

ROBERTO ZACCARIA
ALESSANDRA VALASTRO

APPUNTI PER UNA RIFORMA DELLA LEGGE SULL'EDITORIA

Sommario:

1. Premessa. Le esigenze di una riforma organica. — 2. Principi costituzionali in materia di stampa e di editoria e giurisprudenza costituzionale. — 2.1. Il contenuto della norma costituzionale. — 2.2. La giurisprudenza della Corte costituzionale. — 2.2.1. Sentenze in materia di diffamazione. — 2.2.2. Il diritto sociale all'informazione. — 2.2.3. Il principio-obbligo di trasparenza. — 2.2.4. I necessari limiti « antitrust ». — 2.2.5. Necessari limiti alla pubblicità radiotelevisiva a tutela della stampa. Misure antitrust settoriali. — 2.2.6. Competenza statale e regionale in tema di stampa e di informazione. — 3. Le leggi in materia di editoria. La legislazione di sostegno economico: i principali istituti disciplinati. — 3.1. Gli aiuti diretti: a) Imprese editrici di particolare valore; b) Stampa italiana all'estero; c) Pubblicazioni di elevato valore culturale. — 3.2. Gli aiuti indiretti: a) Riduzioni tariffarie; b) Agevolazioni fiscali; c) Finanziamenti agevolati. — 3.3. La legislazione regionale: caratteri e istituti disciplinati. — 4. I principali problemi da disciplinare. Agenda per una nuova legge in materia di editoria. — 4.1. Permanente validità di alcuni istituti della legge n. 416 del 1981. — 4.2. I limiti alla pubblicità radiotelevisiva. — 4.3. Disciplina antitrust. Adeguatezza dell'attuale disciplina. I limiti intersettoriali contenuti nella legge di sistema. Il limite massimo delle risorse. Le proprietà incrociate. — 4.4. Disciplina a livello comunitario. La prospettiva direttiva in materia di tutela del pluralismo. — 4.5. Tipologia dei destinatari, differenziazione degli adempimenti e presupposti delle misure di sostegno. — 4.6. Gli aiuti diretti e la loro destinazione a favore di una nuova categoria di soggetti deboli meritevoli di sostegno. — 4.7. I problemi aperti in materia di aiuti indiretti. — 4.8. I problemi della distribuzione e della vendita. — 4.9. Nuovo spazio per l'intervento regionale. — 5. problemi connessi in materia di stampa. — 5.1. Attualità del problema dello Statuto speciale dell'impresa giornalistica. — 5.2. L'ordinamento della professione giornalistica. L'accesso alla professione.

1. PREMESSA. LE ESIGENZE DI UNA RIFORMA ORGANICA.

Non è facile immaginare oggi il contenuto di una nuova legge in materia di editoria. Non è facile soprattutto perché l'ultima legge organica di riforma risale ad un periodo non lontanissimo (1981

* Relazione presentata al XV congresso dell'U.S.P.I. tenutosi a Montesilvano il 3-5 ottobre 1996 e parzialmente rielaborata per la pubblicazione. I paragrafi 1 e

2 sono stati redatti da R. Zaccaria. Il paragrafo 3 è stato redatto da A. VALASTRO. I paragrafi 4 e 5 sono stati redatti insieme dai due autori.

con una rivisitazione significativa nel 1987 e poi nel 1990) e mancano studi ed indagini organiche, sia a livello scientifico, che a livello parlamentare, capaci di fornire un significativo punto di riferimento per una ricostruzione di questo genere.

C'è una ragione in più che rende particolarmente arduo il compito in questa direzione ed è rappresentata dal fatto che in questi ultimi quindici anni l'attenzione prevalente, se non esclusiva, in materia è stata attratta dai problemi (prima ancora che dalla disciplina) della radiotelevisione, ed anche il dibattito politico e scientifico si è sostanzialmente concentrato in questa direzione.

Si può dire che la stessa attenzione del giudice costituzionale (che, peraltro, e come è noto, non obbedisce ad impulsi autonomi) si è rivolta in misura amplissima verso il mezzo più forte e solo in casi limitatissimi (e che vedremo tra poco) si è dedicata ai problemi della stampa e dell'editoria.

Tutto questo avrebbe potuto portare a risultati accettabili se a quest'ottica particolare si fosse accompagnata anche una disciplina dei problemi televisivi rispettosa dell'equilibrio tra i due mezzi e comunque rispettosa di quei pochi ma essenziali principi che la Carta costituzionale o il giudice costituzionale avevano elaborato in questi anni. Invece tutto questo è mancato, sono mancate le leggi necessarie per applicare i principi costituzionali, per porre i necessari limiti (ad esempio in materia di pubblicità radiotelevisiva) e questa lacuna, come è noto, ha determinato uno sviluppo abnorme del mezzo televisivo ed ha contribuito paradossalmente a far invecchiare più rapidamente i principi contenuti nella legge di riforma dell'editoria.

È stata proprio questa situazione che ha finito con il subordinare nettamente le esigenze di un settore a quelle dell'altro, alterando la stessa ottica del legislatore che è intervenuto, in maniera frammentaria e disorganica, mosso solo dall'esigenza di non turbare eccessivamente gli equilibri forti formatisi nel settore radiotelevisivo (televisione privata nazionale e servizio pubblico) e indotto ad apportare nel settore della stampa solo marginali modifiche e spesso in appendice, se non proprio al traino di interventi essenzialmente rivolti alla disciplina della radiotelevisione (si pensi alle modifiche alla legge sull'editoria, contenute nella legge Mammi, ancora a quelle settoriali contenute nel decreto n. 323 del 1993 ed infine alle disposizioni del decreto, più volte reiterato, in materia di bilanci delle imprese editoriali e radiotelevisive).

È proprio obbedendo a questa impostazione che a un certo momento il legislatore, in una legge del 1993 dedicata alla riforma del sistema di nomina del Consiglio di amministrazione della Rai (l. n. 206 del 1993) sente la necessità di fare riferimento ad un intervento più organico in materia ed inventa anche un accenno, peraltro significativo, ai problemi della stampa. Dice il II comma dell'art. 1 della legge appena citata: « Fino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo, nel quadro di una ride-

finizione del sistema radiotelevisivo nel suo complesso e dell'editoria, da attuare entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge... ». È la prima volta che il legislatore, sia pure per disciplinare organicamente i problemi della radiotelevisione, sente la necessità di citare anche la riforma della legge dell'editoria e pone un significativo termine di riferimento, di due anni, privo evidentemente di valore giuridico ma non certo privo di valore politico.

Questo richiamo viene testualmente riprodotto in un altro atto legislativo, più esattamente in un decreto legge (d.l. 26 febbraio 1996, n. 76, c.d. « salva-Rai ») destinato a vivaci contrasti (intorno a questo testo si è giocata nel 1994 la sorte del Consiglio di amministrazione presieduto da De Mattè) e a numerosissime reiterazioni (per effetto della disciplina del canone in esso contenuta) e convertito con la legge n. 650 del 1996. L'unico dettaglio che manca, nel testo dell'art. 7 del decreto è il riferimento al termine del biennio, ma forse non è corretto attribuire a questa dimenticanza nessun significato malizioso.

Più di una riserva è invece lecito esprimere nei confronti di un altro recente provvedimento (d.l. 28 agosto 1996, n. 444, reiterato col d.l. 23 ottobre 1996, n. 545 e infine convertito con la legge 23 dicembre 1996, n. 650) che, nella prospettiva di « attenuare » gli effetti della sentenza n.420 del 1994 della Corte costituzionale, e quindi decisamente orientato verso i problemi della radiotelevisione, sembra dimenticare del tutto gli impegni precedenti di una riforma organica della radiotelevisione e dell'editoria, per sostituirla (come esplicitamente recita il decreto) con « una riforma complessiva del sistema radiotelevisivo e delle telecomunicazioni ».

Come si vede, si può registrare un atteggiamento altalenante del legislatore e delle priorità in questa materia, ma con un denominatore comune che, espresso o non espresso, resta sempre quello di una visione sostanzialmente orientata sui problemi della radiotelevisione.

Un ultimo segnale positivo che conviene, infine, citare è quello collegato alla nomina, ad opera del Sottosegretario della Presidenza del Consiglio dei Ministri competente per i problemi dell'informazione, di un gruppo di lavoro tecnico incaricato di una prima indagine su questa materia della riforma. Anche se da questa nomina non è dato trarre ancora elementi di concreto rilievo politico, è pur sempre rilevante il segno positivo dell'iniziativa.

2. PRINCIPI COSTITUZIONALI IN MATERIA DI STAMPA E DI EDITORIA E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.

2.1. IL CONTENUTO DELLA NORMA COSTITUZIONALE.

Dopo quanto si è sottolineato, si registra un apparente paradosso nel prendere in esame il testo costituzionale, i principi in esso con-

tenuti e la giurisprudenza costituzionale, dato che l'art. 21 della Costituzione sembra animato da una diversa ottica decisamente più orientata verso i problemi della stampa. Come è noto, proprio per questa impostazione formale, l'art. 21 della Costituzione è stato frequentemente criticato dalla dottrina, e giudicato in qualche modo insufficiente a causa di una visione prevalentemente retrospettiva nel settore dei mezzi di comunicazione di massa.

Gli interpreti e soprattutto la Corte costituzionale hanno fatto giustizia di queste critiche attraverso un'interpretazione sistematica del testo costituzionale che ha portato in larga misura a riequilibrare questa apparente lacuna, recuperando una serie di principi impliciti relativi anche al mezzo radiotelevisivo; ma in questo lavoro, positivo se inquadrato in queste dimensioni, il legislatore con il suo comportamento, come si è appena accennato, è andato ben oltre ed ha finito in qualche modo per dimenticare la filosofia della norma costituzionale e addirittura per capovolgere quella logica.

Non ci possiamo soffermare ora in dettaglio sull'ampia problematica posta dalla norma costituzionale e ci limiteremo ad un sintetico accenno ai principi in essa contenuti, dedicando ovviamente meno spazio proprio a quei valori che possono considerarsi pacificamente acquisiti¹.

Come noto l'art. 21 Cost., nella parte che potremmo definire tradizionale, accoglie i valori della tradizione ottocentesca, della libertà di pensiero inquadrata nella categoria dei diritti pubblici soggettivi e configura la libertà stessa come una libertà di carattere negativo e caratterizzata da un taglio decisamente individualistico. In questa prospettiva si collocano i commi due, tre e quattro della norma costituzionale che disciplinano esplicitamente il rapporto autorità-libertà in questo settore delineando i principi del non intervento dello Stato sui contenuti della libertà di stampa, attraverso il divieto delle autorizzazioni e delle censure e attraverso la disciplina estremamente garantista del sequestro, con la limitazione dei casi possibili e con la previsione della riserva di legge e della riserva di giurisdizione. Le sentenze più significative della Corte costituzionale sull'argomento risalgono a molti anni addietro e riguardano i profili delle autorizzazioni (con la limitazione all'impresa editoriale e non a quella tipografica)² e della censura (con la limitazione ai profili pubblicistici del-

¹ Rinviamo all'ampia bibliografia esistente in materia per un'analisi approfondita delle problematiche di cui all'art. 21 Cost., basti qui richiamare per tutti P. BARILE - S. GRASSI, *Informazione (Libertà di)*, in *Noviss. D.I., Appendice*, 196 ss.; ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958; R. ZACCARIA, *Materiali*

per un corso sulla libertà di informazione e di comunicazione, Padova, Cedam, 1996, 5 ss.

