



4 NOVEMBRE 2020

L'evoluzione del sostegno economico
alla stampa tra tutela del pluralismo
informativo ed esigenze di
razionalizzazione della spesa

di Andrea Napolitano

Ricercatore a tempo determinato in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

L'evoluzione del sostegno economico alla stampa tra tutela del pluralismo informativo ed esigenze di razionalizzazione della spesa*

di Andrea Napolitano

Ricercatore a tempo determinato in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

Abstract [It]: Il presente lavoro, traendo spunto da una recente decisione della Corte Costituzionale, intende indagare un tema, quello del sostegno economico alla stampa, che ha subito, nel corso degli ultimi anni, una significativa evoluzione non solo per la sempre maggiore esigenza, per gli Stati, di contenere la spesa pubblica ma anche, e soprattutto, per l'impatto dirompente che le nuove tecnologie hanno avuto sul settore dell'informazione professionale.

Abstract [En]: This work, taking inspiration from a recent judgment of the Constitutional Court, intends to investigate on a matter, namely the one of the economic support to the press, which, over the last few years, went through an extraordinary evolution, not only due to the ever greater need, of States, to contain public expenditure but also, and above all, to the disruptive impact that new technologies have had on the professional information sector.

Sommario: 1. Il sostegno economico alla stampa: considerazioni introduttive. 2. Il ruolo dell'informazione professionale nei sistemi democratici. 2.1. Le forme dell'informazione professionale nell'ordinamento italiano. 3. Le forme del sostegno economico alla stampa. 4. La sentenza della Corte Costituzionale 25 luglio 2019 n° 206. 5. Considerazioni conclusive.

1. Il sostegno economico alla stampa: considerazioni introduttive

Le recenti evoluzioni normative¹ e, in modo particolare il dibattito politico scaturito in merito alla possibile abolizione totale dei finanziamenti pubblici all'editoria², hanno riaperto il dibattito su un tema, quello del sostegno economico alla stampa, periodicamente oggetto di attenzione in sede politica e dottrinale.

Come è noto, la Costituzione tutela, in modo specifico, la libertà di stampa, attribuendo notevole importanza al c.d. pluralismo informativo inteso quale pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle stesse ed assenza di ingiustificati ostacoli legali³.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il riferimento è al Decreto Legislativo 15 maggio 2017, n°70, *Ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, in attuazione dell'articolo 2, commi 1 e 2 della legge 26 ottobre 2016 n°198*,

² L'abolizione del finanziamento pubblico all'editoria è stato, come è noto, oggetto del programma elettorale di una forza politica, presentato alla vigilia del voto del 4 marzo del 2018 e, successivamente di un emendamento alla c.d. legge di bilancio 2019 che prevedeva un "azzeramento graduale del fondo pubblico per l'editoria". Cfr. Legge 30 dicembre 2018, n°145, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*.

³ Al riguardo si ricorda come la Corte Costituzionale abbia evidenziato come, in uno Stato democratico, "l'interesse generale all'informazione implica pluralità di fonti di informazioni, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli, anche

Tale esigenza trova piena legittimazione nell'art. 21 della Costituzione che, al quinto comma, attribuisce alla legge il compito di “*stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica*”. Nelle intenzioni dei Costituenti tale disposizione fu immaginata per scongiurare, per quanto riguardale modalità di finanziamento dei giornali, la definizione di poteri di controllo in capo allo Stato che avrebbero, di fatto, limitato l'esercizio dell'iniziativa economica privata⁴. Nello specifico, infatti, anche sulla base di quanto previsto dall' articolo 41 Cost., si volle attribuire alla legge il compito di determinare i controlli affinché l'attività economica privata potesse essere indirizzata e coordinata verso fini sociali, aspetto che può, senza dubbio, essere considerato il fondamento della normativa che regola il sostegno pubblico alla stampa quotidiana e periodica.

Allo stesso modo, l'articolo 21 Cost. tutela anche il diritto dei cittadini di essere messi in condizione di conoscere quali fonti di finanziamento sorreggono le diverse testate giornalistiche non solo per apprendere la destinazione di risorse, anche pubbliche, ma anche, e soprattutto, per avere elementi utili a decifrare l'inclinazione delle stesse⁵.

Secondo quanto previsto dalla Costituzione, pertanto, le disposizioni che regolano la materia devono perseguire due obiettivi: da un lato, assicurare la trasparenza delle fonti di finanziamento al fine di garantire ai lettori un quadro completo sui soggetti che finanziano le imprese editoriali e, quindi, permettere di conoscere l'orientamento dal quale deriva la linea editoriale; dall'altro il rispetto del pluralismo informativo “*nella duplice accezione di opportunità di accesso ai mezzi di informazione e di attendibilità del pensiero che viene diffuso (che in quanto espresso per informare assume la connotazione del sapere e della competenza)*”⁶ così come ricordato anche dalla Corte Costituzionale⁷.

temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee”. Cfr. sul punto Corte Costituzionale, 15 giugno 1972 n° 105, in www.giurcost.org.

⁴ Cfr. M. R. ALLEGRI, *Il finanziamento pubblico all'editoria e particolarmente ai giornali di partito prima e dopo la riforma del 2012*, in www.rivistaaic.it, 3, 2012.

⁵ Per un'analisi più approfondita si vedano, tra i tanti: 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, 689; R. LUPO, S. TROILO, *Mezzo secolo di stampa assistita. Rapporto sulle forme di sostegno dello Stato all'editoria (1935-1987)* in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1, 1989, 219; P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, 2009; R. ZACCARIA, A. VALASTRO, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2010, 479; A. PAPA, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, Torino, 2018, 91.

⁶Cfr. A. PAPA, *La tutela del pluralismo informativo nell'ecosistema digitale*, in www.deiustitia.it, 26 novembre 2019, 12. Per una più approfondita analisi in merito alla strumentalità del pluralismo esterno al diritto all'informazione, da intendersi come diritto al pluralismo informativo, a garanzia dell'obiettività e completezza dell'informazione stessa Cfr. V. CRISAFULLI, *Problematiche della libertà di informazione*, in *Il Politico*, 1964, 300; A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli, 1969, 456; C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973, 72; A. PACE, *Stampa-giornalismo- radio televisione*, Padova, 1983, 61; L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quad. cost.*, 1987, 22; M. PEDRAZZA GORLERO, *Il giornalismo nell'ordinamento costituzionale*, in *Riv. trim., dir. pubbl.*, 1987, 937.

⁷Cfr. sul punto Corte Costituzionale, 14 luglio 1988 n° 826, in *Riv. dir. ind.*, 1989, II, 195. Secondo la Corte il pluralismo informativo consiste nella “*possibilità di scelta per tutti i cittadini tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico, al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva, non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei*”. In

Da ciò deriva, pertanto, che eventuali provvidenze pubbliche all'editoria, se erogate in modo da rispettare tali condizioni, ricevono un riconoscimento da un punto di vista costituzionale, rappresentando, per le imprese operanti nel settore, un sostegno non indifferente soprattutto nella fase iniziale dell'attività editoriale e nei periodi di crisi economica.

Come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo del lavoro, tale esigenza è stata il più delle volte disattesa nella misura in cui, come sottolineato dalla dottrina, il sostegno economico alla stampa si è caratterizzato per un sistema di aiuti la cui elargizione era “ *talora oggetto di obbligazione pubblica ex lege, assumendo la consistenza di diritto soggettivo perfetto riguardo all'integrazione del prezzo della carta per i quotidiani, e talora oggetto di valutazione e di ripartizione discrezionale, 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'estero*”⁸.

A ciò si aggiunga, come evidenziato da una recente sentenza della Corte Costituzionale dalla quale il presente lavoro prende spunto, che la rilevanza costituzionale della libertà di informazione “ *non comporta che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria*”⁹, mentre rimane prioritaria e imprescindibile la necessità di trovare uno strumento in grado di “ *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*”¹⁰.

2. Il ruolo dell'informazione professionale nei sistemi democratici

L'evoluzione della disciplina della libertà di informazione professionale (anche definita nella sua accezione generale “libertà di stampa”) si è estrinsecata in modo strettamente connesso con il diritto alla libera manifestazione del pensiero, essendo le due situazioni giuridiche soggettive (l'una generale, l'altra specifica) espressione della medesima libertà¹¹.

tale contesto si inserisce anche il principio di equilibrio delle risorse tra i diversi settori della comunicazione enucleato dalla Corte Costituzionale in alcune decisioni di cui si avrà modo di parlare *infra*.

⁸ Cfr. S. TROILO, *La parabola delle sovvenzioni all'editoria, tra regole costituzionali e discrezionalità del legislatore. Riflessioni a margine della sentenza n. 206/2019 della Corte Costituzionale*, in www.medialaws.eu, 3, 2019, 43. Al riguardo l'Autore ha evidenziato come, 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 materia, nel secondo caso presso la giurisdizione amministrativa*”. Cfr. sul punto Corte di Cassazione, 5 novembre 1984 n°5585, in *Foro it.*, 1984, 2696; Corte di Cassazione, 18 luglio 2008 n°19806, in *Foro it.*, 2008, 186; Consiglio di Stato, 14 aprile 2008 n°1603, in *Foro it.*, 2008, 1002; Consiglio di Stato, 12 giugno 2008 n°2919, in *Foro it.*, I, 682.

