CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **206/2019** (ECLI:IT:COST:2019:206)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **04/06/2019**; Decisione del **04/06/2019**
Deposito del **25/07/2019**; Pubblicazione in G. U. **31/07/2019**
Norme impugnate: Art. 44, c. 1°, del decreto-legge 25/06/2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 06/08/2008, n. 133; art. 2, c. 62°, della legge 23/12/2009, n. 191 e art. 2, c. 1°, del decreto-legge 18/05/2012, n. 63, convertito, con modificazioni, nella legge 16/07/2012, n. 103.
Massime: **42745 42746 42747 42748 42749 42750 42751 42759 42760 42761**
Atti decisi: **ord. 149/2018**

SENTENZA N. 206

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del decreto-legge 25 giugno

2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, dell'art. 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dell'art. 2, comma 1, del 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), convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 2012, n. 103, promosso dal Tribunale ordinario di Catania nel procedimento vertente tra la società Ediservice srl e la Presidenza del Consiglio dei ministri e altri, con ordinanza del 7 giugno 2017, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della società Ediservice srl e della Federazione Italiana Liberi Editori - FILE, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e ad adiuvandum della società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Roberto Cociancich per la società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa, Andrea Scuderi per la società Ediservice srl, Massimo Luciani per la Federazione Italiana Liberi Editori - FILE e l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− Il Tribunale ordinario di Catania, con ordinanza del 7 giugno 2017, iscritta al n. 149 del reg. ord. 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, limitatamente alle parole «e tenuto conto delle somme complessivamente stanziate nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria che costituiscono limite massimo di spesa», dell'art. 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009 n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dell'art. 2, comma 1, del 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), convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 2012, n. 103, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 41, secondo comma, 97, della Costituzione, e al principio della tutela dell'affidamento negli atti dello Stato, anche in relazione all'art. 117, primo comma, Cost.

2.− A seguito della declaratoria di difetto di giurisdizione del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione staccata di Catania, il Tribunale ordinario di Catania veniva adito in riassunzione dalla società Ediservice srl, che chiedeva l'accertamento del proprio diritto a percepire il contributo diretto all'editoria per l'anno 2013, nella misura integrale richiesta, come spettante sulla base dei costi ammissibili, senza alcuna riduzione o riparto proporzionale, o nella misura maggiore o minore ritenuta di giustizia.

La società chiedeva la disapplicazione dei decreti con cui la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria – aveva ridotto il contributo che sarebbe ad essa spettato ai sensi dell'art. 3, comma 2-bis, della 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), per l'anno 2013, per la testata «Quotidiano di Sicilia», nonché degli atti presupposti.

3.− Il giudice a quo, dopo aver ripercorso le difese delle parti in causa, ha precisato che le questioni di legittimità costituzionale riguardano la previsione legislativa che condiziona la corresponsione del contributo agli stanziamenti stabiliti nel relativo capitolo del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

4.− E infatti, tutte le norme censurate prevedono la fissazione di un tetto alla spesa per il sostegno all'editoria.

L'art. 44, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, stabilisce: «Con regolamento di delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentito anche il Ministro per la semplificazione normativa, sono emanate, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e tenuto conto delle somme complessivamente stanziate nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria, che costituiscono limite massimo di spesa, misure di semplificazione e riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, e alla legge 7 marzo 2001, n. 62 […]».

L'art. 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009 stabilisce a sua volta: «In attuazione dell'articolo 44 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, i contributi e le provvidenze spettano nel limite dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri […]».

Infine l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 63 del 2012, come convertito, stabilisce: «[i] contributi di cui al presente decreto spettano nei limiti delle risorse stanziate sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri […] in caso di insufficienza delle risorse stanziate, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale».

5.− Il Tribunale ordinario di Catania ha affermato che sussiste la rilevanza delle questioni in quanto le disposizioni censurate impediscono di disapplicare i provvedimenti di determinazione del contributo dei quali la società Ediservice srl si duole.

6.− Il giudice a quo ritiene che le questioni di legittimità costituzionale siano non manifestamente infondate in ragione dei seguenti argomenti.

6.1.− Il rimettente premette che la ratio che sta a fondamento delle leggi che, prima dell'adozione delle norme oggetto del presente giudizio, si sono succedute nel tempo riguardo ai contributi all'editoria è ben illustrata dall'art. 1, comma 1, della 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), che ha istituito il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione al «fine di assicurare la piena attuazione dei princìpi di cui all'articolo 21 della Costituzione, in 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».

