essere distribuite in almeno cinque Regioni e con una percentuale di distribuzione in ciascuna Regione non inferiore al 5% della propria distribuzione totale – devono essere vendute nella misura di almeno il 30% e le testate locali nella misura di almeno il 35% delle copie “distribuite” (nel senso indicato nella nota 56).

⁶⁰ In particolare, le cooperative editrici devono essere composte esclusivamente da giornalisti, poligrafici, grafici editoriali, con prevalenza di giornalisti, e la maggioranza dei soci deve essere dipendente della cooperativa con contratto di lavoro a tempo indeterminato (art. 1, c. 4, lett. a), d.l. n. 63). Le imprese editrici di quotidiani, invece, devono aver impiegato, nell'intero anno di riferimento del contributo, almeno 5 dipendenti, con prevalenza di giornalisti, regolarmente assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato; quelle editrici di periodici devono aver impiegato, sempre nell'intero anno di riferimento del contributo, almeno 3 dipendenti con le stesse caratteristiche (art. 1, c. 4, lett. b).

⁶¹ Tali contributi sono calcolati sommando (*ex art. 2 d.l. n. 63*): a) una quota pari al 50% dei costi sostenuti per il personale dipendente – calcolati in un importo massimo, rispettivamente, di 120.000 e di 50.000 euro annui per ogni giornalista e per ogni poligrafico assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato – volta a coprire una parte dei costi di acquisto della carta, di stampa e di distribuzione; b) una quota pari a 0,20 euro per ogni copia venduta per i quotidiani nazionali, a 0,15 euro per i quotidiani locali e a 0,35 euro per i periodici. Tale ultima quota, comunque, non può essere superiore all'effettivo prezzo di vendita di ciascuna copia e il suo importo complessivo non può superare 3.500.000 euro per i quotidiani e 200.000 euro per i periodici.

⁶² In applicazione dei criteri indicati dall'art. 1-bis d.l. n. 63/2012, introdotto dalla legge di conversione n. 103/2012, il D.P.R. n. 138/2014 ha dettato nuove regole al riguardo, stabilendo tra l'altro la misura massima del contributo per ogni periodico, nonché la suddivisione dello stanziamento complessivo disponibile fra le pubblicazioni edite all'estero (70%) e quelle in Italia, pur se diffuse all'estero (30%). In precedenza, l'art. 1, c. 294, lett. f), l. n. 147/2013, aveva disposto l'integrazione dello stanziamento previsto per tali pubblicazioni (pari a 2 milioni di euro annui) con 1 ulteriore milione di euro per il 2014.

⁶³ Riguardo a quest'ultima, è stato chiarito che, per testate in formato digitale, si intendono quelle migrate a un sistema digitale di gestione di contenuti unico, dotate di un sistema di gestione di spazi pubblicitari digitali, di un sistema che

Più di recente, il 17 luglio 2014, la VII Commissione della Camera dei deputati ha avviato l'esame del progetto di legge A.C. n. 1990, presentato il 23 gennaio 2014, volto ad abrogare numerose disposizioni concernenti il finanziamento pubblico all'editoria (tra cui, in particolare, il D.P.R. n. 223/2010 e gran parte del d.l. n. 63/2012, oltre alle precedenti norme relative ai contributi diretti) e a destinare le risorse che si renderanno disponibili all'incentivazione degli investimenti delle imprese editoriali di nuova costituzione finalizzati all'innovazione tecnologica e all'accesso al settore di giovani professionisti.

Nel frattempo gli stanziamenti complessivi a disposizione per i contributi diretti all'editoria sono diminuiti di anno in anno. Da 150 milioni di euro nel 2010 si è passati a 80 milioni nel 2012, per arrivare a 52 milioni nel 2013⁶⁴.

Dalle tabelle relative all'anno 2012 risulta che tali finanziamenti sono stati assegnati a 45 testate⁶⁵. Tuttavia, la larga maggioranza dei quotidiani, che rappresentano il 90% delle copie diffuse in Italia, non ha ricevuto contributi diretti.

Per il 2014, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio ha avuto complessivamente a disposizione, in via ordinaria, attorno a 140 milioni di euro, a cui si è aggiunto, peraltro, uno stanziamento straordinario: infatti, l'art. 1, c. 261, della legge di stabilità per il 2014 (l. n. 147/2013) ha previsto un «Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria» dell'ammontare di 120 milioni di euro: 50 milioni per il 2014, 40 milioni per il 2015 e 30 milioni per il 2016⁶⁶. Lo scopo è «incentivare gli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e digitale, all'ingresso di giovani professionisti qualificati nel campo dei nuovi media» e «sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali».

Tuttavia, il 3 dicembre 2014, il *premier* Matteo Renzi, rispondendo ad una interrogazione dell'on. Sergio Pizzolante durante il “*question time*” alla Camera dei deputati, ha «confirm[at]o la volontà di Palazzo Chigi e del Dipartimento per l'editoria di intervenire, perché il livello di interventi in questo settore non ha paragoni in nessun Paese al mondo»: «siamo pronti a intervenire, semplificare e ridurre, ma lo faremo con la massima concertazione e con il coinvolgimento doveroso di tutti i soggetti interessati».

