
La parabola delle sovvenzioni all'editoria, tra regole costituzionali e discrezionalità del legislatore. Riflessioni a margine della sentenza n. 206/2019 della Corte costituzionale*

Silvio Troilo

Abstract

L'articolo tratta delle forme di sostegno pubblico alle imprese editoriali, non previste ma ammesse dalla Costituzione per favorire il pluralismo dell'informazione (senza che, peraltro, «esista in via generale un diritto soggettivo» a riceverle, come ha ricordato anche la Corte costituzionale nella recente sentenza n. 206/2019).

Nel corso del tempo sono state previste svariate provvidenze dirette e indirette: dapprima integrazioni al prezzo della carta e poi, con la l. 416/1981, misure assai più variegate. Dal 1990, mentre gli ausili indiretti sono stati estesi a pressoché tutti gli operatori del settore, i contributi diretti sono stati mantenuti per le sole imprese considerate più deboli e meritevoli.

A seguito della crisi economica scoppiata nel 2008, tali ultimi contributi sono stati ridotti e configurati come interessi legittimi, con la loro conseguente corresponsione solo entro i limiti di quanto stanziato nell'apposita voce del bilancio della Presidenza del Consiglio. Ne è derivato uno specifico contenzioso, che ha investito anche la legittimità costituzionale delle scelte normative effettuate tra il 2008 e il 2012. Nonostante la riconosciuta incoerenza interna di queste ultime, «che prima creano aspettative e poi autorizzano a negarle», la Corte costituzionale ha affermato di dover «prendere atto della impossibilità di sostituire o integrare la disciplina in questione, riservata alla discrezionalità del legislatore».

La conclusione raggiunta dalla Consulta è opinabile, ma, anche ove fosse stata diversa, non avrebbe potuto modificare un quadro complessivo di scarsa incidenza degli interventi di sostegno disposti nel corso del tempo, soprattutto nell'odierno contesto di profondo e rapido mutamento del settore editoriale.

The article deals with forms of public support to publishing companies, not provided for but allowed by the Constitution to promote pluralism of information (without, however, «generally existing a subjective right» to receive them, as recalled also by the Constitutional Court in its recent ruling no. 206/2019).

Over time, a number of direct and indirect measures have been provided for: first supplement to the price of paper and then, with law no. 416/1981, much more varied measures. Since 1990, while indirect aids have been extended to almost all operators in

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio “a doppio cieco”

the sector, direct contributions have been maintained only for those companies considered to be weaker and more deserving.

Following the economic crisis that broke out in 2008, the latter contributions were reduced and configured as legitimate interests, with their consequent payment only within the limits of what was allocated in the specific item of the budget of the Presidency of the Council. This led to a specific dispute, which also affected the constitutional legitimacy of the law choices made between 2008 and 2012. Despite the acknowledged internal inconsistency of these ones, «which first create expectations and then authorize them to be denied», the Constitutional Court stated that it had to «take note of the impossibility of replacing or supplementing the discipline in question, which is reserved to the discretion of the legislator».

The conclusion reached by the Court is questionable, but, even if it had been different, it would not have been able to change an overall picture of low incidence of support measures arranged over time, especially in today's context of deep and rapid change in the publishing sector.

Sommario

1. Libert  della stampa e sovvenzioni pubbliche all'editoria nel quadro costituzionale. – 2. Le forme di sostegno concretamente previste nel corso del tempo. – 3. I contributi erogati negli anni novanta e duemila. – 4. La progressiva riduzione degli aiuti diretti. – 5. L'incoerenza della normativa vigente, riconosciuta ma non corretta dalla sentenza n. 206 del 2019. – 6. Considerazioni conclusive: la limitata incidenza delle provvidenze erogate in un contesto editoriale in profonda trasformazione.

Keywords

Sostegno all'editoria; Libert  di stampa; Finanziamento pubblico; Pluralismo; Corte costituzionale

1. Libert  della stampa e sovvenzioni pubbliche all'editoria nel quadro costituzionale

Nell'Italia repubblicana   sempre stato vivo l'interesse per la libert  *di* stampa, relativa ai contenuti dell'informazione ed all'autonomia dei suoi operatori, mentre, per lungo tempo,   stata dedicata minore attenzione ai profili attinenti alla libert  *della* stampa, ovvero alla disponibilit  degli strumenti e delle strutture organizzative e professionali necessari alla produzione editoriale¹.

¹ Sulla distinzione tra libert  *di* stampa e libert  *della* stampa v., *ex plurimis*, F. Schiavetti, *Libert  di stampa e libert  della stampa nei lavori dell'Assemblea Costituente*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, *Le libert  civili e politiche*, Firenze, 1969, 442 ss.; U. De Siervo, *Recenti linee di tendenza degli interventi legislativi e governativi in materia di stampa*, in P. Barile, E. Cheli (a cura di), *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, Bologna 1976, 51; L. Paladin, *Problemi e vicende della libert  d'informazione nell'ordinamento giuridico*

I due profili sono, comunque, strettamente connessi tra di loro² e su entrambi si riflette la circostanza che l'attività di stampa assume ad oggetto e a ragion d'essere l'informazione³: quest'ultima, sul piano attivo, «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» (come sottolineato dalla Corte costituzionale già nella sent. 9/1965), mentre, sul piano passivo, implica il «diritto ... a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società» (sent. 122/2017, richiamata dalla recentissima sent. 206/2019).

Il «diritto all'informazione», garantito (sia pure senza essere oggetto di una specifica disciplina) dall'art. 21 Cost., «deve essere 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» (sent. 112/1993, richiamata dalle sentt. 155/2002 e 206/2019)⁴.

Alla luce dei principi costituzionali ricavabili dall'art. 21⁵, gli interventi del legislatore in

italiano, in Id. (a cura di), *La libertà di informazione*, Torino, 1979, 7.

Anche in sede costituente sono stati tenuti assai più presenti i problemi relativi al primo profilo che non al secondo: cfr., in particolare, la discussione sull'attuale quinto comma dell'art. 21, svoltasi il 14 aprile 1947 (*Atti dell'Assemblea Costituente*, Roma, 1970, V, 848 ss.). Per una puntuale ricostruzione del dibattito cfr. F. Schiavetti, *op. cit.*, 442 ss., nonché 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*, cit., 33 ss.

² Sul punto v., per tutti, U. De Siervo, *op. cit.*, 52, il quale rileva che, «al di là dell'ipotesi limite che non può certo configurarsi un caso, nel quale uno dei tipi di libertà possa sussistere in presenza dell'annullamento dell'altro, stanno tutti quei casi intermedi nei quali una disciplina più o meno restrittiva in materia di contenuto influisce, seppure mediatamente, sul tipo di strutture organizzative e viceversa».

³ Circostanza da cui conseguono la possibilità di ricondurre l'attività di stampa tra le forme attuative della libertà di manifestazione del pensiero sancita dall'art. 21 Cost., la potenziale configurabilità dell'informazione – compatibilmente con la sua natura sociale – come bene di consumo e, dunque, commerciabile, nonché il suo caratterizzarsi come polo di riferimento della professionalità degli operatori del settore (cfr. A. Brighina, *La stampa*, in A. Loiodice, A. Brighina, G. Corasaniti, *I servizi dell'informazione*, I, *Editoria e stampa*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, XV, Padova, 1990, 362).

⁴ La strumentalità del pluralismo esterno al diritto all'informazione (inteso appunto come diritto al pluralismo informativo), a garanzia dell'obiettività e completezza dell'informazione stessa, è comunemente affermata anche in dottrina: cfr. V. Crisafulli, *Problematica della libertà d'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 ss.; A. Pace, *Stampa-giornalismo-radio televisione*, Padova, 1983, 61 ss.; L. Paladin, *Problemi e vicende della libertà d'informazione*, cit., 29 ss. e Id., *Libertà di pensiero e libertà d'informazione: le problematiche attuali*, in *Quad. cost.*, 1987, 22 ss.; M. Pedrazza Gorlero, *Il giornalismo nell'ordinamento costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 937 ss.; P. Barile, S. Grassi, voce *Informazione (Libertà di)*, in *Noviss. Dig. It.*, App. IV, 1983, 206 ss.

⁵ Il cui primo comma, sancendo che sia garantita a tutti la libertà di manifestazione del pensiero con ogni mezzo di diffusione, consente di dare vita ad un'impresa editoriale e di utilizzarla come strumento della propria ed altrui libertà di diffusione del pensiero (v., per tutti, M. Pedrazza Gorlero, *op. cit.*, 938). Il secondo comma, vietando autorizzazioni o censure per la stampa, sembra volerla collocare nell'area della libertà economica e della concorrenza, con ciò escludendo la possibilità di nazionalizzazione delle imprese editoriali (in tal senso v., per tutti, G. Cuomo, *Libertà di stampa ed impresa giornalistica nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 1955, 286 ss.; cfr. anche C. Chiola, *op. cit.*, 60; L. Paladin, *Problemi e vicende della libertà d'informazione*, cit., 52, nonché M. Pedrazza Gorlero, *op. cit.*, 939). Il quinto

materia devono perseguire due obiettivi: da un lato, assicurare la trasparenza delle fonti di finanziamento, per garantire un sufficiente livello interno di obiettività informativa, senza indebite pressioni dei finanziatori; dall'altro, mantenere condizioni di concorrenza fra le imprese giornalistiche, agevolandone l'ingresso e la permanenza sul mercato (con misure, però, che non ne annullino la responsabilità della gestione economica), affinché risulti conservato un adeguato livello esterno di obiettività dell'informazione⁶. Pertanto, eventuali provvidenze pubbliche all'editoria, se erogate in modo da rispettare le condizioni anzidette, costituiscono uno strumento ammesso dalla Costituzione per garantire il pluralismo dell'informazione, rappresentando un sostegno non indifferente soprattutto nella fase iniziale dell'attività editoriale e nei periodi di crisi economica.

Tuttavia, in proposito, va fatta una serie di precisazioni, che sono state di recente riprese anche dalla Corte costituzionale nella sentenza 25 luglio 2019, n. 206⁷.

In primo luogo, 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» (sent. 206/2019, cit., § 7 *cons. dir.*). Il legislatore può naturalmente attribuire, nella sua discrezionalità, un diritto di tal genere alle imprese editoriali, ma non è obbligato a farlo dalla Costituzione, perché «i 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» (§ 7.1 *cons. dir.*)⁸.

In tale contesto, rientra nella discrezionalità del legislatore non solo decidere se concedere forme di sostegno, ma anche se «affidare al Governo la determinazione della misura dei contributi all'editoria». In tale ipotesi, tuttavia, devono esserci «criteri certi e obiettivi», la cui mancanza «non è ragionevole»⁹.

comma, infine, permettendo al legislatore di disporre che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica, consente che sia rivelato il fine di pressione extra-editoriale sotteso ai finanziamenti che essa riceve: sembra, perciò, implicitamente negare per le imprese editoriali la legittimità delle forme di mercato oligopolistiche: 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, nonché L. Paladin, *Libertà di pensiero e libertà d'informazione*, cit., 23.