⁹ Cfr. Corte Costituzionale, 25 luglio 2019 n° 206, in www.giurcost.org

¹⁰ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il giornalismo nell'ordinamento costituzionale*, cit., 942. Cfr. inoltre S. TROILO, *Le provvidenze all'editoria: un contributo effettivo alla libertà della stampa e al pluralismo informativo?*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it, 17 marzo 2015.

¹¹ Cfr. sul punto P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. Dir.*, XXIV, Milano, 1974, 424; S. GRASSI, *Informazione (libertà di)*, in *Nuov. Dig. It. App.*, Vol. IV, 1983; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*,

Come è noto, nonostante già in epoca liberale vi fosse stata una prima ed effettiva tutela¹², è solo dopo il secondo conflitto mondiale che alla stessa è stata assegnata una definitiva consacrazione¹³.

Invero, oltre all'articolo 21 Cost. grazie al quale è stata riconosciuta alla libertà di manifestazione del pensiero una tutela costituzionale rafforzata dalla presenza di una riserva di legge e di una riserva di giurisdizione, di straordinaria rilevanza, ai fini di una piena ed effettiva salvaguardia della libertà di informazione professionale, risulta imprescindibile ricordare la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo¹⁴ e della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo. In particolare, in quest'ultima, nel tutelare la libertà di stampa, viene stabilito che *“tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera”*.(Art. 10 CEDU). Si tratta di una disposizione che è stata più volte oggetto di attenzione da parte della Corte Europea dei diritti dell'Uomo che ha rimarcato, attraverso un'interpretazione evolutiva della stessa, la necessaria previsione di un diritto a ricevere un'informazione pluralistica e non condizionata dalla presenza di posizioni dominanti. La stessa Corte ha inoltre ribadito, grazie anche ad una estensione della tutela accordata dalla disciplina convenzionale, come l'informazione debba ricoprire un ruolo di *“watch dog dei pubblici poteri”* e che, per questo motivo, i lettori debbano ricevere informazioni su soggetti titolari di funzioni pubbliche anche se ritenute sgradite o inquietanti¹⁵.

L'elemento del pluralismo, evidenziato dalla Corte EDU¹⁶, è stato ripreso anche dall'Unione europea nei suoi atti sul pluralismo informativo, soprattutto televisivo, e nella *Carta dei diritti fondamentali*

Bologna,1984; A. BALDASSARE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur.*, XI, Milano,1989. Cfr, inoltre A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet*, Torino, 2009, 20.

¹² Il riferimento è al primo emendamento della Costituzione nord-americana del 1787 all'interno del quale la libertà di espressione viene indicata come fattispecie preesistente alla sua costituzionalizzazione e, per questo motivo, non sottoponibile ad alcune forma di limitazione se non da parte del giudice. Allo stesso modo si ricorda la Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del cittadino del 1789 e la Costituzione francese del 1791 che poggiano, invece, le proprie basi sulla stretta ed intima connessione sussistente tra diritti di libertà e norma, considerando la Costituzione e la legge del Parlamento strumenti necessari a creare un punto di equilibrio tra libertà e potere autoritativo.

¹³Per quanto riguarda le Costituzioni post-belliche si ricorda, ad esempio, l'art.5 della Legge Fondamentale tedesca del 1949 il cui articolo 5 specifica che *“Ognuno ha diritto di esprimere e diffondere liberamente le sue opinioni con parole, scritti e immagini, e di informarsi senza impedimento da fonti accessibili a tutti. Sono garantite la libertà di stampa e d'informazione mediante la radio e il cinematografo. Non si può stabilire alcuna censura”*.

¹⁴All'articolo 19 la Dichiarazione stabilisce che *“ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione ed espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni ed idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere”*.

¹⁵ Il concetto di *“cane da guardia delle istituzioni”* citato in alcune sentenze delle Corti sovranazionali in riferimento al ruolo dell'informazione, è stato ripreso anche dalla Corte di Cassazione, che ha ribadito nelle sue decisioni la funzione peculiare della stampa per la divulgazione dei temi di pubblico interesse. Cfr. Corte di Cassazione, 21 febbraio 2007, n°25138, in *Cass. pen.* 2008, 7-8, 2882; Corte di Cassazione 9 febbraio 2011 n° 15447, in *Guida al diritto*, 2011, 26, 88.

¹⁶ Cfr. Sunday Times C. Regno Unito, 26 novembre1991; Observer Guardian C. Regno Unito,26 novembre 1991; Vogt c Germania, 26 settembre 1995; Fressoz e Roire c. Francia, 21 gennaio 1999. Sul punto, più ampiamente Cfr. G. STROZZI, *La libertà di informazione nel diritto internazionale*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*, in *Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova,1990; R. MASTROIANNI, *La direttiva sui servizi media audiovisivi e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, Torino, 2011, 30;

dell'Unione Europea (c.d. Carta di Nizza)¹⁷. Quest'ultima, all'art. 11, disciplina tale diritto con una formulazione in buona parte speculare a quella contenuta nella Convenzione europea, aggiungendovi espressamente la tutela della libertà e del pluralismo dei media¹⁸.

2.1. Le forme dell'informazione professionale nell'ordinamento italiano

La libertà di informare, comunicare e manifestare il proprio pensiero ha, come è noto, ricevuto in ambito nazionale, una prima legittimazione normativa con lo Statuto Albertino, che tuttavia, all'articolo 28, faceva riferimento non alla libertà di espressione in generale ma alla libertà di stampa, riconoscendola e, allo stesso tempo, sottoponendola a limitazioni di legge per casi specifici.

Analogia impostazione si rinviene nel c.d. Editto sulla Stampa (r.d. n. 695/1848) primo intervento settoriale in materia che si caratterizzava per l'espressa previsione legislativa della libertà di manifestare il proprio pensiero ed il divieto di limitazioni preventive di tale libertà e di interventi repressivi, applicabili dal giudice solo in caso di abusi. Tali principi furono, tuttavia, quasi immediatamente attenuati dall'approvazione di alcune leggi di polizia (1859, 1865, 1889) e, successivamente, dal ventennio fascista che incise in maniera determinante su questa libertà.

L'entrata in vigore della Costituzione e, soprattutto, l'approvazione del primo intervento legislativo della storia della Repubblica italiana¹⁹, la legge 8 febbraio 1948, n. 47²⁰, hanno assicurato alla libertà di

¹⁷ In modo particolare, il paragrafo 1 dell'art. 10 CEDU afferma che “Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera”. Giova precisare, però, che già prima della Carta di Nizza, la Corte di Giustizia aveva riconosciuto la tutela prevista per la libertà di espressione come principio generale frutto della CEDU e delle tradizioni costituzionali, anche se la stessa veniva interpretata da un punto di vista funzionalistico con particolare riferimento agli obiettivi del mercato comune. Sul punto più ampiamente Cfr. P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit.37. Si veda, inoltre, tra gli altri P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto disc. Pubbl.*, VIII, 1993; G. CORASANITI, *Diritto dell'informazione*, Padova, 1999; P. COSTANZO, *Stampa (Libertà di)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, XIV, 1999; AA. VV. *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, 2006.

¹⁸ Nello specifico, la disposizione in esame stabilisce che “Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. La libertà dei media e i loro pluralismi sono rispettati”.

¹⁹ Come è noto, prima dell'entrata in vigore della Costituzione del 1948, la libertà di informazione professionale ha ricevuto una prima forma di tutela nello Statuto Albertino, ed, in modo particolare, con l'Editto sulla stampa che riconosceva il principio della libertà di stampa anche attraverso l'espresso divieto di limitazioni preventive e di interventi repressivi, salvo l'intervento del giudice in caso di abusi. La disciplina liberale, del quale l'Editto è espressione, fu, in realtà, già negli anni successivi e soprattutto subito dopo l'unificazione, fortemente attenuata dall'approvazione delle c.d. leggi di polizia (1859, 1865, 1889), con le quali vennero introdotte limitazioni alla libertà di stampa attraverso la previsione di un'autorizzazione obbligatoria, rilasciata per l'esercizio della propria attività allo stampatore, e del sequestro preventivo disposto dall'autorità di pubblica sicurezza. Il settore dell'informazione è stato, inoltre, negativamente influenzato dallo scoppio del primo conflitto mondiale, prima, ed, in seguito, dall'avvento del regime fascista, eventi che hanno generato una drastica restrizione della libertà di informazione professionale. Cfr. inoltre sul punto G. LAZZARO, *La libertà di stampa in Italia: dall'Editto albertino alle norme vigenti*, Mursia, 1969; P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. Dir.*, XXIV, 1974, 424; G. PONZO, *Le origini della libertà di stampa in Italia (1846-1852)*, Milano, 1980, 315; S. GRASSI, *Informazione (libertà di)*, in *Nuovo Dig. It. App.*, Vol. IV, 1983; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984; A. BALDASSARE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur.*, XI, Milano, 1989; P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., 35.

stampa una tutela dettagliata attraverso la previsione di criteri volti a definirla in funzione non del suo scopo, l'informazione, bensì del suo supporto tecnico, la carta stampata²¹.