Pertanto le risorse iscritte nel bilancio previsionale per il 2015 e per il 2016 potrebbero essere ridotte, anche se ben 50 milioni di euro all'anno devono essere versati a Poste

consenta l'inserimento di commenti da parte del pubblico (con facoltà di prevedere registrazione e moderazione), nonché di un sistema di distribuzione di contenuti attraverso dispositivi mobili (art. 3, c. 4, d.l. n. 63). Tali testate, per accedere ai contributi pubblici, devono essere accessibili *on line*, anche a titolo non oneroso, in formato non inferiore a quattro pagine per numero, e devono essere editate esclusivamente in formato digitale e accessibile *on line* per almeno 240 uscite per i quotidiani, 45 per i settimanali e plurisettemanali, 18 per i quindicinali e 9 per i mensili (art. 3, c. 1). Quanto alla liquidazione del beneficio, la norma prevede che, fermi restando i tetti massimi previsti, il contributo per la pubblicazione esclusivamente in formato digitale sia composto da una quota pari, per i primi due anni, al 70% dei costi sostenuti e da una quota calcolata sulla base di 0,10 euro per ogni copia digitale, ove venduta in abbonamento (art. 3, c. 3).

⁶⁴ V. il sito *internet* del Dipartimento per l'informazione e l'editoria (www.governo.it/die/), sub “Politiche a sostegno dell'editoria” e “Contributi erogati”, che riporta i dati relativi alle somme versate negli anni dal 2003 al 2013.

⁶⁵ Tra cui *Avvenire* (euro 4.355.324,42), *Italia Oggi* (euro 3.904.773,62), *L'Unità* (euro 3.615.894,65), *Il Manifesto* (euro 2.712.406,23), *Europa* (euro 1.183.113,76), *Il Foglio* (euro 1.523.106,65). Tra le imprese editrici di periodici che risultano esercitate da cooperative, fondazioni o enti morali, ci sono 136 testate: quelle che hanno ricevuto i contributi più consistenti sono *Famiglia Cristiana* (euro 142.069,68), *Quaderni di Milano* (euro 139.389,12), *Il Giornalino* (euro 136.708,56), *Rho Settegiorni* (euro 127.551,95), *Il Biellese* (euro 121.326,79).

⁶⁶ Tali somme, peraltro, sono state successivamente decurtate per coprire gli oneri derivanti dal rifinanziamento dell'accesso alla pensione di vecchiaia anticipata per i giornalisti, ai sensi dell'art. 1-bis d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, nella l. n. 114/2014. Pertanto, per il 2014 la dotazione disponibile del Fondo si è ridotta a poco meno di 21 milioni di euro. Il D.P.C.M. 30 settembre 2014 ha dettato i criteri per la concessione dei relativi contributi: essi sono destinati, per 7,4 milioni, a garanzia sui finanziamenti ottenuti dalle imprese editoriali per le finalità di cui alla l. n. 147, per 11 milioni a sgravi contributivi sulle assunzioni di giornalisti dotati «di specifiche competenze professionali nel campo dei nuovi media», per non più di 2 milioni a parziale copertura dei trattamenti di sostegno al reddito dei giornalisti in cassa integrazione straordinaria.

Italiane come rimborso per le agevolazioni sulle tariffe postali che l'azienda ha concesso agli editori dal 2000 al 2007⁶⁷.

D'altra parte, alle forme di sostegno statali si aggiungono ormai ulteriori, pur se più ridotti, aiuti erogati dalle Regioni. Infatti, a seguito delle sentt. n. 348/1990 e n. 29/1996 della Corte costituzionale, l'informazione non è stata più concepita come una "materia", ma come un presupposto per il corretto esercizio delle funzioni politiche (in senso lato) da parte dei soggetti che ne sono istituzionalmente investiti: da ciò consegue che a curare l'interesse allo sviluppo di un sistema informativo diffuso e pluralistico sono chiamati tutti i soggetti titolari di funzioni politiche, incluse le Regioni⁶⁸. Questa responsabilità trova ora esplicito riconoscimento nell'art. 117, c. 3, Cost, come riformato nel 2001, che ricomprende tra le materie di competenza concorrente l'«ordinamento della comunicazione», pur se restano sfuggenti gli esatti confini di tale competenza, risultata di fatto poco esercitata (ed esercitabile) da parte delle Regioni al di fuori dell'ambito del sostegno economico o della disciplina della comunicazione istituzionale e dei Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.)⁶⁹.

5. Riflessioni conclusive: l'eccessiva distorsività e la scarsa efficacia delle provvidenze

⁶⁷ Al 31 dicembre 2012 – si legge nel bilancio di Poste Italiane – l'azienda vantava crediti per circa «251 milioni di euro relativi a integrazioni tariffarie al settore editoriale. Di tali crediti, 203 milioni di euro, relativi a corrispettivi per gli esercizi dal 2001 al 2007, sono stati oggetto di dilazione in base ad apposito Dpcm, che ne ha previsto l'incasso in quote costanti negli esercizi 2010-2016, e sono iscritti in bilancio in base al relativo valore attuale. Altri 9 milioni di euro circa, riferiti agli esercizi 2009 e 2010, sono tuttora privi di copertura finanziaria nel bilancio dello Stato» (v. G. COLARUSSO, *Soldi pubblici*, in www.lettera43.it).