⁶ M. Pedrazza Gorlero, *op. cit.*, 944. In questo senso cfr. anche L. Paladin, *Libertà di pensiero e libertà d'informazione*, cit., 21 ss. In tale contesto si inserisce anche il principio di equilibrio delle risorse tra i diversi settori della comunicazione (a fini di garanzia dei settori più deboli, a cominciare dall'editoria, rispetto a quelli più forti, come la radiotelevisione), enucleato dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. 225/1974, seguita dalle sentt. 231/1985 e 826/1988, fino alla sent. 420/1994 (su questo profilo v., *ex plurimis*, R. Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2002, 172 ss.).

⁷ Sul complessivo orientamento della Consulta in materia, v. E. Cheli, *Libertà d'informazione e pluralismo informativo negli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in A. Pisaneschi, L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, 2007, I, 1405 ss.

⁸ La pretesa di godere di un diritto vero e proprio rispetto alle libertà garantite dalla Carta fondamentale si deve fondare, infatti, sulla «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”» (sent. 206/2019, cit., § 7.1. *cons. dir.*).

⁹ Come testualmente affermato nel comunicato stampa della Consulta del 25 luglio 2019, che ha accompagnato il deposito in cancelleria della sentenza n. 206.

Senonché, per lungo tempo gli interventi pubblici si sono limitati a disporre contributi “a pioggia”, prevalentemente legati al consumo di carta, che si sono risolti in un aiuto economico essenzialmente per i produttori di tale materia prima, senza giovare in modo sostanziale alla solidità economica delle imprese editoriali¹⁰. E, dopo un periodo di regole certe – anche se non necessariamente efficaci – fissate dalle ll. 416/1981 e 250/1990, nel pieno della crisi economica intervenuta a partire dal 2008 molte imprese editrici si sono ritrovate ad essere, «da un lato, ... destinatarie di norme che le vedono come titolari di diritti rispetto all’allocazione delle risorse in questione; dall’altro, ... esposte al rischio di un parziale o addirittura totale taglio delle risorse stesse». Un sistema «affetto da una incoerenza interna, dovuta a scelte normative che prima creano aspettative e poi autorizzano a negarle» (§ 12 *cons. dir.*).

«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 *cons. dir.*). Tuttavia, la Corte costituzionale «ha dovuto prendere atto della impossibilità di sostituire o integrare la disciplina in questione, riservata alla discrezionalità del legislatore»¹¹.

2. Le forme di sostegno concretamente previste nel corso del tempo

Per comprendere come si sia potuti pervenire ad un quadro normativo privo di sufficiente trasparenza e chiarezza – che perciò «non è ragionevole» – è opportuno ripercorrere le tappe dell’intervento del legislatore in materia.

Dopo la l. 1063/1971, espressamente intitolata «Provvidenze a favore dell’editoria giornalistica per il 1971», e la l. 172/1975, in cui si trova l’anticipazione di alcuni istituti che sono stati sviluppati successivamente, la l. 416/1981 ha cercato di dare organica attuazione al principio della trasparenza delle fonti di finanziamento (e degli assetti proprietari) delle imprese editoriali, nonché al principio del pluralismo esterno del settore, sia attraverso misure “negative”, come le disposizioni impeditive di posizioni dominanti, sia attraverso interventi “positivi”, diretti ad integrare il prezzo della carta e ad agevolare programmi di ristrutturazione e riconversione tecnologica.

¹⁰ Tali interventi – inaugurati con la legge di epoca fascista n. 1453/1935, istitutiva dell’Ente nazionale per la cellulosa e la carta (ENCC) – si erano limitati a disporre, in modo disorganico e non coordinato, provvidenze diverse quanto a tipologia e modalità di erogazione: integrazioni del prezzo della carta, erogate dall’ENCC (le cui risorse derivavano dai contributi versati dalle categorie produttrici interessate), mutui a tasso agevolato, agevolazioni fiscali e tariffarie, previste dalla l. 482/1949. La frammentarietà dell’intervento statale si era riflessa anche sulle strutture pubbliche preposte al settore, con una proliferazione di organismi, formati in modo da rispecchiare interessi settoriali, spesso contrapposti, che facevano capo a due distinti centri direttivi: la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell’Industria, che per lo più operavano in totale autonomia reciproca e senza il minimo coordinamento (v. F. Gobbo, *L’industria italiana della carta: un oligopolio imperfetto*, Bologna, 1974 e Id., *Ente nazionale cellulosa e carta e intervento pubblico a favore della stampa*, in *Probl. inform.*, 1976, 289 ss., nonché R. Lupo, S. Troilo, *Mezzo secolo di stampa assistita. Rapporto sulle forme di sostegno dello Stato all’editoria (1935-1987)*, I parte, in *Dir. inf.*, 1988, 517 ss.).

¹¹ Come precisato nel comunicato stampa della Consulta del 25 luglio 2019, cit.

Sono state, così, previste svariate provvidenze dirette e indirette¹².

Le prime – di carattere transitorio e collegate al mantenimento per un ulteriore quinquennio del prezzo amministrato dei quotidiani¹³ – consistevano, per la stampa quotidiana, in un contributo sul prezzo della carta per ogni copia stampata, che decresceva con il crescere della tiratura; per la stampa periodica, in un contributo commisurato, in misura decrescente, alla quantità di carta utilizzata mensilmente, cui si aggiungeva un ulteriore contributo a favore delle pubblicazioni di «elevato valore culturale»¹⁴; per i quotidiani e i periodici pubblicati all'estero, ovvero editi in Italia ma diffusi prevalentemente all'estero, in un ausilio finanziario ripartito tra gli interessati sulla base di criteri determinati dal Governo; per le agenzie di stampa, sia a diffusione nazionale che locale, in un contributo decrescente a seconda della loro dimensione operativa.

Le provvidenze indirette – che costituivano la parte più innovativa delle forme di sostegno disposte dalla l. 416/1981 – erano rappresentate innanzitutto da finanziamenti a tasso agevolato da parte di istituti di credito a medio termine a ciò autorizzati, nonché da contributi statali in conto interessi (in caso di mutui) o in conto canoni (in caso di *leasing*) su tali finanziamenti, collegati alla presentazione di specifici programmi di ristrutturazione economico-produttiva delle imprese editrici, od anche distributrici, di quotidiani e periodici, nonché delle agenzie di stampa e, a seguito della l. 67/1987, pure degli editori e stampatori di libri¹⁵.

Poteva inoltre essere concessa, da parte di un apposito Fondo centrale istituito presso la Presidenza del Consiglio, una garanzia sussidiaria sui finanziamenti accordati dagli istituti di credito e dalle società di *leasing* (purché di importo non superiore a 1,5 miliardi di lire), su richiesta degli operatori finanziari interessati o degli stessi beneficiari delle forme di sostegno¹⁶.

Erano infine disposte agevolazioni sulle tariffe telefoniche, telegrafiche, postali e dei

¹² V. *amplius* R. Lupo, S. Troilo, *Mezzo secolo di stampa assistita*, cit., III parte, in *Dir. inf.*, 1989, 246 ss.; P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, 2013, 73 ss.; S. Troilo, *Le provvidenze all'editoria: un contributo effettivo alla libertà della stampa e al pluralismo informativo?*, in *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero*, II, Napoli, 2014, spec. 586 ss.

¹³ Il prezzo amministrato, introdotto dal d.lgs. C.P.S. n. 1484/1947, è stato definitivamente abolito a partire dal 1988, in concomitanza con la cessazione dei contributi diretti generalizzati, che erano stati prorogati per altri due anni dalla l. 67/1987.

¹⁴ La cui assegnazione era rimessa ad un'apposita Commissione, secondo criteri determinati dal Governo alla luce di un parere espresso dalle Commissioni parlamentari competenti per materia. Doveva trattarsi, comunque, di pubblicazioni di attualità e di taglio informativo, e non meramente culturale (come poteva essere una rivista che riproduceva articoli di periodici del passato, esclusa, quindi, dal beneficio: v. Cons. Stato, sez. IV, 5 novembre 1991, in *Cons. Stato*, 1991, I, 1635 ss.).

¹⁵ I contributi in conto interessi o in conto canoni – di ammontare pari al 50% del tasso di interesse agevolato praticato dagli istituti di credito o dalle società di *leasing* – venivano tratti da un apposito Fondo speciale istituito presso la Presidenza del Consiglio (distinto dall'ulteriore Fondo di garanzia, di cui si dirà tra poco) e venivano accordati, su una quota delle spese complessive finanziate non superiore al 70% (elevata all'80% nei confronti delle cooperative giornalistiche), su deliberazione di un Comitato di nomina governativa, tra i cui membri vi erano anche tre esperti in materia di editoria. Per le modalità di concessione v. R. Lupo, S. Troilo, *Mezzo secolo di stampa assistita*, cit., III parte, 256 ss.

¹⁶ Va segnalata anche l'estensione, operata dall'art. 35 della l. 416/1981, del trattamento straordinario di integrazione salariale previsto dalla l. 675/1977, a favore dei giornalisti dipendenti da imprese editrici di giornali quotidiani (e poi anche di periodici) e da agenzie di stampa a diffusione nazionale, sospesi dal lavoro a causa di crisi aziendali.

trasporti¹⁷, nonché forme di mutuo agevolato a favore delle imprese editrici di opere di elevato valore culturale.

Con successive disposizioni legislative, a beneficio della stampa quotidiana e periodica, sono stati introdotti nel settore radiotelevisivo un tetto massimo degli introiti pubblicitari (prima per la sola concessionaria pubblica e successivamente anche per le emittenti private)¹⁸, nonché limiti quantitativi alle trasmissioni pubblicitarie rapportati alla programmazione oraria e giornaliera¹⁹, mentre è stata dettata una specifica disciplina per la pubblicità promossa dalle pubbliche amministrazioni²⁰.

Si trattava, dunque, di un sistema di aiuti cospicuo e articolato, la cui corresponsione era talora oggetto di obbligazione pubblica *ex lege*²¹, assumendo la consistenza di diritto soggettivo perfetto riguardo all'integrazione del prezzo della carta per i quotidiani²², e talora oggetto di valutazione e di ripartizione discrezionali, con la configurazione in termini di interesse legittimo della pretesa ai contributi per i periodici, le pubblicazioni di elevato valore culturale, la stampa italiana all'estero²³. 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 materia²⁴ –, nel secondo caso presso la giurisdizione amministrativa.