Rileva, quindi, che a partire dal d.l. n. 112 del 2008, come convertito, veniva stabilito un limite massimo allo stanziamento per i contributi all'editoria, costituito dalla spesa prevista negli appositi capitoli di bilancio dello Stato e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'iniziale capienza degli stanziamenti non aveva fatto emergere le "criticità" che si erano poi palesate a partire dal 2011, in ragione della riduzione degli stessi, poi disposta con determinazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonostante il ruolo fondamentale nel sistema democratico del sostegno all'editoria.

Inoltre, poiché l'erogazione del contributo interviene dopo la chiusura del bilancio annuale delle imprese editrici, una corresponsione dello stesso in misura minore rispetto alle aspettative reca pregiudizio alle stesse.

6.2.− Le disposizioni censurate, nella parte in cui rimettono a valutazioni politiche dell'autorità governativa la determinazione dei contributi da corrispondere alle imprese editrici, dunque, sarebbero irragionevoli e lesive rispetto alla salvaguardia dei valori di cui all'art. 21 Cost., in quanto ostacolano l'assegnazione di contributi significativi e adeguati alle imprese editrici, per consentirne il mantenimento e lo sviluppo, come strumento per garantire la libera manifestazione del pensiero, e rendono, al contrario, difficoltosa l'indipendenza e la pluralità dell'informazione.

L'art. 21 Cost. ha un valore non solo negativo, ma anche positivo, poiché garantisce la libertà di informazione a mezzo stampa, salvo i limiti previsti, anche nel senso della rimozione di ostacoli di natura economica e sociale, in ragione di quanto previsto dagli artt. 3, secondo comma (principio di eguaglianza e di ragionevolezza), e 2, Cost.

6.3.− Sussisterebbe, altresì, la lesione dell'art. 97 Cost., in quanto la determinazione dell'ammontare del contributo attribuita alla discrezionalità del Governo, mediante lo strumento politico della variazione di bilancio e lo storno da un capitolo all'altro, senza l'indicazione di criteri oggettivi, contrasta con il principio di imparzialità e trasparenza della pubblica amministrazione.

6.4.− Poiché la determinazione del contributo interviene quando le imprese hanno già sostenuto i costi, la stessa è idonea ad incidere negativamente sulla situazione finanziaria delle imprese editoriali, potendone determinarne il tracollo, così incidendo sulla libertà di iniziativa economica (art. 41, secondo comma, Cost.).

La determinazione a posteriori del contributo lede anche il principio del legittimo affidamento, nella specie, ad una adeguata determinazione dello stesso, riconducibile anch'esso sia all'art. 3 Cost., sia all'ordinamento europeo per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. (è richiamata la sentenza della Corte giustizia dell'Unione europea, del 14 marzo 2013, in causa C-545/11, Agrargenossenschaft Neuzelle eG), sia ai princìpi generali che si desumono dall'ordinamento costituzionale e da altri fondamentali valori di civiltà giuridica, quale principio connaturato allo Stato di diritto, connesso alla coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico.

7.− Il giudice a quo, richiama, inoltre, la sentenza di questa Corte n. 275 del 2016 e deduce che la statuizione ivi contenuta (che il legislatore deve garantire l'effettiva attuazione dei diritti di rilevanza sociale di cui all'art. 38 Cost., poiché è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione) deve trovare applicazione anche con riguardo alle misure volte al sostegno dell'editoria in ragione dell'art. 21 Cost.

8.− Infine, il rimettente rileva che, nel caso di accoglimento della questione di legittimità costituzionale, non si verificherebbe una indeterminatezza della disciplina da applicare,

potendosi fare riferimento all'art. 2, comma 2, del d.l. n. 63 del 2012, come convertito, secondo cui «[a] decorrere dai contributi relativi all'anno 2012 […] il contributo […] non può comunque superare quello riferito all'anno 2010».

9.− In data 19 novembre 2018 si è costituita la società Ediservice srl, parte del giudizio a quo, chiedendo che la questione venga accolta.

Dopo aver ripercorso le vicende che hanno dato luogo al giudizio principale, rappresentando l'inadeguatezza del contributo riconosciutole per l'anno 2013 e la sopravvenienza dello stesso rispetto all'esercizio finanziario di riferimento, aderisce all'ordinanza di rimessione.