² V. in particolare la sentenza 24 giugno 1961, n. 38, in *Giur. cost.*, 1961, 682, con nota di E. CHELI, *Manifestazione, divulgazione ed esercizio di attività economiche connesse alla divulgazione del pensiero*.

l'istituto e non ad altri aspetti affini)³. Un altro filone giurisprudenziale è quello collegato all'interpretazione del limite del buon costume, ormai stabilizzato su interpretazioni consolidate⁴.

2.2. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

2.2.1. SENTENZE IN MATERIA DI DIFFAMAZIONE.

Più interessante, nell'ottica che ora ci interessa, è quella giurisprudenza della Corte (in genere più recente dal punto di vista cronologico) che affronta problemi nuovi spesso non legati ad una esplicita indicazione costituzionale.

Le prime sentenze che vorremmo ricordare a questo proposito sono quelle pronunciate in materia di diffamazione (rispettivamente a mezzo stampa e a mezzo radiotelevisione) che presentano aspetti di notevole interesse, da un lato, perché mettono in evidenza una sorta di morale mobile della Corte costituzionale nel giudizio sulla diversa « pericolosità » del mezzo radiotelevisivo, rispetto a quello della carta stampata, e dall'altro, perché forniscono l'esempio di una certa qual sudditanza (almeno in certi periodi) del giudice costituzionale rispetto agli interventi del legislatore⁵.

2.2.2. IL DIRITTO SOCIALE ALL'INFORMAZIONE.

La sentenza più importante dal punto di vista sistematico è quella c.d. Crisafulli contraddistinta dal n.105 del 1972⁶. Affrontando un problema particolare collegato al riposo settimanale degli addetti alla vendita dei giornali, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che l'art. 21 della Costituzione, oltre a tutelare il profilo attivo della libertà di manifestazione del pensiero, tutela indirettamente anche l'interesse dei cittadini all'informazione, il quale, in un regime di libera democrazia, implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee. Questo principio decisamente rivoluzionario, rispetto alla semplice formulazione del testo costituzionale, arricchisce significativamente il primo comma dell'art.

³ V. le sentenze 18 novembre 1970, n. 159, in *Giur. cost.*, 1970, 2009 e 18 maggio 1972, n. 93, *ivi*, 1972, 1156.

⁴ Si vedano per tutte la prima sentenza sull'argomento, 19 febbraio 1965, n. 9, in *Giur. cost.*, 1965, 61; nonché la più recente, 27 luglio 1992, n. 368, *ivi*, 1992, 2936, la quale ha significativamente affermato che la « pubblicità... si configura co-

me un requisito essenziale della nozione di buon costume ».

⁵ Sul punto si vedano le sentenze 21 luglio 1981, n. 148, in *Foro it.*, 1981, II, 2094; 22 ottobre 1982, n. 168, in *Giur. cost.*, 1982, 1702; nonché da ultimo 23 febbraio 1996, n. 42, in *Giur. cost.*, 1996, 330.

⁶ Cfr. sent. 15 giugno 1972, n. 105, in *Giur. cost.*, 1972, 1196.

21 Cost. aprendolo ad una prospettiva nuova fondata sul riconoscimento della presenza degli utenti e sulla possibile configurazione di un nuovo diritto all'informazione a loro riconosciuto. Questa prospettiva riceverà significative conferme in tutta la successiva giurisprudenza della Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 826 del 1988, alla n. 348 del 1990 e fino alla sent. n. 420 del 1994⁷.

Il riconoscimento di un nuovo profilo nell'art. 21 della Costituzione è evidentemente foriero di importanti sviluppi e letture della norma costituzionale, ben al di là della schematica e un po' semplicistica impostazione legata al profilo autorità-libertà al quale abbiamo fatto cenno in precedenza.

2.2.3. IL PRINCIPIO-OBBLIGO DI TRASPARENZA.

Lo sviluppo di questa impostazione si può cogliere inizialmente nel riferimento ad un comma dello stesso art. 21 e precisamente al quinto comma che consente al legislatore di stabilire con norme di carattere generale che siano indicati i mezzi di finanziamento della stampa periodica. È evidente che questa disposizione non è più posta come le altre contenute nei commi precedenti, nell'interesse del soggetto titolare della libertà attiva di manifestazione del pensiero a mezzo stampa, ma più chiaramente nell'interesse del destinatario dell'informazione. È evidente altresì che un tale principio non si limita alla stampa, ma che si estende chiaramente ad ogni altro mezzo di diffusione del pensiero ed *in primis* alla televisione ed è evidente infine che, una volta configurato un diritto del cittadino all'informazione, questo principio della trasparenza non possa considerarsi una semplice facoltà posta a carico del legislatore, ma, forse, qualche cosa di più, e probabilmente un vero e proprio obbligo di carattere generale.

La configurazione di questo comma in termini di obbligatorietà, si può ricavare non solo partendo dal riconoscimento del diritto all'informazione, ma anche da quella giurisprudenza che riconosce l'esistenza di un principio pluralistico, come fondamentale in questa materia⁸, e quindi rende necessarie, non solo le oppor-

⁷ Cfr. sent. 14 luglio 1988, n. 826, in *Giur. cost.*, 1988, 3893, con note di V. ROPPO, *Il servizio radiotelevisivo fra giudici, legislatore e sistema politico*, *ivi*, 3945, e di R. BORRELLO, *Cronaca di una incostituzionalità annunciata (ma... non dichiarata)*, *ivi*, 3950; 20 luglio 1990, n. 348, *ivi*, 1990, 2186, con nota di C. CHIOLA, *La pubblicità « istituzionale » della Regione*, *ivi*, 2192; 7 dicembre 1994, n. 420, *ivi*, 1994, 3716, con note di R. ZACCARIA, *La Corte co-*

stituzionale applica direttamente il principio pluralistico in materia radiotelevisiva e... « non fa il vuoto », *ivi*, 3748, e di O. GRANDINETTI, *Risorse pubbliche, stampa, emittenza locale e « pay-tv »: le grandi assenti nella decisione che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 15 comma 4 l. n. 223 del 1990*, *ivi*, 3758.

⁸ Oltre alla già citata sent. n. 348 del 1990, v. le sentenze 13 maggio 1987, n. 153, in *Giur. cost.*, 1987, 1141, con nota

tune misure antitrust, ma evidentemente anche tutte quelle disposizioni che sono dell'antitrust un necessario corollario e strumento. Certo non si può dire che sia necessaria una particolare disciplina sulla trasparenza, potendo il legislatore, nella sua discrezionalità, adottare misure differenziate, ma è pur vero che un nucleo fondamentale si rende indispensabile, pena l'impossibilità di applicare le stesse misure anticoncentrazione.

2.2.4. I NECESSARI LIMITI « ANTITRUST ».

Sul profilo più specifico dell'antitrust, come applicazione e conseguenza del riconoscimento del principio pluralistico, la Corte costituzionale è intervenuta una prima volta nel 1990 (sent. n. 155), relativamente al caso Rizzoli e al problema della natura delle norme modificatrici apportate nel 1987 rispetto alla disciplina base del 1981: in questa circostanza la Corte pur riconoscendo la bontà del principio ha concluso con una sentenza di inammissibilità negando un possibile carattere retroattivo di disposizioni più rigorose intervenute successivamente.

Con un'altra sentenza del 1994 (la famosa sent. n. 420 dedicata al problema dell'incostituzionalità dell'art. 15 della legge Mammi) la Corte ha avuto modo di prendere indirettamente in considerazione i limiti antitrust contenuti nella legge sull'editoria (1981) e fondati sul riconoscimento di una posizione dominante per chi controlli, in termini di diffusione, più del venti per cento del mercato. L'incostituzionalità della disposizione relativa alla radiotelevisione è fondata sul criterio del 25 per cento delle reti possedute da un solo soggetto, contiene un'esplicita valutazione di raffronto ed un giudizio ancora una volta indirettamente positivo del limite antitrust previsto nella legge dell'editoria. Questo ragionamento trova una conferma nel fatto che il recente disegno di legge governativo in materia di antitrust nel settore televisivo (cfr. d.d.l. Maccanico, c.d. stralcio) individua il limite della posizione dominante nel venti per cento dei programmi irradiabili da un solo soggetto.

2.2.5. NECESSARI LIMITI ALLA PUBBLICITÀ RADIOTELEVISIVA A TUTELA DELLA STAMPA. MISURE ANTITRUST SETTORIALI.

Un importante principio, strettamente collegato al tema del pluralismo e alla materia dell'antitrust è quello che la Corte costitu-

di A. PACE, *Le trasmissioni radiotelevisive verso l'estero: dalla riserva allo Stato al regime di autorizzazione discrezionale*, ivi, 1162; 4 aprile 1990, n. 155, ivi, 1990,

952, con nota di M. MANETTI, *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, ivi, 963.

⁹ Cfr. sent. 17 luglio 1975, n. 225, in

zionale ha avuto modo di enunciare una prima volta nel 1975 (sent. n. 225)⁹ e che poi ha costantemente ribadito nei suoi ripetuti interventi.

Questo principio si potrebbe anche definire come garanzia di un'antitrust settoriale o meglio come garanzia di tutela di settori industriali, più deboli rispetto ad altri più forti e comunque sempre legati alla libertà di manifestazione del pensiero. Nella sua giurisprudenza la Corte ha sempre richiesto vigorosamente una disciplina dei limiti alla pubblicità radiotelevisiva per garantire la sopravvivenza di una necessaria fonte di finanziamento della stampa che la Costituzione fa oggetto di energica tutela. Come la stessa Corte costituzionale rileva è stata proprio la carenza di questa disciplina che ha indebolito strutturalmente il settore della stampa ed ha causato quello squilibrio strutturale del quale si è parlato più volte. Questo principio è stato ribadito dalla Corte nella sent. n. 231 del 1985¹⁰, nella sent. n. 826 del 1988 ed infine nella sent. n. 420 del 1994.

2.2.6. COMPETENZA STATALE E REGIONALE IN TEMA DI STAMPA E DI INFORMAZIONE.

Un altro principio affrontato dalla giurisprudenza costituzionale di questi ultimi anni è stato quello relativo alla competenza (statale o regionale) relativa alla materia della stampa e dell'editoria. Il problema si è posto perché, alla fine degli anni settanta, alcune Regioni desiderose di precorrere i tempi della riforma dell'editoria (che sarebbe intervenuta solo alcuni anni più tardi), avevano immaginato di approvare alcune leggi contenenti una serie di aiuti a favore della stampa locale. In particolare la Regione Sicilia, dotata di competenze in materia di industria e di servizi pubblici, aveva approvato una delibera legislativa su questa materia. La Corte costituzionale (sent. n. 94 del 1977)¹¹, chiamata a giudicare la costituzionalità di questo intervento, ha chiuso decisamente la strada alla Regione ed ha affermato che la disciplina della stampa non può che essere riservata allo Stato, trattandosi di materia collegata all'esercizio di una libertà fondamentale.