¹⁷ Era previsto un abbattimento del 50% delle tariffe telefoniche ordinarie per le imprese editrici di quotidiani, nonché di periodici che pubblicassero almeno 9 numeri all'anno. Le riduzioni sulle tariffe postali, inizialmente limitate ad alcune categorie di imprese editoriali (principalmente quelle editrici di quotidiani e periodici che non contenessero inserzioni pubblicitarie, su base annua, per un'area superiore al 45% di quella dello stampato, e quelle facenti capo ad associazioni, fondazioni, comitati senza scopo di lucro in relazione alle pubblicazioni legate alle loro specifiche finalità associative), vennero successivamente estese dalla l. 662/1996 ad altre categorie di imprese (ossia a quelle editrici di libri, di quotidiani e periodici in genere). Tale ultima legge ha provveduto ad istituire un ulteriore e apposito Fondo per le integrazioni tariffarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

¹⁸ Ad opera, rispettivamente, della l. 103/1975 e della l. 10/1985, di conversione del d.l. 807/1984.

¹⁹ V. l. art. 8, c. 6-9, l. 223/1990.

²⁰ V. l. art. 5, l. 67/1987.

²¹ Le obbligazioni pubbliche, peraltro, non rappresentano una categoria distinta dalle obbligazioni di diritto comune, ma rispondono ad una funzione meramente descrittiva, volta ad evidenziarne la particolarità della fonte, e sono anch'esse disciplinate dalle disposizioni del codice civile, se non derogate da norme speciali (come può avvenire anche per le obbligazioni di diritto comune).

²² Al proposito, infatti, la normativa non attribuiva all'amministrazione poteri discrezionali, ma soltanto compiti di accertamento della sussistenza delle condizioni predeterminate dalla legge per la corresponsione dell'ausilio finanziario, per cui l'attività del Servizio (poi del Dipartimento) per l'editoria aveva carattere dichiarativo ed era volta alla mera liquidazione del contributo.

²³ Stante anche l'importo globale prefissato delle sovvenzioni, da distribuire tra un numero di aspiranti indefinito.

²⁴ V. Cass. civ., sez. un., 5 novembre 1984, n. 5585, in *Foro it.*, I, 1984, 2696 ss., nonché più recentemente, in riferimento alle sovvenzioni pubbliche in generale, Cass. civ., sez. un., 18 luglio 2008, n. 19806, *ivi*, Rep. 2008, voce *Giurisdizione civile*, n. 185; Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2008, n. 1603, *ivi*, Rep. 2008, voce *Economia nazionale*, n. 62. La giurisdizione spetta, invece, al giudice amministrativo tutte le volte in cui le norme affidano all'amministrazione l'apprezzamento discrezionale circa l'erogazione di un contributo ovvero nell'ipotesi di esercizio di poteri di autotutela dell'amministrazione per vizi di legittimità del provvedimento (v. Cass. civ., sez. un., 20 aprile 2007, n. 9356, in *Foro it.*, 2008, I, 582 ss., nonché Cons. Stato, sez. VI, 12 giugno 2008, n. 2919, *ivi*, Rep. 2008, voce *Economia nazionale*, n. 61).

Il sistema di provvidenze pubbliche, nell'arco di cinque anni dall'entrata in vigore della l. 416/1981, avrebbe dovuto consentire al settore editoriale «di rendersi autosufficiente e, quindi, in tutti i sensi autonomo»²⁵. Senonché, l'applicazione della normativa è risultata assai difficoltosa, anche per la mancanza di personale e mezzi adeguati, tanto che si è parlato di “mancata copertura amministrativa” della riforma²⁶. Inoltre, il tentativo di conciliare le esigenze delle imprese editoriali di maggiore consistenza con la sopravvivenza e lo sviluppo di quelle minori, in modo da mantenere un adeguato livello di pluralismo nel settore, non è in sostanza riuscito, per la scarsa incidenza che i criteri perequativi previsti dalla legge sono stati in grado di esercitare sul livello dei contributi pubblici erogati²⁷.

3. I contributi erogati negli anni novanta e duemila

La legislazione successiva, e in particolare la l. 250/1990, ha reso permanenti le provvidenze dirette per un novero ristretto di destinatari²⁸, pur confermandone la cessazione per tutti gli altri, mentre ha incrementato quelle indirette, allargando la sfera dei beneficiari²⁹.

Quanto ai contributi diretti, sono stati previsti essenzialmente a favore delle imprese editoriali “di particolare valore”, categoria eterogenea introdotta dalla legge n. 67/1987 e mantenuta dalla legge n. 250/1990 – e, in definitiva, identificabile in termini residuali rispetto alle altre categorie³⁰ – che ricomprende quelle costituite come cooperative³¹, quelle che editano quotidiani in lingua francese, tedesca e slovena nelle Regioni abitate dalle rispettive minoranze linguistiche³², quelle che pubblicano quotidiani o periodici che risultino essere organi o giornali di forze politiche³³. Ad esse si aggiungono le imprese che editano giornali o riviste pubblicati all'estero o pubblicazioni edite in Italia e

²⁵ *Relazione del Garante dell'editoria al Parlamento al 30 novembre 1983*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cura di), *Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*, Roma, 1984, 249.

²⁶ Cfr. R. Lupo, S. Troilo, *Mezzo secolo di stampa assistita*, cit., II parte, in *Dir. inf.*, 1988, 902 ss.

²⁷ P. Caretti, *op. cit.*, 74.

²⁸ Modificando anche i parametri per il calcolo dell'importo dei contributi: al criterio basato essenzialmente sulla tiratura media giornaliera se ne è aggiunto, infatti, un altro collegato al costo medio di gestione della singola impresa, che assicurava alla medesima un contributo variabile dal 30% al 40% di tale costo, consentendole di vivere largamente al di fuori delle logiche di mercato.

²⁹ V. *amplius* P. Caretti, *op. cit.*, 75 ss.; S. Troilo, *op. cit.*, 589 ss.

³⁰ 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.

³¹ Per l'esattezza, in forma di cooperative giornalistiche oppure in forma di società, le cui azioni siano detenute in maggioranza da cooperative, fondazioni o enti morali privi di scopo di lucro, costituite da almeno tre anni ovvero che abbiano editato o diffuso la testata per cui è richiesta l'erogazione dei contributi per almeno cinque anni, termine ridotto a tre anni per le cooperative giornalistiche editrici di giornali quotidiani (che divengono, quindi, una sorta di imprese editrici di valore molto particolare) (art. 3, c. 2, l. 250/1990, come modificato dalla l. 650/1996).

³² Purché siano costituite da almeno tre anni o pubblicazioni testate diffuse da almeno cinque anni.

³³ Tali forze dovevano avere almeno due rappresentanti eletti in Parlamento, ovvero uno in una Camera e uno nel Parlamento europeo, ma, a seguito della l. 248/2006, questo requisito non è stato più richiesto alle imprese editrici che avessero già maturato il diritto ai contributi alla data del 31 dicembre 2005.

diffuse prevalentemente all'estero, le imprese che editano pubblicazioni di particolare valore culturale³⁴, le imprese editrici, gli enti e associazioni che pubblicano periodici per non vedenti e ipovedenti, nonché, ai sensi dell'art. 6, l. 281/1998 (e poi dell'art. 138, d.lgs. 206/2005), le associazioni di tutela dei consumatori riguardo alle attività editoriali da loro realizzate³⁵.

La pur apprezzabile volontà di concentrare gli aiuti diretti a favore degli operatori editoriali più deboli e meritevoli non è riuscita, però, ad evitare insufficienze e lacune: sono rimaste, infatti, escluse dai benefici le imprese locali di piccole dimensioni aventi fini di lucro, non ricomprese tra quelle esercitate da cooperative, fondazioni o enti morali senza scopo di lucro (anche se a loro favore potevano intervenire le Regioni, alle quali, dagli anni '90, è stata riconosciuta tale possibilità³⁶); il criterio della periodicità si è dimostrato incapace di tenere conto delle peculiarità dei periodici con bassa tiratura; riguardo alle pubblicazioni di elevato valore culturale il dettato legislativo è risultato generico, rinviando alla sede regolamentare (d.P.R. 254/1983) la determinazione dei criteri e dei requisiti per l'erogazione dei contributi³⁷. Per altri versi, le sovvenzioni alla stampa di partito – che potevano giungere a coprire fino al 70% dei costi – parevano rappresentare, più che una forma di sostegno all'editoria, una surrettizia modalità di finanziamento dei partiti politici³⁸.

Infine, uno degli aspetti che avrebbe dovuto caratterizzare in senso innovativo la nuova disciplina della materia, ossia la sostituzione, ai fini dell'accesso alle provvidenze dirette, del criterio della tiratura con quello della diffusione non è stato introdotto (se non, parzialmente, dal 2010 e, integralmente, dal d.lgs. 70/2017), per motivi collegati anche

³⁴ Ai sensi dell'art. 25, l. 416/1981, come modificato dall'art. 18, l. 67/1987 (e successivamente dall'art. 1, c. 384, l. 147/2013). Si tratta di quelle «pubblicazioni periodiche le cui pagine pubblicitarie siano state nell'anno precedente inferiori al 50% delle pagine complessivamente pubblicate e che vengano riconosciute di elevato valore culturale per il rigore scientifico con il quale viene svolta la trattazione degli argomenti»

³⁵ Peraltro, in base al citato art. 6, l. 281/1998 (recante «Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti»), ed al d.P.C.M. 218/1999, per poter accedere al contributo annuale occorre una relazione diretta tra l'associazione e il periodico e quest'ultimo deve essere direttamente imputabile all'attività della prima. Infatti, le associazioni stesse, nella misura in cui pubblicano periodici, vengono definite dall'art. 3, c. 4, D.P.C.M. cit. «imprese editrici», attraverso una non casuale assimilazione alla nozione prevista dalla l. 416/1981 (v. Tar Lazio, sez. I, 21 giugno 2002, n. 5669, in *Foro amm. - Tar*, 2002, 2050 ss., con nota di A. Parisi, *Associazioni di tutela dei consumatori, diritto di informazione e presupposti per le sovvenzioni pubbliche alle attività editoriali*).

³⁶ Come si illustrerà meglio nella parte finale del par. 4.

³⁷ Sicché si sono avuti «troppi casi di imprese che hanno semplicemente “indossato il vestitino” voluto dalla legge per accedere ai contributi» (A.M. Muolo, *Il sostegno dello stato alla stampa e all'editoria*, in R. Zaccaria (a cura di), *Informazione e comunicazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, cit., XXVIII, Padova, 1999, 1019).

³⁸ Cfr., per tutti, U. De Siervo, voce *Stampa (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, 622; L. Bianchi, *op. cit.*, 105 ss. D'altra parte, dal punto di vista industriale i quotidiani politici sono testate assai deboli, più che per la loro caratterizzazione ideologica, perché non hanno una precisa focalizzazione territoriale, né un pubblico omogeneo sotto il profilo demografico e pubblicitario: ciò li penalizza sia sul piano della diffusione (dove incontrano costi più elevati), sia su quello pubblicitario, rivestendo un interesse residuale per gli inserzionisti. Nello stesso tempo, l'ampiezza dei finanziamenti pubblici ha consentito la sopravvivenza di numerose testate, ma ha sottratto lettori e risorse ai giornali “di opinione” aventi un orientamento politico non troppo distante (v. M. Gambaro, *La difficile partita dei quotidiani politici*, in *Probl. inform.*, 2010, 91 ss.).

alla difficoltà di precisare la nozione di diffusione³⁹.