Quest'ultima, osserva la parte, evidenzia, da un lato, che la inopinata riduzione del contributo posto a sostegno della libertà di opinione e di stampa compromette i valori che il giudice a quo ritiene lesi; dall'altro, che l'erogazione del contributo, intervenendo alla fine dell'esercizio finanziario sociale, reca un vulnus alle piccole imprese.

La parte rileva, infine, che l'attribuzione della determinazione del contributo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, mediante l'articolazione e la modulazione del relativo bilancio autonomo, sottrae la tutela di fondamentali diritti costituzionali e interessi generali all'esercizio della potestà legislativa parlamentare.

10.− Con atto del 19 novembre 2018 è intervenuta ad adiuvandum la società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa, che ha aderito alle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione, assumendo la violazione dei parametri costituzionali richiamati nella stessa.

Preliminarmente, la società ha esposto argomenti a sostegno dell'ammissibilità del proprio intervento, pur non essendo parte del giudizio principale.

Richiama la giurisprudenza costituzionale in materia e deduce di vantare un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato dalle norme in questione, al pari di ogni altro.

In proposito, fa presente di pubblicare sotto la testata «Avvenire» il relativo quotidiano, che concorre a garantire un effettivo pluralismo dell'informazione e di aver visto anch'essa disattese le proprie legittime aspettative quale destinataria del contribuito all'editoria in questione.

Ammettendo l'intervento non solo – a suo avviso − si darebbe ingresso alla tutela della propria posizione giuridica soggettiva, ma si riconoscerebbe la sussistenza di un interesse generale a che tutte le posizioni religiose, politiche e culturali possano interloquire davanti alla Corte su temi di ampio valore costituzionale.

11.− In data 20 novembre 2018 si è costituita la Federazione Italiana Liberi Editori - FILE, già costituita nel giudizio svoltosi dinanzi al TAR della Sicilia (il quale aveva denegato la propria giurisdizione) e convenuta in sede di riassunzione nel giudizio principale dalla società Ediservice srl.

Dopo aver ripercorso le vicende processuali, la FILE ha aderito, esaminandone e condividendone i contenuti, alle motivazioni dell'ordinanza di rimessione.

12.− Con atto del 20 novembre 2018 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare inammissibili o non fondate le questioni.

La difesa dello Stato assume l'inammissibilità delle questioni per la genericità delle stesse

e la mancata indicazione del tertium comparationis rispetto alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza.

Espone che i decreti di variazione dell'iniziale stanziamento per il contributo all'editoria, intervenuti nel 2013, avevano poi incrementato il contributo.

Assume la non fondatezza delle questioni rispetto a tutti i parametri invocati e la mancata deduzione di ragioni in base alle quali la società attrice del giudizio principale potesse vantare un legittimo affidamento.

L'Avvocatura dello Stato, quindi, fa presente che è intervenuto, nella pendenza del giudizio principale, processo verbale di constatazione del Nucleo di Polizia tributaria della Guardia di finanza del 15 giugno 2016, nel quale si affermava che la società Ediservice srl aveva percepito in misura indebita, proprio con riferimento all'anno 2013, il contributo in questione.

In ragione di ciò, l'interveniente eccepisce il difetto di rilevanza della questione.

13.− Nella memoria depositata il 14 maggio 2019, l'Avvocatura generale dello Stato, dopo aver dedotto l'inammissibilità degli interventi spiegati nel giudizio incidentale dalla società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa e dalla FILE, insiste nelle deduzioni svolte, anche in ragione della inconferenza, nella specie, della citata sentenza n. 275 del 2016 della Corte costituzionale, e del rilievo di ragioni di razionalizzazione e risparmio della spesa pubblica.

Produce, ad ulteriore sostegno dell'eccepito difetto di rilevanza della questione, il decreto del giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Catania di rinvio a giudizio, tra gli altri, della società Ediservice srl ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300).

14.− Anche la società Ediservice srl ha depositato memoria in data 14 maggio 2019, con la quale insiste nelle proprie conclusioni e afferma l'irrilevanza degli accertamenti tributari intervenuti e del procedimento penale pendente rispetto all'incidente di costituzionalità.

15.− Nella memoria depositata il 15 maggio 2019, la società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa ribadisce l'ammissibilità del proprio intervento, e insiste per l'accoglimento della questione.