Questa posizione della Corte è rimasta inalterata per molti anni ed ha avuto significative conferme anche nel settore della radiotelevisione, dove pure le Regioni avevano cercato di intervenire.

Nel 1990 (sent. n. 348), però, prendendo lo spunto da una legge della Regione Piemonte, sempre relativa al sostegno dell'editoria

Giur. cost., 1975, 1679.

¹⁰ Cfr. sent. 17 ottobre 1985, n. 231, in *Giur. cost.*, 1985, 1879, con nota di SERAFIN, *Emittenti estere e pubblicità televisiva; l'incostituzionalità del divieto pubblicitario prepara la strada alle telecomunica-*

zioni di massa, *ivi*, 2058.

¹¹ Cfr. sent. 30 maggio 1977, n. 94, in *Giur. cost.*, 1977, 735, con nota di C. CHIOIA, *La problematica della Corte in tema di stampa regionale*, *ivi*, 1228.

¹² Per un'ampia panoramica sulla le-

locale, la Corte ha avuto modo di correggere parzialmente il precedente indirizzo giurisprudenziale, sostenendo, entro certi limiti, l'ammissibilità di un intervento regionale in tema di informazione. La Corte ha precisato cioè che l'informazione, considerata come un presupposto della forma di stato democratica, non può essere posta sullo stesso piano delle materie e come tale può essere oggetto di intervento o meglio fine dell'intervento, sia statale che regionale.

Nel ragionamento della Corte l'informazione esprime cioè, « al di là delle singole sfere di attribuzioni rispettivamente assegnate allo Stato e alle Regioni, una condizione preliminare per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico »; e dunque una finalità che può essere legittimamente perseguita da ogni soggetto rappresentativo investito di competenze di natura politica.

3. LE LEGGI IN MATERIA DI EDITORIA. LA LEGISLAZIONE DI SOSTEGNO ECONOMICO: I PRINCIPALI ISTITUTI DISCIPLINATI.

Il panorama legislativo esistente in materia di editoria è caratterizzato da una rilevante frammentarietà di interventi (soprattutto in relazione alle misure di sostegno). Tuttavia è essenzialmente alla legge n. 416 del 1981 (« Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria ») che occorre fare riferimento, dal momento che essa rappresenta ancora oggi l'ossatura della legislazione in materia; ed è proprio della riforma di questa legge che infatti oggi si discute, anche per armonizzare, ove necessario, la disciplina dell'editoria con quella sulla radiotelevisione.

La legge n. 416, che ha rappresentato come è noto la grande riforma del settore, tentava di fornire una risposta organica alla grande crisi economica che ha investito la carta stampata dinanzi alle trasformazioni culturali e tecnologiche dei primi anni '80; in particolare, gli obiettivi che essa si poneva attenevano alla realizzazione della trasparenza della proprietà e delle fonti di finanziamento delle imprese editoriali (v. le norme sulla titolarità delle imprese); alla limitazione dei processi concentrativi (i limiti anti-trust rappresentano una novità assoluta, anche in relazione al panorama europeo); alla agevolazione di programmi di ristrutturazione e riconversione tecnologica; alla predisposizione di un sistema di sostegno basato sull'integrazione del prezzo della carta.

Sotto quest'ultimo profilo, sebbene l'intervento statale in sostegno dell'editoria non rappresentasse certamente una novità¹², il legislatore del 1981 si poneva in una prospettiva per certi aspetti nuova.

gislazione previgente, v. in particolare U. DE SIERVO, *Stampa (Dir. pubbl.)*, *Enc. del diritto*, vol. XLIII, 579ss.; P. CARETTI,

Diritto pubblico dell'informazione, Bologna, Il Mulino, 15 ss.

¹³ Sulla genesi nonché sulla fase appli-

La constatazione del carattere anche strutturale e non solo contingente della crisi dell'editoria (e della stampa quotidiana in particolare) aveva infatti reso evidente l'insufficienza di una legislazione di tipo assistenzialistico quale quella adottata in precedenza, e la necessità di contributi diversificati, finalizzati anche alla realizzazione di programmi di ristrutturazione e di ammodernamento tecnologico, nonché di ausilio ai processi di riduzione del personale: questi gli impegni assunti dalla legge n. 416, il cui sistema di intervento veniva concepito per un periodo di cinque anni, al termine del quale il settore avrebbe dovuto raggiungere una condizione di « autosufficienza » (anche a seguito dell'autofinanziamento proveniente dalla liberalizzazione del prezzo dei giornali, prevista dalla l. n. 416 al termine del quinquennio e prorogata dalla legge n. 67 del 1987 al 1° gennaio 1988).

Come è noto, la gestione e applicazione della legge è stata particolarmente difficile: tra le cause si è parlato soprattutto di « mancata copertura amministrativa », ossia di mancato previo adeguamento dei mezzi e degli organici delle strutture esecutive¹³. Inoltre vi è stata una numerosa serie di aggiustamenti e di modifiche legislative che ha caratterizzato il decennio successivo alla sua emanazione¹⁴.

Se già nei primi cinque anni della sua vigenza la legge è stata modificata e integrata da ben quattro provvedimenti¹⁵, l'intervento successivo maggiormente incisivo è senz'altro rappresentato dalla legge n. 67 del 1987; nonostante il titolo tendesse a configurarla come un ulteriore testo integrativo della legge n. 416 (« Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416 »), l'organicità dell'intervento operato è tale da qualificarla come una sorta di seconda riforma.

Tra le maggiori novità, il perfezionamento delle disposizioni antimonopolistiche, la scomparsa dopo un ulteriore biennio dei contributi generalizzati alle imprese editrici di quotidiani, cui corrisponde l'abolizione del prezzo amministrato; la cessazione dei contributi diretti all'editoria periodica (fatta eccezione per alcune speciali categorie); l'estensione all'editoria periodica e in parte a quella libraria di alcune forme di agevolazione indiretta; il consistente sostegno economico alla discussa categoria delle « imprese editrici di particolare valore ».

cativa della legge n. 416 del 1981, v. ampiamente U. DE SIERVO, *Stampa*, cit., 620 ss.; nonché R. LUPO-S. TROILO, *Mezzo secolo di stampa assistita. Rapporto sulle forme di sostegno dello Stato all'editoria (II parte)*, in questa *Rivista*, 1988, 895 ss.

¹⁴ Gli aggiustamenti e le modifiche successive, secondo fonti accreditate, hanno avuto, in un primo momento, natura tecnica per agevolare l'applicazione della legge e

spesso per modificarne le conseguenze pratiche; successivamente hanno avuto lo scopo di ridurre le provvidenze a causa delle ristrettezze del bilancio statale.

¹⁵ Si tratta delle leggi 23 dicembre 1982, n. 939; 1. 30 aprile 1983, n. 137; 1. 4 agosto 1984, n. 428; 1. 10 gennaio 1985, n. 1; oltre alle leggi finanziarie del 1983, 1984 e 1985.

¹⁶ Si tratta delle leggi 8 maggio 1989,

Successivamente, dopo altri due interventi normativi di portata limitata nel 1989¹⁶, deve essere menzionata la legge n. 250 del 1990 che interviene ancora sul fronte delle provvidenze, soprattutto attraverso una parziale revisione della categoria delle imprese editrici di particolare valore.

A questa sono seguiti numerosi altri interventi legislativi, tra i quali occorre menzionare la legge n. 595 del 1994, che ha infine posto in liquidazione l'Ente nazionale cellulosa e carta trasferendo la funzione di pagamento direttamente allo Stato; nonché le leggi n. 549 del 1995 (collegata alla finanziaria per il 1996) e n. 662 del 1996 (collegata alla finanziaria per il 1997).

Un cenno a parte merita poi il d.l. 23 febbraio 1994, n. 129, recante norme in materia di bilancio per le imprese editrici, per la particolare tortuosità che ne ha segnato la vicenda normativa. Reiterato ben sedici volte, e nel frattempo variamente modificato e ampliato (ad esempio con l'inserimento delle disposizioni sulla protezione del diritto d'autore), tale decreto è infine decaduto il 22 dicembre 1996; tuttavia le disposizioni in esso contenute sono state trasfuse nella legge 23 dicembre 1996, n. 650, mirante formalmente a convertire il solo d.l. n. 545 del 1996 recante disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva, ma in realtà volto a «salvare» con un unico provvedimento di sostanziale conversione i vari decreti in materia di informazione ancora in attesa di conversione, che la recente sentenza della Corte n. 360 del 1996 avrebbe impedito di reiterare ulteriormente. La citata legge n. 650 del 1996 ha contemporaneamente fatto salvi gli effetti prodotti dai vari decreti decaduti; nel prosieguo del lavoro si farà comunque riferimento all'ultima versione del decreto, il n. 541 del 23 ottobre 1996.

Questo rapido *excursus* vuole sottolineare la presenza di una rilevante quantità di provvedimenti succedutisi nel quindicennio 1981/1996, caratterizzata tuttavia da una prospettiva di mero sostegno economico anziché di regolamentazione organica dell'intero settore nei molteplici profili collegati all'industria editoriale. Un dato che si impone con una certa evidenza se posto in relazione alla totale assenza di regolamentazione del settore contiguo della radiotelevisione fino al 1990 (se si eccettua la c.d. leggina Berlusconi n. 10 del 1985), e al netto capovolgimento della situazione nell'ultimo anno (v. il par. 1).

n. 177 (relativa alla riapertura dei termini per le imprese editrici di giornali quotidiani e per le imprese radiofoniche per accedere ai contributi) e 22 dicembre 1989, n. 411 (contenente disposizioni interpretative

ed integrative della l. n. 67 del 1987 in materia di mutui agevolati e di contributi alle imprese editrici).

Prima di passare ad esaminare i problemi specifici del settore, vale comunque la pena di tratteggiare brevemente il quadro delle provvidenze attualmente corrisposte alle imprese editrici.

3.1. GLI AIUTI DIRETTI.

Con la legge n. 67 del 1987 è definitivamente cessata l'erogazione generalizzata di contributi diretti in favore di quotidiani e periodici¹⁷.