D'altra parte, nella normativa successiva alla l. 416/1981 vi è stata un'ulteriore accen-
tuazione delle forme di ausilio indiretto, con l'aumento del loro importo quantitativo
globale, l'inserimento tra di esse dei crediti d'imposta per l'acquisto di macchinari o
impianti e l'ampliamento della sfera dei destinatari, operato attraverso l'ammissione
ai finanziamenti anche dell'editoria libraria, senza più alcuna distinzione tra le imprese
editrici di opere di elevato valore culturale e le altre⁴⁰. È stato altresì previsto l'assogget-
tamento all'IVA, nella misura agevolata del 4%, di una parte soltanto della tiratura dei
giornali e periodici (dapprima il 40%, poi il 20%) e dei libri (prima il 50%, poi il 30%)⁴¹.
È stato, infine, ridisciplinato il sistema di agevolazioni relativo alle tariffe postali dei
prodotti editoriali⁴² superando la farraginosità della normativa precedente.

Inoltre, l'amministrazione pubblica a cui fare riferimento è (finalmente) divenuta il
solo Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio e, al
suo interno, l'Ufficio per il sostegno all'editoria⁴³. Con d.l. 513/1994, convertito nella

³⁹ La scelta del parametro della tiratura invece di quello della vendita come base per il calcolo dei contributi, operata da tutte le leggi succedutesi nel corso del tempo fino al 2017, è derivata dalla forza delle prassi consolidate e dal fatto che, in definitiva, il contributo diretto era comunque considerato un'integrazione del costo della carta consumata dall'editore (anche perché la carta da giornale continuava ad essere piuttosto costosa in Italia). Invece, nel resto d'Europa, per quantificare le copie di un giornale – non solo ai fini di eventuali contributi pubblici – si preferisce generalmente fare riferimento alle copie vendute. In Italia le discussioni sulla preferibilità dell'uno o dell'altro criterio si sono trascinate per lungo tempo, coinvolgendo studiosi ed operatori del settore. Vi è infatti chi sottolinea che il criterio della tiratura ha portato a notevoli distorsioni nell'erogazione delle sovvenzioni (ad esempio, L. Bianchi, *op. cit.*, 110) e chi sostiene che «questo parametro assicura in realtà l'imparzialità dello Stato nell'attività di sostegno in favore dei giornali ed è assimilabile alle provvidenze cosiddette indirette: altri parametri, come quello delle vendite, rischiano di far svolgere all'intervento dello Stato un ruolo condizionante del mercato e quindi, in definitiva, contrario al fine del perseguimento del pluralismo delle testate e dell'informazione». Inoltre «il numero delle copie vendute risente di elementi perturbatori quali i gadget e supplementi vari, per non citare altri parametri che non possono comunque essere considerati misuratori certi» (così A.M. Muolo, *op. cit.*, 1013 ss.).

⁴⁰ La l. 62/2001 ha, infatti, sostituito la disciplina dettata dagli artt. 29, 30, 31 e 33, l. 416/1981 (che sono stati abrogati), istituendo, al posto dei due precedenti, un nuovo Fondo per le agevolazioni di credito presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio, attraverso il quale vengono concessi contributi in conto interessi su finanziamenti di durata massima decennale, destinati alla realizzazione di progetti di ristrutturazione economico-produttiva, con particolare riferimento al potenziamento della rete informatica. Si prevede che una quota del 5% del Fondo sia riservata ad imprese che non abbiano avuto, nell'anno precedente, un fatturato superiore a 2,5 milioni di euro; che un'ulteriore quota del 5% sia riservata ad imprese impegnate in progetti relativi alla diffusione della lettura in Italia o alla diffusione di prodotti editoriali in lingua italiana all'estero; che una quota del 10% sia riservata a progetti volti a sostenere spese di gestione o di esercizio delle imprese costituite in forma cooperativa. La legge prevede, poi, un credito di imposta, pari al 3% dei costi sostenuti per investimenti diretti alla ristrutturazione economico-produttiva. Inoltre, presso il Ministero per i Beni e le Attività culturali è stato istituito un Fondo finalizzato all'assegnazione di contributi sui mutui accesi per lo sviluppo dell'attività di produzione, distribuzione e vendita dei libri e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale, nonché per la loro diffusione all'estero.

⁴¹ L'imposta, infatti, può essere determinata in relazione al numero, anziché delle copie vendute, di quelle consegnate o spedite, diminuito di una percentuale di forfetizzazione della resa pari all'80% (inizialmente al 60%) per i quotidiani e i periodici, ovvero al 70% (inizialmente al 50%) per i libri, ai sensi dell'art. 74, c. 1, lett. c), d.P.R. 633/1972 e successive modifiche.

⁴² Con d.l. 353/2003, convertito, con modificazioni, nella l. 46/2004.

⁴³ L'Ufficio, articolato in due Servizi (il [Servizio per il sostegno diretto alla stampa](#) e il [Servizio per il sostegno alle emittenti radiotelevisive e agli investimenti](#)), svolge anche attività di raccordo generale con

l. 595/1994, è stato infatti posto in liquidazione l'Ente nazionale cellulosa e carta, assegnando direttamente allo Stato il compito di versare i contributi da esso precedentemente erogati. Per quanto riguarda le pubblicazioni di elevato valore culturale e l'editoria libraria, invece, la competenza a concedere il sostegno finanziario continua a spettare al Ministero per i Beni e le Attività culturali.

Infine, la l. 62/2001, prendendo atto della sempre maggiore diffusione dell'editoria telematica, ne ha disposto l'equiparazione con quella cartacea, pur se non a tutti gli effetti⁴⁴. Pertanto, le provvidenze previste dalla l. 416/1981 e dalle norme ad essa collegate, nate per la carta stampata, non possono essere estese *tout court*, in via interpretativa, alle testate *on line*, se non quando sia espressamente previsto, come ha precisato la giurisprudenza amministrativa⁴⁵. Infatti, la l. 62 – dopo aver incluso nella nozione di «prodotto editoriale» non soltanto il supporto cartaceo, ma anche quello informatico, preordinato alla propria pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico⁴⁶ – ha ridisciplinato i finanziamenti agevolati a favore delle imprese editoriali, ricomprendendo chiaramente fra quelle beneficiarie anche le imprese che si occupano di divulgazione *on line* e a tal fine abrogando espressamente (nel proprio art. 21) gli artt. 29, 30, 31 e 33 della l. 416/1981, ma non altre sue disposizioni (come quella di cui all'art. 28 sulle agevolazioni indirette di tipo tariffario), che quindi devono essere applicate, nel rispetto dell'intenzione legislativa originaria, a favore dell'editoria così com'era nota allora, ossia di quella esclusivamente cartacea⁴⁷.

4. La progressiva riduzione degli aiuti diretti

La l. 250/1990 non prevedeva un termine per la cessazione dei contributi da essa disposti. Tuttavia, negli anni duemila l'entità dei finanziamenti diretti è stata progressivamente ridotta, dapprima ad opera dell'art. 20 d.l. 223/2006 (c.d. “decreto Bersani”),

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

⁴⁴ Tale legge è stata successivamente modificata in più punti, in particolare dal d.P.R. di delegificazione n. 223/2010 e dalla l. 198/2016. Su alcuni aspetti rimasti a lungo poco chiari v. 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, 2011, 519 ss.

⁴⁵ Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giurisd., 5 dicembre 2007, n. 1095, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2008, 174 ss.

⁴⁶ A seguito delle modifiche introdotte dall'art. 3, c. 4, l. 198/2016, la l. 62 contiene oggi, all'art. 1, c. 3-bis, anche la definizione di “quotidiano *on line*”, che non deve essere «esclusivamente una mera trasposizione telematica di una testata cartacea» né un «aggregatore di notizie». Ulteriori regole sono state dettate dall'art. 3, d.l. 63/2012 (su cui v. la successiva nota 57).

⁴⁷ Né sarebbe possibile interpretare in combinato disposto tra loro l'art. 1, l. 62/2001 e l'art. 28, l. 416/1981, perché ciò contrasterebbe con il principio di tassatività dei precetti che presiedono ad un'azione amministrativa da ritenersi fortemente vincolata nei suoi presupposti e nei suoi contenuti, com'è quella in materia di sostegno economico alle imprese che si occupano di informazione e, più in generale, quella in tema di libertà di manifestazione del pensiero (cfr. A. Bertoldini, *Il Consiglio di giustizia amministrativa assoggetta al principio di stretta interpretazione l'applicazione delle norme in materia di aiuti pubblici all'editoria*, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2008, 179).

convertito, con modificazioni, nella l. 248/2006, e poi dell'art. 44, d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, nella l. 133/2008⁴⁸.

Nel contempo, si è proceduto, con regolamento di delegificazione (il d.P.R. 223/2010), alla «semplificazione e [al] riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria», superando anche la loro configurazione – nel caso dell'integrazione del prezzo della carta – come diritti soggettivi⁴⁹. Pertanto, in caso di insufficienza delle risorse, i contributi dovevano essere ripartiti in maniera proporzionalmente ridotta tra tutti coloro che ne avevano titolo⁵⁰. È stato anche disposto che i dati circa la tiratura, la distribuzione complessiva nelle sue diverse modalità, nonché la vendita di quotidiani e periodici dovessero essere analiticamente certificati da una società di revisione iscritta nell'apposito albo tenuto dalla Consob.

Molte previsioni del d.P.R. 223, però, sono state rapidamente superate, in particolare riguardo ai contributi diretti (nonché alle agevolazioni postali, sospese per mancanza di fondi a partire dal 1° aprile 2010)⁵¹.

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

Nel contempo aveva previsto che il Governo provvedesse, entro il 1° gennaio 2012,

⁴⁸ Tali provvedimenti hanno disposto la riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa alle provvidenze per l'editoria in misura pari ad 1 milione di euro per l'anno 2006, a 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008, a circa 87 milioni di euro per il 2009 e a 100 milioni di euro per il 2010.

⁴⁹ Infatti, l'art. 44, d.l. 112/2008 ha sancito che la loro corresponsione debba sempre tenere «conto delle somme complessivamente stanziare nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria, che costituiscono limite massimo di spesa», disponendo altresì che le erogazioni siano da destinarsi prioritariamente ai contributi diretti e, per le residue disponibilità, alle altre tipologie di agevolazioni (così il c. 1-*bis*, introdotto dal d.l. 207/2008, convertito, con modificazioni, nella l. 14/2009). Già in precedenza l'art. 2, c. 117, d.l. 262/2006, convertito nella l. 286/2006 (collegato alla legge finanziaria 2007), aveva previsto che, con regolamenti di delegificazione, si procedesse al riordino ed alla semplificazione delle disposizioni relative alle provvidenze per le imprese editrici di quotidiani e periodici, radiofoniche e televisive, in coerenza con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, ma anche al fine di far sì che le imprese editoriali perseguissero «obiettivi di maggiore efficienza, occupazione e qualificazione, utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, effettiva diffusione del prodotto editoriale sul territorio, con particolare riguardo a: 1) occupazione; 2) tutela del prodotto editoriale primario; 3) livelli ottimali di costi di produzione e di diffusione riferiti al mercato editoriale». Ma tale precedente previsione non aveva avuto seguito.