16.− Anche la FILE ha depositato memoria il 14 maggio 2019, e ulteriore documentazione.

Preliminarmente, richiama l' art. 1, comma 810, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), e gli artt. 32, comma 1, lettera r), numero 3), e 33 del 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), che sono intervenuti in materia, escludendone, ratione temporis, la rilevanza rispetto alla questione in esame.

Contesta la difesa della Presidenza del Consiglio dei ministri deducendo, in particolare, l'irrilevanza della mancata indicazione del tertium comparationis, atteso che il dubbio di legittimità riguarda la ragionevolezza in sé delle disposizioni censurate.

Espone, quindi, che, come si rileva dall'esame dei d.P.C.m., le somme stanziate dal Parlamento per i contributi all'editoria in sede di approvazione del bilancio subiscono una decurtazione in ragione della previsione che limita le erogazioni a quanto stanziato nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Lo stanziamento effettuato da quest'ultima, si sostiene, non si limita a recepire quanto stabilito dalla legge di bilancio, ma si traduce in una valutazione politica non orientata da criteri legislativi.

Pertanto, la FILE insiste, in ragione anche della lesione degli altri parametri richiamati nell'ordinanza di rimessione, per la declaratoria di fondatezza della questione.

Considerato in diritto

1.− Il Tribunale ordinario di Catania, con ordinanza del 7 giugno 2017, iscritta al n. 149 del reg. ord. 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, limitatamente alle parole «e tenuto conto delle somme complessivamente stanziate nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria che costituiscono limite massimo di spesa», dell'art. 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dell'art. 2, comma 1, del 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), convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 2012, n. 103, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 41, secondo comma, 97, 117, primo comma, della Costituzione, e al principio della tutela dell'affidamento negli atti dello Stato.

1.1.− L'art. 44, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, prevede il riordino, mediante un regolamento di delegificazione, della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria, tenuto conto delle somme complessivamente stanziate nel bilancio dello Stato per tale settore, che costituiscono il limite massimo di spesa.

In proposito, va preliminarmente ricordato che l'intervento dello Stato in questo settore si esplica in misure di sostegno economico agli editori, di tipo diretto o indiretto (riduzioni tariffarie, agevolazioni fiscali e forme di credito agevolato).

2.− Prima dell'adozione della disposizione censurata, la materia dei contributi all'editoria era regolata in modo sistematico dalla 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), e dalla legge 7 marzo 2001, n. 62 (Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416), oggetto di successive modifiche.

2.1.− In attuazione dell'art. 44 del d.l. n. 112 del 2008, quindi, è stato approvato il d.P.R. 25 novembre 2010, n. 223 (Regolamento recante semplificazione e riordino dell'erogazione dei contributi all'editoria, a norma dell'articolo 44 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che, al Capo I, reca «Semplificazione e riordino dei contributi di cui all'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 250», e, all'art. 3, ha modificato le modalità di calcolo dei contributi di cui all'art. 3 della legge n. 250 del 1990, prevedendo, tra l'altro, per l'accesso agli stessi, la prova dell'effettiva distribuzione e messa in vendita della testata, nonché l'adeguata valorizzazione dell'occupazione professionale.

Il comma 7 dell'art. 3 del d.P.R. indicato, richiamando la norma primaria, stabilisce in particolare che, «[i]n caso di insufficienza delle risorse stanziate sul pertinente capitolo del

bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale».

2.2.− Il principio è espresso anche nell'art. 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009, parimenti censurata, secondo cui: «[i]n attuazione dell'articolo 44 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, i contributi e le provvidenze spettano nel limite dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri […]». La disposizione tiene conto del trasferimento delle risorse dal bilancio dello Stato al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, confermando, anche in relazione a quest'ultimo, la necessità di una determinazione del capitolo di spesa.

2.3.− Infine, l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 63 del 2012, come convertito, prevede per le imprese editrici che «[i] contributi di cui al presente decreto spettano nei limiti delle risorse stanziate sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri […]. In caso di insufficienza delle risorse stanziate, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale».

Importante è ricordare, per le ragioni che poi si diranno, che il comma 2 dello stesso art. 2 stabilisce che «[a] decorrere dai contributi relativi all'anno 2012» il contributo stesso «non può comunque superare quello riferito all'anno 2010 […]».

