

LIBER AMICORUM PER PASQUALE COSTANZO
Diritto costituzionale in trasformazione

IV
I DIRITTI FONDAMENTALI NEL PRISMA
DEL COSTITUZIONALISTA

2020





Liber Amicorum per Pasquale Costanzo

Diritto costituzionale in trasformazione

IV

I diritti fondamentali nel prisma del costituzionalista



COLLANA DI STUDI DI CONSULTA ONLINE

6



Liber Amicorum per Pasquale Costanzo

Vol. IV – I diritti fondamentali nel prisma del costituzionalista

Collana di studi di Consulta OnLine (E256917), 6

ISBN 978-88-945618-4-5



2020 by Consulta OnLine Associazione giuridica scientifico-culturale C.F. 90078670107

info@giurcost.it



Comitato scientifico

Paolo Caretti (Emerito Univ. di Firenze)

Riccardo Guastini (Emerito Univ. di Genova)

Annamaria Poggi (Univ. di Torino)

Roberto Romboli (Univ. di Pisa)

Antonio Ruggeri (Emerito Univ. di Messina)

Carmela Salazar (Univ. di Reggio Calabria)

Federico Sorrentino (Emerito Univ. di Roma "La Sapienza")

Comitato promotore

Allieve e Allievi dei Dottorati di ricerca

di cui il prof. Pasquale Costanzo è stato Coordinatore

nelle Università di Camerino e di Genova







Indice Volume IV
I diritti fondamentali nel prisma del costituzionalista

<i>Premessa</i>	V
CRISTINA GRISOLIA, <i>Ragionando sui diritti fondamentali</i>	1
RAFFAELE MANFRELOTTI, <i>Le radici romanistiche della tutela costituzionale degli interessi legittimi</i>	11
MICHELE DELLA MORTE, <i>Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al Pilastro di Göteborg</i>	19
RAFFAELE BIFULCO, <i>Sovrappopolazione, qualità della democrazia e sviluppo sostenibile</i>	39
CATERINA DRIGO, <i>Lotta alla povertà e all'esclusione sociale: una questione di dignità? Il panorama europeo</i>	57
STELIO MANGIAMELI, <i>Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere attuabile la transizione ambientale dell'economia italiana</i>	83
PAOLA BILANCIA, <i>Dignità umana e fine vita in Europa</i>	97
ROBERTO ROMBOLI, <i>Le unioni omoaffettive tra legislatori e giudici</i>	115
ANNA PIROZZOLI, <i>La libertà di coscienza e le neuroscienze cognitive</i>	137
ANNA CIAMMARICONI, <i>La legislazione farmaceutica nell'ordinamento statunitense: un'analisi in prospettiva diacronica</i>	145
GIOVANNI CORDINI, <i>Brevi considerazioni in tema di sicurezza alimentare e garanzie per i consumatori</i>	169
SILVIO TROILO, <i>I contributi pubblici alla stampa tra principi costituzionali e discrezionalità legislativa</i>	173
LIDIANNA DEGRASSI, <i>L'industria cinematografica tra libertà e autorità</i>	181
CARLO COLAPIETRO, <i>Diritto alla riservatezza e principi di pubblicità e trasparenza: quale bilanciamento?</i>	201
GIANLUCA BELLOMO, <i>Contributo alla problematica della natura giuridica del "Data Protection Officer" (DPO)</i>	219
GIANLUCA FAMIGLIETTI, <i>Il procedimento di determinazione dello Stato competente nel più ampio disegno di de-giurisdizionalizzazione dell'esame della domanda di protezione internazionale</i>	239
SAULLE PANIZZA, <i>Una questione di (scarsa) trasparenza nella determinazione del costo medio del rimpatrio. Brevi osservazioni sulla sanzione amministrativa accessoria a carico dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare</i>	257
DANIELE FERRARI, <i>La nozione di minoranza musulmana davanti alla Corte di Strasburgo: il caso Molla Sali c. Grecia</i>	265
VINCENZO TONDI DELLA MURA, <i>«Esclusivamente per fini di solidarietà». La centralità della persona nella riforma del volontariato e la paradossale dinamica della solidarietà</i>	279
ROSSANA CARIDÀ, <i>L'interazione tra pubblico e privato ed il ruolo del Terzo settore, tra attuazione del principio di sussidiarietà e strumenti della finanza sociale</i>	285
ELENA BINDI, <i>La delimitazione dei confini del ne bis in idem: dall'automatismo alla discrezionalità del giudice</i>	293
ANDREA BONOMI, <i>Il sindacato sul quantum delle sanzioni penali alla luce del più recente orientamento del Giudice delle leggi: fondamento, estensione, limiti e una proposta di soluzione</i>	321
ANNA LORENZETTI, <i>La giurisprudenza costituzionale sulla maternità reclusa. Il punto sullo stato dell'arte</i>	379
VALENTINA PUPO, <i>Accesso ai permessi premio nei reati ostativi: cade la preclusione assoluta in nome della funzione rieducativa della pena</i>	393
CLAUDIO PANZERA, <i>La libertà sindacale dei militari in un'atipica sentenza sostitutiva della Corte costituzionale</i>	405
LAURA RONCHETTI, <i>Antigone: praticare un'autonomia all'altezza dei doveri inderogabili</i>	413