Questa scelta, apparentemente scontata in un periodo nel quale il giornale cartaceo rappresentava l'unica forma pluralista di informazione, ha inciso sulla riconduzione dei nuovi *mass media* nell'alveo dell'informazione professionale. L'evoluzione della libertà di informazione professionale, sviluppatasi con la stampa cartacea, si è, infatti, poi intersecata con lo sviluppo di sempre nuovi *mass media*, la televisione prima e la Rete internet poi. Nello specifico proprio la televisione può essere considerata, grazie anche alla forte rappresentazione dell'informazione che la differenzia da quella cartacea, seppur non il più importante, lo strumento attraverso il quale gli utenti acquisiscono notizie utili a formare una propria convinzione sugli accadimenti di tutti i giorni²². Come è noto, tale mezzo ha ricevuto una propria definizione normativa grazie alla legge 14 aprile 1975 n. 103²³ che, al riguardo, ha introdotto alcune disposizioni, successivamente riprese da altri testi normativi e da ultimo dal c.d. Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, che hanno disciplinato gli elementi caratterizzanti le "testate giornalistiche televisive"²⁴. La previsione di quest'ultima nozione, al di là dei singoli aspetti, ha

²⁰ Legge 8 febbraio 1948 n°47, *Disposizioni sulla stampa*. Tale legge venne approvata, come è noto, dalla stessa Assemblea Costituente al fine di consentire, da subito, una effettiva libertà di informazione senza aspettare l'elezione del nuovo Parlamento che si sarebbe avuta soltanto nei mesi successivi. La forte compressione subita dalla libertà di stampa, al pari degli altri diritti fondamentali, durante il periodo fascista, unita alla volontà di consentire la libera circolazione delle notizie e delle opinioni portarono, di fatto, l'Assemblea Costituente a delineare un perimetro di tale libertà molto ampio. Con l'entrata in vigore della Costituzione italiana, alla stampa è stata infatti riconosciuta una tutela costituzionale rafforzata dalla presenza di una riserva di legge e di una riserva di giurisdizione. La Costituente preferì, invece, non affrontare in maniera approfondita temi quali la responsabilità per i reati compiuti con il mezzo della stampa, la loro riforma e la determinazione delle fonti di finanziamento delle imprese editoriali. Cfr. C. CUOMO, *Libertà di stampa ed impresa giornalistica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1956; 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, 442; C. MORTATI, *La libertà di stampa in regime democratico*, in *Raccolta di scritti*, Vol. III, Milano, 1973; L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, cit.; G. CORASANTI, *Diritto dell'informazione*, cit.; A. CONSOLE, *I lavori preparatori dell'Assemblea costituente in tema di stampa periodica*, in P. BARILE, E. CHELI (a cura di), *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, Bologna, 1976. Cfr. inoltre sul punto Cfr. Corte Costituzionale, 17 aprile 1969, n° 84, in www.giurcost.org, che ha definito la manifestazione del pensiero "pietra angolare della democrazia", a prescindere dalle modalità di espressione dello stesso

²¹ In modo particolare la legge prevede, in apertura, la nozione di stampa o stampati, facendo rientrare in questa categoria "tutte le riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici in qualsiasi modo destinate alla pubblicazione" (art.1)

²²Cfr. AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003; D. DELLA PENNA, *Riassetto del settore radiotelevisivo: la Rai e il servizio pubblico dalla riserva statale ad un sistema misto a convergenza multimediale*, Milano, 2004; R. MASTROIANNI, *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, Torino, 2004; C. PANNACCIULLI, *Pluralismo e mercato nell'attività radiotelevisiva: profili costituzionali*, Bari, 2005; M. D'ARIENZO, *Profili costituzionali e regimi amministrativi nell'assetto del sistema radiotelevisivo*, Napoli, 2005; F. BRUNO, G. NAVA, *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni: radiotelevisione, comunicazioni elettroniche, editoria: guida alla regolamentazione del settore aggiornata al codice delle comunicazioni elettroniche e al Testo unico della radiotelevisione*, Milano, 2006, A. CHIMENTI, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino, 2007; A. STAZI, *Mercati emergenti fra convergenza tecnologica e concorrenza: il caso della televisione in mobilità*, Giuffrè, 2007. Cfr. D. MESSINA, *Il pluralismo radiotelevisivo nel panorama della convergenza tecnologica: il caso della Web tv e della over-the-top-tv*, in www.dimt.it, 4, 2013.

²³ Legge 14 aprile 1975 n° 103, *Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva*.

²⁴ Decreto Legislativo. 31 luglio 2005, n. 177, *Testo unico dei servizi media audiovisivi e radiofonici*.

rappresentato una novità di carattere generale in quanto ha segnato il superamento del legame tra informazione e giornale cartaceo. Nello specifico, messo in secondo piano il requisito della “fisicità” che ha contraddistinto da sempre la stampa cartacea, l’attenzione del legislatore si è spostata sulla finalità informativa divenuta, per questo motivo, il vero elemento qualificante l’attività giornalistica e i cui elementi essenziali si sostanziano nei caratteri dell’attendibilità, pertinenza, continenza ed imparzialità di qualsiasi altro tipo di informazione.

Tale rinnovata visione e l’intervento della giurisprudenza²⁵ hanno imposto una nuova definizione di prodotto editoriale capace di ricondurre, nell’alveo dell’informazione professionale, anche quelle testate giornalistiche che svolgevano la propria attività informativa tramite supporti telematici²⁶. Per questo motivo il legislatore è intervenuto introducendo, in riferimento alla c.d. stampa *on line*, la nozione di prodotto editoriale da intendersi quale “*prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro o supporto informatico destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici*”²⁷. Si tratta di una definizione che è stata oggetto di attenzione da parte di dottrina e giurisprudenza chiamate a valutare la conciliabilità di tale nuova previsione con la concezione di “stampato” prevista dalla legge del 1948.

Proprio la necessità di rendere “compatibile” la normativa prevista in materia di stampa cartacea alle nuove forme di tecnologie ha imposto, infatti, un’analisi approfondita in merito alla ipotetica estensione di alcuni obblighi ed istituti, previsti inizialmente solo per i giornali “classici”, anche ai nuovi strumenti informativi²⁸. Il riferimento è, in particolare, alla necessaria registrazione presso la cancelleria del Tribunale competente, all’obbligo di rettificare una notizia ritenuta lesiva da parte di un soggetto citato

²⁵ Cfr. tra le tante Tribunale di Napoli, 18 marzo 1997, in *Foro it.*, 1997, I, 2307; Tribunale di Roma, 6 novembre 1997, in *Riv. inform.*, 1998, 75; Tribunale di Oristano, 25 maggio 2000, in *Foro it.*, 2000, II, 663; Corte di Cassazione, 27 dicembre 2000 n° 4741, in *Guida al diritto*, 2001, 3, 73.

²⁶ Come tutti i settori della nostra società anche quello dell’informazione è stato difatti interessato dal travolgente impatto del *web* che ha portato all’espansione del c.d. *citizen journalism* e delle testate telematiche influenzando, prepotentemente, condizionandole in maniera irreversibile, le abitudini degli utenti nella scelta degli strumenti da consultare per informarsi. I primi giornali *on line* altro non erano che versioni telematiche di testate cartacee che conservavano, quindi, stesso nome, linea editoriale, e, in alcuni casi anche il direttore, e che si differenziavano, da queste ultime, solo per la veste grafica o per la scelta dei contenuti. La nascita di giornali esclusivamente telematici sotto forma di periodici o quotidiani, ad estensione territoriale o nazionale, ha creato una nuova concezione di “domanda di informazione” che chiede di essere soddisfatta in ogni momento, in qualsiasi luogo e nelle modalità scelte dagli utenti, dotati di vari strumenti con i quali ricevere informazioni. Cfr. più ampiamente sul punto A.PAPA, *La disciplina della stampa alla prova delle nuove tecnologie*, in *Riv. inform.*, 2011, 3, 477.

²⁷ Legge, 7 marzo 2001 n° 62, *Nuove norme sull’editoria e sui prodotti editoriale e modifiche alla legge 5 agosto 1981 n° 41*.

²⁸ Cfr. tra i tanti A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, cit., 203; N. LIPARI, *Libertà di informare o diritto di essere informati?*, in *Dir. radiodiff.*, 1978; M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 1989, 605.

in un articolo, alla imprescindibile presenza, nella redazione, della figura del direttore responsabile e alle ipotesi di responsabilità ascrivibili allo stesso²⁹.