⁶⁸ Sviate Regioni hanno, quindi, approvato leggi che – ispirandosi ai principi sanciti nei propri statuti a favore di un sistema informativo pluralistico e teso ad assicurare una partecipazione consapevole dei cittadini alle scelte regionali – hanno previsto varie forme di sostegno economico (nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti pubblici c.d. "de minimis") per le imprese editoriali che operano nell'ambito del proprio territorio e che forniscono notizie sui problemi della comunità regionale e sull'attività svolta dagli organi della Regione: ad esempio, la Campania ha adottato dapprima la l.r. n. 30 del 1990 ("Iniziative di promozione culturale nell'ambito dell'editoria campana") e poi la l.r. n. 13 del 2013 ("Promozione e sostegno dell'editoria libraria regionale e dell'informazione"); il Lazio dapprima la l.r. n. 36 del 1998 ("Interventi della Regione per il pluralismo culturale dell'informazione e per il sostegno all'editoria e alla distribuzione locale, ai punti vendita della stampa quotidiana e periodica") e poi la più specifica l.r. n. 16 del 2008 ("Iniziative ed interventi regionali in favore della promozione del libro, della lettura e delle piccole e medie imprese editoriali del Lazio"); le Marche la l.r. n. 51 del 1997 ("Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locali"); il Piemonte la l.r. n. 18 del 2008 ("Interventi a sostegno dell'editoria piemontese e dell'informazione locale"); la Sardegna la l.r. n. 22 del 1998 ("Interventi della Regione a sostegno dell'editoria locale, dell'informazione e disciplina della pubblicità istituzionale ..."); la Sicilia dapprima la l.r. n. 16/2007 ("Interventi in favore del cinema e dell'audiovisivo") e poi la l.r. n. 24 del 2013 ("Norme per la promozione ed il sostegno delle imprese dell'informazione locale"); la Toscana la l.r. n. 22 del 2002 ("Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del comitato regionale per le comunicazioni"); la Valle d'Aosta la l.r. n. 11/2008 ("Nuove disposizioni in materia di interventi a sostegno dell'informazione e dell'editoria locale"). Dal panorama spicca l'assenza della Lombardia, dovuta probabilmente alla complessità ed alla numerosità dei *mass media* presenti nel suo territorio: in essa – come pure nelle altre Regioni ancora prive di simili normative – sono state comunque presentate diverse proposte di legge, da consiglieri di maggioranza e di opposizione. Riguardo alla tipologia degli aiuti previsti a livello regionale, rappresenta un valido esempio la legislazione piemontese, che prevede l'erogazione, a favore di imprese editrici di periodici con sede legale ed attività produttiva nella Regione, di contributi in conto corrente per l'acquisto della carta fino ad un massimo del 10% della spesa complessiva, contributi in conto interessi per consentire l'accesso a mutui bancari a tasso agevolato a sostegno di investimenti per la ristrutturazione aziendale e l'ammodernamento tecnologico anche finalizzato alla fruizione della stampa periodica locale da parte dei soggetti disabili sensoriali; contributi per l'abbonamento ad un massimo di due agenzie di stampa ad informazione regionale; riduzione dell'aliquota dell'IRAP al 2,25%; nonché l'ulteriore erogazione di contributi finanziari, fino al 20% del costo complessivo di produzione.

⁶⁹ In proposito v., *ex plurimis*, P. CARETTI, *Il ruolo delle Regioni nell'ordinamento della comunicazione*, in ID., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino 2003, p. 127 ss.; E. LAMARQUE, *Ordinamento della comunicazione*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, II, a cura di G. Corso e V. Lopilato, Milano 2006, p. 50 ss.; N. SIGNORI, *Esercizio da parte delle Regioni delle competenze in materia di ordinamento della comunicazione*, in *Mezzi di comunicazione e riservatezza*, a cura di A. Pace, R. Zaccaria e G. De Minico, Napoli 2008, p. 51 ss.

concretamente erogate in un contesto editoriale in profonda evoluzione – Benché i numerosi interventi normativi susseguitisi fino ad oggi, e sopra illustrati, si siano collocati all'interno di una prospettiva volta più al sostegno economico che alla regolamentazione organica del settore⁷⁰, il comportamento dello Stato nell'arco temporale che va dalla l. n. 416/1981 fino ad oggi ha seguito – pur se in modo non sempre lineare e coerente – una logica di progressivo abbandono dell'ausilio diretto, di natura sostanzialmente assistenziale, a favore di un intervento indiretto, mirato ad agevolare il processo di modernizzazione tecnologica e produttiva in atto nel settore editoriale⁷¹.

Tuttavia, soltanto in questi ultimi anni i contributi diretti, conservati sotto forma di sovvenzioni "a pioggia" a favore di un pur ristretto numero di destinatari, sono stati razionalizzati e collegati a parametri oggettivi, quali una percentuale minima di vendita delle pubblicazioni e un numero minimo di dipendenti delle imprese editoriali. Senonché, la loro configurazione in ogni caso come interessi legittimi alla corresponsione delle provvidenze (ora erogate nei limiti degli stanziamenti previsti anche ove si tratti di integrazioni del prezzo della carta), la riduzione della loro entità e, da ultimo, la loro abolizione a partire dal 2015, in riferimento alla gestione 2014, sono stati decisi non in un'ottica di riordino della disciplina in materia – come pure era previsto che si facesse⁷² – ma al fine di limitare l'impegno finanziario statale. Tutto ciò, poi, è stato compensato da un incremento dei contributi indiretti, per lo meno riguardo alla loro tipologia ed ai costi sovvenzionati.

In definitiva, la politica di sostegno pubblico all'editoria, superata la fase di intervento massiccio degli anni '80, ha cercato di perseguire due esigenze contrapposte: da un lato, far sopravvivere un certo pluralismo in un settore sempre più in crisi – utilizzando a tal fine, peraltro, strumenti in larga parte tradizionali e spesso inadeguati – dall'altro, contenere le spese dello Stato.