SILVIO TROILO
I contributi pubblici alla stampa
tra principi costituzionali e discrezionalità legislativa

SOMMARIO: 1. Le forme di sostegno pubblico all'editoria nel quadro costituzionale. – 2. Gli aiuti disposti nel corso del tempo. – 3. *Segue:* la loro progressiva riduzione negli anni duemila. – 4. Annotazioni conclusive: la ridotta incidenza dei contributi pubblici in un contesto editoriale in profonda trasformazione.

1. Le forme di sostegno pubblico all'editoria nel quadro costituzionale

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

I due profili sono, comunque, strettamente connessi tra di loro e su entrambi si riflette la circostanza che l'attività di stampa assume ad oggetto e a ragion d'essere l'informazione²: 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 già da Corte cost. sent. n. 9/1965), mentre, sul piano passivo, implica il «diritto ... a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società» (Corte cost. sent. n. 122/2017)³.

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

¹ Sulla distinzione tra libertà *di* stampa e libertà *della* stampa v., *ex plurimis*, F. SCHIAVETTI, *Libertà di stampa e libertà della stampa nei lavori dell'Assemblea Costituente*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, 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*, Il Mulino, Bologna, 1976, 51; L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in ID. (a cura di), *La libertà di informazione*, Utet, Torino, 1979, 7. Un'analisi ricostruttiva degli sviluppi relativamente più recenti, che tiene conto di entrambi i profili, si deve proprio a P. COSTANZO, *Stampa (libertà di)*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, XIV, Utet, Torino, 1999, 525 ss.

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 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., per tutti, 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, Cedam, Padova, 1990, 362).

³ In merito, v. l'imprescindibile voce enciclopedica di P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, VIII, Utet, Torino, 1993, 319 ss.

vista differenti e orientamenti culturali contrastanti» (Corte cost. sent. n. 112/1993, richiamata da Corte cost. sentt. n. 155/2002 e n. 206/2019).

Alla luce dei principi costituzionali ricavabili dall'art. 21, gli interventi del legislatore in 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'informazione⁴.

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, 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». 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» (Corte cost. sent. n. 206/2019).

2. Gli aiuti disposti nel corso del tempo

Peraltro, 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 editoriali⁵.

Soltanto con la l. n. 416/1981 si è 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.

⁴ Cfr., *ex plurimis*, L. PALADIN, *op. cit.*, 21 ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Il giornalismo nell'ordinamento costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 944. 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. n. 225/1974, seguita dalle sentt. n. 231/1985 e n. 826/1988, fino alla sent. n. 420/1994 (su questo profilo v., *ex plurimis*, R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, Padova, 2002, 172 s.).

⁵ Tali interventi – inaugurati con la legge di epoca fascista n. 1453/1935, istitutiva dell'Ente nazionale per la cellulosa e la carta (ENCC) – si erano limitati a disporre, in modo disorganico e non coordinato, provvidenze diverse quanto a tipologia e modalità di erogazione: integrazioni del prezzo della carta, erogate dall'ENCC (le cui risorse derivavano dai contributi versati dalle categorie produttrici interessate), mutui a tasso agevolato, agevolazioni fiscali e tariffarie, previste dalla l. n. 482/1949. La frammentarietà dell'intervento statale si era riflessa anche sulle strutture pubbliche preposte al settore, con una proliferazione di organismi, formati in modo da rispecchiare interessi settoriali, spesso contrapposti, che facevano capo a due distinti centri direttivi: la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Industria, che per lo più operavano in totale autonomia reciproca e senza il minimo coordinamento (v. F. GOBBO, *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. inform. informatica*, 1988, 517 ss.).