Forme di contribuzione diretta rimangono oggi soltanto in favore di alcune tipologie specifiche di imprese editrici, ritenute dal legislatore meritevoli di un sostegno particolare (che si aggiunga cioè agli aiuti indiretti, i quali sono riferiti in modo pressoché uguale a tutte le imprese editrici); in base a quanto emerge da una lettura combinata delle leggi n. 416 del 1981, n. 67 del 1987 e n. 250 del 1990 esse possono individuarsi come segue.

a) **IMPRESE EDITRICI DI PARTICOLARE VALORE.** — Introdotta per la prima volta dalla legge n. 67 e mantenuta dalla legge n. 250 (seppure in termini parzialmente diversi), tale categoria si caratterizza in realtà per una sorta di residualità, data la sostanziale disomogeneità delle tipologie cui fa riferimento:

a1) *Imprese editrici di giornali quotidiani o di periodici che siano costituite come cooperative giornalistiche* (o costituite in altra forma societaria, a condizione che la maggioranza del capitale sociale sia comunque detenuta da cooperative, fondazioni o enti morali che non abbiano scopo di lucro), che siano costituite da almeno tre anni ovvero che abbiano editato e diffuso con la stessa periodicità la testata per la quale richiedono la corresponsione dei contributi da almeno cinque anni, ridotti a tre per le cooperative giornalistiche editrici di quotidiani (art. 3, Il co., legge n. 250/1990 come modif. dalla legge n. 650 del 1996, la quale ha tra l'altro soppresso la successiva precisazione per cui « tali contributi sono concessi limitatamente ad una sola testata per ciascuna impresa »)¹⁸.

a2) *Imprese editrici di giornali quotidiani editi in lingua francese, slovena e tedesca nelle regioni autonome Valle d'Aosta,*

¹⁷ Sugli interventi legislativi che hanno interessato la materia in esame v. comunque, per completezza, anche la legge n. 278 del 1991, recante modifiche e integrazioni alle leggi n. 67 del 1987 e n. 250 del 1990; la legge n. 243 del 1993, che ha dettato alcune disposizioni innovative in materia di fissazione delle tariffe postali, poi abrogate dalla legge finanziaria per il 1996; la legge n. 466 del 1993, recante an-

cora integrazioni alla legge n. 250 del 1990.

¹⁸ In particolare, mentre per i periodici la cessazione dei contributi veniva disposta in via immediata, per i quotidiani essa veniva rinviata di un ulteriore ultimo biennio, lo scadere del quale doveva coincidere con la abolizione del prezzo amministrato (1 gennaio 1988).

Friuli-Venezia Giulia e Trentino Alto Adige, nonché di giornali quotidiani italiani editi e diffusi all'estero, che siano costituite da almeno tre anni o editino testate diffuse da almeno cinque; i contributi sono calcolati con gli stessi criteri visti al punto precedente (art. 3 legge n. 250 del 1990)¹⁹.

a3) *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), che siano costituite da almeno tre anni o editino testate diffuse da almeno cinque anni²⁰.

a4) *Imprese editrici di quotidiani o periodici che*, « oltre che attraverso esplicita menzione riportata in testata, *risultino essere organi o giornali di forze politiche* che abbiano complessivamente almeno due rappresentanti eletti nelle Camere, ovvero uno nelle Camere e uno nel Parlamento europeo, nell'anno di riferimento dei contributi a decorrere dall'inizio dell'XI legislatura » (art. 3, X co., legge n. 250, secondo la modifica apportata dal d.l. n. 541 del 1996 e ripresa dalla legge n. 650 del 1996)²¹.

Si deve inoltre ricordare che l'art. 4 della legge n. 250 del 1990 prevede una serie ulteriore di aiuti per le testate giornalistiche radiofoniche di partito.

b) STAMPA ITALIANA ALL'ESTERO. — Si tratta di contributi già introdotti dalla legge n. 172 del 1975, che la legge n. 416 aveva prorogato per un quinquennio e che la legge n. 67 ha trasformato in permanenti. Destinatari dei contributi sono le imprese editrici di « giornali e riviste italiani pubblicati all'estero e di pubblicazioni con periodicità almeno trimestrale editate in Italia e diffuse prevalentemente all'estero » (art. 26 l. n. 416 come modif. dall'art. 19 della l. n. 67).

¹⁹ Quanto alla misura dei contributi, essi sono costituiti da un contributo fisso annuo, di importo pari al 30% della media dei costi risultanti dai bilanci degli ultimi due esercizi e comunque non superiore a lire 2 miliardi per ciascuna impresa, e da contributi variabili in misura decrescente rispetto all'aumento della titolazione media giornaliera (art. 3, comma VIII).

²⁰ L'art. 11-ter della legge n. 250 del 1990, inserito dal citato d.l. n. 541 del 1996 sui bilanci delle imprese editrici ha poi precisato che questi contributi, così come quelli indicati nel punto precedente, possono essere concessi a condizione che non fruiscono degli stessi impieghi collegati con l'impresa richiedente, o controllate da essa o che la controllano.

²¹ Con riferimento a queste imprese la legge detta poi ulteriori condizioni per l'ammissione ai contributi: che le stesse non abbiano acquisito, nell'anno precedente, introiti pubblicitari superiori complessivamente al 40 per cento dei costi risultanti in bilancio; che editino periodici a contenuto prevalentemente informativo; che abbiano pubblicato, nell'anno di riferimento dei contributi, non meno di 45 numeri ogni anno per ciascuna testata per i plurisettimanali e settimanali, 18 per i quindicinali e 9 per i mensili. A queste imprese sono corrisposte lire 200 per copia stampata fino a 40 mila copie di tiratura media, indipendentemente dal numero delle testate (art. 3, III co., legge n. 250 del 1990).

Di recente sono state presentate delle proposte di legge per rifinanziare questi contributi, il cui importo (2 miliardi annui) appare ormai inconsistente a causa degli sfavorevoli tassi di cambio della lira²².

c) PUBBLICAZIONI DI ELEVATO VALORE CULTURALE. — Anche in questo caso si tratta di una categoria già introdotta dalla legge n. 172 del 1975, che la legge n. 416 ha mantenuto. Essa si riferisce alle « pubblicazioni periodiche le cui pagine pubblicitarie siano state nell'anno precedente inferiore al 50 per cento delle pagine complessivamente pubblicate e che vengano riconosciute di elevato valore culturale per il rigore scientifico con il quale viene svolta la trattazione degli argomenti » (art. 25 l. n. 416, come modif. dall'art. 18 della l. n. 67)²³. Il contributo, concesso dal Ministero dei beni culturali, ammonta complessivamente a lire 4 miliardi annui²⁴.

3.2.2. GLI AIUTI INDIRETTI.

Dopo il venir meno del sistema di contribuzione diretta, i c.d. aiuti indiretti sono destinati a rappresentare la principale forma di sostegno economico delle imprese editrici. Sostanzialmente invariata è rimasta la tipologia degli aiuti indiretti quale individuata dalla legge n. 416, sebbene numerosi siano stati i provvedimenti intervenuti successivamente a mutarne la struttura e i contenuti.

a) RIDUZIONI TARIFFARIE.

Si tratta di uno dei profili più tormentati in materia di aiuti indiretti.

Mentre infatti per quanto concerne le tariffe telefoniche deve considerarsi ancora vigente il I comma dell'art. 28 della legge n.

²² Queste imprese godono di un contributo fisso annuo pari al 40% della media dei costi e comunque non superiore a lire 2 miliardi e 500 milioni per i quotidiani e lire 600 milioni per i periodici; e di contributi variabili in base alla tiratura media giornaliera (art. 3, comma X). In termini finanziari, lo stanziamento annuo previsto dal bilancio dello Stato per il 1997 a favore dei giornali di partito, e di quelli editi da cooperative e da società aventi la maggioranza del capitale sociale intestato a cooperative, fondazioni o enti morali (di cui all'art. 3 della legge n. 250 del 1990) è determinato in lire 125 miliardi.

²³ Si tratta in particolare del d.d.l. n. 753, presentato il 20 giugno 1996 ad inizia-

tiva del sen. Lauricella, il quale dispone all'art. 1 che « L'autorizzazione di spesa stabilita dall'art. 26 della legge 5 agosto 1981, n. 416, è aumentata a lire 6 miliardi in ragione d'anno a partire dal 1996 »; e della proposta di legge n. 916, presentata il 15 maggio 1996 ad iniziativa del sen. Tremaglia, il quale dispone un aumento del contributo a lire 10 miliardi annui, destinati ad essere aumentati annualmente in percentuale pari all'andamento del tasso di inflazione (art. 1).

²⁴ Inoltre, come vedremo successivamente, l'art. 21 della legge n. 67 del 1987 prevede forme di mutuo agevolato in favore dell'editoria libraria per opere di elevato valore culturale.

416, il quale prevede una riduzione del 50 per cento delle tariffe stesse per le *imprese editrici di quotidiani, di periodici con una periodicità effettiva di almeno nove numeri all'anno, e per le agenzie di stampa*, assai più tormentata e discussa risulta la disciplina delle tariffe postali; sulle previsioni originarie della l. n. 416, infatti, si sono innestate successive disposizioni non sempre facilmente coordinabili²⁵.

L'art. 2, commi 26-34 della legge n. 549 del 1995 (abrogando l'art. 4 della legge n. 243 del 1993, il quale aveva a sua volta modificato i criteri previsti dall'art. 28 della legge n. 416), aveva introdotto facilitazioni differenziate in materia di spedizioni postali in abbonamento, individuando tre categorie di imprese:

— le imprese editrici di giornali quotidiani e periodici che non contengano inserzioni pubblicitarie, anche di tipo redazionale, per un'area superiore al 45 per cento di quella dell'intero stampato su base annua, e i cui abbonamenti siano stati stipulati a titolo oneroso dai destinatari: per queste imprese era previsto un rimborso di L. 200 per ogni copia delle pubblicazioni spedita (art. 2, comma 26 della legge n. 549 del 1995);

— le associazioni, anche non riconosciute, le fondazioni e i comitati, qualunque sia la natura delle pubblicazioni editte (comprese quelle gratuite e quelle postulatorie), a condizione che siano editori di periodici (con un limite del 40 per cento alle inserzioni pubblicitarie), che non perseguano scopo di lucro e che la loro attività persegua finalità sindacali, religiose o di interesse scientifico, sociale, sanitario, ambientale, assistenziale, politico o culturale: per questi soggetti era previsto uno sconto del 75 per cento sulle tariffe di abbonamento (art. 2, comma 27 della legge n. 549 del 1995);

— i giornali di pubblicità, di promozione delle vendite di beni o servizi, di vendita per corrispondenza, i cataloghi, i giornali pornografici, i giornali non posti in vendita, quelli a carattere postulatorio e quelli editi da enti pubblici, i quali venivano invece esclusi dalle agevolazioni tariffarie, e risultavano dunque tenuti al pagamento dell'intera tariffa di abbonamento postale (art. 2, comma 26 della legge n. 549 del 1995).

A questo proposito vale la pena di notare come la legge citata finisca per dare riconoscimento normativo alla categoria dei *giornali pornografici*, seppure soltanto al fine di escluderli dalle agevolazioni tariffarie (e, come si vedrà, anche da quelle fiscali). Infatti, sebbene non esista nell'ordinamento alcuna norma che definisca i caratteri della stampa pornografica, della liceità della

²⁵ Oltre alle categorie richiamate, si deve ricordare che fino al 1988 esistevano contributi anche in favore delle Agenzie di stampa. (v. artt. 16 e 17 legge n. 67).

quale si potrebbe anzi dubitare alla luce dell'art. 21, VI comma Cost. che vieta la stampa contraria al buon costume, il legislatore sembra avere preso atto dell'esistenza di tale categoria di stampati, seppure con una soluzione palesemente compromissoria di riconoscimento « in negativo ».