Ad impedire un sostegno indiscriminato al settore editoriale contribuisce oggi anche la disciplina comunitaria sul divieto degli aiuti di Stato.

Infatti, la Commissione europea – dopo che in un primo momento aveva ritenuto legittime le provvidenze concesse alla stampa, in considerazione del fatto che in questo settore non era presente una concorrenza tra produttori di differenti Stati membri⁷³ – in seguito, in assenza di una espressa esenzione dal divieto generale di cui all'art. 87, par. 1, TCE (ora art. 107, par. 1, TFUE), ha ritenuto che anche il settore editoriale sia soggetto a tale divieto, valutando poi, di volta in volta, l'eventuale applicabilità della deroga relativa agli aiuti di Stato «destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse» (art. 87, ora 107, par. 3, lett. c). Così, in una serie di decisioni adottate tra il 2004 e il 2006, relative a sovvenzioni concesse rispettivamente dall'Italia, dal Belgio e dalla Slovacchia, la Commissione, dopo aver ricordato che la deroga in parola deve essere letta in modo restrittivo⁷⁴, ne ha operato una interpretazione orientata,

⁷⁰ La stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato, in un'indagine del 2007, ha rilevato che «non è agevole individuar[vi] un disegno organico orientato alla tutela del pluralismo» (cfr. G. MASTELLARINI, *L'editoria italiana nell'indagine dell'Autorità per la concorrenza*, in *Probl. inform.*, 2007, p. 397).

⁷¹ Nello stesso senso cfr. A.M. MUOLO, *Il sostegno dello stato alla stampa e all'editoria*, cit., p. 1019 e P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 73.

⁷² Una tale previsione era stata sancita, dapprima, dall'art. 2, c. 117, d.l. n. 262/2006, convertito, con modificazioni, nella l. n. 286/2006 (collegato alla legge finanziaria 2007) – mentre l'art. 1, c. 1245, della medesima legge finanziaria aveva incaricato il Governo di elaborare una proposta di riforma complessiva della disciplina del settore editoriale –, poi dall'art. 44 d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, nella l. n. 133/2008, infine dall'art. 29, c. 3, d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 214/2011 (che aveva anche fissato il termine del 1° gennaio 2012 per il riordino della materia). In merito v. *supra* il par. 4 e, in particolare, la nota 55.

⁷³ V. il VI *Rapporto sulla politica di concorrenza* della Commissione europea (1976), par. 239.

⁷⁴ Con particolare riferimento alla decisione 2006/320/CE del 30 giugno 2004 (in G.U.U.E. n. L118 del 3 maggio 2006), relativa alle provvidenze concesse dalla Repubblica italiana, l'autorità comunitaria ha sostenuto che «le esigenze

giustificandone l'applicazione ai casi di specie in quanto gli aiuti avevano la finalità di «agevolare lo sviluppo di ... attività» editoriali ed erano finalizzati alla tutela del pluralismo, così come riconosciuto dall'art. 11, par. 2, della Carta di Nizza⁷⁵.

La situazione italiana, comunque, non è, in sé, anomala rispetto agli altri Paesi occidentali, dove sono frequenti le forme di sostegno alle imprese editoriali: così, ad esempio, in Francia, Paesi Bassi, Svezia, Portogallo sono previsti aiuti diretti ed indiretti, in Gran Bretagna e in Irlanda soltanto indiretti, mentre in Germania e in Spagna i contributi sono corrisposti al livello dei *Länder* o delle Comunità Autonome. In particolare, la Francia – che rappresenta oggi lo Stato che spende di più per finanziare i propri *media*, con 1,2 miliardi di euro annui (anche se si prospetta una prossima riforma del sistema) – eroga ausili diretti, che comprendono agevolazioni nelle tariffe di trasporto ferroviario dei quotidiani, forme di sostegno alla modernizzazione della rete di vendita, fondi specifici per favorire la diffusione mondiale della stampa francese, oltre ad aiuti indiretti, tramite tariffe postali e un'aliquota dell'IVA (al 2,10%) agevolate⁷⁶.

Se si confrontano, poi, i dati ufficiali sul finanziamento pubblico all'editoria, risulta che il nostro Paese, rispetto a Francia, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti, è penultimo come stanziamento pubblico complessivo a sostegno della stampa (nonché della televisione pubblica), e ultimo come spesa *pro capite* (43 euro)⁷⁷.

Tuttavia, non trova riscontro nell'esperienza di altri ordinamenti occidentali la delimitazione di un ambito protetto (quello in cui hanno trovato applicazione dal 1990 i contributi diretti dello Stato) nel quale sono ricomprese soltanto alcune iniziative editoriali, oltretutto non sempre annoverabili tra le più deboli o le più meritevoli: esso, infatti, mal si concilia con le esigenze del pluralismo informativo che, come tale, non consente scelte di merito operate *a priori*⁷⁸.

Ma il problema maggiore – prescindendo dagli abusi, pure presenti⁷⁹ – è,

educative e democratiche di uno Stato membro», tra cui rientra la tutela del pluralismo dei *mass media*, «sono da considerarsi distinte dalla promozione della cultura» (par. 54). Pertanto, non ha accolto la richiesta dell'Italia (né quelle analoghe di Belgio e Slovacchia) di dichiarare che il divieto di aiuti di Stato, nel caso specifico, doveva considerarsi derogato ai sensi della previsione dell'art. 87, par. 3, lett. d), TCE, che ammette gli ausili «destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune».