Sono state, così, previste svariate provvidenze, dirette e indirette⁶.

Le prime – di carattere transitorio e collegate al mantenimento per un ulteriore quinquennio del prezzo amministrato dei quotidiani⁷ – 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»; per i quotidiani e i periodici pubblicati all'estero, ovvero editi in Italia ma diffusi prevalentemente all'estero, in un ausilio finanziario ripartito tra gli interessati sulla base di criteri determinati dal Governo; per le agenzie di stampa, sia a diffusione nazionale che locale, in un contributo decrescente a seconda della loro dimensione operativa.

Le provvidenze indirette – che costituivano la parte più innovativa delle forme di sostegno disposte dalla l. n. 416/1981 – erano rappresentate innanzitutto da finanziamenti a tasso agevolato da parte di istituti di credito a medio termine a ciò autorizzati, nonché da contributi statali in conto interessi (in caso di mutui) o in conto canoni (in caso di *leasing*) su tali finanziamenti, collegati alla presentazione di specifici programmi di ristrutturazione economico-produttiva delle imprese editrici, od anche distributrici, di quotidiani e periodici, nonché delle agenzie di stampa e, a seguito della l. n. 67/1987, pure degli editori e stampatori di libri⁸.

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

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 riforma⁹. 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 erogati¹⁰.

La legislazione successiva, e in particolare la l. n. 250/1990, se da un lato ha incrementato le provvidenze indirette, dall'altro ha confermato la cessazione degli ausili diretti per tutte le imprese editoriali, tranne che: per quelle “di particolare valore” (categoria eterogenea comprendente le imprese costituite come cooperative, quelle che editano quotidiani in lingua francese, tedesca e slovena nelle Regioni abitate dalle rispettive minoranze linguistiche, quelle che pubblicano quotidiani o periodici che risultino essere organi o giornali di forze politiche), per le imprese che editano giornali o riviste pubblicati all'estero o pubblicazioni edite in Italia e diffuse prevalentemente all'estero, per le imprese che editano pubblicazioni di elevato valore culturale¹¹,

⁶ V. *amplius* R. LUPO, S. TROILO, *Mezzo secolo di stampa assistita*, cit., III parte, in *Dir. inform. informatica*, 1989, 246 ss.; P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Il Mulino, Bologna, 2013, 73 ss.; S. TROILO, *Le provvidenze all'editoria: un contributo effettivo alla libertà della stampa e al pluralismo informativo?*, in AA.VV., *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero*, II, ESI, Napoli, 2014, spec. 586 ss. (reperibile anche in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it) - *Rassegna*, 3/2015).

⁷ 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. n. 67/1987.

⁸ 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 sostegno. Per le modalità di concessione dei contributi in oggetto v. R. LUPO, S. TROILO, *Mezzo secolo di stampa assistita*, cit., III parte, 256 ss.

⁹ Cfr. R. LUPO, S. TROILO, *Mezzo secolo di stampa assistita*, cit., II parte, in *Dir. inform. informatica*, 1988, 902 ss.

¹⁰ P. CARETTI, *op. cit.*, 74.

¹¹ Ai sensi dell'art. 25 l. n. 416/1981, come modificato dall'art. 18 l. n. 67/1987 (e successivamente dall'art. 1, comma 384, l. n. 147/2013). Si tratta di quelle «pubblicazioni periodiche le cui pagine pubblicitarie siano state nell'anno

per le imprese editrici, gli enti e associazioni che pubblicano periodici per non vedenti e ipovedenti, nonché, ai sensi dell'art. 6 l. n. 281/1998 (e poi dell'art. 138 d.lgs. n. 206/2005), per le associazioni di tutela dei consumatori riguardo alle attività editoriali da loro direttamente realizzate.

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 possibilità¹²); 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 (di cui al d.p.r. n. 254/1983) la determinazione dei criteri e dei requisiti per l'erogazione dei contributi. 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 delle forze politiche.

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 fino alla seconda decade degli anni duemila (quando vi hanno provveduto dapprima, parzialmente, il d.p.r. n. 223/2010 e quindi, integralmente, il d.lgs. n. 70/2017), per motivi collegati anche alla difficoltà di precisare la nozione di diffusione.