⁵⁰ I contributi, inoltre, potevano ora essere erogati solo a condizione che la pubblicazione fosse venduta, per le testate nazionali, nella misura di almeno il 15% delle copie “distribuite” (ossia poste in vendita in edicola o presso punti vendita non esclusivi, tramite contratti con società di distribuzione esterne, ovvero distribuite in abbonamento a titolo oneroso, escluse quelle oggetto di vendita in blocco ad un prezzo inferiore a quello indicato sulla pubblicazione, nonché quelle cedute in connessione con il versamento di quote associative e quelle diffuse tramite lo strillonaggio).

⁵¹ In applicazione dapprima dell'art. 10-*sexies*, c. 1 e 2, d.l. 194/2009, convertito, con modificazioni, nella l. 25/2010, poi dell'art. 2, c. 1-*bis*, d.l. 125/2010, convertito, con modificazioni, nella l. 163/2010, infine dell'art. 1, c. 336, l. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014). In compenso, è stato previsto che l'entità massima delle tariffe postali applicabili sia determinata, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, con decreto del Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Peraltro, il regime di agevolazioni è stato reintrodotta, per il triennio 2017-2019, dalla l. 19/2017, di conversione del d.l. “Milleproroghe” 2016.

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

Decorso inutilmente il termine di cui sopra, il d.l. 63/2012 (recante “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 l. 103/2012, ha superato le previsioni del decreto-legge “Salva Italia”, adottando comunque alcune misure per razionalizzare l'utilizzo delle risorse nell'ambito del transitorio sistema vigente, «in conformità con le finalità» del succitato art. 29, c. 3, d.l. 201⁵². Più in particolare, per accedere ai contributi diretti, a decorrere da quelli relativi al 2013, occorre una percentuale minima di vendita delle pubblicazioni⁵³ e un numero minimo di dipendenti delle imprese editoriali⁵⁴.

Sono stati rivisti anche i criteri di calcolo e di liquidazione dei contributi⁵⁵ (stabilendosi altresì che il loro importo non potesse comunque superare quello riferito all'anno 2010) ed è stata introdotta una nuova disciplina per le sovvenzioni a favore dei perio-

⁵² Quasi contestualmente all'adozione del d.l. 63/2012 il Governo ha presentato alle Camere il disegno di legge A.C. n. 5270, volto a conferirgli la delega per la ridefinizione delle forme di sostegno all'editoria e per lo sviluppo del mercato editoriale, ma l'esame del provvedimento non è stato concluso entro la fine della XVI legislatura.

⁵³ Per ottenere le sovvenzioni, le testate nazionali – che, per essere considerate tali, devono essere distribuite in almeno cinque Regioni e con una percentuale di distribuzione in ciascuna Regione non inferiore al 5% della propria distribuzione totale – devono essere vendute nella misura di almeno il 30% e le testate locali nella misura di almeno il 35% delle copie “distribuite” (nel senso indicato nella nota 50).

⁵⁴ In particolare, le cooperative editrici devono essere composte esclusivamente da giornalisti, poligrafici, grafici editoriali, con prevalenza di giornalisti, e la maggioranza dei soci deve essere dipendente della cooperativa con contratto di lavoro a tempo indeterminato (art. 1, c. 4, lett. a), d.l. 63/2012). Le imprese editrici di quotidiani, invece, devono aver impiegato, nell'intero anno di riferimento del contributo, almeno 5 dipendenti, con prevalenza di giornalisti, regolarmente assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato; quelle editrici di periodici devono aver impiegato, sempre nell'intero anno di riferimento del contributo, almeno 3 dipendenti con le stesse caratteristiche (art. 1, c. 4, lett. b).

⁵⁵ Tali contributi sono ora determinati sommando (*ex* art. 2, d.l. 63/2012, come modificato dalla legge di conversione n. 103): a) una quota fino al 50% dei costi sostenuti per il personale dipendente – calcolati in un importo massimo, rispettivamente, di 120.000 e di 50.000 euro annui per ogni giornalista e per ogni poligrafico assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato – volta a coprire una parte dei costi di acquisto della carta, di stampa e di distribuzione; b) una quota fino a 0,25 euro per ogni copia venduta per i quotidiani nazionali, a 0,20 euro per i quotidiani locali e a 0,40 euro per i periodici. Tale ultima quota, comunque, non può essere superiore all'effettivo prezzo di vendita di ciascuna copia e il suo importo complessivo non può superare 3.500.000 euro per ciascun quotidiano e 200.000 euro per ogni periodico.

dici stampati o diffusi all'estero⁵⁶ e dell'editoria elettronica⁵⁷.

Nel frattempo, gli stanziamenti complessivi a disposizione per i contributi diretti all'editoria sono diminuiti di anno in anno e, benché la larga maggioranza dei quotidiani (che rappresentano il 90% delle copie diffuse in Italia) non abbia avuto accesso ad essi, anche quelli assegnati alle restanti testate hanno dovuto essere decurtati⁵⁸. Di qui il ricorso giudiziario esperito dalla società Ediservice, editrice de *Il Quotidiano di Sicilia*, nell'ambito del quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale conclusasi con la sentenza n. 206/2019, già menzionata.

D'altra parte, alle forme di sostegno statali⁵⁹ si aggiungono ormai ulteriori, pur se più ridotti, aiuti erogati dalle Regioni. Infatti, a seguito delle sentenze n. 348/1990 e n. 29/1996 della Corte costituzionale, l'informazione non è stata più concepita come una "materia", ma come un presupposto per il corretto esercizio delle funzioni politi-

⁵⁶ In applicazione dei criteri indicati dall'art. 1-*bis*, d.l. 63/2012, introdotto dalla legge di conversione n. 103/2012, il d.P.R. 138/2014 ha dettato nuove regole al riguardo, stabilendo tra l'altro la misura massima del contributo per ogni periodico, nonché la suddivisione dello stanziamento complessivo disponibile fra le pubblicazioni edite all'estero (70%) e quelle in Italia, pur se diffuse all'estero (30%). In precedenza, l'art. 1, c. 294, lett. *f*), l. 147/2013, aveva disposto l'integrazione dello stanziamento previsto per tali pubblicazioni (pari a 2 milioni di euro annui) con un ulteriore milione di euro per il 2014.

⁵⁷ Riguardo a quest'ultima, è stato chiarito che, per testate in formato digitale, si intendono quelle migrate a un sistema digitale di gestione di contenuti unico, dotate di un sistema di gestione di spazi pubblicitari digitali, di un sistema che consenta l'inserimento di commenti da parte del pubblico (con facoltà di prevedere registrazione e moderazione), nonché di un sistema di distribuzione di contenuti attraverso dispositivi mobili (art. 3, c. 4, d.l. 63/2012). Tali testate, per accedere ai contributi pubblici, devono essere accessibili *on line*, anche a titolo non oneroso, in formato non inferiore a quattro pagine per numero, e devono essere editate esclusivamente in formato digitale e accessibile *on line* per almeno 240 uscite per i quotidiani, 45 per i settimanali e plurisettemanali, 18 per i quindicinali e 9 per i mensili (art. 3, c. 1). Quanto alla liquidazione del beneficio, la norma prevede che, fermi restando i tetti massimi previsti, il contributo per la pubblicazione esclusivamente in formato digitale sia composto da una quota pari, per i primi due anni, al 70% dei costi sostenuti e da una quota calcolata sulla base di 0,10 euro per ogni copia digitale, ove venduta in abbonamento (art. 3, c. 3).

⁵⁸ V. le tabelle relative agli anni dal 2003 in poi, pubblicate sul sito *internet* del Dipartimento per l'informazione e l'editoria (www.informazioneeditoria.gov.it, sub "Contributi al sistema editoriale" e "Contributi erogati"), dalle quali risulta che per il 2013 – oggetto del giudizio di legittimità costituzionale conclusosi con la sent. 206/2019, cit. – tali finanziamenti sono stati assegnati, in misura pari al 56,75% di quanto richiesto, a 72 testate, tra cui *Avvenire* (euro 3.400.075,41), *Italia Oggi* (euro 3.048.343,47), *L'Unità* (euro 2.664.633,13), *Il Manifesto* (euro 1.956.090,97), *La Padania* (euro 1.358.494,01), *Conquista del Lavoro* (euro 1.314.267,10), *Il Foglio* (euro 1.201.463,75), *Il Cittadino* (euro 1.107.864,19), *Europa* (euro 717.301,81), nonché *Il Quotidiano di Sicilia* (euro 734.461,24), promotore del giudizio a quo. Tra le imprese editrici di periodici che risultano esercitate da cooperative, fondazioni o enti morali, ci sono 143 testate: quelle che hanno ricevuto i contributi più consistenti sono *Famiglia Cristiana* (euro 88.389,60), *Quaderni di Milano* (euro 88.389,60), *Il Tiraccio* (euro 88.389,60), *Tribuna Economica* (euro 88.389,60), *Il Giornalino* (euro 85.060,15), *Il Biellese* (euro 76.851,58), *Rbo Settegiorni* (euro 75.420,69), *L'Eco del Chisone* (euro 70.898,76).

⁵⁹ Tra le quali è stato previsto anche uno stanziamento straordinario: infatti, l'art. 1, c. 261, della legge di stabilità per il 2014 (l. 147/2013) ha introdotto un «Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria», dell'ammontare di 120 milioni di euro: 50 milioni per il 2014, 40 milioni per il 2015 e 30 milioni per il 2016, per «incentivare gli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e digitale, all'ingresso di giovani professionisti qualificati nel campo dei nuovi media» e «sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali». Tali somme, peraltro, sono state successivamente decurtate per coprire gli oneri derivanti dal rifinanziamento dell'accesso alla pensione di vecchiaia anticipata per i giornalisti, ai sensi dell'art. 1-*bis*, d.l. 90/2014, convertito, con modificazioni, nella l. 114/2014: così, per il 2014 la dotazione disponibile del Fondo si è ridotta a poco meno di 21 milioni di euro.

che (in senso lato) da parte dei soggetti che ne sono istituzionalmente investiti: da ciò consegue che a curare l'interesse allo sviluppo di un sistema informativo diffuso e pluralistico sono chiamati tutti i soggetti titolari di funzioni politiche, incluse le Regioni⁶⁰. Questa responsabilità trova ora esplicito riconoscimento nell'art. 117, c. 3, Cost, come riformato nel 2001, che ricomprende tra le materie di competenza concorrente l'«ordinamento della comunicazione», pur se restano sfuggenti gli esatti confini di tale competenza, risultata di fatto poco esercitata – ed esercitabile – da parte delle Regioni al di fuori dell'ambito del sostegno economico o della disciplina della comunicazione istituzionale e dei Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.)⁶¹.