⁷⁵ Cfr. L.F. PACE, *Unione europea e pluralismo nei «media», con particolare riferimento alla stampa*, in *Mezzi di comunicazione e riservatezza*, cit., p. 366. Nella citata decisione relativa alle misure notificate dall'Italia «la Commissione riconosce che ai fini della valutazione della tipologia di misure in esame non esistono discipline od orientamenti applicabili. Pertanto non sembra che ai regimi notificati, quali attualmente descritti, possa essere applicata alcuna clausola di compatibilità a prescindere dall'applicazione generica, sempre possibile, dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE secondo cui possono considerarsi compatibili con il mercato comune «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse»... Del resto, l'obiettivo dichiarato dell'aiuto è la preservazione del pluralismo dell'informazione, che è un obiettivo sancito dall'articolo 11, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» (par. 58 e 62).

⁷⁶ A. PARACCHINI, *Aiuti pubblici alla stampa, in Francia la resa dei conti si avvicina*, in <http://www.lsd.it>. V. anche *Contributi all'editoria di partito nei principali paesi europei*, Appunto 3/2013, Camera dei deputati, XVII Legislatura, Biblioteca - legislazione straniera, in www.camera.it.

⁷⁷ Come risulta dalla ricerca *Ten Years that Shook the Media*, a cura di R. Kleis Nielsen, del Reuters Institute for the Study of Journalism dell'Università di Oxford, 2012, sui sistemi di finanziamento pubblico all'editoria in sei Paesi (in https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Publications/Working_Papers/Nielsen_-_Ten_Years_that_Shook_the_Media.pdf): Francia (che spendeva 1,2 miliardi di euro all'anno), Germania (dove gli aiuti superavano i 560 milioni di euro annui), Gran Bretagna (dove ammontavano a 594 milioni di sterline all'anno), Italia, Stati Uniti (nei quali i *media* ricevevano ogni anno 2,3 miliardi di dollari tra aiuti federali e statali), nonché Finlandia (la quale risultava lo Stato con la maggiore spesa *pro capite*: 130 euro contro i 43 euro dell'Italia).

⁷⁸ Cfr. P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 98.

⁷⁹ Da una serie di accertamenti della Guardia di Finanza è risultato, infatti, che fra il 1998 e il 2011 13 testate (tra cui *L'Avanti*, *Libero*, *Il Nuovo Riformista*, *Rinascita*, mentre dall'elenco va depennata *Risk*, a seguito dell'archiviazione del relativo procedimento penale) hanno commesso violazioni della normativa in materia di provvidenze, per cui sono stati

probabilmente, la scarsa efficacia degli interventi disposti in Italia.

Un'indagine dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 2007 ha sottolineato, ad esempio, come le agevolazioni postali non abbiano «costituito una misura efficace per sviluppare gli abbonamenti» ai giornali e come siano servite, in realtà, a «favorire Poste Italiane, unico soggetto presso cui è possibile ottenere i benefici, ostacolando lo sviluppo di una piena concorrenza» nell'ambito della distribuzione dei quotidiani e dei periodici⁸⁰. Inoltre, la quota maggiore di tali agevolazioni è andata alla stampa con più elevata tiratura, di proprietà di grandi gruppi editoriali, «per i quali il sostegno non appare così rilevante»⁸¹.

Per altro verso, i fondi per le pubblicazioni italiane all'estero sono stati finora erogati sulla base di regole sommarie e con scarsa trasparenza⁸².

Quanto alle testate politiche, gli elevati finanziamenti pubblici di cui hanno goduto hanno consentito loro di sopravvivere e prosperare a dispetto di uno squilibrio cronico tra costi e ricavi, dovuto non solo a condizioni intrinseche, ma anche a scelte editoriali conservatrici⁸³.

Così, anche se il declino della carta stampata caratterizza tutto il mondo occidentale⁸⁴, in Italia l'editoria tradizionale si dibatte in una crisi decisamente più acuta e sempre più profonda, avendo registrato dal 2009 al 2012 un calo complessivo del 20% del fatturato, da 6,5 miliardi di euro nel 2009 a 5,3 del 2012. In compenso, è cresciuta l'editoria *on line*, a dispetto del *gap* digitale che ancora caratterizza il nostro Paese⁸⁵.

Nello stesso tempo, quanto a libertà di stampa, l'Italia continua ad essere classificata

revocati i contributi loro precedentemente concessi, per un totale di 64.112.127,55 euro (da cui vanno dedotti 1.235.220,98 euro concessi a *Risk*): dati riportati nel sito *internet* del Dipartimento per l'informazione e l'editoria (www.governo.it/die/), sub "Politiche a sostegno dell'editoria" e "I controlli sulle imprese che percepiscono contributi".

⁸⁰ Cfr. G. COLARUSSO, *Soldi pubblici*, cit.

⁸¹ Nel 2006 tre gruppi hanno assorbito quasi un terzo delle agevolazioni complessive, mentre altre 19 imprese hanno ottenuto un ulteriore 25% dei contributi a disposizione. Invece, i piccoli e medi editori e le organizzazioni *non profit* (che pubblicano gran parte delle testate beneficiarie, pari a ben 7.124 nel 2006) hanno ricevuto somme «nell'ordine dei 16mila euro» (cfr. G. MASTELLARINI, *L'editoria italiana nell'indagine dell'Autorità per la concorrenza*, cit., p. 398).