Il quadro sin qui delineato in materia di tariffe postali è tuttavia mutato ulteriormente in virtù di quanto previsto dall'art. 2, comma 20, della legge n. 662 del 1996 collegata alla legge finanziaria per il 1997 (legge n. 663 del 1996), di recente approvata.

Il citato comma 20 prevede infatti l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per l'informazione e l'editoria di un Fondo per le integrazioni tariffarie, il cui funzionamento sarà stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri entro il 31.3.1977; tale fondo, la cui dotazione per l'anno 1997 è prevista in lire 300 miliardi, ha lo scopo di agevolare gli « invii attraverso il canale postale di: a) libri, b) giornali, quotidiani e riviste con qualsiasi periodicità editi da soggetti iscritti al registro nazionale della stampa, c) pubblicazioni informative di enti, enti locali, associazioni e altre organizzazioni senza fini di lucro, anche di lingua estera da spedire all'estero ».

Devono dunque considerarsi abrogate le disposizioni sopra richiamate relative al rimborso sulle copie di quotidiani e periodici e altre pubblicazioni spediti in abbondamento postale, nonché quelle relative alle riduzioni tariffarie per i giornali di associazioni ed enti senza scopo di lucro: le tariffe agevolate in questo settore saranno ora determinate dal Ministro delle poste, il quale dovrà provvedere in tal senso « con un anticipo di almeno tre mesi », e con la possibilità di apportare aumenti nei limiti del tasso programmato di inflazione.

Quanto alle pubblicazioni escluse dai benefici del fondo, invece, la legge n. 662 del 1996 ha confermato sostanzialmente la scelta già operata dalla legge del 1995, sebbene con una disposizione più articolata che comprende: le pubblicazioni pornografiche; le testate giornalistiche di quotidiani e periodici che contengano inserzioni pubblicitarie, anche in forma di inserto separato dalla pubblicazione o anche di tipo redazionale, per un'area calcolata su base annua superiore al 45 per cento dell'intero stampato; le pubblicazioni di enti che includano inserzioni pubblicitarie, anche in forma di inserto separato dalla pubblicazione, o perseguano vantaggi commerciali a favore di terzi, nonché quelle di vendita per corrispondenza, i cataloghi e la stampa postulatoria.

Nell'art. 2, comma 20, della legge n. 662 compare infine una disposizione nuova rispetto al testo del d.d.l., la quale prevede che « le stampe promozionali e propagandistiche spedite in abbonamento postale dalle organizzazioni senza scopo di lucro, anche finalizzate alla raccolta di fondi, godono di un trattamento tariff-

fario non superiore all'80% di quello previsto per le pubblicazioni informative delle medesime organizzazioni ».

Concludendo su questo punto e sulle innovazioni recenti, si può brevemente osservare che, se il riferimento agli inserti separati dalle pubblicazioni mira opportunamente ad ostacolare le elusioni che il frequente ricorso a tale tecnica di vendita aveva consentito, l'estensione dei benefici del fondo anche ai libri e alle pubblicazioni di enti porterà probabilmente ad una ulteriore diminuzione delle somme disponibili a causa dell'aumento dei soggetti beneficiari.

b) AGEVOLAZIONI FISCALI. — Nella materia delle agevolazioni fiscali, oggetto anch'essa negli ultimi anni di una ferrea contrattazione tra gli addetti ai lavori e il legislatore, è intervenuta da ultimo la legge n. 549 del 1995, adottando una soluzione sostanzialmente compromissoria.

Nell'altalena di provvedimenti che hanno interessato questo profilo²⁶, la legge 27 aprile 1989, n. 154, ha infine assoggettato al pagamento dell'I.V.A. tutti gli stampati, nella misura del 4%. Tale legge (che ha modificato in tal senso l'art. 74 del D.P.R. n. 633 del 1972) prevede che l'aliquota Iva venga pagata sul 40% della tiratura, mentre il restante 60% viene considerato resa forfettaria e dunque esente dal pagamento dell'imposta; la stessa norma prevedeva però che a partire dal 1996 la resa forfettaria sarebbe dovuta scendere al 50%, e conseguentemente la base imponibile sarebbe passata al 50% della tiratura, con un ulteriore incremento del 25%.

A fronte delle richieste degli editori, i quali chiedevano di intervenire sulla percentuale di forfettizzazione delle rese riportandola all'80%, percentuale rimasta in vigore fino al 1981²⁷, la scelta compiuta dalla legge del 1995 è stata quella di mantenere l'Iva al livello attuale, la quale dunque continuerà ad essere calcolata sul 40% dei corrispettivi riscossi, e non sul 50% come avrebbe dovuto accadere a partire dal 1996 (art. 3, comma 119 legge n. 549 del 1995).

La resa forfettaria scende invece al 50%, e dunque sale al 50% la base imponibile per il pagamento dell'Iva, per le cessioni dei libri, esclusi quelli di testo destinati alle scuole primarie e secondarie.

²⁶ L'ammontare dello stanziamento per l'anno 1997 per le riduzioni tariffarie, per l'uso del telefono, di circuiti telefonici e di apparecchiature telegrafiche, fototelegrafiche ecc., a favore delle imprese editrici di giornali e delle emittenti radiotelesive è di 200 miliardi di lire.

²⁷ Si è infatti passati dalla esenzione dal pagamento dell'I.V.A. per i soli quoti-

diani (disposta dal testo originario del D.P.R. n. 633 del 1972, mentre i periodici e i libri erano sottoposti al pagamento dell'imposta, nell'aliquota ridotta del 2%); alla estensione dell'esenzione anche a periodici e libri, ad opera della legge n. 67 del 1987; alla successiva reintroduzione dell'onere fiscale per tutti gli stampati, ad opera della legge n. 154 del 1989.

rie (per i quali ultimi si applicherà la stessa percentuale prevista per i giornali quotidiani e periodici).

Va aggiunto, infine, che i giornali pornografici e i cataloghi, eccetto quelli di informazione libraria, oltre ad essere esclusi come si è visto dalle riduzioni tariffarie di cui all'art. 28 legge n. 416 e successive modificazioni, sono altresì soggetti all'aliquota Iva del 19% e sono esclusi dalla resa forfettaria di cui sopra (così l'art. 2, comma 28 della legge n. 549 del 1995).

c) FINANZIAMENTI AGEVOLATI. — Il sistema del finanziamento agevolato è, nelle sue linee essenziali, ancora quello delineato dalla legge n. 416, sebbene alcune integrazioni siano state apportate dalla legge n. 67 e altre, più marginali, dalla legge n. 250.

Tale sistema è basato sull'istituzione di due fondi speciali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, volti ad agevolare l'accesso al credito da parte delle imprese editrici impegnate in programmi di ristrutturazione economico-produttiva; programmi che devono contenere indicazioni analitiche sulla situazione patrimoniale dell'impresa, sugli interventi e i tempi previsti per la realizzazione dell'obiettivo, e che possono essere attuati soltanto attraverso le attività specificamente indicate dallo stesso legislatore (artt. 29 e 30 legge n. 416).

Soggetti beneficiari delle condizioni di favore per l'accesso al credito sono: le imprese editrici di giornali quotidiani o di periodici, le agenzie nazionali, le imprese di distribuzione della stampa quotidiana e periodica, le imprese editrici e stampatrici di libri (art. 30 legge n. 416, come modif. dalla legge n. 67) nonché le emittenti radiotelevisive.

Il fondo centrale di garanzia, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è volto ad offrire una garanzia sussidiaria per i finanziamenti di importo non superiore a 1.500 milioni di lire concessi in base alla disciplina del fondo per i contributi in conto interessi (che si vedrà tra breve), garanzia che può essere richiesta dagli istituti di credito interessati o dagli stessi beneficiari degli investimenti (art. 33 legge n. 416).

Quanto al fondo per i contributi in conto interessi, esso consente l'erogazione da parte dello Stato di contributi pari al 50% del tasso di interesse agevolato (può trattarsi anche di contributi in conto canoni ove gli investimenti siano effettuati col sistema della locazione finanziaria). La quota di investimenti assistita dal contributo non può superare il 70% del complesso delle spese previste per la loro realizzazione.

Norme di particolare favore sono dettate anche in questo caso per le cooperative giornalistiche, alle quali deve essere data precedenza nella valutazione delle domande di finanziamento (art. 20, VII co., legge n. 67 del 1987) e il tasso di riferimento è ri-

dotto al 30% di quello agevolato (art. 31 della legge n. 416 del 1981)²⁸.

Una forma ulteriore di sostegno indiretto per le imprese operanti nel settore giornalistico è infine offerta dalle disposizioni che hanno esteso a questo settore la possibilità di accedere alla cassa integrazione guadagni, nei « casi di crisi aziendale nei quali si renda necessaria una riduzione del personale ai fini del risanamento dell'impresa e, nei casi di cessazione dell'attività aziendale, anche in costanza di fallimento » (art. 34 legge n. 416); ai dipendenti delle aziende dichiarate in situazione di crisi occupazionale viene poi riconosciuta una indennità aggiuntiva nei casi di risoluzione del rapporto di lavoro (« pari all'indennità di mancato preavviso e, per i giornalisti, a quattro mensilità di retribuzione ») e la possibilità di optare per il prepensionamento a condizioni particolarmente agevolate (art. 37). Inoltre, l'art. 5 della legge n. 236 del 1993 ha previsto, per le imprese editrici che hanno fatto ricorso a questi istituti, la possibilità di stipulare contratti di solidarietà con minori oneri contributivi, in sostituzione dei contratti di formazione e lavoro di cui all'art. 25 legge n. 67 del 1987.

Il fondo per i contributi in conto interessi, la cui dotazione risulta da tempo esaurita, è stato rifinanziato dalla legge n. 549 del 1995, attraverso un apposito stanziamento inserito nella tabella B allegata alla stessa legge; la somma indicata — 35 miliardi — è rimasta tuttavia inutilizzabile poiché occorre una legge ordinaria che ne autorizzasse la spesa. Questo problema è stato finalmente risolto dal citato d.l. n. 541 del 1996 sui bilanci delle imprese editrici (decaduto nel dicembre 1996 ma i cui effetti, come si è detto, sono stati fatti salvi dalla legge n. 650 del 1996), il quale ha disposto che « A decorrere dall'anno 1996 e fino al 2005 è autorizzata la spesa di lire 35 miliardi annui ad integrazione del fondo » per i contributi in conto interessi (art. 7, che inserisce il comma 11-quater nell'art. 3 della legge n. 250/1990); inoltre, lo stesso decreto ha disposto la proroga delle disposizioni 29-33 della legge n. 416 (sui finanziamenti agevolati) per il quinquennio 1996-2000.