D'altra parte, nella normativa successiva alla l. n. 416/1981, oltre alla già accennata accentuazione delle forme di ausilio indiretto, 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'editoria. Con d.l. n. 513/1994, convertito nella l. n. 595/1994, è stato infatti posto in liquidazione l'Ente nazionale cellulosa e carta, assegnando direttamente allo Stato il compito di versare i contributi da esso precedentemente erogati. Per quanto riguarda le pubblicazioni di elevato valore culturale e l'editoria libraria, invece, la competenza a concedere il sostegno finanziario ha continuato a spettare al Ministero per i Beni e le Attività culturali.

Infine, la l. n. 62/2001, prendendo atto della sempre maggiore diffusione dell'editoria telematica, ne ha disposto l'equiparazione con quella cartacea, pur se non a tutti gli effetti¹³. Infatti – 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 elettronico¹⁴ – ha ridisciplinato i finanziamenti agevolati a favore delle imprese editoriali, ricomprendendo chiaramente fra quelle beneficiarie anche le imprese che si occupano di divulgazione *on line* e a tal fine abrogando espressamente (nel proprio art. 21) gli artt. 29, 30, 31 e 33 della l. n. 416/1981, ma non altre sue disposizioni (come quella di cui all'art. 28 sulle agevolazioni indirette di tipo tariffario), che quindi devono essere applicate, nel

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».

¹² V. P. COSTANZO, voce *Informazione*, cit., 368 s.

¹³ La disciplina dettata da tale legge è stata successivamente modificata in più punti, in particolare dal d.p.r. di delegificazione n. 223/2010 e dalla l. n. 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*, Giuffrè, Milano, 2011, 519 ss.

¹⁴ A seguito delle modifiche introdotte dall'art. 3, comma 4, l. n. 198/2016, la l. n. 62 contiene oggi, all'art. 1, comma 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».

rispetto dell'intenzione legislativa originaria, a favore dell'editoria così com'era nota allora, ossia quella esclusivamente cartacea¹⁵.

3. Segue: la loro progressiva riduzione negli anni duemila

La l. n. 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. n. 223/2006 (c.d. "decreto Bersani"), convertito, con modificazioni, nella l. n. 248/2006, e poi dell'art. 44 d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, nella l. n. 133/2008.

Nel contempo, si è proceduto, con regolamento di delegificazione (il già citato d.p.r. n. 223/2010), alla «semplificazione e [al] riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria», superando anche la loro configurazione – nel caso dell'integrazione del prezzo della carta – come diritti soggettivi¹⁶. Pertanto, in caso di insufficienza delle risorse, i contributi dovevano essere ripartiti in maniera proporzionalmente ridotta tra tutti coloro che ne avevano titolo.

Infine, il d.l. n. 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. n. 103/2012, superando le previsioni del d.l. n. 201/2011 (c.d. "Salva Italia") ha adottato alcune misure per razionalizzare l'utilizzo delle risorse nell'ambito del transitorio sistema vigente, «in conformità con le finalità» del d.l. n. 201¹⁷. Più in particolare, per accedere ai contributi diretti, a decorrere da quelli relativi al 2013, occorre una percentuale minima di vendita delle pubblicazioni¹⁸ e un numero minimo di dipendenti delle imprese editoriali¹⁹.

Sono stati rivisti anche i criteri di calcolo e di liquidazione dei contributi (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 periodici stampati o diffusi all'estero e dell'editoria elettronica²⁰.

¹⁵ Cfr. Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., Sez. giur., 5 dicembre 2007, n. 1095, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2008, 174 ss., con nota di A. BERTOLDINI, *Il Consiglio di giustizia amministrativa assoggetta al principio di stretta interpretazione l'applicazione delle norme in materia di aiuti pubblici all'editoria*.

¹⁶ Infatti l'art. 44 d.l. n. 112/2008 ha sancito che la loro corresponsione debba sempre tenere «conto delle somme complessivamente stanziare nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria, che costituiscono limite massimo di spesa», disponendo altresì che le erogazioni siano da destinarsi prioritariamente ai contributi diretti e, per le residue disponibilità, alle altre tipologie di agevolazioni (così il comma 1-bis, introdotto dal d.l. n. 207/2008, convertito, con modif., nella l. n. 14/2009).

¹⁷ Quasi contestualmente all'adozione del d.l. n. 63 il Governo ha presentato alle Camere il disegno di legge A.C. n. 5270, volto a conferirgli la delega per la ridefinizione delle forme di sostegno all'editoria e per lo sviluppo del mercato editoriale, ma l'esame del provvedimento non è stato concluso entro la fine della XVI legislatura.