Non potendo in questa sede analizzare nel dettaglio tale aspetto si ricorda come, nonostante sia la legge sull'informazione televisiva³⁰ che quella sulla c.d. stampa *on line*³¹ abbiano disciplinato alcuni di questi aspetti, debba tuttavia evidenziarsi come tra gli elementi più importanti che, ancora oggi, non hanno ricevuto una definitiva regolamentazione rientri la necessità di attribuire la stessa rilevanza giuridica alla stampa cartacea e a quella *on line*³². Tale circostanza si ripercuote, come è noto, su vari aspetti concernenti l'operatività e l'organizzazione delle testate telematiche, tra i quali rientra, senza dubbio, proprio la figura del direttore responsabile³³.

3. Le forme del sostegno economico alla stampa

Come si è già avuto modo di evidenziare *supra*³⁴, la libertà di informazione professionale, considerata, a pieno titolo, elemento basilare della vita democratica dello Stato si lega al principio del c.d. pluralismo informativo che riceve una precisa tutela costituzionale in riferimento all'erogazione di provvidenze pubbliche all'editoria³⁵.

Dall'analisi della normativa in materia è possibile evidenziare come tale settore abbia vissuto, nel corso degli anni, importanti evoluzioni dovute al mutato orientamento nella regolazione di tale disciplina.

Come è noto, seppur per motivi diversi, già prima dell'entrata in vigore della Costituzione vi era una forte attenzione del legislatore nei confronti del settore delle sovvenzioni attraverso la definizione, da

²⁹ Per un'analisi approfondita di tale tematica cfr. A. NAPOLITANO, *La responsabilità del direttore di testate giornalistiche online: orientamenti e prospettive di riforma*, in *Quaderni di Diritto Mercato Tecnologia*, 2, 2014, 84.

³⁰ Per un'analisi approfondita della materia cfr tra i tanti M. CUNIBERTI, *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione: profili costituzionali e pubblicistici*, Milano, 2008; A.M. GAMBINO- A. STAZI, *Diritto dell'informatica e della comunicazione*, Torino, 2009; R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2010; A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet*, cit.; D. DELLA PENNA, *Riassetto del settore radiotelevisivo: la Rai e il servizio pubblico dalla riserva statale ad un sistema misto a convergenza multimediale*, cit., 20; D. MESSINA, *Televisione e convergenza tecnologica*, in A. PAPA, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, cit., 130. Cfr. infine sul punto Corte di Cassazione, 29 gennaio 2016, n° 12789, in *Diritto e Giustizia*, 2016, 30 marzo.

³¹ Cfr. sul punto V. ZENO- ZENCOVICH, *I prodotti editoriali elettronici nella l. 7 marzo 2001 n° 62 e il preteso obbligo di registrazione*, in *Riv. Inform.*, 2001, 166; T. SENNI, *La nuova legge sull'editoria e le sue conseguenze sullo sviluppo dell'editoria elettronica*, in *Dir. comm. Int.*, 200; R. LOI, *Via libera alla nuova legge sull'editoria: contenuto e spunti interpretativi*, in *Dir. prat. Soc.*, 2001, 12; M. QUARANTA, *Le testate telematiche*, in *Dir. ec. mezzi di comunicazione*, 2002, 50.

³² Per un'analisi approfondita dell'evoluzione giurisprudenziale sul punto Cfr. Corte di Cassazione 16 luglio 2010, n° 35511, in *Foro it.*, 2011, 4, II, 236; Corte di Cassazione, 20 novembre 2011 n° 44126, in *Diritto e Giustizia*, 2011; Corte di Cassazione, 10 aprile 2012 n° 23230, in *Diritto e Giustizia* 2012; Corte di Cassazione, 10 maggio 2012 n° 23230, in *Diritto e Giustizia*, 2012; Corte di Cassazione, 5 marzo 2014 n° 10594, in *Diritto e Giustizia*, 2014; Corte di Cassazione, 29 novembre 2015, n° 31022, in *Foro it.*, 2016, 1, II, 52; Corte di Cassazione, 23 marzo 2018 n°13398, in *Diritto e Giustizia*, 2018; Corte di Cassazione, 11 gennaio 2019 n° 1275, in www.medialaws.eu

³³ Cfr. sul punto A. PAPA, *La disciplina della stampa alla prova delle nuove tecnologie*, cit., 485.

³⁴ Cfr. Paragrafo 1 del presente lavoro

³⁵ Cfr. S. TROILO, *Le provvidenze all'editoria: un contributo effettivo alla libertà della stampa e al pluralismo informativo?*, cit., 10.

parte dell'*Ente nazionale cellulosa e carta*³⁶, di stanziamenti in favore dei produttori di carta (e non delle c.d. imprese editoriali).

Tale impostazione, aggiornata in epoca repubblicana anche con la previsione di agevolazioni fiscali e riduzioni tariffarie³⁷, è rimasta inalterata fino alla definizione di un nuovo modello caratterizzato dalla presenza diretta dello Stato attraverso l'integrazione al prezzo della carta e, soprattutto, tramite l'elargizione di contributi straordinari, finanziati annualmente dal bilancio statale, sottoposti, in alcuni casi, a criteri vincolanti in vista del perseguimento di finalità specifiche di interesse generale³⁸.

Negli stessi anni, al fine di fronteggiare le importanti concentrazioni nel settore dell'editoria, ritenute pregiudizievoli per il pluralismo, si è ulteriormente intervenuti potenziando le forme di credito agevolato ed allargando la platea dei soggetti che potevano beneficiare dei contributi straordinari³⁹.

Tale meccanismo, contraddistinto dallo stanziamento di erogazioni dirette ed indirette, senza il più delle volte particolari vincoli, si è dimostrato essere non solo eccessivamente dispendioso per il bilancio dello Stato e suscettibile di introdurre forme distorsive ed inefficienti, ma anche incompatibile con il principio europeo della concorrenza⁴⁰.

Tali circostanze hanno indotto il legislatore a definire un nuovo "schema"⁴¹, volto a favorire una crescente autosufficienza del settore, attraverso la definizione di provvidenze dirette ed indirette⁴², di un

³⁶In modo particolare, infatti grazie all'istituzione dell'Ente nazionale cellulosa e carta venne corrisposta alle imprese editrici di quotidiani e periodici, un'integrazione sul prezzo della carta sostenendo non solo l'industria cartiera ma, soprattutto, nelle intenzioni del legislatore, quella editoriale. L'ente nazionale per la cellulosa era stato istituito con la legge di epoca fascista n. 1453/1935 che si era limitata a disporre, in modo disorganico e non coordinato, provvidenze diverse quanto a tipologia e modalità di erogazione. Cfr. sul punto F. GOBBO, *L'industria italiana della carta: un oligopolio imperfetto*, Bologna, 1974; F. GOBBO, *Ente nazionale cellulosa e carta e intervento pubblico a favore della stampa*, in *Probl. Inform.*, 1976, 289.

³⁷ Il riferimento è alla Legge 1 agosto 1949 n° 482, *Provvidenze in favore della stampa*.

³⁸ Legge 29 novembre 1971, n° 1063, *Provvidenze a favore dell'editoria giornalistica per il 1971*

³⁹ Legge 6 giugno 1975, n° 172, *Provvidenze per l'editoria*.

⁴⁰ Come è noto, infatti, seppur in un primo momento, anche in assenza di una espressa disposizione, in ambito sovranazionale, si ritennero legittime le sovvenzioni pubbliche all'editoria, escludendo la sussistenza di concorrenza tra gli operatori del settore, quest'ultimo è stato successivamente assoggettato alla stringente normativa in materia di concorrenza.

⁴¹ Superando la relazione diretta fra contributo e quantità di carta consumata, si è adottato, quale criterio unico per l'erogazione del sostegno pubblico, quello della tiratura media giornaliera prevedendo l'entità del finanziamento sulla base delle copie stampate, della quantità di carta utilizzata mensilmente, della dimensione operativa delle imprese e della qualità delle pubblicazioni "di elevato valore culturale", determinato da una apposita commissione secondo criteri governativi⁴¹. Inoltre, per favorire lo sviluppo delle imprese di minori dimensioni si è prevista l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un fondo volto a finanziare il potenziamento e l'ampliamento di attrezzature tecniche o la realizzazione di nuove testate o iniziative editoriali, nonché destinato a svolgere un ruolo di garanzia sussidiaria per i finanziamenti accordati dagli istituti di credito. Cfr. S. TROILO, *Le provvidenze all'editoria: un contributo effettivo alla libertà della stampa e al pluralismo informativo?*, cit, 20.