Per quanto riguarda gli organi con competenze in materia di provvidenze all'editoria, con la legge n. 400 del 1988 ha finalmente trovato una sistemazione definitiva la complessa evoluzione delle strutture organizzative preposte al settore; l'art. 26 della legge ha infatti istituito nell'ambito del segretariato della Presi-

²⁸ Ciò avrebbe comportato per l'intero settore editoriale un beneficio economico consistente (circa 60 miliardi), sebbene di modeste dimensioni rispetto all'incidenza

sull'intero settore dell'aumento del prezzo della carta, valutato attualmente in circa 700 miliardi.

denza del Consiglio dei Ministri il Dipartimento per l'informazione e l'editoria, che svolge funzioni di accertamento dell'esistenza dei requisiti richiesti dalla legge. Compete invece al Ministero per i beni culturali ed ambientali la concessione dei contributi alle pubblicazioni di elevato valore culturale di cui all'art. 25 legge n. 416 e del credito, agevolato alle opere librerie di cui agli artt. 18 e 21 della legge n. 67 del 1987.

Tale bipartizione di funzioni viene oggi da più parti criticata per l'asserita necessità di una politica coordinata nel settore dell'editoria, che renderebbe opportuna piuttosto la creazione di un unico soggetto cui ricondurre tutte le funzioni in materia²⁹.

3.3. LA LEGISLAZIONE REGIONALE: CARATTERI E ISTITUTI DISCIPLINATI.

Le linee di una riforma organica del settore della stampa non sembrano poter prescindere da un effettivo collegamento con la realtà regionale.

Si è già visto al par. 2.2.6 come le prospettive di evoluzione dell'intervento delle Regioni in materia di informazione si siano profondamente arricchite tra il 1977 e il 1990, in virtù del mutato orientamento della Corte costituzionale, che ha riconosciuto l'attività informativa quale «finalità» anche di interesse regionale in quanto estranea al concetto di «materia» di cui all'art. 117 Cost.³⁰.

Che le Regioni abbiano un dichiarato interesse ad intervenire nel settore dell'informazione è questione del resto nota fin dai tempi degli Statuti regionali³¹. Altrettanto noto è il fatto che le Regioni abbiano concretizzato tale interesse generale attraverso molteplici iniziative: esercitando le competenze delegate dallo Stato nelle leggi del 1981 e del 1987 (ad esempio in materia di pianificazione dei punti di vendita); utilizzando la competenza integrativa riconosciuta dall'art. 49 del D.P.R. n. 616 del

²⁹ Per le imprese editrici di particolare valore si prevedeva inoltre la possibilità di accedere a mutui agevolati, di durata massima ventennale, anche «per l'estinzione dei debiti emergenti dal bilancio al 31 dicembre 1986, regolarmente approvato e depositato» (art. 12, commi I e II legge n. 67); a tal fine era istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un apposito fondo.

³⁰ Si è pensato ad esempio alla possibile creazione di un Ministero per l'informazione (e di un servizio editoria al suo interno), e in tal senso è stato addirittura presentato un disegno di legge (n. 3416, del 17 novembre 1995); ma anche a figure più agili e moder-

ne, come un'Agenzia per il sostegno e il credito presso il Dipartimento della P.d.C. la quale attivi, previo un rigoroso controllo dei requisiti e dei bilanci, «uno o più sportelli bancari convenzionati, in forme e con modalità più prossime al finanziamento industriale che non all'assistenzialismo» (v. il documento F.N.S.I. del 26 giugno 1996, Antitrust - Editoria - Prospettive per il pluralismo nell'informazione, pag. 3).

³¹ Sul punto v. ZACCARIA, *L'informazione come «finalità» anche di interesse regionale, la stampa e la radiotelevisione come «materie» di competenza statale*, in *Le Regioni*, 1991, 1343 ss.

1977 per interventi di sostegno alle attività di promozione educative e culturali; ma soprattutto intervenendo con forme di sostegno economico per l'editoria locale, attraverso una ricca produzione legislativa per così dire « clandestina », in quanto esercitata spesso in parziale erosione dei limiti imposti dalla Corte nel 1977. Dopo la sentenza del 1990, invece, può senz'altro ritenersi esistente una competenza regionale al sostegno economico delle imprese di informazione operanti a livello locale (livello che la Corte individua in base alla collocazione della sede principale dell'impresa e alla sfera limitata dell'attività di erogazione delle notizie).

Dall'esame della legislazione regionale esistente in materia, alla quale in questa sede si può soltanto accennare, emerge una notevole articolazione di interventi: le misure più frequentemente adottate riguardano la promozione e diffusione delle innovazioni tecnologiche nel sistema delle imprese minori, attraverso l'agevolazione degli investimenti per l'acquisizione e innovazione di impianti e attrezzature; la rilocalizzazione degli impianti attraverso il riuso di immobili industriali dismessi; l'istituzione di corsi di formazione professionale per il personale tecnico degli organi di informazione³².

4. I PRINCIPALI PROBLEMI DA DISCIPLINARE. AGENDA PER UNA NUOVA LEGGE IN MATERIA DI EDITORIA.

4.1. PERMANENTE VALIDITÀ DI ALCUNI ISTITUTI DELLA LEGGE N. 416 DEL 1981.

Bisogna dire innanzitutto, come in una sorta di ideale premessa al discorso che svilupperemo nelle pagine successive, che parlare di una nuova legge sull'editoria non significa affatto gettare alle ortiche tutte le parti e neppure l'impianto complessivo della legge del 1981 e successive modificazioni, ma affrontare soltanto i capitoli di una possibile riforma integrativa.

Se dovesse pensarsi infatti ad una sorta di bilancio della legge n. 416, del quale si parla in effetti da alcuni anni, non pare che possa negarsi il raggiungimento quantomeno di due fondamentali obiettivi: una ormai notevole conoscibilità degli assetti proprietari

³² Per una analisi delle disposizioni statutarie in materia di informazione, v. per tutti RUSSO, *Il diritto all'informazione nell'ordinamento regionale*, in *Pol. dir.*, 1977, 115 ss.; nonché R. ZACCARIA, *Linee*

di produzione legislativa ed amministrativa delle Regioni italiane in materia di informazione, in *Piccoli e grandi media*, Atti del Convegno di Torino, 20-21-22 ottobre 1988, 3.

e dei canali di finanziamento delle imprese editrici, e uno stimolo significativo a procedere a quei processi di ristrutturazione aziendale e tecnologica indispensabili per ritrovare concorrenzialità in un settore in profonda trasformazione³³.

Tuttavia pare altrettanto innegabile che, proprio in corrispondenza delle grandi trasformazioni del settore editoriale nell'ultimo quindicennio, siano emersi alcuni evidenti fenomeni di insufficienza dell'attuale legislazione.

4.2. I LIMITI ALLA PUBBLICITÀ RADIOTELEVISIVA.

Le prime disposizioni che dovrebbero essere introdotte in una legislazione di riforma che tenesse conto sia dei problemi della stampa che di quelli della radiotelevisione dovrebbe essere evidentemente una disciplina assai più aderente ai valori costituzionali in materia di limiti alla pubblicità radiotelevisiva.

Negli anni passati erano state suggerite misure diverse (ma tutte assai discutibili) che consentissero un finanziamento della stampa attraverso varie forme di prelievo dalla televisione, ma in effetti la misura più semplice e più aderente ai valori costituzionali è proprio quella indicata dalla Corte costituzionale e fino ad oggi disciplinata in modo insufficiente.

La Corte ha sottolineato espressamente nelle sue sentenze più recenti (n. 231 del 1985 e n. 826 del 1988) che le proporzioni raggiunte in Italia dalla pubblicità in televisione rispetto a quella sulla stampa (diverse e lontanissime da quelle della maggior parte dei paesi europei) rendono necessarie idonee limitazioni sul mezzo più forte per consentire una più equa distribuzione delle risorse e un sicuro rilancio dell'industria giornalistica. D'altra parte non è strano che ormai da molto tempo l'attenzione prevalente degli editori dei giornali e dei periodici si sia concentrata in questa direzione e che rilievi significativi siano stati rivolti anche recentemente al testo del disegno di legge Maccanico, giudicato evidentemente ancora insufficiente in questa delicata direzione (che coinvolge, come è noto, non solo le quantità complessive, ma anche le interruzioni, le forme nuove e diverse di pubblicità, di telepromozioni, sponsorizzazioni, televendite ecc.).

³³ Nell'ambito dell'ampia produzione legislativa regionale, si vedano in particolare le l. r. Piemonte 30 luglio 1990, n. 52 (« Interventi per l'informazione locale »); Emilia-Romagna 20 ottobre 1992, n. 39 (« Norme per l'attività di comunicazione della Regione

e per il sostegno del sistema dell'informazione operante in Emilia-Romagna »); Basilicata 1 luglio 1993, n. 29 (« Sostegno all'informazione locale »); Marche 3 gennaio 1995, n. 3 (« Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale »).

**4.3. DISCIPLINA ANTITRUST. ADEGUATEZZA DELL'ATTUALE DISCIPLINA.
I LIMITI INTERSETTORIALI CONTENUTI NELLA LEGGE DI SISTEMA. IL
LIMITE MASSIMO DELLE RISORSE. LE PROPRIETÀ INCROCIATE.**

Come già si è premesso la parte relativa alla disciplina antitrust contenuta nella legge dell'editoria del 1981 con le successive modificazioni costituisce un apparato normativo tuttora valido, che è stato in parte riprodotto nella legge Mammi del 1990 per la parte relativa alla radiotelevisione e che non richiede significative modificazioni.

Del resto, come pure abbiamo ricordato nella seconda parte di questo lavoro, la Corte costituzionale, pur non avendo affrontato in modo diretto il problema della costituzionalità di questa disciplina ha avuto modo, in almeno due occasioni, di apprezzarne il significato e, nella seconda occasione (sent. n. 420 del 1994) ha indirettamente suggerito la « bontà » del criterio della stampa, al legislatore della radiotelevisione (che sembra, tra l'altro, averne preso atto nel d.d.l. Maccanico in materia di antitrust)³⁴.

Un punto che costituisce attualmente oggetto della disciplina contenuta nell'art. 15 della legge Mammi del 1990 è quello relativo agli incroci proprietari stampa-televisione e che è stato invece oggetto di più di un'osservazione. Proprio su questo punto, tra l'altro era intervenuto uno dei referendum del giugno del 1995 che, peraltro, ha espresso un risultato contrario all'abrogazione.

A parte i rilievi di carattere più generale relativi al problema del numero massimo di reti televisive consentite, un'osservazione frequentemente ripetuta era quella che tendeva a sottolineare il mancato riferimento ai periodici (almeno a quelli di una certa dimensione) e che appariva del tutto in contrasto con la logica complessiva della disposizione.