¹⁸ Pari ad almeno il 25% 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) per le testate nazionali, e ad almeno il 35% per le testate locali (art. 1, comma 2, d.l. n. 63, come modificato dalla l. n. 103/2012).

¹⁹ Pari ad almeno 5 dipendenti (con prevalenza di giornalisti, regolarmente assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato), per le imprese editrici di quotidiani, e ad almeno 3 dipendenti con le stesse caratteristiche, per quelle editrici di periodici (art. 1, comma 4, lett. b, d.l. n. 63/2012).

²⁰ 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, comma 4, d.l. n. 63). Tali testate,

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 decurtati²¹. Di qui il ricorso giudiziario esperito dalla società Ediservice, editrice de *Il Quotidiano di Sicilia*, nell'ambito del quale è stata sollevata una questione di legittimità costituzionale, decisa con la sentenza della Corte costituzionale n. 206/2019²².

Da ultimo, la disciplina degli aiuti diretti è stata riformulata in modo organico dal d.lgs. 15 maggio 2017, n. 70²³, con effetto dal 2019²⁴. In tale anno, poi, la legge di bilancio (l. n. 145/2018) ha previsto forme di sostegno, a valere sul Fondo per il pluralismo 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 editoriale²⁵, mentre dal 2018 sono stati introdotti crediti d'imposta sugli investimenti pubblicitari incrementali (di almeno l'1% rispetto agli analoghi investimenti dell'anno precedente), effettuati da imprese, lavoratori autonomi ed enti non commerciali su quotidiani e periodici, locali e nazionali, e su emittenti radio-televisive a diffusione locale²⁶.

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 plurisettimanali, 18 per i quindicinali e 9 per i mensili (art. 3, comma 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, comma 3).

²¹ V. le tabelle relative agli anni dal 2003 in poi, pubblicate sul sito internet del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, *sub* "Contributi al sistema editoriale" e "Contributi erogati": <https://informazioneeditoria.gov.it/>).

²² Sulla quale v. *infra*, par. 4. Per un commento a tale pronuncia v. S. TROILO, *La parabola delle sovvenzioni all'editoria, tra regole costituzionale e discrezionalità del legislatore. Riflessioni a margine della sentenza n. 206/2019 della Corte costituzionale*, in *MediaLaws* (www.medialaws.eu), 3/2019, 37 ss.

²³ In attuazione della delega di cui all'art. 2, comma 1, della l. n. 198/2016, 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, comma 2).

²⁴ Peraltro, anche prima del 2019, l'importo liquidato ad ogni impresa avente titolo era progressivamente cresciuto negli anni successivi al 2013: dal 56,75% di quanto richiesto in quell'anno si era passati al 65,40% (nel 2014), al 77,20% (nel 2015), e così via.

²⁵ V. l'art. 1, comma 810, lett. b) e c), l. n. 145 cit. 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. n. 59/2019, convertito in l. n. 81/2019.

²⁶ V. l'art. 57-*bis* d.l. n. 50/2017, conv., con modif., nella l. n. 96/2017, nonché il sito internet del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, cit., *sub* "Altre misure di sostegno all'editoria" e "Credito di imposta su investimenti pubblicitari incrementali" (<https://informazioneeditoria.gov.it/>). Può essere, inoltre, concessa dal Fondo di garanzia per le Piccole e Medie Imprese del Ministero dello Sviluppo economico, istituito dall'art. 2, comma 100, lett. a), l. n. 662/1996, la garanzia diretta, la controgaranzia o la cogaranzia sui prestiti contratti dalle piccole e medie imprese editoriali per effettuare investimenti in innovazione tecnologica e digitale (v. il sito internet del Ministero, *sub* "Incentivi impresa" e "Fondo di garanzia per le PMI": <https://www.mise.gov.it/>).