⁶⁰ Svariate Regioni hanno, quindi, approvato leggi che – ispirandosi ai principi sanciti nei propri statuti a favore di un sistema informativo pluralistico e teso ad assicurare una partecipazione consapevole dei cittadini alle scelte regionali – hanno previsto varie forme di sostegno economico (nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti pubblici c.d. “*de minimis*”) per le imprese editoriali che operano nell'ambito del proprio territorio e che forniscono notizie sui problemi della comunità regionale e sull'attività svolta dagli organi della Regione: ad esempio, la Campania ha adottato dapprima la l.r. 30/1990 (“Iniziativa di promozione culturale nell'ambito dell'editoria campana”), quindi la l.r. 13/2013 (“Promozione e sostegno dell'editoria libraria regionale e dell'informazione”) e infine la l.r. 1/2018 (“Norme in materia di informazione e comunicazione”); il Lazio dapprima la l.r. 36/1998 (“Interventi della Regione per il pluralismo culturale dell'informazione e per il sostegno all'editoria e alla distribuzione locale, ai punti vendita della stampa quotidiana e periodica”), quindi la l.r. 16/2008 (“Iniziativa ed interventi regionali in favore della promozione del libro, della lettura e delle piccole e medie imprese editoriali del Lazio”), infine la l.r. 13/2016 (“Disposizioni di riordino in materia di informazione e comunicazione”); il Piemonte dapprima la l.r. 52/1990 (“Interventi per l'informazione locale”) e poi la l.r. 18 del 2008 (“Interventi a sostegno dell'editoria piemontese e dell'informazione locale”); la Sicilia dapprima la l.r. 16/2007 (“Interventi in favore del cinema e dell'audiovisivo”) e poi la l.r. 24/2013 (“Norme per la promozione ed il sostegno delle imprese dell'informazione locale”); la Toscana dapprima la l.r. 22/2002 (“Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del comitato regionale per le comunicazioni”) e poi la l.r. 34/2013 (“Disciplina del sostegno regionale alle imprese di informazione”); il Veneto dapprima la l.r. 49/1987 (“Interventi regionali ai sensi della legge 5 agosto 1981, n. 416 concernente la disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria”) e poi la l.r. 12/2015 (“Norme in materia di sostegno al sistema radiotelevisivo ed editoriale locale e per la equa retribuzione della professione giornalistica”). Dal panorama spicca l'assenza della Lombardia, dovuta probabilmente alla complessità ed alla numerosità dei *mass media* presenti nel suo territorio: in essa – come pure nelle altre Regioni ancora prive di simili normative – sono state comunque presentate diverse proposte di legge, da consiglieri di maggioranza e di opposizione e sono stati disciplinati i rispettivi Comitati regionali per le comunicazioni.

Riguardo alla tipologia degli aiuti previsti a livello regionale, rappresenta un valido esempio la legislazione piemontese, che prevede l'erogazione, a favore di imprese editrici di periodici con sede legale ed attività produttiva nella Regione, di contributi in conto corrente per l'acquisto della carta, contributi in conto interessi per consentire l'accesso a mutui bancari a tasso agevolato a sostegno di investimenti per la ristrutturazione aziendale e l'ammodernamento tecnologico anche finalizzato alla fruizione della stampa periodica locale da parte dei soggetti disabili sensoriali; contributi per l'abbonamento ad un massimo di due agenzie di stampa ad informazione regionale; riduzione dell'aliquota IRAP; nonché l'ulteriore erogazione di contributi finanziari, fino al 20% del costo complessivo di produzione.

⁶¹ In proposito v., *ex plurimis*, P. Caretti, *Il ruolo delle Regioni nell'ordinamento della comunicazione*, in Id., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, 127 ss.; E. Lamarque, *Ordinamento della comunicazione*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, II, Milano, 2006, 50 ss.; 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 ss.

5. L'incoerenza della normativa vigente, riconosciuta ma non corretta dalla sentenza n. 206 del 2019

Oltre a ridurre i fondi stanziati per il sostegno all'editoria, il legislatore degli anni due-mila ha affidato al Governo la determinazione dell'entità dei contributi, e non più soltanto la verifica dei requisiti per accedervi e la distribuzione degli stessi.

Infatti, come ha evidenziato anche la Corte costituzionale, «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» (sent. 206/2019, § 11.2 *cons. dir.*)⁶².

Se «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», si pongono fondati dubbi riguardo 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» (§10 *cons. dir.*).

Infatti, mentre l'art. 3, c. 3, della l. 250/1990, come già ricordato, 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 ammontare per ogni copia stampata, fino ad un determinato numero di copie, indipendentemente dal numero delle testate, l'art. 44, d.l. 112/2008 – ribadito dall'art. 2, c. 1, d.l. 63/2012 – ha sancito che la loro corresponsione debba sempre tenere «conto delle somme complessivamente stanziare nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria, che costituiscono limite massimo di spesa», disponendo altresì che le erogazioni siano da destinarsi prioritariamente ai contributi diretti e, per le residue disponibilità, alle altre tipologie di agevolazioni.

Così, come già evidenziato, «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» (§ 12 *cons. dir.*).

Tale conclusione non ha condotto, tuttavia, ad una dichiarazione di illegittimità delle

⁶² Infatti, alla luce della nuova struttura contabile del bilancio dello Stato e ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 303/1999, «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» (sent. 206/2019, cit., §11.2 *cons. dir.*).

norme che autorizzano a negare i contributi pubblici, né ad una loro interpretazione costituzionalmente corretta. Infatti, di fronte alle questioni relative all'art. 44, c. 1, d.l. 112/2008 (convertito, con modificazioni, nella l. 133/2008), all'art. 2, c. 62, l. 191/2009 (legge finanziaria 2010) ed all'art. 2, c. 1, d.l. 63/2012 (convertito, con modificazioni, nella l. 103/2012), sollevate dal Tribunale ordinario di Catania in relazione agli artt. 3 (sotto il profilo del principio di ragionevolezza), 21 e 97 Cost., la Consulta ha concluso che «devono essere dichiarate inammissibili», in quanto l'«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» (§§ 12.1 e 12.2 *cons. dir.*).

La pronuncia sembra in linea con il consolidato rispetto, nella giurisprudenza costituzionale, della discrezionalità del legislatore.

Certo, nel caso di specie, non sarebbe «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» (§ 12.1 *cons. dir.*). Inoltre, ad avviso della Corte, «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. 63 del 2012. Si tratta, infatti, di un limite massimo e non certo minimo, come pretende[va] il rimettente per superare il problema del vuoto legislativo conseguente all'eventuale accoglimento della questione» (§ 12.1 *cons. dir.*).

Probabilmente, nel pervenire alla sua decisione, il Giudice della Legge è stata rassicurata dal fatto che, nel frattempo, il legislatore è finalmente intervenuto in materia⁶³: infatti, «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), 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» (§ 12 *cons. dir.*).

Tuttavia, per alcuni anni le erogazioni pubbliche a favore dell'editoria sono rimaste prive – per ammissione dello stesso giudice delle leggi – di coerenza, e quindi di ragionevolezza intrinseca.

Pertanto, suscita perplessità l'assenza di un monito al legislatore, affinché rimuova l'incoerenza interna al sistema anche in riferimento a tali anni, ed appare sbrigativo il rifiuto della Corte di ritenere applicabile al caso l'art. 2, c. 2, del d.l. 63/2012, in quanto stabilisce limiti massimi e non minimi di contribuzione pubblica.

Infatti, l'assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata vale per la definizione puntuale della misura delle singole voci su cui va calcolato il contributo pubblico⁶⁴ ma

⁶³ Al dichiarato scopo di garantire «la *coerenza*, la *trasparenza* e l'*efficacia* del sostegno pubblico all'editoria per la piena attuazione dei principi di cui all'articolo 21 della Costituzione in materia di diritti, libertà, indipendenza e pluralismo dell'informazione» (art. 1, c. 1, d.lgs. 70/2017) [corsivi aggiunti].

⁶⁴ Limitandosi la legge a stabilire il limite massimo di ciascuna voce: fino a 120.000 euro annui per giornalista ed a 50.000 per poligrafico assunti dall'impresa editoriale, nonché fino a 0,25 euro per copia venduta dei quotidiani nazionali, a 0,20 dei quotidiani locali, a 0,40 dei periodici.

non sembra valere per l'imposizione di un tetto complessivo di spesa⁶⁵, ove si ritenga che tale tetto – pur coerente con l'esigenza di garantire l'equilibrio del bilancio pubblico – incida negativamente sull'osservanza del già ricordato «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 →» (§ 5.2 *cons. dir.*) e che è tale da «giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto» (§ 6 *cons. dir.*).

In quest'ottica, il *tertium comparationis* evocato dal giudice a quo – costituito dal trasporto e dall'assistenza scolastici dei disabili – potrebbe risultare meno “im-pertinente” e incomparabile di quanto possa sembrare in generale e di quanto sia sembrato, in particolare, alla Consulta, secondo la quale «il servizio di trasporto scolastico e di assistenza rientr[a] nel nucleo indefettibile di garanzie» del diritto all'istruzione dei disabili perché «costituisce una componente essenziale per assicurarne l'effettività» (§ 7.2 *cons. dir.*)⁶⁶. Tenendo conto che «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sent. 275/2016, §11 *cons. dir.*), ci si può chiedere, infatti, se e in che misura i contributi pubblici rappresentino una componente essenziale delle risorse necessarie alle imprese editoriali più deboli per rimanere sul mercato e assicurare così l'effettività del pluralismo (esterno) dell'informazione.

È vero che nella normativa successiva al 2008 «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,

⁶⁵ Sancito dalle seguenti norme: «I contributi di cui al presente decreto spettano nei limiti delle risorse stanziare sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, salvo quanto disposto dal comma 4 del presente articolo. In caso di insufficienza delle risorse stanziare, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale» (art. 2, c. 1, d.l. 63/2012). Inoltre, «il contributo ... non può comunque superare quello riferito all'anno 2010» (art. 2, c. 2, d.l. 63/2012).

⁶⁶ Nella sent. 275/2016 richiamata dal giudice *a quo* – con cui è stato dichiarato incostituzionale il limite fissato dal legislatore regionale abruzzese agli stanziamenti necessari ad assicurare l'effettività del diritto allora in questione – è stato precisato che non può dirsi che tutti i «diritt[i], anche quelli incomprimibili della fattispecie in esame, debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili. Innanzitutto, la sostenibilità non può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziare attraverso complessivi riferimenti numerici. Se ciò può essere consentito in relazione a spese correnti di natura facoltativa, diverso è il caso di servizi che influiscono direttamente sulla condizione giuridica di soggetti particolarmente deboli, come i disabili. «In secondo luogo, è proprio la legge di cui fa parte la norma impugnata a conformare in concreto le situazioni soggettive oggetto di assistenza (senza poi farne conseguire il necessario finanziamento ...)» (§ 7 *cons. dir.*).