Più ancora che questi rilievi è importante sottolineare il fatto che nel nuovo d.d.l. Maccanico, appena citato, in materia di antitrust sembra abbandonarsi del tutto il criterio individuato dal primo comma dell'art. 15, per sostituirlo con un diverso criterio fondato sul « tetto » massimo delle risorse acquisibili nel settore. Dice in particolare l'art. 2, comma VIII lett.d) del d.d.l. n. 1021, sopra citato, che « i soggetti che comunque detengono partecipazioni in imprese operanti nei settori della radiotelevisione e dell'editoria di giornali quotidiani e periodici, possono raccogliere, sommando i ricavi dei due settori, proventi non superiori al 20 per cento del totale nazionale delle risorse derivanti da pubblicità, spettanze per televendite, sponsorizzazioni, proventi da convenzioni con soggetti pubblici, finanziamento del servizio pubblico, ricavi da offerta televisiva a pagamento, da vendite e abbo-

³⁴ Cfr. d.d.l. n. 1021, Senato della Repubblica, 19 luglio 1996.

namenti di quotidiani e periodici, dal mercato dell'editoria elettronica destinata al consumo delle famiglie; è fatta salva la disciplina sulle imprese editrici di giornali quotidiani o periodici di cui alla legge 5 agosto 1981 n. 416 e successive modificazioni ».

Come si vede la disposizione riprende, con un diverso significato, la norma contenuta nel 2 comma dell'art. 15 della legge Mammì (che non aveva avuto pratica efficacia) e la ripropone in questa nuova versione.

Ci si domanda peraltro se, in considerazione del tetto molto alto contenuto nella disposizione di legge (si ipotizza infatti, con le varie voci previste, un « paniere » di circa 26.000 miliardi con un 20 per cento che rappresenta quindi oltre 5.000 miliardi), questo limite si presti ad avere un'effettività o non sia superato da quelli più incisivi di settore, sia per la stampa che per la radiotelevisione.

4.4. DISCIPLINA A LIVELLO COMUNITARIO. LA PROSPETTATA DIRETTIVA IN MATERIA DI TUTELA DEL PLURALISMO.

A livello comunitario il problema, come è noto, si pone in relazione al progetto di direttiva in materia di « pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno » che ha avuto un iter molto travagliato passando attraverso ben due libri bianchi ed altrettante consultazioni.

Attualmente esiste un'ipotesi di direttiva che non è stata ancora presentata dalla Commissione.

In questo quadro ancora non sufficientemente definito si può rilevare peraltro che l'orientamento comunitario è quello di non intervenire comunque sulla materia delle disposizioni antitrust c.d. monomediali (relative cioè alla sola stampa), le quali tra l'altro esistono solo in Francia e in Italia. Per quanto riguarda invece il problema degli incroci multimediali il principio che sembra prevalere (almeno a livello di proposta) è quello basato su un tetto del 10 per cento calcolato peraltro non sulle risorse economiche, come si è visto in Italia, ma su un criterio che combina l'audience della televisione con il numero dei lettori dei giornali. Una soluzione quindi più incisiva di quella prospettata nel progetto Macca-nico ed anche originale per il meccanismo prescelto. Sui tempi di approvazione della Direttiva è comunque lecito esprimere grande cautela.

4.5. TIPOLOGIA DEI DESTINATARI, DIFFERENZIAZIONE DEGLI ADEMPIMENTI E PRESUPPOSTI DELLE MISURE DI SOSTEGNO.

Oltre che sul piano delle norme antitrust, la realizzazione del pluralismo informativo passa necessariamente anche attraverso

la legislazione di sostegno: l'attuale esistenza di un vasto reticolo di imprese editrici locali o minori appare infatti decisiva nell'attivare un pluralismo reale e non solo formale.

Tuttavia il problema che immediatamente si pone è quello di individuare con maggiore chiarezza, da un lato, i soggetti destinatari degli interventi legislativi e, dall'altro, le misure di sostegno e più esattamente i vari tipi di aiuti previsti dalla legge, partendo dalle tradizionali categorie degli « aiuti diretti » e di quelli « indiretti ».

Sotto il primo profilo si deve dire innanzitutto che la nuova legge dovrebbe premettere con maggior precisione le due categorie dei destinatari dei diversi tipi di intervento. È chiaro infatti, e già emerge dall'attuale legislazione, che nell'ampio panorama della stampa italiana, tra le numerosissime testate censite esiste una relevantissima diversità. Esistono da un lato, sia nel settore dei quotidiani che dei periodici, i grandi giornali per i quali è configurato un determinato tipo di intervento; ed esistono, d'altra parte, tutta una serie di giornali minori (la c.d. « stampa debole » distinta da quella più forte in relazione al fatturato, al numero degli addetti), essenziali per la sopravvivenza del pluralismo, ma caratterizzati da una serie di problemi spesso molto diversi da quelli precedenti.

È assai difficile questa attività preliminare di carattere definitivo, ma essa è essenziale per consentire una corretta applicazione della legge. In caso contrario esiste il rischio che queste definizioni vengano date di volta in volta in modo diverso, magari sulla base di definizioni contenute in fonti diverse (mentre è indubbio che in questa materia esiste una riserva di legge) o in atti legislativi non idonei, come accade di recente con le definizioni, quasi incidentalmente formulate, a fini diversi, nelle leggi collegate alla finanziaria.

Preliminare ad ogni intervento è dunque una chiara definizione delle diverse categorie di soggetti, sulla base di una serie di requisiti indicati dalla legge e soggetti ad un accertamento concreto o a cura dell'amministrazione o, in alcuni casi, a cura delle Regioni; queste ultime potrebbero poi, sulla base di questo accertamento e sulla base di una preliminare cornice legislativa nazionale, « aggiungere » opportune forme di aiuti a livello locale.

Inoltre, prima ancora che ad una migliore strutturazione degli interventi di sostegno, l'individuazione e definizione legislativa delle due categorie di imprese editrici potrebbe offrire il parametro per una differenziazione degli adempimenti burocratici relativi all'iscrizione nel registro nazionale delle imprese e alla redazione e pubblicazione dei bilanci: adempimenti oggi ritenuti troppo onerosi dalle imprese editrici di piccole dimensioni.

Un'indicazione in questo senso sembra del resto provenire dal già menzionato d.l. sui bilanci delle imprese editrici n. 541 del 1996 (nonché, ora, dalla legge n. 650 del 1996).

Innanzitutto esso prevede, in sostituzione dell'obbligo di trasmissione dei bilanci, quello di comunicazione al Garante di una serie di dati contabili ed extracontabili dallo stesso individuati; mentre viene previsto un regime particolare di « comunicazione unica » per taluni soggetti dotati di particolari caratteristiche, come l'assenza dello scopo di lucro, la limitata diffusione o la bassa percentuale di ricavi pubblicitari (art. 1).

In secondo luogo viene disposto, in capo a tutte le imprese editrici iscritte nel Registro Nazionale della Stampa, l'obbligo di pubblicare su tutte le testate editte lo stato patrimoniale e il conto economico del bilancio di esercizio; obbligo che viene esteso anche alle imprese concessionarie di pubblicità, per le quali la pubblicazione deve comprendere l'elenco delle testate delle quali la concessionaria ha l'esclusiva della pubblicità e deve essere effettuata su tutte le testate servite dalla stessa impresa (art. 2). E a questo proposito, accogliendo evidentemente alcuni spunti provenienti dalla polemica sull'onerosità degli obblighi di comunicazione dei bilanci, il d.l. n. 541 ha modificato le sanzioni disposte per la violazione di tali obblighi così come previste nelle prime versioni del decreto, differenziandole e diminuendole per quei soggetti tenuti alla comunicazione unica cui si è più sopra accennato.

4.6. GLI AIUTI DIRETTI E LA LORO DESTINAZIONE A FAVORE DI UNA NUOVA CATEGORIA DI SOGGETTI DEBOLI MERITEVOLI DI SOSTEGNO.

Passando a questo punto ad esaminare quelle che nella legislazione attuale sono le forme di aiuti diretti, si deve osservare che le attuali categorie oggetto di sostegno costituiscono ormai una sorta di elenco residuale.

È certo che la nuova legge dovrà procedere a quella preliminare distinzione di cui si è detto e successivamente prevedere una destinazione degli aiuti diretti soltanto a favore dei soggetti più deboli, a tutela del pluralismo, e naturalmente con misure compatibili con le regole comunitarie. Per i soggetti più forti dovranno invece essere opportunamente calibrate le misure di sostegno indiretto.

Abbiamo già rilevato che l'attuale legge ha mantenuto un sistema di contribuzione diretta (essenzialmente residuale) volta ad alcune tipologie di imprese editrici (le imprese editrici di particolare valore), individuate oggettivamente in base a criteri e valutazioni assai discutibili. È proprio su questo punto che dovrà esercitarsi con maggior cura il nuovo legislatore, per restare aderente ai valori costituzionali da tutelare.

Quanto alla categoria delle imprese editrici esercitate da cooperative, fondazioni o enti morali senza scopo di lucro (v. par. 3.1), essa lascia fuori molte imprese locali di piccole dimensioni

che perseguono fini di lucro: ma appare opinabile che alla diffusione di una pubblicazione senza scopo di lucro debba automaticamente riconoscersi particolare dignità, e che tale parametro sia realmente idoneo ad individuare le imprese meritevoli di sostegno³⁵. Inoltre, con riferimento alla stessa categoria, è stata sostenuta l'irrazionalità del parametro basato sulla periodicità (si richiede infatti la pubblicazione di un numero minimo di periodici nell'anno di riferimento dei contributi), per la disparità di trattamento che esso produrrebbe nei confronti dei periodici con bassa tiratura³⁶.

Quanto ai c.d. giornali di partito, si tratta della categoria forse più discussa e oggi più difficilmente giustificabile; il sistema di contributi previsto (che può giungere sino al 70% dei costi) sembra infatti muoversi in base a logiche estranee alla politica di sostegno dell'editoria e rappresentare piuttosto una vera e propria nuova forma di finanziamento dei partiti politici, ponendosi in stridente contrasto con i profondi mutamenti avvenuti di recente proprio nella legislazione sul finanziamento pubblico dei partiti³⁷.

Tale reale natura sembra del resto emergere con una certa evidenza dalle disposizioni che mirano ad evitare il cumulo dei contributi, stabilendo che gli stessi sono «corrisposti alternativamente per un quotidiano o un periodico o una impresa radiofonica qualora siano espressione dello stesso partito» (art. 3, XIV co., legge n. 250 del 1990). È evidente che i parametri individuati per la corresponsione di questi contributi prescindono completamente da un'indagine circa i connotati dell'impresa beneficiaria e il suo caratterizzarsi come impresa debole.

Pare insomma dubbio che alla categoria delle imprese editrici di particolare valore possa riconoscersi un fondamento razionale e che la stessa possa essere mantenuta negli stessi termini dal legislatore della riforma: in particolare dovrebbero venire incluse nella politica di sostegno (o quantomeno non esserne escluse a priori) le imprese minori che mirano a conseguire utili, dal momento che anche queste concorrono a mantenere e incrementare

³⁵ In questo senso si è osservato che «nel mondo dell'editoria giornalistica raramente la massimizzazione del profitto costituisce il principale obiettivo (se così fosse non pochi quotidiani avrebbero cessato di esistere durante la lunga crisi degli anni settanta): R. LUPO-S. TROILO, *Mezzo secolo di stampa assistita (III parte)*, in questa *Rivista*, 1989, 255.

³⁶ In questo senso v. ancora R. LUPO-S. TROILO, *op. ult. cit.*, 268.