⁸² Solo ad opera dell'art. 1-bis d.l. n. 63/2012, introdotto dalla legge di conversione n. 103/2012, si è stabilito che la misura dei contributi per tali pubblicazioni «è determinata tenendo conto della loro diffusione presso le comunità italiane all'estero, del loro apporto alla diffusione della lingua e della cultura italiane, del loro contributo alla promozione del sistema Italia all'estero, della loro consistenza informativa ... tenendo conto del numero di uscite annue, del numero di pagine pubblicate, del numero di copie vendute anche in formato digitale, e riservando una apposita quota parte dell'importo complessivo ... alle testate che esprimono specifiche appartenenze politiche, culturali e religiose», rinviandosi ad un successivo regolamento (rappresentato dal D.P.R. n. 138/2014) la definizione degli specifici criteri e modalità per la concessione dei contributi. In precedenza, però, l'unica regola che sembrava valere era che più copie si stampavano, più si incassava. Per questo **Basilio Giordano**, editore del settimanale *Il Cittadino canadese* e del mensile *La Voce di Montreal*, già senatore del Popolo della Libertà (e promotore, a suo tempo, di una proposta di legge volta ad aumentare da 2 a 4 milioni di euro i contributi annui per l'informazione italiana all'estero), è stato accusato di false fatturazioni al fine di incamerare un sostegno pubblico maggiore. Le due testate, infatti, hanno ricevuto dal 2004 al 2007 contributi per oltre 360.000 euro, in base alla tiratura dichiarata. Ma, secondo Giovanni Rapanà, membro del Consiglio Generale degli Italiani all'Estero in Canada, *Il Cittadino canadese* avrebbe dichiarato alla Presidenza del Consiglio di aver stampato più copie di quelle reali (31.500 contro le «12-13.000» di cui ha parlato lo stesso Giordano davanti ad un giudice canadese nel corso di un processo per diffamazione) (cfr. S. CERAMI, *Giornali esteri, la mangiatoia*, in <http://espresso.repubblica.it>).

⁸³ Esse hanno infatti puntato poco sulla vendita per abbonamento e non abbastanza sulle edizioni *on line*, che consentirebbero di raggiungere con successo un gruppo di clienti sparso sul territorio, qual è quello dei lettori di tali giornali. Né, per lungo tempo, hanno sperimentato una diversa periodicità delle testate o forme di integrazione fra le diverse redazioni locali (cfr. M. GAMBARO, *La difficile partita dei quotidiani politici*, cit., p. 108 ss.).

⁸⁴ Come risulta dalla ricerca sulle tendenze dell'informazione a livello globale, condotta dall'Associazione mondiale degli editori di giornali (*Wan-Ifra*), i cui risultati sono stati comunicati durante il 66° congresso annuale svoltosi a Torino nel giugno 2014: nel complesso, i lettori nel mondo sono in aumento, ma la carta stampata ha perso in un anno il 5,2% del mercato in Europa e Nord America, l'1% in Medio Oriente e Africa, mentre ha guadagnato l'1,4% in Asia e il 2,5% in America Latina (cfr. *Quotidiani: senza risorse sufficienti dal digitale, mediocrità e declino*, 11 giugno 2014, in www.lsdi.it).

tra i Paesi soltanto parzialmente liberi, nonostante si trovi in un contesto come quello europeo, che vanta il più alto *standard* mondiale al riguardo⁸⁶.

Non sembra, dunque, che il cospicuo sistema di provvidenze all'editoria realizzato in Italia sia stato realmente in grado di garantire il pluralismo esterno dell'informazione.

Eppure, è opinione comune che i maggiori pericoli per la libertà di stampa (e per quella degli altri *media*) provengano oggi, più che da interferenze dei pubblici poteri sul contenuto dell'informazione, pur sempre possibili⁸⁷, dai processi economici in atto nel settore ad opera delle medesime imprese editoriali, ossia degli stessi soggetti titolari della libertà in parola.

Infatti, a livello internazionale è ormai in corso una "partita a *risiko*", in cui i maggiori gruppi del settore (e le società che li controllano) stanno conquistando ulteriori marchi editoriali o stringendo alleanze strategiche⁸⁸.

Tutto questo non può non avere ripercussioni anche in Italia. È vero che il nostro mercato è molto piccolo se confrontato a quello mondiale, ma è altrettanto vero che il mondo editoriale è attraversato ovunque da una vera e propria rivoluzione nei processi produttivi: sempre più contenuti vengono divulgati attraverso più mezzi di comunicazione, sicché gli editori stanno diventando produttori di un "universo narrativo" che racchiude informazione, approfondimento, cultura, intrattenimento, contenuti *web*, audio, video⁸⁹. In questo scenario, i pochi gruppi dominanti il nostro panorama (*Mondadori*, *RCS*, *Gruppo*

⁸⁵ Cfr. F. VINCIARELLI, *Editoria e Comunicazione: cresce solo il Web*, 10 luglio 2013, in www.pmi.it, che riporta i dati salienti della relazione annuale presentata dall'Autorità garante delle comunicazioni al Parlamento nel 2013.

⁸⁶ In riferimento alla libertà di stampa, nel 2013 29 Stati del nostro continente (pari al 69% del totale) sono stati valutati liberi, 12 (il 29%) sono stati classificati parzialmente liberi, e 1 (il 2%) è stato valutato non libero. Il punteggio ottenuto dall'Italia sulla base dei 109 indicatori considerati (giuridici, politici ed economici, combinati e indicizzati su una scala discendente) è leggermente migliorato rispetto agli anni precedenti, «a causa di una diminuzione dell'auto-censura e dell'influenza delle entrate pubblicitarie sul settore» conseguenti alle dimissioni di Silvio Berlusconi dalla carica di Presidente del Consiglio (FREEDOM HOUSE, *Freedom of the press 2014*, a cura di K. Deutsch Karlekar e J. Dunham, in https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP_2014.pdf, p. 12).