⁴² Il riferimento è alla Legge 5 agosto 1981, n°416, *Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*. Le erogazioni dirette, volte al mantenimento del prezzo amministrato dei giornali, si caratterizzavano, per l'editoria quotidiana, in un contributo sul prezzo della carta per ogni copia stampata. Gli stanziamenti indiretti, invece, erano rappresentati da finanziamenti a tasso agevolato da parte di istituti di credito strettamente vincolati alla definizione di programmi di ristrutturazione economico-produttiva delle imprese editrici di quotidiani, agenzie di stampa e, successivamente,

limite massimo degli introiti pubblicitari nel settore radiotelevisivo ed, al tempo stesso, di un vincolo quantitativo alle trasmissioni pubblicitarie in riferimento alla programmazione oraria e giornaliera⁴³.

Nonostante gli sforzi volti ad incentivare il pluralismo informativo, la media e la grande editoria hanno mantenuto, nel tempo, una posizione di vantaggio nei confronti delle piccole aziende, potendo contare su consistenti tirature e su un più ampio contenuto di pubblicità. A ciò si aggiunga come l'attuazione di tale rinnovato impianto normativo sia risultata difficoltosa per la carenza di un efficiente piano organizzativo e, soprattutto, per la “*mancata copertura amministrativa della riforma*”⁴⁴.

Nonostante la previsione di criteri molto più stringenti per lo stanziamento di contributi diretti, destinati soltanto ad una cerchia ristretta di soggetti⁴⁵, la volontà di concentrare le sovvenzioni in favore di operatori deboli e meritevoli è stata vanificata da dannose inefficienze e lacune e dai “*troppi casi di imprese che hanno semplicemente indossato il vestitino voluto dalla legge per accedere ai contributi*”⁴⁶. A ciò si aggiunga, inoltre, come l'inarrestabile evoluzione tecnologica, che ha influenzato le modalità di informazione tradizionale, abbia imposto un intervento normativo volto ad aggiornare la disciplina, immaginata

stampatori di libri. Cfr. sul punto S. TROILO, *La parabola delle sovvenzioni all'editoria, tra regole costituzionali e discrezionalità del legislatore. Riflessioni a margine della sentenza n. 206/2019 della Corte Costituzionale*, cit.

⁴³ Il riferimento è alla Legge 4 febbraio 1985 n°10, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807, recante disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive.*

⁴⁴ Cfr. R. LUPO, S. TROILO, *Mezzo secolo di stampa assistita. Rapporto sulle forme di sostegno dello Stato all'editoria (1935-1987)*, cit., 902.

⁴⁵ Cfr. Legge 25 febbraio 1987, n° 67, *Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n°416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*. Cfr. inoltre Legge 7 agosto 1990 n°250, *Provvidenze per l'editoria e riapertura dei termini, a favore delle imprese radiofoniche, per la dichiarazione di rinuncia agli utili di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 25 febbraio 1987, n. 67, per l'accesso ai benefici di cui all'articolo 11 della legge stessa*. Il riferimento è alle imprese editoriali di “particolare valore”, a quelle pubblicavano quotidiani nelle Regioni abitate dalle minoranze linguistiche e, quindi, in lingua francese, tedesca e slovena; ai c.d. giornali di partito; alle imprese, gli enti e associazioni che diffondevano periodici per non vedenti e ipovedenti, ed, infine, alle associazioni tutela dei consumatori riguardo alle attività editoriali da loro realizzate. Oltre a garantire il pluralismo informativo il legislatore ha inoltre cercato di superare la frammentarietà che aveva caratterizzato la materia. Il riferimento è, ad esempio, alla ridefinizione del sistema di agevolazioni relativo alle tariffe postali dei prodotti editoriali ed alla previsione di un'unica amministrazione pubblica a cui far riferimento, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio e, al suo interno, l'Ufficio per il sostegno all'editoria. Come è noto, infatti, con il Decreto Legge n°513/94 è stato posto in liquidazione l'Ente nazionale cellulosa e carta ed è stato assegnato direttamente allo Stato il compito di versare i contributi alle imprese editrici. Cfr. S. TROILO, *La parabola delle sovvenzioni all'editoria, tra regole costituzionali e discrezionalità del legislatore. Riflessioni a margine della sentenza n. 206/2019 della Corte Costituzionale*, cit., 47. Al riguardo l'Autore ha evidenziato come il “*criterio della periodicità si è dimostrato incapace a 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 la determinazione dei criteri e dei requisiti per l'erogazione dei contributi*. Per altri versi le sovvenzioni alla stampa di partito parevano rappresentare, più che una forma di sostegno all'editoria, una surrettizia modalità di finanziamento dei partiti politici”. Per una analisi più approfondita della c.d. stampa di partito si vedano, inoltre, 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, 102; P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit.37.; M. GAMBARO, *La difficile partita dei quotidiani politici*, in *Probl. Inform.*, 2010, 91.

⁴⁶ Cfr. A.M. MUOLO, *Il sostegno dello Stato alla stampa e all'editoria*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Informazione e comunicazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1999, 1019.

essenzialmente per la carta stampata, dei contributi pubblici all'editoria⁴⁷ anche in favore della c.d. stampa *on line*⁴⁸.

A ciò si aggiunga come il settore del sostegno economico all'editoria sia stato, altresì, fortemente interessato da quel filone legislativo che si è caratterizzato per una importante e drastica ridefinizione della spesa pubblica imponendo, di conseguenza, importanti riduzioni degli stanziamenti pubblici.

Si tratta, come è noto, di interventi che, seppur solo indirettamente, hanno interessato tale ambito prevedendo una riorganizzazione dei criteri per l'ottenimento delle provvidenze pubbliche, facendo venir meno quel diritto soggettivo di accesso ai contributi pubblici vantato dalle imprese editrici al fine di “razionalizzare l'utilizzo delle risorse tramite meccanismi che correlino il contributo per le imprese editoriali agli effettivi livelli di vendita e di occupazione professionale”⁴⁹.

Dopo una legislazione frammentaria, che ha reso difficoltosa la definizione di disposizioni chiare e puntuali sul punto, si è ulteriormente aggiornata la normativa per cercare, sempre in un'ottica di razionalizzazione, di individuare nuove regole per la distribuzione dei contributi diretti ed, allo stesso modo, strumenti per l'innovazione e la modernizzazione del comparto editoriale.⁵⁰

⁴⁷ A ciò si aggiunga come, con l'approvazione, nello stesso anno, della riforma costituzionale n°3/01, le regioni possono integrare il sistema di contribuzione statale attraverso la definizione di interventi di sostegno regionale al settore dell'editoria. Nello specifico, tale obbligo trova legittimo riconoscimento nell'articolo 117 cost. comma 3 Cost., all'interno del quale viene ricompresa, tra le materie di competenza concorrente, quella dell'“ordinamento della comunicazione”. Come è stato ricordato anche dalla Corte Costituzionale in più occasioni, l'informazione non può essere più considerata come una “materia”, quanto, piuttosto, quale presupposto per il corretto esercizio degli impegni a cui sono istituzionalmente vincolati tutti quei soggetti titolari di funzioni politiche. Corte Costituzionale, 12 febbraio 1996 n°29, in *Giur. cost.*, 1996, 274. Per un'analisi più approfondita della questione Cfr. P. CARETTI, *Il ruolo delle Regioni nell'ordinamento della comunicazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, 127; E. LAMARQUE, *Ordinamento della comunicazione*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006, 50; N. SIGNORI, *Esercizio da parte delle Regioni delle competenze in materia di ordinamento della comunicazione*, in A. PACE, R. ZACCARIA, G. DE MINICO (a cura di), *Mezzi di comunicazione e riservatezza*, Napoli, 2008, 51; S. TROILO, *La parabola delle sovvenzioni all'editoria, tra regole costituzionali e discrezionalità del legislatore. Riflessioni a margine della sentenza n. 206/2019 della Corte Costituzionale*, cit., 45.

⁴⁸ Come è noto, infatti, si è previsto come la concessione di fondi destinati alla realizzazione di progetti di ristrutturazione tecnico-produttiva dovesse essere finalizzata al potenziamento della rete informativa, destinando parte delle risorse alle imprese di piccole dimensioni, a quelle costituite in forma cooperativa, ed, infine, in favore di quelle impegnate in progetti di diffusione della lettura. Cfr. sul punto P. COSTANZO, *La stampa telematica (tuttora) tra ambiguità legislative e dissensi giurisprudenziali*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2001, 519. Cfr. sul punto P. COSTANZO, *La stampa telematica (tuttora) tra ambiguità legislative e dissensi giurisprudenziali*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2001, 519.

⁴⁹ Decreto legge, 18 maggio 2012, n° 63, *Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale*. Nello specifico, al fine di accedere alle sovvenzioni dirette sono stati fissati due requisiti rinvenibili nella previsione di una percentuale minima di vendita delle pubblicazioni ed in un numero minimo di dipendenti delle imprese editoriali. Cfr. inoltre Decreto Legge 3 ottobre 2006, n° 262, *Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*; Decreto del Presidente della Repubblica, 23 dicembre 2010, n° 223, *Regolamento per l'erogazione dei contributi all'editoria*.