Viene così fissata una ulteriore soglia, che non può essere superata per ciascuna impresa editoriale, e che è considerata quale parametro di riferimento per la riduzione automatica e proporzionale nella ripartizione della contribuzione (sulla scorta del d.P.R. n. 223 del 2010).

3.− Quanto ai profili pregiudiziali, deve essere innanzitutto richiamata la dichiarazione d'inammissibilità dell'intervento spiegato dalla società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa, per le ragioni esposte nell'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e allegata alla presente sentenza.

3.1.− Va poi disattesa l'eccezione di difetto di rilevanza delle questioni, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, a causa del procedimento penale che ha interessato la società Ediservice srl, in cui è intervenuto il rinvio a giudizio disposto dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Catania.

L'autonomia del giudizio incidentale, che non viene meno neppure in caso di estinzione del giudizio principale, porta ad escludere che la sopravvenuta vicenda penale possa dar luogo a difetto di rilevanza della questione.

3.2.− Anche le ulteriori eccezioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, di inammissibilità delle questioni, per genericità delle censure, vanno disattese, perché nell'ordinanza esse sono ben specificate, sia in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di uguaglianza, in quanto posto in relazione all'art. 2 Cost., sia in riferimento agli altri parametri evocati.

3.3.− Inoltre, va rilevato che non possono essere presi in considerazione, secondo la costante giurisprudenza della Corte, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, oltre i limiti dell'ordinanza di rimessione; e ciò sia che siano stati eccepiti, ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il thema decidendum, una volta che le parti si siano costituite nel giudizio incidentale di costituzionalità (ex plurimis, sentenza n. 248 del 2018).

4.− Nel merito, il primo gruppo di questioni – in ordine logico – sollevato dal rimettente, in relazione agli artt. 2, 3 (principio di uguaglianza) e 21 Cost., non è fondato.

5.− Non vi è dubbio che la libertà di manifestazione del pensiero, di cui è espressione la libertà di stampa, costituisce un valore centrale del nostro sistema costituzionale, come è stato riconosciuto non solo dalla stessa Assemblea costituente, che significativamente ha ritenuto di dover adottare la legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), a tutela di tale libertà; ma successivamente anche da questa Corte, che ha evidenziato da tempo il rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e regime democratico, affermando che la prima è «"coessenziale al regime di libertà" garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968), «pietra angolare dell'ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), «cardine di democrazia nell'ordinamento generale» (sentenza n. 126 del 1985).

5.1.− Quanto al diritto dell'informazione, in particolare, con la sentenza n. 9 del 1965, si è chiarito che esso «è tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle anzi che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato, condizione com'è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale».

In mancanza di una specifica disciplina costituzionale dell'informazione, la giurisprudenza costituzionale ha poi sempre ricondotto il relativo diritto nell'àmbito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero, atteso che l'art. 21 Cost. «solennemente proclama uno tra i princìpi caratterizzanti del vigente ordinamento democratico, garantendo a "tutti" il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero "con ogni mezzo di diffusione" e [detta] per di più ulteriori e specifiche norme a tutela della stampa, quale mezzo di diffusione tradizionale e tuttora insostituibile ai fini dell'informazione dei cittadini e quindi della formazione di una pubblica opinione avvertita e consapevole» (sentenza n. 105 del 1972).

5.2.− Il "diritto all'informazione", poi, secondo l'insegnamento di questa Corte, va determinato e qualificato in riferimento ai princìpi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale. Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il "diritto all'informazione" garantito dall'art. 21 Cost. sia qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie − che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse − in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (sentenza n. 112 del 1993, richiamata dalla sentenza n. 155 del 2002).

È tuttora attuale affermare che l'informazione esprime «non tanto una materia, quanto "una condizione preliminare"» per l'attuazione dei princìpi propri dello Stato democratico (sentenza n. 29 del 1996; nello stesso senso, sentenze n. 312 del 2003 e n. 348 del 1990).

6.− Tali affermazioni di principio hanno avuto ricadute sostanziali in ordine al pluralismo dell'informazione, comportando il riconoscimento del «valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico» (sentenze n. 21 del 1991 e n. 826 del 1988), fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto.