Inoltre, «sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili» e, più in generale, dei soggetti più deboli, «detto potere discrezionale trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati. Dunque il livello delle prestazioni dovute, mentre appare salvaguardato dalla legge regionale nel suo complesso ed in particolare nella parte che prevede una pianificazione del fabbisogno degli interventi, nonché un preciso rendiconto degli oneri sostenuti, risulta poi vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento (da parte regionale) degli interventi alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente» (§ 10 *cons. dir.*).

né su di un loro determinato ammontare» (sent. 206/2019, § 9.1 *cons. dir.*), ma è altrettanto vero che le sovvenzioni pubbliche per tali imprese sono state disposte ed erogate ininterrottamente dal dopoguerra (per quanto riguarda l'integrazione del costo della carta) o dagli anni '70-'80 del Novecento (per ciò che concerne le altre tipologie) e, contando su di esse, le imprese più deboli hanno basato la propria attività editoriale, funzionale alla realizzazione del pluralismo informativo.

D'altra parte, il giudice delle leggi richiede ormai alla normativa ordinaria anche una ragionevolezza intrinseca, che prescinde dal confronto con il *tertium comparationis* e «comporta via via considerazioni di adeguatezza, pertinenza, proporzionalità, coerenza» (senza per questo incidere sul merito)⁶⁷. E, nel caso di specie, la Corte ha riscontrato che «il sistema è dunque affetto da una incoerenza interna, dovuta a scelte normative che prima creano aspettative e poi autorizzano a negarle» (§ 12 *cons. dir.*).

Considerato, poi, che il d.l. 63/2012 fissava comunque un limite di contribuzione a favore della singola testata⁶⁸ e che, con effetto dal 2019, la disciplina delle sovvenzioni è stata riformulata in modo organico e, sperabilmente, coerente⁶⁹, l'eliminazione del tetto di spesa per l'anno 2013 poteva produrre effetti circoscritti sulla finanza pubblica, anche se forse poteva costituire un precedente per (alcuni de)gli anni successivi⁷⁰ e se, in concreto, l'applicazione di quel limite non sembra aver prodotto effetti dirompenti sulle imprese destinatarie dei benefici⁷¹.

Si può dunque osservare che il caso de quo rientra fra quelli in cui – come è stato brillantemente notato – «la Corte usa ... con discrezionalità, si spera ragionevole, lo strumento del rinvio alla discrezionalità del legislatore»⁷², alla luce della propria percezione della rilevanza delle erogazioni pubbliche per l'effettiva garanzia del diritto o

⁶⁷ Come rilevato dallo stesso Presidente della Corte, Franco Bile, nella sua relazione annuale del 2007, cit. da A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, 145 ss., testo a cui si rinvia anche per una più approfondita illustrazione dell'esigenza di ragionevolezza intrinseca della normativa.

⁶⁸ Pari «a 2.500.000 euro per i quotidiani nazionali, a 1.500.000 euro per i quotidiani locali e per le imprese editrici di giornali quotidiani di cui all'articolo 3, comma 2-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 250, ed a 300.000 euro per i periodici» (per la quota calcolata sui costi dei dipendenti) (art. 2, c. 2, lett. a), penultimo periodo) ed a «3.500.000 euro per i quotidiani e a 200.000 euro per i periodici» (per la quota calcolata sulle singole copie vendute) (art. 2, c. 2, lett. b), penultimo periodo).

⁶⁹ Dal d.lgs. 15 maggio 2017, n. 70, in attuazione della delega di cui all'art. 2, c. 1, della l. 26 ottobre 2016, n. 198, che pure ha riconfermato che i «“contributi all'editoria” spettano nei limiti delle risorse a ciò destinate, per ciascuna tipologia di contributi all'editoria, dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale viene ripartita, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, la quota del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione spettante alla Presidenza del Consiglio dei ministri» (art. 1, c. 2).

⁷⁰ In particolare per il 2014 e il 2015. Infatti, dal 2016 non è più disposto che «il contributo ... non può comunque superare quello riferito all'anno 2010» ma è stabilito che «il contributo ... non può comunque superare il 50 per cento dell'ammontare complessivo dei proventi dell'impresa editrice, riferiti alla testata per cui è chiesto il contributo, al netto del contributo medesimo» (art. 3, c. 1, l. 198/2016), anche se continua a spettare nei limiti delle risorse stanziato.

⁷¹ Infatti, negli anni successivi al 2013 l'importo complessivamente liquidato ad ogni impresa avente titolo è cresciuto: dal 56,75% di quanto richiesto si è passati al 65,40% (nel 2014), al 77,20% (nel 2015), e così via. Ad esempio, *Il Quotidiano di Sicilia*, promotore del giudizio a quo, ha ricevuto nel 2013 euro 734.461,24, nel 2014 euro 828.362,26, nel 2015 euro 794.785,70, nel 2016 euro 1.053.287,03, salvo poi ricevere nel 2017 soltanto la rata di anticipo, pari ad euro 442.907,20.

⁷² A. Ruggeri, A. Spadaro, *op. cit.*, 124.

dell'interesse di volta in volta costituzionalmente protetto.

Infatti, 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» (sent. 260/1990, § 3 *cons. dir.*) e conferisce all'eventuale carenza – o anche solo alla «carente illustrazione» – di tali esigenze «il rilievo di un indice sintomatico dell'irragionevolezza del bilanciamento di volta in volta attuato» (sent. 70/2015, § 10 *cons. dir.*). 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.

Nel sindacato demandato a questa Corte rivestono rilievo cruciale l'arco temporale delle misure restrittive, l'incidenza sul nucleo essenziale dei diritti coinvolti, la portata generale degli interventi, la pluralità di variabili e la complessità delle implicazioni, che possono anche precludere una stima ponderata e credibile dei risparmi» (sent. 124/2017, § 8.4 *cons. dir.*; sent. 20/2018, § 3.1 *cons. dir.*).

6. Considerazioni conclusive: la limitata incidenza delle provvidenze erogate in un contesto editoriale in profonda trasformazione

In conclusione, può dirsi che l'intervento pubblico nel settore editoriale, almeno dalla fine degli anni '80 ad oggi, ha seguito – pur se in modo non sempre lineare e coerente⁷³ – una logica di progressiva limitazione dell'ausilio diretto, di natura sostanzialmente assistenziale, a favore di un intervento indiretto, mirato ad agevolare il processo di modernizzazione tecnologica e produttiva in atto nel settore editoriale⁷⁴.

Tuttavia, soltanto negli ultimi anni i contributi diretti, ancora concessi alle imprese (considerate) più deboli e meritevoli, sono stati razionalizzati e collegati a parametri oggettivi⁷⁵, quali, dapprima, un numero minimo di dipendenti e una percentuale minima di vendita delle pubblicazioni e, oggi, i costi sostenuti e le copie cartacee o digitali vendute.

Senonché, la loro configurazione in ogni caso come interessi legittimi alla corresponsione delle provvidenze (ora erogate nei limiti degli stanziamenti previsti) e la riduzione della loro entità sono stati decisi non in un'ottica di riordino della disciplina in materia

⁷³ La stessa Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in un'indagine del 2007 – antecedente quindi agli interventi normativi succedutisi dal 2008 in avanti, di cui si è trattato *supra* –, ha rilevato che «non è agevole individuarvi un disegno organico orientato alla tutela del pluralismo» (cfr. G. Mastellarini, *L'editoria italiana nell'indagine dell'Autorità per la concorrenza*, in *Probl. inform.*, 2007, 397).

⁷⁴ Nello stesso senso cfr. A.M. Muolo, *op. cit.*, 1019 e P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., 73.

⁷⁵ Ad opera dapprima del d.l. 63/2012, quindi dell'art. 3, c. 1, l. 198/2016 e infine, in modo più organico, del d.lgs. 15 maggio 2017, n. 70, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 2, c. 1, della predetta l. 198/2016, che, fra l'altro, ha previsto che i contributi diretti possano essere richiesti per una sola delle testate editate dall'impresa (salvo che per le imprese e gli enti che pubblicano periodici per non vedenti e ipovedenti).

– come pure era previsto che si facesse⁷⁶ – ma al fine di limitare l’impegno finanziario statale. A tutto ciò, comunque, ha corrisposto un incremento dei contributi indiretti, per lo meno riguardo alla loro tipologia ed ai costi sovvenzionati.

In definitiva, la politica di sostegno pubblico all’editoria, superata la fase di intervento massiccio degli anni ’80, ha cercato di perseguire due esigenze contrapposte: da un lato, far sopravvivere un certo pluralismo in un settore sempre più in crisi – utilizzando a tal fine, peraltro, strumenti in larga parte tradizionali e spesso inadeguati – e, dall’altro, contenere le spese dello Stato⁷⁷.

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

Infatti, la Commissione europea – dopo che in un primo momento aveva ritenuto legittime le provvidenze concesse alla stampa, in considerazione del fatto che in questo settore non era presente una concorrenza tra produttori di differenti Stati membri⁷⁸ – in seguito, in assenza di una espressa esenzione dal divieto generale di cui all’art. 87, par. 1, TCE (ora art. 107, par. 1, TFUE), ha ritenuto che anche il settore editoriale sia soggetto a tale divieto, valutando poi, di volta in volta, l’eventuale applicabilità della deroga relativa agli aiuti di Stato «destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse» (art. 87 – ora 107 – par. 3, lett. c). Così, in una serie di decisioni adottate tra il 2004 e il 2006, relative a sovvenzioni concesse rispettivamente dall’Italia, dal Belgio e dalla Slovacchia, la Commissione, dopo aver ricordato che la deroga in parola deve essere letta in termini restrittivi⁷⁹, ne ha operato una interpretazione orientata, giustificandone l’applicazione ai casi di specie in quanto gli aiuti avevano la finalità di «agevolare lo sviluppo di ... attività» editoriali ed erano finalizzati alla tutela del pluralismo, così come riconosciuto dall’art. 11, par. 2, della Carta di Nizza⁸⁰.

⁷⁶ Una tale previsione era stata sancita, dapprima, dall’art. 2, c. 117, d.l. 262/2006, convertito, con modificazioni, nella l. 286/2006 (collegato alla legge finanziaria 2007) – mentre l’art. 1, c. 1245, della medesima legge finanziaria per il 2007 aveva incaricato il Governo di elaborare una proposta di riforma complessiva della disciplina del settore editoriale –, poi dal già citato art. 44, d.l. 112/2008, convertito, con modificazioni, nella l. 133/2008, infine dall’art. 29, c. 3, d.l. 201/2011, convertito, con modificazioni, nella l. 214/2011 (che aveva anche fissato il termine del 1° gennaio 2012 per il riordino della materia). Tuttavia, soltanto con il d.lgs. 70/2017 si è proceduto a tale riordino. In merito v. *supra* il par. 4.