⁵⁰ Il riferimento è alla Legge 26 ottobre 2016 n° 198, *Istituzione del fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti. Procedura per l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale*. La ratio dell'istituzione di tale fondo può rinvenirsi nella volontà di “assicurare la piena attuazione dei principi di cui all'articolo 21 della Costituzione, in

Tale impostazione si rinviene nel Decreto legislativo n° 70/17⁵¹ che, tra le novità di maggiore importanza apportate al settore, ha previsto l'esclusione, dalla categoria di quelle legittimate a ricevere il sostegno statale, delle imprese facenti capo agli organi d'informazione dei partiti, dei movimenti politici e sindacali e di quelle quotate in borsa, nonché la definizione di meccanismi volti ad incentivare il passaggio al digitale, attraverso il finanziamento di progetti innovativi e di processi di ristrutturazione e riorganizzazione⁵².

Allo stesso modo si ricorda come nella legge di bilancio 2020⁵³, in previsione di una revisione organica della normativa a tutela del pluralismo dell'informazione che tenga conto anche delle nuove modalità di fruizione dell'informazione da parte dei cittadini, il legislatore ha differito di dodici mesi la progressiva riduzione, fino all'abolizione, dei contributi diretti a favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici, nonché l'abolizione dei contributi diretti alle imprese radiofoniche private che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale.⁵⁴

Infine, per la parte che qui rileva si sottolinea come, nell'ambito delle misure adottate per fronteggiare le conseguenze della pandemia da Covid-19, il legislatore sia intervenuto al fine di contrastare gli effetti della crisi scaturita nel settore editoriale prevedendo interventi volti a garantire la filiera e limitare l'impatto delle perdite per gli operatori economici coinvolti anche attraverso la definizione di un regime semplificato di accesso al credito di imposta per gli investimenti pubblicitari⁵⁵.

materia di diritti, libertà, indipendenza e pluralismo dell'informazione, nonché di incentivare l'innovazione dell'offerta informativa e dei processi di distribuzione e di vendita, la capacità delle imprese del settore di investire e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo, nonché lo sviluppo di nuove imprese editrici anche nel campo dell'informazione digitale". Cfr. Servizio studi del Senato, aprile 2016 n. 312., 34.

⁵¹ Decreto Legislativo, 15 maggio 2017, n. 70, *Ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, in attuazione dell'articolo 2, commi 1 e 2, della legge 26 ottobre 2016, n. 198.*

⁵² Per la parte che qui interessa si evidenzia come, nella ridefinizione della disciplina, sia stato stabilito come il contributo da erogare debba essere comprensivo della quota di rimborso dei costi direttamente connessi alla produzione della testata e di una somma per copie vendute, indicando, allo stesso modo, i criteri e le modalità in presenza delle quali le imprese risultino legittimate a richiedere la sovvenzione. (art.8)

⁵³ Legge 27 dicembre 2019, n. 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*

⁵⁴ Secondo tale disposizione è stata quindi prevista, a decorrere dall'annualità di contributo 2020, la progressiva riduzione, fino alla totale abolizione dall'annualità 2024, dei contributi concessi, ai sensi del d.lgs. 70/2017 (art. 2, co. 1), a specifiche categorie di imprese editrici di quotidiani e periodici. Al tempo stesso si è altresì stabilita, a decorrere dal 31 gennaio 2021, l'abolizione dei contributi concessi alle imprese radiofoniche private che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale (ai sensi della L. 230/1990 e dell'art. 1, co. 1247, L. 296/2006). Cfr. Documento del Servizio Studi della Camera dei deputati, *Interventi per l'editoria*, in www.camera.it, 10 gennaio 2020.

⁵⁵ Tali forme di sostegno sono state previste dapprima dal Decreto legge 17 marzo 2020 n. 18 (c.d. Cura Italia), successivamente dal Decreto Legge 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. Decreto Rilancio) e da ultimo dal Decreto Legge 14 agosto 2020 n.104 (c.d. Decreto Agosto). Nello specifico, vista l'eccezionalità della situazione proprio il c.d. Decreto Agosto ha previsto il riconoscimento di un credito di imposta per il 2020 per l'acquisto della carta utilizzata nei confronti della stampa cartacea e per l'acquisto dei servizi di server, hosting e manutenzione evolutiva, per *information technology* di gestione della connettività in favore di quelle testate edite in formato digitale.

4. La sentenza della Corte Costituzionale, 25 luglio 2019 n°206

Come anticipato *supra*, la materia del sostegno alla stampa è stata di recente oggetto di attenzione da parte della Corte Costituzionale che, prima di essere chiamata ad occuparsi del rapporto tra sovvenzioni pubbliche e scelte discrezionali del legislatore nella sentenza n°206/19⁵⁶, ha analizzato la normativa di riferimento ponendosi dall'angolo visuale del rispetto del principio del pluralismo informativo⁵⁷.

Al riguardo giova premettere che la Corte in più occasioni è stata chiamata ad affrontare il tema della libertà di manifestazione del pensiero⁵⁸ e della libertà di stampa⁵⁹, ma la sentenza sulla quale ci si sofferma in questa sede può essere considerata la prima nella quale si è affrontato in modo diretto il tema del finanziamento pubblico della stessa.

Per la parte che qui rileva si evidenzia come, nella sentenza in esame, il giudice delle Leggi sia stato chiamato a pronunciarsi in materia di sostegno economico alla stampa in riferimento alla legittimità costituzionale dell'attuale normativa in materia di sovvenzioni economiche all'editoria. Nello specifico, oggetto di sindacato è stata la parte in cui si assegna una elevata discrezionalità al Governo non più soltanto nella fase di verifica dei requisiti per accedere alle sovvenzioni pubbliche ma anche, e soprattutto, in quella della determinazione dell'entità dei contributi stessi.

Dopo aver rievocato la propria giurisprudenza⁶⁰ secondo la quale il diritto all'informazione debba essere qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti da cui ricevere notizie e conoscenze, il Giudice delle leggi ha sottolineato come il *“rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non comporta che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria”*⁶¹, evidenziando

⁵⁶Cfr. Corte Costituzionale, 25 luglio 2019 n° 206, cit.

⁵⁷ Cfr. sul punto Corte Costituzionale 24 gennaio 1991 n° 21, in *Giur.cost.*, 1991, 126, che ha evidenziato il *“valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto”*

⁵⁸Nello specifico si è in più occasioni sottolineato *“l'imperativo costituzionale che il diritto all'informazione, garantito dall'art. 21 della Costituzione, venga qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie, così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti, sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata”*. Cfr. Corte Costituzionale, 26 marzo 1993, n°112, in *Foro It.*, 1993, I, 1339.

⁵⁹Come è noto il Giudice delle leggi ha in più occasioni affrontato la questione della libertà di stampa ricordato come la stessa debba essere considerata *“cardine di democrazia nell'ordinamento generale”* nonché *“condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico”*. In riferimento al rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e regime democratico si veda, tra le tante, Corte Costituzionale, 19 febbraio 1965 n° 9, in *www.giurcost.org*. In questa occasione i giudici hanno chiarimento come il diritto all'informazione *“è tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle anzi che meglio caratterizzano il regime vigente dello Stato, condizione com'è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico e sociale”* Cfr. inoltre Corte Costituzionale, 23 marzo 1968 n° 11, in *www.giurcost.org*, che definisce la libertà di manifestazione del pensiero *“coessenziale al regime di libertà”*.

⁶⁰Cfr. Corte Costituzionale, 26 marzo 1993, n°112, cit.

⁶¹ Cfr. Corte Costituzionale, 25 luglio 2019 n° 206, cit. Secondo la Corte, infatti, la tutela del diritto della comunità ad una informazione obiettiva e pluralista non comporta la garanzia del diritto dell'editore a ricevere finanziamenti. Cfr. A. VACCARI, *Sul finanziamento pubblico all'editoria: un'occasione mancata per la Corte?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2019, 2307 secondo il quale *“la stessa previsione di misure di sostegno all'editoria sia nella piena disponibilità del legislatore, in quanto non facente oggetto di un obbligo costituzionale”*.

anche come l'esigenza di garantire la combinazione tra l'articolo 21 Cost. e gli articoli 2 e 3 Cost. sia già rispettata dai *“presidi offerti dall'ordinamento a tutela del pluralismo informativo e del mercato risultano idonei ad assicurare tale valore, cosicché la garanzia del pur fondamentale diritto in questione non impone l'intervento finanziario dello Stato”*⁶².