Peraltro, in questi ultimi anni non sono più stati stanziati fondi per le agevolazioni di credito (sotto forma di contributi in conto interessi o in conto canoni), benché tuttora previste dalla normativa, in particolare dagli artt. 13 ss. d.p.r. n. 223/2010 (v. il sito internet del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, cit., *sub* "Agevolazioni al sistema editoriale" e "Agevolazioni di credito anni pregressi": <https://informazioneeditoria.gov.it/>). Nel 2019 non è stato più finanziato neppure il capitolo di bilancio del Ministero per i Beni e le Attività culturali relativo ai contributi (ora premi) per le

4. Annotazioni conclusive: la ridotta incidenza dei contributi pubblici 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 cercato di perseguire due esigenze contrapposte: da un lato, far sopravvivere un certo pluralismo in un settore sempre più in crisi – utilizzando a tal fine, peraltro, strumenti in larga parte tradizionali e spesso inadeguati – dall'altro, contenere le spese dello Stato²⁷. A tal fine ha seguito – pur se in modo non sempre lineare e coerente – 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 editoriale²⁸.

Tuttavia, soltanto negli ultimi anni i contributi diretti, ancora concessi alle imprese (considerate) più deboli e meritevoli, sono stati razionalizzati e collegati a parametri oggettivi, 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, vendute²⁹.

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 – come pure era previsto che si facesse³⁰ – ma al fine di limitare l'impegno finanziario statale. Cosicché, come ha sottolineato la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 206/2019, 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», mentre, «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». Tuttavia, la Consulta «ha dovuto prendere atto della

pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale, anch'essi tuttora previsti dalla normativa (v. il sito del Ministero per i Beni culturali: www.beniculturali.it).

²⁷ Cfr. anche S. TROILO, *Le provvidenze all'editoria*, cit., 599.

²⁸ Nello stesso senso cfr. A.M. MUOLO, *Il sostegno dello stato alla stampa e all'editoria*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Informazione e comunicazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, cit., XXVIII, 1999, 1019; P. CARETTI, *op. cit.*, 73.

²⁹ La situazione italiana, comunque, non è, in sé, anomala rispetto agli altri Paesi occidentali, dove sono frequenti le forme di sostegno alle imprese editoriali. 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* (cfr. P. CARETTI, *op. cit.*, 98). Tanto è vero che la legge di bilancio per il 2019 (l. n. 145/2018) ha disposto la progressiva riduzione, fino all'abolizione dal 1° gennaio 2022, dei (soli) contributi diretti a favore di due categorie di imprese editrici, quelle di quotidiani e periodici costituite in forma cooperativa o il cui capitale sia detenuto da cooperative, fondazioni ed enti senza fini di lucro, nonché quelle radiofoniche private che svolgano attività di informazione di interesse generale.

³⁰ Una tale previsione era stata sancita, dapprima, dall'art. 2, comma 117, d.l. n. 262/2006, conv., con modif., nella l. n. 286/2006 (collegato alla legge finanziaria 2007) – mentre l'art. 1, comma 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. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, nella l. n. 133/2008, infine dall'art. 29, comma 3, d.l. n. 201/2011, conv., con modif., nella l. n. 214/2011 (che aveva anche fissato il termine del 1° gennaio 2012 per il riordino della materia). Tuttavia, soltanto con il d.lgs. n. 70/2017 si è proceduto alla revisione della disciplina relativa ai (soli) contributi diretti.

impossibilità di sostituire o integrare la disciplina in questione, riservata alla discrezionalità del legislatore»³¹.

Ma il problema maggiore – prescindendo dagli abusi, pure presenti³² – è probabilmente la scarsa incidenza degli interventi disposti in Italia, in un contesto in profondo e rapido mutamento: così, anche se il declino della carta stampata caratterizza tutto il mondo occidentale, nel nostro Paese l'editoria tradizionale, nonostante gli aiuti pubblici, si dibatte in una crisi decisamente più acuta e sempre più profonda³³, dalla quale non si riesce ancora ad intravedere chiaramente una via d'uscita.



³¹ Come precisato nel comunicato stampa della Consulta del 25 luglio 2019, che ha accompagnato il deposito in cancelleria della sentenza n. 206. La disciplina di cui sopra, peraltro, è stata parzialmente rivista dal legislatore con il già citato d.lgs. n. 70/2017, in vigore dal 2019.

³² Infatti, dall'incrocio, ad esempio, tra i dati relativi ai contributi erogati ed ai contributi annullati 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").

³³ Registrando un incisivo calo sia del fatturato, sia delle copie vendute e degli investimenti pubblicitari. A fronte di ciò, si registra una crescita del volume di vendite dell'editoria *on line*, che, però, incide in misura ancora oggettivamente ridotta sui ricavi delle imprese editoriali (v. i dati complessivi, in percentuale, riportati in Sen. Rep., Servizio Studi, *Ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici – Schede di lettura*, aprile 2017, 3).