⁸⁷ Così come non mancano pressioni di gruppi criminali ovvero di potentati economici: a tal riguardo l'osservatorio *Ossigeno per l'informazione* pubblica periodicamente rapporti (relativi agli anni dal 2006 in poi) che, purtroppo, segnalano costantemente numerosi casi del genere in Italia (incluse intromissioni talora pesanti dell'autorità giudiziaria, tramite perquisizioni o processi per diffamazione), mentre rileva, a sua volta, il fenomeno del rapporto *Respect for media freedom*, steso da Andrew McIntosh e adottato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 6 gennaio 2010. In proposito v. il sito <http://notiziario.ossigeno.info/>, nonché A. SPAMPINATO, *1/ Per proteggere i giornalisti minacciati in Italia*, in *Probl. inform.*, 2010, p. 124 ss., R. MANI e R.S. ROSSI, *3/ Quando sono carte bollate*, *ivi*, p. 172 ss., nonché i diversi contributi contenuti in *Probl. inform.*, n. 4/2011, p. 353 ss.

⁸⁸ Dopo una fase di proliferazione delle testate e dei mezzi informativi – e quindi di incremento del pluralismo – ma anche di segmentazione dell'*audience* e di riduzione delle entrate pubblicitarie *pro capite*, le chiusure, talora silenziose, e i cambi di proprietà di numerose testate hanno prodotto ovunque in Europa incisivi fenomeni di concentrazione: così, la stampa quotidiana è ormai in buona parte controllata, in Spagna, da tre grandi gruppi (*Prisa*, *Vocento*, *Unidad Editorial*) e in Francia da cinque *holding* maggiori e due minori (*Ouest-France*, *Ebra*, *Média-Sud Europe*, *Hersant Média*, *Grand Centre*, *Amaury*, *Rosset*); in Germania, il gruppo *Springer* detiene da solo il 22% della diffusione, seguito da altri nove complessi societari con percentuali tra il 2% e l'8,5% ciascuno; nel Regno Unito, la *News Corporation* di Rupert Murdoch detiene il 35% del mercato nazionale, mentre il gruppo *Trinity Mirror* controlla quasi il 22% della stampa regionale, seguito da altri quattro gruppi con una percentuale variabile tra il 10% e il 15%. Fenomeni analoghi si registrano nell'ambito radiofonico e televisivo (cfr. J.M. NOBRE-CORREIA, *L'Europa dei media di fronte alla crisi*, in *Probl. inform.*, 2010, p. 384 ss., che riporta dati aggiornati al 2009/10). Anche nell'ambito dell'editoria libraria, a seguito della fusione, il 29 ottobre 2012, tra l'inglese *Penguin Books* e la tedesca *Random House* (di proprietà della Bertelsmann) – che ha prodotto la nascita di un colosso da 12.000 dipendenti sparsi in 23 Paesi, con più di 3,5 miliardi di dollari di ricavi all'anno – vi sono ora cinque gruppi egemoni a livello mondiale: le americane *Simon & Schuster* e *HarperCollins*, la *Macmillan* (inglese, ma acquisita da un gruppo tedesco), la francese *Hachette* e, appunto, l'anglo-tedesca *Penguin Random House*.

⁸⁹ Cfr. S. PARMEGGIANI, *Risiko e fusioni, il Grande Gioco dell'editoria*, in *la Repubblica*, 9 dicembre 2014, p. 56 s. Sugli scenari prossimi venturi v., *ex plurimis*, A. MINC, *I dieci giorni che sconvolgeranno il mondo: il futuro che ci attende*, Milano 2010, in particolare p. 44 ss.

Editoriale L'Espresso, Poligrafici Editoriale, Cairo Editore, De Agostini)⁹⁰ potrebbero siglare nuove alleanze o, in un futuro non così ipotetico, finire inglobati nell'uno o nell'altro dei colossi internazionali.

D'altra parte, la più recente indagine sul rapporto tra gli italiani e l'informazione⁹¹ segnala l'affermarsi di un sistema "ibrido" o "plurimo", dove il ricorso ai nuovi mezzi di comunicazione, a cominciare dai siti *internet*, non esclude quelli tradizionali, ma si traduce in nuove e diverse forme di integrazione tra di loro⁹².

Ciò comporta una significativa trasformazione del ruolo dei pubblici poteri e dei loro rapporti con i titolari della libertà di informazione tramite *mass media*: lo Stato (ma, per certi profili, anche l'Unione europea e, per altri, le Regioni) non deve più soltanto astenersi da indebite interferenze nell'operato dei titolari di quella libertà, ma è chiamato a realizzare le condizioni necessarie affinché arbitrarie limitazioni della stessa non derivino proprio dall'operato di coloro che ne sono i titolari, individuando le regole e le modalità più idonee a contenere il loro potere di condizionamento della società⁹³.