Tuttavia, pur avendo affermato che l'assegnazione discrezionale dei fondi rientra *“nella logica dell'attuale sistema di bilancio e non è incoerente con l'assetto generale della finanza pubblica delineato dalla normativa dettata nel tempo”*, la Corte ha risposto alla questione della possibile violazione del principio di ragionevolezza in combinazione con gli articoli 21 e 97 Cost., in quanto la determinazione dell'ammontare delle somme, senza la previsione di criteri oggettivi, risulterebbe contraria al principio di imparzialità e trasparenza della pubblica amministrazione

Non essendo stata riconosciuta la sussistenza di un diritto al contributo in capo alle imprese editrici, sono state, di conseguenza, dichiarate infondate le censure sollevate in merito ad una possibile lesione della libertà di iniziativa economica *ex art. 41 Cost.* e del principio del legittimo affidamento, nonché di imparzialità e trasparenza della pubblica amministrazione *ex artt. 97 e 117 Cost.* Al riguardo si è infatti riscontrato come *“nelle norme regolanti la disciplina dei contributi all'editoria, sia legislative, che di rango inferiore, è sempre dichiarato il carattere discrezionale dell'elargizione e la sua subordinazione alle disponibilità di bilancio, cosicché risulta evidente che l'iniziativa editoriale non può contare sull'esistenza di contributi, né su di un loro determinato ammontare”*⁶³.

Nonostante abbia in parte giustificato, ritenendo costituzionalmente legittimo il *modus operandi* previsto dalle recenti disposizioni, *“in quanto l'armonizzazione del sistema non impone una soluzione costituzionalmente obbligata, e quindi non può essere oggetto di intervento, restando affidata alla scelta del legislatore”*⁶⁴, la Corte ha tuttavia sottolineato che il sistema è *“affetto da una incoerenza interna, dovuta a scelte normative che prima creano aspettative e poi autorizzano a negarle”*⁶⁵, derivante dalla mancata armonizzazione delle norme in materia di

⁶² Cfr. Corte Costituzionale, 25 luglio 2019 n° 206, cit.

⁶³ Nell'avvalorare tale impostazione i giudici hanno sottolineato come *“ il riparto delle disponibilità finanziarie fra i diversi interventi è rimesso alla stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri, cosicché l'assegnazione dei fondi del settore in questione rimane subordinato a scelte discrezionali circa la distribuzione delle risorse, e ciò, evidentemente rientra nella logica dell'attuale sistema di bilancio e non è incoerente con l'assetto generale della finanza pubblica delineato dalla normativa dettata nel tempo”*. Cfr. A. VACCARI, *Sul finanziamento pubblico all'editoria: un'occasione mancata per la Corte?*, 2312, il quale sottolinea come *“ la vera questione non riguarda tanto l'esistenza o meno di tale presunto diritto, quanto piuttosto se la Corte debba sanzionare misure legislative che, pur prevedendo un contributo economico alle imprese editrici, lo condizionano poi all'arbitrio del decisore politico e finiscono per renderlo del tutto aleatorio”*.

⁶⁴ Allo stesso modo si è evidenziato come, *“se pure la Consulta riconosce al legislatore stesso ampi margini di valutazione delle esigenze di finanza pubblica, tuttavia non ritiene che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi, conferendo all'eventuale carenza di tali esigenze il rilievo di un indice sintomatico dell'irragionevolezza del bilanciamento di volta in volta attuato. Nondimeno la valenza significativa di tale dato si inquadra nell'ambito di uno scrutinio più ampio, diretto a ponderare ogni elemento rivelatore dell'arbitrarietà e della sproporzione del sacrificio imposto agli interessi costituzionali rilevanti”*. Cfr. inoltre sul punto Corte Costituzionale, 25 maggio 1990 n° 260, in *Foro it.*, 1991, I, 2020; Corte Costituzionale 10 marzo 2015 n° 70, in *Foro it.*, 2015, 6, 1885

⁶⁵ Cfr. Corte Costituzionale, 25 luglio 2019 n° 206, cit.

sostegno economico con quelle che definiscono i requisiti per accedere ai contributi e ne disciplinano la loro quantificazione⁶⁶.

Tale circostanza ha portato i giudici ad auspicare, in un settore caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, *“l’esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l’attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi”*⁶⁷.

In questa occasione si è quindi usato *“con discrezionalità, si spera ragionevole, lo strumento del rinvio alla discrezionalità del legislatore”*⁶⁸ anche, e soprattutto, *“alla luce della propria percezione della rilevanza delle erogazioni pubbliche per l’effettiva garanzia del diritto o dell’interesse di volta in volta costituzionalmente protetto”*⁶⁹.

5. Considerazioni conclusive

Come sottolineato nel corso del lavoro, il settore del sostegno economico alla stampa ha subito, nel corso della storia repubblicana, un’importante evoluzione passando da un sistema di erogazioni dirette ad un modello caratterizzato non solo dal bisogno di rispettare il pluralismo ma anche, e soprattutto, dalla volontà di limitare l’impegno finanziario statale in tale ambito⁷⁰.

La legittimazione della presenza pubblica nell’economia nel settore, quale strumento volto a dare attuazione al pluralismo informativo, è stata messa in discussione, nel corso degli anni, da quella visione di mercato improntata sul rispetto e la tutela del principio concorrenziale⁷¹.

⁶⁶ Infatti, l’art. 3 comma 3, legge n.250 del 1990 riconosce «alle imprese editrici di periodici che risultino esercitate da cooperative, fondazioni o enti morali, ovvero da società la maggioranza del capitale sociale delle quali sia detenuta da cooperative, fondazioni o enti morali che non abbiano scopo di lucro» un contributo annuo stabilito in un quantum per ogni copia stampata, fino ad un determinato numero di copie, indipendentemente dal numero delle testate. L’art. 8 del decreto legislativo 15 maggio 2017, n. 70 (Ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, in attuazione dell’art. 2, commi 1 e 2, della legge 26 ottobre 2016, n. 198), poi, anche se non regola la fattispecie del giudizio principale, stabilisce, tra l’altro, che il contributo comprende una quota di rimborso dei costi direttamente connessi alla produzione della testata e una quota per le copie vendute, e indica i criteri e le modalità in presenza dei quali sussiste il diritto a percepirlo da parte delle imprese editrici ammesse a fruire dello stesso, ai sensi dell’art. 2, comma 1, lettere a), b) e c), del medesimo decreto legislativo. Cfr. Corte Costituzionale, 25 luglio 2019 n° 206, cit.

⁶⁷ Cfr. Corte Costituzionale, 25 luglio 2019 n° 206, cit. Sul punto la Corte ha altresì evidenziato come *“le imprese editrici, da un lato, sono destinatarie di norme che le vedono come titolari di diritti rispetto all’allocazione delle risorse in questione; dall’altro, sono esposte al rischio di un parziale o addirittura totale taglio delle risorse stesse”*.

⁶⁸ Cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, 124.

⁶⁹ Cfr. S. TROILO, *La parabola delle sovvenzioni all’editoria, tra regole costituzionali e discrezionalità del legislatore. Riflessioni a margine della sentenza n. 206/2019 della Corte Costituzionale*, cit, 56.

⁷⁰ In modo particolare deve ricordarsi come il settore dell’editoria sia stato interessato dalla fortissima crisi economica che ha colpito i Paesi europei, compreso l’Italia, in conseguenza della quale si è assistito, nel corso degli anni, alla progressiva riduzione, fino all’abolizione totale dei contributi diretti a favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici, nonché delle sovvenzioni alle imprese radiofoniche private che svolgano attività di informazione di interesse generale.

⁷¹ Tale circostanza ha fortemente ridimensionato la figura dello Stato imprenditore facendo emergere, allo stesso tempo, una rinnovata visione di presenza pubblica nell’economia caratterizzata da *un nuovo dirigismo tramite la regolazione del mercato*. Cfr. sul punto G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in AA.VV., *La Costituzione economica*, Padova, 1997, 19; P. DAMIANI, *Elementi di diritto pubblico dell’economia*, Roma, 2009, 17; F. FELICE, *L’economia sociale di mercato*, Catanzaro, 2009, 75, Cfr. G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, cit., 339. Per un’analisi più

Nello specifico, infatti, la Commissione Europea⁷² e la Corte di Giustizia⁷³, seppur in un primo momento, anche in assenza di una espressa disposizione, avessero ritenuto legittime le sovvenzioni pubbliche all'editoria escludendo la sussistenza di concorrenza tra gli operatori del settore, hanno, successivamente, assoggettato anche l'ambito dell'informazione, alla stringente normativa in materia di concorrenza⁷⁴.

Appare evidente come tale scelta, rendendo necessario un difficile bilanciamento tra l'esigenza di rispettare i vincoli in materia di concorrenza e la tutela del pluralismo informativo, impatti in maniera negativa su quest'ultima in quanto risulta ad oggi irricevibile l'idea che testate di piccole dimensioni siano destinate a scomparire in caso di impossibilità a sostenersi all'interno dell'attuale modello di mercato⁷⁵. A ciò si aggiunga come il rispetto del pluralismo informativo risulti altresì condizionato dall'esponentiale ed inesorabile crescita dell'utilizzo della c.d. stampa *on line*⁷⁶, nella quale come è noto si rinvergono sia le testate giornalistiche registrate sia quelle non registrate. Si tratta di media che ha rivoluzionato il mondo dell'informazione e della comunicazione rendendolo, in alcuni casi, "ostaggio" degli stessi titolari delle imprese editoriali tanto da indurre parte della dottrina ad evidenziare come sia *"in corso una partita a risiko in cui i maggiori gruppi del settore stanno conquistano ulteriori marchi editoriali o stringendo alleanze strategiche"*, con la diretta conseguenza che *"gli editori stanno diventando produttori di un universo narrativo che racchiude informazione, approfondimento, cultura, intrattenimento, contenuti web, audio, video"*⁷⁷.

approfondita della materia cfr. A. NAPOLITANO, *Economia sociale di mercato e tutela dei diritti. Servizi essenziali e forme di gestione*, Torino, 2019.