⁷⁷ Cfr. S. Troilo, *op. cit.*, 599.

⁷⁸ V. il VI *Rapporto sulla politica di concorrenza* della Commissione europea (1976), § 239.

⁷⁹ Con particolare riferimento alla decisione 2006/320/CE del 30 giugno 2006 (in *G.U.U.E.* n. L118 del 3 maggio 2006), relativa alle provvidenze concesse dalla Repubblica italiana, l’autorità comunitaria ha sostenuto che «le esigenze educative e democratiche di uno Stato membro», tra cui rientra la tutela del pluralismo dei *mass media*, «sono da considerarsi distinte dalla promozione della cultura» (§ 54). Pertanto, non ha accolto la richiesta dell’Italia (né quelle analoghe di Belgio e Slovacchia) di dichiarare che il divieto di aiuti di Stato, nel caso specifico, doveva considerarsi derogato ai sensi della previsione del par. 3, lett. d), dell’art. 87 TCE (ora dell’art. 107 TFUE), che ammette gli ausili «destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all’interesse comune».

⁸⁰ Cfr. L.F. Pace, *Unione europea e pluralismo nei «media», con particolare riferimento alla stampa*, in *Mezzi di comunicazione e riservatezza*, cit., 366. Nella sopra citata decisione relativa alle provvidenze concesse dall’Italia «la Commissione riconosce che ai fini della valutazione della tipologia di misure in esame non esistono discipline od orientamenti applicabili. Pertanto non sembra che ai regimi notificati, quali attualmente descritti, possa essere applicata alcuna clausola di compatibilità a prescindere

La situazione italiana, comunque, non è, in sé, anomala rispetto agli altri Paesi occidentali, dove sono frequenti le forme di sostegno alle imprese editoriali: così, ad esempio, in Francia, Paesi Bassi, Svezia, Portogallo sono previsti aiuti diretti ed indiretti, in Gran Bretagna e in Irlanda soltanto indiretti, mentre in Germania e in Spagna i contributi sono corrisposti al livello dei *Länder* o delle Comunità Autonome. In particolare, la Francia – che rappresenta lo Stato che spende di più per finanziare i propri *media* – eroga ausili diretti, che comprendono agevolazioni nelle tariffe di trasporto ferroviario dei quotidiani, forme di sostegno alla modernizzazione della rete di vendita, fondi specifici per favorire la diffusione mondiale della stampa francese, oltre ad aiuti indiretti, tramite tariffe postali e un'aliquota dell'IVA agevolate⁸¹.

Se si confrontano, poi, i dati ufficiali sul finanziamento pubblico all'editoria, risulta che il nostro Paese, rispetto a Francia, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti, era penultimo come stanziamento pubblico complessivo a sostegno della stampa (nonché della televisione pubblica), e ultimo come spesa *pro capite*⁸².

Tuttavia, non trova riscontro nell'esperienza di altri ordinamenti occidentali la delimitazione di un ambito protetto – quello in cui hanno trovato applicazione, a partire dal 1990, i contributi diretti dello Stato) – nel quale sono ricomprese soltanto alcune iniziative editoriali, oltretutto non sempre annoverabili tra le più deboli o le più meritevoli: esso, infatti, mal si concilia con le esigenze del pluralismo informativo, al cui interno si dovrebbero evitare scelte di merito operate *a priori*⁸³.

Tanto è vero che la legge di bilancio per il 2019 (l. 145/2018) ha previsto la progressiva riduzione, fino all'abolizione, dei (soli) contributi diretti a favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici (nonché l'abolizione dei contributi diretti alle imprese radiofoniche private che svolgano attività di informazione di interesse generale)⁸⁴.

dall'applicazione generica, sempre possibile, dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE secondo cui possono considerarsi compatibili con il mercato comune “gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse”... Del resto, l'obiettivo dichiarato dell'aiuto è la preservazione del pluralismo dell'informazione, che è un obiettivo sancito dall'articolo 11, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» (§§58 e 62).

⁸¹ V. *Contributi all'editoria di partito nei principali paesi europei*, Appunto 3/2013, Camera dei deputati, XVII Legislatura, Biblioteca - legislazione straniera, in www.camera.it.

⁸² Come risulta dalla ricerca *Ten Years that Shook the Media*, a cura di R. Kleis Nielsen, del *Reuters Institute for the Study of Journalism* dell'Università di Oxford, 2012, sui sistemi di finanziamento pubblico all'editoria in sei Paesi: Francia (che spendeva 1,2 miliardi di euro all'anno), Germania (dove gli aiuti superavano i 560 milioni di euro annui), Gran Bretagna (dove ammontavano a 594 milioni di sterline all'anno), Italia, Stati Uniti (nei quali i *media* ricevevano ogni anno 2,3 miliardi di dollari tra aiuti federali e statali), nonché Finlandia (la quale risultava lo Stato con la maggiore spesa *pro capite*: 130 euro contro i 43 euro dell'Italia). Poiché dal 2012 ad oggi le risorse pubbliche destinate all'editoria italiana si sono ulteriormente ridotte, i dati sopra riportati, anche al netto di una contrazione degli aiuti erogati negli altri Paesi, risultano tuttora significativi.

⁸³ Cfr. P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., 98.

⁸⁴ Infatti, l'art. 1, c. 810, lett. b) e c) l. 145 ha previsto la progressiva riduzione, fino alla totale abolizione dal 1° gennaio 2022, dei contributi concessi, ai sensi del d.lgs. 70/2017, alle seguenti categorie di imprese editrici di quotidiani e periodici: cooperative giornalistiche che pubblicano quotidiani e periodici; imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale sia detenuto in misura maggioritaria da cooperative, fondazioni o enti morali non aventi fini di lucro; enti senza fini di lucro, ovvero imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale sia da essi interamente detenuto.

In compenso, la medesima legge ha previsto forme di sostegno, a valere sul Fondo per il pluralismo

Ma il problema maggiore – prescindendo dagli abusi, pure presenti⁸⁵ – è probabilmente la dubbia incidenza degli interventi disposti in Italia, in un contesto in profondo e rapido mutamento⁸⁶.

Ad esempio, un'indagine dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 2007 ha sottolineato come le agevolazioni postali non abbiano «costituito una misura efficace per sviluppare gli abbonamenti» ai giornali e come siano servite, in realtà, a «favorire Poste Italiane, unico soggetto presso cui è possibile ottenere i benefici, ostacolando lo sviluppo di una piena concorrenza» nell'ambito della distribuzione dei quotidiani e dei periodici⁸⁷. Inoltre, la quota maggiore di tali agevolazioni è andata alla stampa con più elevata tiratura, di proprietà di grandi gruppi editoriali, sui quali il sostegno pubblico non incide in modo significativo⁸⁸.

Per altro verso, i fondi per le pubblicazioni italiane all'estero sono stati a lungo erogati sulla base di regole sommarie e con scarsa trasparenza⁸⁹.

Così, anche se il declino della carta stampata caratterizza tutto il mondo occidentale, in Italia l'editoria tradizionale si dibatte in una crisi decisamente più acuta e sempre più profonda, avendo registrato un incisivo calo sia del fatturato che delle copie vendute e degli investimenti pubblicitari. A fronte di ciò, si registra invero una crescita del volume di vendite dell'editoria *on line*, che, però, incide in misura ancora oggettivamente ridotta sui ricavi delle imprese editoriali⁹⁰.

e l'innovazione dell'informazione – al quale continua ad affluire parte delle eventuali maggiori entrate versate a titolo di canone RAI – di progetti finalizzati, tra l'altro, a diffondere la cultura della libera informazione plurale e dell'innovazione digitale e sociale, nonché a sostenere il settore della distribuzione editoriale. Essa ha poi precisato che gli incentivi agli investimenti pubblicitari su quotidiani e periodici, nonché sulle emittenti televisive e radiofoniche locali, sono concessi entro i limiti consentiti dalle specifiche disposizioni dell'Unione europea in materia di aiuti c.d. *de minimis*. Tale intervento è stato in seguito reso strutturale con il d.l. 59/2019, convertito in l. 81/2019.

⁸⁵ Infatti, dall'incrocio tra i dati relativi ai contributi erogati ed ai contributi annullati, ad esempio, nel periodo 2006-2011, emerge che i fenomeni patologici hanno interessato circa il 10% delle risorse erogate (v. il sito *internet* del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, cit., *sub* “Approfondimenti” e “Le attività di controllo” e “Controlli effettuati”).

⁸⁶ Su tale profondo mutamento v., per tutti, G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *questa Rivista*, 1, 2018, 20 ss.

⁸⁷ Cfr. G. Colarusso, *Soldi pubblici*, in www.lettera43.it.

⁸⁸ Nel 2006 tre gruppi editoriali hanno assorbito quasi un terzo delle agevolazioni complessive, mentre altre 19 imprese hanno ottenuto un ulteriore 25% dei contributi a disposizione. Invece, i piccoli e medi editori e le organizzazioni *non profit* (che pubblicano gran parte delle testate beneficiarie, pari a ben 7.124 nel 2006) hanno ricevuto somme nell'ordine dei 16mila euro (cfr. G. Mastellarini, *op. cit.*, 398).

⁸⁹ Solo ad opera dell'art. 1-*bis*, d.l. 63/2012, introdotto dalla legge di conversione n. 103/2012, si è stabilito che la misura dei contributi per tali pubblicazioni «è determinata tenendo conto della loro diffusione presso le comunità italiane all'estero, del loro apporto alla diffusione della lingua e della cultura italiane, del loro contributo alla promozione del sistema Italia all'estero, della loro consistenza informativa ... tenendo conto del numero di uscite annue, del numero di pagine pubblicate, del numero di copie vendute anche in formato digitale, e riservando una apposita quota parte dell'importo complessivo ... alle testate che esprimono specifiche appartenenze politiche, culturali e religiose», rinviandosi ad un successivo regolamento (rappresentato dal d.P.R. 138/2014) la definizione degli specifici criteri e modalità per la concessione dei contributi. In precedenza, però, più copie si stampavano, più contributi si incassavano.

⁹⁰ V. i dati complessivi (in percentuale) riportati in [Senato della Repubblica, Servizio Studi, Ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici – Schede di lettura](#), aprile 2017, spec. 3.

Non sembra, dunque, che il sistema di provvidenze all'editoria realizzato in Italia sia stato in grado di garantire efficacemente il pluralismo esterno dell'informazione, anche se ha comunque favorito la permanenza sul mercato almeno di alcune delle imprese più deboli.

In questo quadro, dunque, neppure la Corte costituzionale, con la sentenza n. 206/2019, poteva incidere – in un senso o nell'altro – in modo realmente significativo.