6.1.− In concreto la necessità dell'effettiva garanzia del pluralismo è stata enunciata da questa Corte, con riguardo alla disciplina delle emittenti televisive, per consentire sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato. Nel vagliare i limiti alla concentrazione nel settore dell'editoria, la Corte ne ha ravvisato la funzionalità alla garanzia del pluralismo delle voci, ponendo peraltro in evidenza che poiché nel settore televisivo vi era una barriera di accesso in ragione della non illimitatezza delle frequenze, a differenza della stampa, si imponeva il ricorso al sistema concessorio (sentenze n. 420 del 1994, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981).

In presenza di una situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili che determinava effetti negativi sul rispetto dei princìpi del pluralismo, questa Corte (sentenza n. 466 del 2002) ha poi ribadito la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del «massimo numero possibile di voci diverse» e ha sottolineato l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione.

Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Corte (sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005), ne ravvisava la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale condizione preliminare per l'attuazione dei princìpi propri dello Stato democratico.

6.2.− Sotto un diverso, ma non meno significativo profilo, l'ordinanza n. 61 del 2008 ha affermato che la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi è investita di attribuzioni che discendono dall'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 Cost., del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo «esclusivo o preponderante».

Nella successiva sentenza n. 69 del 2009 (dopo aver richiamato le sentenze n. 194 del 1987 e n. 225 del 1974), sempre in relazione alle attribuzioni della suddetta Commissione, questa Corte ha riconosciuto che l'imparzialità e l'obbiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obbiettivi. La rappresentanza parlamentare, in cui tendenzialmente si rispecchia il pluralismo esistente nella società, si pone, pertanto, come il più idoneo custode delle condizioni indispensabili per mantenere gli amministratori della società concessionaria, nei limiti del possibile, al riparo da pressioni e condizionamenti, che inevitabilmente inciderebbero sulla loro obbiettività e imparzialità.

6.3.− Inoltre il pluralismo dell'informazione è sotteso anche agli interventi di questa Corte in materia di limiti di affollamento pubblicitario, atteso che i princìpi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, e in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo (sentenza n. 210 del 2015).

6.4.− Deve poi ricordarsi che il pluralismo dell'informazione rileva anche con riguardo alla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), intesa (sentenza n. 122 del 2017, che richiama le sentenze n. 112 del 1993, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981) nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del «diritto […] a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società […]» (citata sentenza n. 122 del 2017).

7.− Il rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non comporta tuttavia – come prospetta il rimettente – che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria.

7.1.− La pretesa si radica nella combinazione fra l'articolo della Costituzione che definisce il diritto di volta in volta preso in esame e l'art. 2 Cost., ma anche e soprattutto con il secondo comma dell'art. 3 Cost., il quale impone di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Ma tale esigenza non sussiste nel caso in esame, in cui i presìdi 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.

7.2.− Non è pertinente dunque il richiamo della sentenza n. 275 del 2016: la pronuncia, che ha ad oggetto il diritto all'istruzione del disabile consacrato nell'art. 38 Cost., ha ritenuto che il servizio di trasporto scolastico e di assistenza rientri nel nucleo indefettibile di garanzie di tale diritto, proprio perché tale diritto costituisce una componente essenziale per assicurarne l'effettività.

8.− Conseguentemente, non è fondata l'ulteriore censura di lesione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41, secondo comma, Cost., una volta riconosciuta la mancanza di un diritto al contributo finanziario in relazione a questo settore imprenditoriale.

9.− Come pure non è fondato l'altro gruppo di questioni attinente alla lesione del principio del legittimo affidamento negli atti dello Stato, anche con riguardo all'ordinamento europeo.

9.1.− In proposito non è necessario soffermarsi sui pur rilevanti limiti entro cui tale diritto è stato riconosciuto dalla giurisprudenza nazionale e sovranazionale, poiché qui mancano gli stessi presupposti di fatto dell'affidamento: si è visto, infatti, che 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.

10.− Un'ulteriore, centrale, gruppo di questioni sollevate dal giudice a quo attiene alla violazione del principio di ragionevolezza in combinazione con gli artt. 21 e 97 Cost., in quanto la determinazione dell'ammontare del contributo affidata alla discrezionalità del Governo, senza l'indicazione di criteri oggettivi, contrasterebbe con il principio di imparzialità e trasparenza della pubblica amministrazione, non garantendo l'attribuzione di contributi significativi e adeguati e rendendo così difficoltosa l'indipendenza e la pluralità dell'informazione.