⁷² Per un'analisi più approfondita della questione si rinvia a L.F. PACE, *Unione Europea e pluralismo nei media con particolare riferimento alla stampa*, in A. PACE, R. ZACCARIA, G. DE MINICO (a cura di), *Mezzi di comunicazione e riservatezza. Ordinamento comunitario e diritto interno*, cit., 351.

⁷³ Cfr. sul punto Corte di Giustizia, 18 giugno 1991, C- 260/89, in *Raccolta*, 1991, I, 2925; Corte di Giustizia, 25 luglio 1991, C- 353/89, in *Raccolta*, 1991, I, 4069; Corte di Giustizia, 3 febbraio 1993, C- 148/91, in *Raccolta*, I, 487; Corte di Giustizia, 26 giugno 1997, C- 368/95, in *Raccolta*, I, 2689; Corte di Giustizia, 30 giugno 2006, C-320/06, in *Raccolta*, I, 1119; Corte di Giustizia, 13 dicembre 2007, C-250/06, in *Raccolta*, I, 11135; Corte di Giustizia, 22 dicembre 2008, C-336/07, in *Raccolta*, 2008, I, 10889;

⁷⁴ In modo particolare, quindi, secondo tale impostazione risulta necessaria un'analisi specifica dei singoli casi al fine di legittimare, derogando alla normativa in materia di aiuti di stato, finanziamenti *"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"*. Cfr. Articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

⁷⁵ Allo stesso modo può sottolinearsi come tale principio possa essere trasposto in riferimento all'attività svolta dai partiti politici. Nello specifico, infatti, l'abolizione del sostegno pubblico ai partiti ha suscitato preoccupazioni in merito alla possibilità che partiti politici che siano impossibilitati a sostenersi economicamente per la propria attività siano destinati a scomparire con un conseguente *vulnus* di rappresentatività che ne deriverebbe.

⁷⁶ Per un'analisi approfondita della questione si rinvia a J.M. NOBRE-CORREIRA, *L'Europa dei media di fronte alla crisi*, in *Prob. Inform.*, 2010, 384; G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in www.medialaws.eu, 1, 2018, 20.

⁷⁷ C. S. TROLO, *Le provvidenze all'editoria: un contributo effettivo alla libertà della stampa e al pluralismo informativo?*, cit., 20. Nel definire il sistema italiano delle sovvenzioni *"sovradimensionato e perciò ingiustificato"*, l'Autore evidenzia come lo stesso *"sembra fondarsi su, o comunque perpetrare, quell'atteggiamento ambiguo che, anche in altri settori ha speso 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 di libertà, autonomia e vera propria alterità rispetto ai primi ma, dall'altro, si registra la contestuale e costante richiesta di aiuti economici di vario tipo e consistenza"*.

Muovendo infatti dall'assunto che gli attuali strumenti di informazione sono finanziati, il più delle volte, da soggetti che perseguono altri interessi economici, capaci di influenzare in maniera determinante la qualità dell'attività giornalistica, deve sottolinearsi l'estremo bisogno di assicurare una piena e concreta tutela del valore del pluralismo informativo da individuarsi nell'equilibrio tra le diverse forme di informazione ed il diritto ad essere informati che passa, appunto, attraverso la molteplicità delle testate e la necessità di conoscere le fonti di sostentamento economico delle stesse⁷⁸.

Anche in questa prospettiva appare necessaria una urgente, costruttiva ed effettiva riflessione sulla discrezionalità attribuita al Governo dagli ultimi provvedimenti legislativi in materia nella determinazione dei criteri per l'erogazione delle sovvenzioni pubbliche. Aver attribuito all'Esecutivo e non al Parlamento la scelta di definire le modalità di erogazione delle fonti di sostentamento economico crea, infatti, significative asimmetrie e diseguglianze tra le voci presenti e quelle potenziali. A ciò si aggiunga che rimettere alle sole valutazioni politiche dell'autorità governativa la definizione dei contributi da corrispondere alle imprese editrici risulta lesivo non solo del ruolo fondamentale affidato, in un sistema democratico, al sostegno all'editoria così come immaginato dalla Corte Costituzionale, ma anche, e soprattutto, di quei valori tutelati dall'art. 21 Cost., volti a garantire la libertà di informazione grazie alla rimozione di ostacoli di natura economica e sociale⁷⁹.

Per questo motivo, quindi, si ritiene oltremodo improrogabile e fondamentale un rapido e puntuale intervento del legislatore capace di risolvere non solo le criticità sollevate, anche dalla Corte Costituzionale in riferimento alla incoerenza delle attuali norme, ma, soprattutto, di definire prescrizioni chiare e puntuali, destinate a garantire, allo stesso modo, il rispetto della tutela della concorrenza, della libertà di iniziativa economica e del pluralismo informativo, anche attraverso sovvenzioni capaci di agevolare, in maniera trasparente quelle imprese deboli. Allo stesso modo potrebbe altresì evitarsi, attraverso la definizione di strumenti normativi *ad hoc*, che i proprietari delle grandi aziende dell'editoria cartacea e telematica, nonché quelli dei *social network*, possano incidere sul pluralismo informativo attraverso l'indubbia capacità di condizionamento della circolazione delle notizie e delle opinioni⁸⁰. Come è stato ricordato, *“la postmodernità sembra proporre il pluralismo interno come il nodo cruciale*

⁷⁸ Per questo motivo, nonostante parte della dottrina si sia interrogata sulla opportunità di continuare a sostenere economicamente le testate giornalistiche cartacee in un'epoca, quale quella moderna, caratterizzata dalla digitalizzazione, si ritiene opportuno evidenziare come il finanziamento pubblico debba prescindere dal modello utilizzato e fondarsi sulla necessaria ed imprescindibile tutela del principio costituzionale del pluralismo informativo, qualunque sia lo strumento impiegato per addivenire a tale obiettivo. Cfr. sul punto tra i tanti A. PAPA, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, cit., 130; S. TROILO, *Le provvidenze all'editoria: un contributo effettivo alla libertà della stampa e al pluralismo informativo?*, cit. 20; A. PAPA, *La tutela del pluralismo informativo nell'ecosistema digitale*, cit., 10; A. VACCARI, *Sul finanziamento pubblico all'editoria: un'occasione mancata per la Corte?*, cit., 2301;

⁷⁹ Il riferimento è a quanto previsto dagli articoli 2 e 3 Cost., nelle ipotesi in cui la mancanza di un sostegno economico renderebbe difficoltosa l'indipendenza e la pluralità dell'informazione.

⁸⁰ Cfr. sul punto A. PAPA (a cura di), *Il diritto d'autore nell'era digitale*, Torino, 2019.



dell'informazione giornalistica ed indicarlo come il nuovo asse interpretativo delle norme costituzionali"⁸¹. Da ciò ne deriva che, anche in presenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica, il settore delle sovvenzioni pubbliche all'editoria debba essere regolato da un disegno organico capace di garantire effettivamente la promozione del pluralismo, interno ed esterno, tenendo conto delle esigenze derivanti dalla inesauribile evoluzione degli strumenti di informazione. Per questi motivi si ritiene oltremodo inevitabile chiamare il legislatore ad esercitare le proprie prerogative al fine di addivenire ad un intervento normativo che tenga conto della necessità di armonizzare le norme in materia di sostegno economico alla stampa e specificare i requisiti per accedere ai contributi, disciplinandone la loro quantificazione attraverso una coerente e sistematica definizione dei criteri di attribuzione e l'entità delle sovvenzioni pubbliche in materia. In questo modo si sottrarrebbe, auspicabilmente, un settore così delicato dalla totale discrezionalità dell'organo esecutivo, che caratterizza invece l'attuale contesto normativo.

⁸¹ Cfr. 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.952. Cfr. S. TROILO, *La parabola delle sovvenzioni all'editoria, tra regole costituzionali e discrezionalità del legislatore. Riflessioni a margine della sentenza n. 206/2019 della Corte Costituzionale*. Cfr. infine G. MASTELLARINI, *L'editoria italiana nell'indagine dell'Autorità per la concorrenza*, in *Probl. inform.*, 2007, 397, Secondo l'Autore "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 esercitati al fine diretto di influenzare decisioni che hanno effetti sui profitti in altri settori economici".