Mentre l'interesse all'informazione di tutti i consociati – inteso, come già evidenziato, quale diritto al pluralismo informativo, a garanzia dell'obiettività e completezza dell'informazione – non poteva non autorizzare un'interpretazione estensiva del quinto comma dell'art. 21 Cost., che andasse oltre la sua lettera, e consentire l'introduzione di limiti all'iniziativa economica (pur tutelata dall'art. 41 Cost.) del tipo di quelli previsti dalla legislazione in materia, a una diversa conclusione occorre pervenire in merito alle forme di sostegno economico alla stampa.

Esse possono certamente giustificarsi se sono configurate come misure temporanee nella fase iniziale dell'attività editoriale e nei periodi di crisi economica o, comunque, se sono mirate a risolvere specifici problemi o sono assegnate attraverso criteri stringenti al fine di promuovere le indispensabili innovazioni tecnologiche e organizzative, a favore, in particolare, dei piccoli editori. Invece, un sistema di così ampio respiro e così scarsa selettività, quale quello realizzato in Italia, appare sovradimensionato e perciò ingiustificato.

Tale sistema sembra fondarsi su, o comunque perpetuare, quell'atteggiamento ambiguo che, anche in altri settori, ha spesso caratterizzato il rapporto tra poteri pubblici e operatori privati: da un lato, vi è la rivendicazione da parte dei secondi di un grado sempre maggiore

⁹⁰ I cui maggiori azionisti (le famiglie Berlusconi, Agnelli, De Benedetti, Monti - Riffeser, Caltagirone, Cairo, Drago e Boroli del gruppo *De Agostini*, nonché Murdoch, più i soci della "galassia" Mediobanca - Assicurazioni Generali) controllano spesso anche le società più importanti degli altri settori della "filiera" editoriale: agenzie di informazione, editoria libraria, radiofonia, emittenza televisiva, concessionarie di pubblicità, ecc. (v. E. SEGHETTI, *Comunicazione e informazione in Italia. Gli assetti proprietari ed economici*, in *Probl. inform.*, 2010, p. 29 ss., che riporta dati aggiornati al 2009/10).

⁹¹ *Osservatorio Capitale Sociale*, a cura di Demos-Coop, n. 44, *Informazione e politica*, 9 dicembre 2014, in www.demos.it.

⁹² Ormai metà degli italiani si informa ogni giorno attraverso *internet*: il doppio rispetto al 2007 e quasi il 10% in più di due anni fa. Solo la televisione supera ancora – e largamente – la "rete" come canale di informazione quotidiana. Ma la distanza fra questi due ultimi mezzi, dal 2007 ad oggi, si è ridotta da circa 60 a 30 punti percentuali. La radio e, soprattutto, i giornali cartacei sono, invece, consultati da una quota di persone molto più ridotta e in continuo calo. Peraltro, quasi due terzi di coloro che utilizzano la "rete" lo fanno per leggere i quotidiani, che hanno quasi tutti edizioni digitali. Ma su *internet*, ormai, è possibile accedere anche alle principali reti televisive e radiofoniche, mentre, reciprocamente, tutti i programmi televisivi e radiofonici sono in comunicazione diretta e continua con *internet*, attraverso i *social network* (cfr. I. DIAMANTI, *L'informazione liquida*, in *la Repubblica*, 9 dicembre 2014, p. 36 s.).

⁹³ Cfr., per tutti, P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 97; A. PACE, *Art. 21 La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma 2006, p. 531 s. Anche il Garante della concorrenza ha evidenziato, fin dal 2007, che «nei contesti caratterizzati dall'assenza di editori cosiddetti "puri", come nel caso dell'Italia, il potere di condizionamento dell'opinione pubblica» e l'«attività di persuasione» dei governanti vengono «esercitat[i] al fine diretto di influenzare decisioni che hanno effetti sui profitti» in altri settori economici (cfr. G. MASTELLARINI, *L'editoria italiana nell'indagine dell'Autorità per la concorrenza*, cit., p. 396 s.).

di libertà, autonomia e vera e propria alterità rispetto ai primi, ma, dall'altro, si registra la contestuale e costante richiesta di aiuti economici di vario tipo e consistenza⁹⁴.

Così, alla luce della parabola delle provvidenze pubbliche all'editoria, pare trovare conferma l'intuizione di Maurizio Pedrazza Gorlero, secondo cui «la "postmodernità" sembra proporre il pluralismo interno come il nodo cruciale dell'informazione giornalistica ed indicarlo insieme come il nuovo asse interpretativo del sistema delle norme costituzionali»⁹⁵.

Se così è, si deve allora agire con coerenza, riversando almeno una parte dell'attenzione, dell'impegno e delle risorse dal poco efficace sostegno economico esterno alla promozione di un effettivo pluralismo interno alla stampa ed agli altri mezzi informativi.

** Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bergamo.

⁹⁴ P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 98. Di recente, sono state le associazioni della filiera della carta, riunite a Roma in un convegno il 18 febbraio 2014, a lanciare un grido d'allarme, con l'appello al neocostituito Governo di Matteo Renzi affinché adottasse misure immediate di sostegno (v. N. PINI, *Piano per l'industria della carta*, in *Avvenire*, 19 febbraio 2014, p. 18).

⁹⁵ M. PEDRAZZA GORLERO, *L'informazione giornalistica e il pluralismo interno*, cit., p. 943. In senso analogo v. A. PACE, *Art. 21 La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 532 ss., secondo cui «il c.d. diritto all'informazione – proprio perché inteso a garantire una "libera opinione pubblica" (senza che essa determini una funzionalizzazione in tal senso delle situazioni soggettive degli operatori dell'informazione) – non può però fondarsi sul solo "pluralismo esterno"».