11.− Le censure riguardano in sostanza il ruolo attribuito alla Presidenza del Consiglio dei ministri nello stabilire l'ammontare delle risorse per il sostegno all'editoria.

11.1.− Va ricordato in proposito che, a partire dalla legge 22 dicembre 2008, n. 204 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011), e dalla legge 23 dicembre 2009, n. 192 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010 e bilancio pluriennale per il triennio 2010-2012), è stata adottata una struttura contabile del bilancio dello Stato che si fonda su una classificazione delle risorse finanziarie secondo due principali livelli di aggregazione: missioni, che rappresentano le funzioni principali della spesa pubblica e ne delineano gli obiettivi strategici, e specifici programmi di spesa in cui sono articolate le missioni.

11.2.− In attuazione di tali princìpi, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), «[…] la Presidenza provvede all'autonoma gestione delle spese nei limiti delle disponibilità iscritte in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Con propri decreti il Presidente stabilisce, in coerenza con i criteri di classificazione della spesa del bilancio statale, la struttura dei bilanci e la disciplina della gestione delle spese».

La disposizione è stata a sua volta attuata con il d.P.C.m. 22 novembre 2010 (Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri): nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, in corrispondenza con il bilancio dello Stato (capitoli MEF), è prevista una missione «Comunicazioni», comprensiva di una pluralità di interventi, fra i quali quelli a favore dell'editoria. Il riparto delle disponibilità finanziarie fra tali interventi è rimesso alla stessa Presidenza, cosicché l'assegnazione dei fondi al 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.

12.− In effetti, nelle norme in esame si manifesta una grave lacuna di fondo, evidenziata, in particolare, dalla loro mancata armonizzazione con le disposizioni normative, anch'esse primarie, che fissano i requisiti per accedere ai contributi (nella specie quelli diretti per le imprese editrici ammesse), procedendo anche alla loro quantificazione.

Infatti l'art. 3, comma 3, della 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.

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. Il sistema è dunque affetto da una incoerenza interna, dovuta a scelte normative che prima creano aspettative e poi autorizzano a negarle.

È allora evidente che in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è 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.

12.1.− Rileva tuttavia questa Corte che da ciò non può derivare l'accoglimento delle questioni.

Anzitutto, è evidente che non è percorribile la strada della semplice cancellazione delle norme censurate: ciò si tradurrebbe in un danno per la stessa parte del giudizio a quo, che si vedrebbe del tutto negato il contributo, sia pure ridotto.

Inoltre, l'adozione di una disciplina che risponda ai canoni ricordati, quanto all'esigenza di armonizzazione del sistema, non impone una soluzione costituzionalmente obbligata, e quindi non può essere oggetto di intervento di questa Corte, restando affidata alla scelta del legislatore.

In particolare non può ritenersi che costituisca una soluzione implicita nell'ordinamento l'indicazione quantitativa, prevista, per l'anno 2010, dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 63 del

2012.

Si tratta, infatti, di un limite massimo e non certo minimo, come pretende il rimettente per superare il problema del vuoto legislativo conseguente all'eventuale accoglimento della questione.

12.2.− In definitiva, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione agli artt. 3 (principio di ragionevolezza), 21 e 97 Cost. devono essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, dell'art. 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», dell'art. 2, comma 1, del 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), convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 2012, n. 103, sollevate, in riferimento agli artt. 3 (principio di ragionevolezza), 21 e 97 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, dell'art. 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009, dell'art. 2, comma 1, del d.l. n. 63 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 (principio di uguaglianza), 21, 41, secondo comma, Cost., e al principio della tutela dell'affidamento negli atti dello Stato, anche in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

ALLEGATO:

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio di cui all'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Catania, iscritta al n. 149 del reg. ord. 2018, è intervenuta ad adiuvandum la società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa, che non è parte del giudizio a quo.

Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soggetti parti del giudizio a quo, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale (ex plurimis, sentenze n. 217 e n. 120 del 2018, quest'ultima con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 aprile 2018);

che l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4 delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (ex plurimis, citate sentenze n. 217 e n. 120 del 2018, quest'ultima con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 aprile 2018);

che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio a quo;

che nel caso in esame la società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa non è parte del giudizio a quo e non è titolare di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettata, come ogni altra impresa editrice, alla norma statale censurata (sentenze n. 217 del 2018 e n. 85 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento della società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa.

F.to: Giorgio Lattanzi, Presidente

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.