³⁷ Con riferimento a queste imprese, infatti, non solo il contributo fisso (che si aggiunge a quello variabile basato sulla tiratura media giornaliera) si estende al

40% della media dei costi, ma viene previsto un contributo aggiuntivo pari al 50% di quelli ordinari ove le entrate pubblicitarie siano inferiori al 30% dei costi di esercizio annuali (art. 3, XI co., legge n. 250 del 1990); naturalmente si prevede poi che la somma dei due tipi di contributo (ordinario e aggiuntivo) non possa superare una certa percentuale dei costi, la quale viene comunque fissata nella elevata percentuale del 70% (tale percentuale è stata così modificata dalla legge n. 278 del 1991, che ha elevato quella del 60% originariamente prevista dalla legge n. 250 del 1990).

il pluralismo informativo; e dovrebbe forse essere ripensata l'opportunità di distinguere tanto nettamente la stampa fortemente caratterizzata da vocazioni politiche o culturali, integrando tale parametro con quelli relativi alle dimensioni (grandi/piccole) e/o all'ambito di diffusione (nazionale/locale).

Infine, può ancora osservarsi come perplessità non lievi investano anche la definizione-individuazione della categoria delle pubblicazioni di elevato valore culturale. Il dettato legislativo appare infatti connotato da una rilevante genericità, limitandosi a ricollegare tale valore al « rigore scientifico col quale viene svolta la trattazione degli argomenti » e rinviando all'apposito regolamento attuativo la determinazione dei criteri e dei requisiti per l'erogazione dei contributi (D.P.R. n. 254 del 1983); e la prassi seguita negli ultimi anni dimostra come, nonostante i limitati finanziamenti (4 miliardi annui), la qualificazione di « pubblicazione di elevato valore culturale » sia stata riconosciuta ad un numero assai alto di pubblicazioni, cosicché il contributo erogato a ciascuna si riduce a somme spesso poco significative³⁸.

4.7. PROBLEMI APERTI IN MATERIA DI AIUTI INDIRETTI.

È questo il settore nel quale la legislazione merita di essere calibrata con particolare attenzione ed organicità. Si tratta innanzitutto di riportare in un testo unico la grande varietà di interventi oggi disseminati in una serie di leggi ed atti normativi spesso anche di difficile reperibilità e che si sono inseguiti nel tempo in maniera non sempre comprensibile.

Destinatari di questi aiuti potranno essere ovviamente, secondo i casi, o tutti i soggetti o, di volta in volta, solo le imprese di grandi dimensioni o quelle di piccole dimensioni.

Nel prendere in esame i diversi istituti, converrà partire da quelle che sono state le critiche più ricorrenti o anche le semplici osservazioni che nascono da uno scarso coordinamento tra le diverse fonti normative.

Mentre con riferimento alle riduzioni tariffarie non si può che auspicare il raggiungimento di una ragionevole stabilità normativa, un'altra questione su cui si è posto l'accento è quella relativa all'inefficienza dei servizi pubblici (poste e trasporti), posta all'origine del mancato sviluppo degli abbonamenti³⁹, e

³⁸ Sebbene il numero di pubblicazioni beneficiarie di questo contributo sia sensibilmente diminuito negli ultimi anni (nell'anno 1990 esse sono state 348 rispetto alle 650 del 1987), la relazione del Garante sullo stato dell'editoria per l'anno 1993 dimostra come il contributo mediamente erogato

a ciascuna pubblicazione ammonti a circa Lire 10 milioni: Relazione del Garante per l'anno 1993, in *Vita it.*, 1993, n. 3-4, 329 ss.

³⁹ Gli abbonamenti rappresentano in Italia circa il 7% delle vendite, contro il 60-95% registrato negli altri Paesi europei.

alla quale si aggiunge l'anomalia costituita dalle spedizioni dei quotidiani tramite il servizio aeropostale, escluse da qualsiasi riduzione tariffaria. Questa situazione finisce per pregiudicare soprattutto le imprese editrici di periodici di piccola e media tiratura, le quali non possono avvalersi della distribuzione in edicola e sono dunque costrette a servirsi del solo servizio postale.

Sotto questo profilo, alcune proposte sono state nel senso di introdurre una sorta di « terzo canale distributivo » per i quotidiani e i periodici, sulla scorta di quanto già avviene in Gran Bretagna e in Germania, riservato alla distribuzione nelle prime ore del mattino delle pubblicazioni presentate alla spedizione prima della mezzanotte del giorno precedente⁴⁰.

Anche le tariffe telefoniche sembrano destinate a dover essere riviste, in seguito alla comparsa di nuovi mezzi sempre più spesso utilizzati anche nel settore dell'industria editoriale (si pensi ai telefoni cellulari GSM e ai canoni per i servizi Videotel), ai quali si chiede oggi l'estensione delle riduzioni tariffarie.

Quanto al sostegno creditizio, se ne chiede da più parti una intensificazione con particolare riferimento alle piccole e medie imprese: in questo senso, sebbene il fondo per il credito agevolato sia stato di recente rifinanziato (con lo stanziamento di 35 miliardi previsto dal d.l. n. 541 del 1996), si potrebbe stabilire che una percentuale dello stesso venga riservata alle imprese editrici minori, ponendo così una sorta di « tetto protettivo » in favore dell'editoria minore, analogo del resto a quello già introdotto per l'editoria libraria dalla legge n. 549 del 1995 (comma 32 dell'art. 2).

Si tratta insomma di delineare nuovamente un programma organico di sostegno, basato su parametri differenziati per le imprese di grandi dimensioni e quelle medio-piccole, parametri che evidentemente non possono risiedere soltanto nella assenza dello scopo di lucro o nella vocazione strettamente politica o culturale della pubblicazione; e si tratta di intervenire su più fronti congiuntamente, non ultimo quello della riduzione del costo del lavoro, problema che interessa tutta l'industria italiana ma la cui incidenza sulla c.d. stampa debole è destinata a produrre effetti particolarmente preoccupanti in termini di pluralismo informativo.

⁴⁰ In particolare si è fatto notare come nella « Carta della qualità del servizio postale », adottata dal C.d.A. dell'Ente poste e pubblicata quale D.P.C.M. nella Gazzetta uff. n. 33 del 9 febbraio 1996, non siano stati previsti procedure più snelle e soprat-

tutto termini più celeri per la consegna. Sul punto v. ad esempio Notiziario U.S.P.I., Le proposte in materia di distribuzione postale, n. 7-8 del 1995, 6; nonché n. 9 del 1996, 5. Su posizioni analoghe si pongono anche la F.I.E.G. e la F.N.S.I.

4.8. I PROBLEMI DELLA DISTRIBUZIONE E DELLA VENDITA.

Per quanto riguarda questa particolare fase dell'attività editoriale in senso lato, al di là di alcuni problemi tradizionali (come l'individuazione dei soggetti autorizzabili, l'obbligo della parità di trattamento fra le diverse testate), si sono poste di recente questioni delicate in ordine alla adeguatezza o meno dei sistemi di distribuzione e di vendita così come attualmente organizzati.

Sotto il primo profilo, una serie di analisi condotte di recente ha evidenziato l'esistenza di forti eterogeneità tra le varie realtà distributive locali: nella struttura e nelle caratteristiche della rete delle vendite, nei connotati organizzativi e gestionali del distributore locale e di conseguenza nella qualità dei rapporti con gli editori.

Per quanto concerne più propriamente il sistema di vendita, sebbene l'attuale struttura organizzativa presenti alcuni indubbi vantaggi (costo complessivo basso rispetto agli altri Paesi, parità di trattamento, garanzia di orari congrui, ciclo finanziario rapido)⁴¹, tuttavia essa è oggi fortemente criticata per la sua eccessiva rigidità. In particolare, l'esistenza di un sistema unico di commercializzazione basato sull'edicola tradizionale, con problemi frequenti di scarsa visibilità dei prodotti e perciò di ridotta capacità di vendita, pare oramai inadeguato alla luce degli attuali obiettivi di espansione del mercato e di superamento dello stato di crisi.

Inoltre, il sostanziale fallimento del sistema delineato dalla legge n. 416 sembra confermato dal fatto che, a distanza di ben quindici anni, neanche un terzo dei Comuni italiani ha adottato i piani di localizzazione dei punti di vendita, così determinando una crescita irrazionale degli stessi.

L'opportunità di estendere l'autorizzazione alla vendita ad un ventaglio più ampio di esercizi sembra oggi largamente condivisa,

⁴¹ Quanto al basso costo del sistema distributivo, esso costituisce peraltro motivo di doglianza da parte dei distributori locali, i quali lamentano proprio la scarsa remuneratività delle condizioni economiche praticate in tale segmento della catena distributiva. Inoltre essi lamentano la sempre più frequente assunzione di iniziative che, sebbene volte ad agevolare la commercializzazione degli stampati (abbinamenti dei c.d. gadgets), tuttavia produrrebbero effetti distorsivi sui meccanismi della distribuzione e in definitiva sugli stessi volumi delle vendite in edicola. È stato stimato, infatti, che l'aumento dei ricavi da vendita effettivamente registrato dai quotidiani nell'anno 1995 (circa il 15%) non è dovuto in realtà ad

una crescita dei volumi del venduto (rimasti pressoché stazionari), bensì all'aumento dei prezzi di vendita e alla politica dei gadgets con prezzo di vendita maggiorato (cassette e inserti) (dati F.I.E.G.). Sulla questione delle videocassette abbinare ai giornali è di recente intervenuta una nota del Ministero dell'Industria, la quale ha precisato che l'edicolante è legittimato alla vendita delle stesse senza bisogno di alcuna autorizzazione aggiuntiva, a patto che la videocassetta sia venduta in un'unica confezione « inscindibile » con il giornale e il suo costo non superi il 75% del prezzo totale di vendita al pubblico del prodotto inscindibile. Sul problema dei gadgets v. i Notiziari U.S.P.I. febbraio 1996, 6 e giugno 1995, 12.

sebbene delle incertezze permangano in ordine alle possibili linee di intervento⁴².

In questo senso, spunti significativi possono comunque trarsi dal disegno di legge n. 1969 presentato nel 1995 dal Governo, arenatosi alla Camera dopo una prima approvazione da parte del Senato.

Recependo in parte il contenuto di una segnalazione inviata nell'ottobre 1994 dall'Autorità garante per il mercato e la concorrenza alle principali istituzioni, in cui si proponeva senz'altro la liberalizzazione totale del settore per gli effetti distorsivi che le norme attuali produrrebbero sul corretto funzionamento del mercato, il Governo aveva previsto una fase di sperimentazione di forme alternative di vendita quale logico antecedente delle modifiche normative. Tale sperimentazione, da effettuare senza bisogno di autorizzazione, avrebbe dovuto compiersi in librerie, tabaccherie, distributori di carburante e bar di non più di 40 comuni-campione, e con una durata massima di un anno⁴³.

Le condizioni per procedere ad una riforma immediata, senza cioè attendere i tempi eccessivi di una fase sperimentale, sembrano ormai maturate. Ci pare tuttavia che tale riforma, ben lungi dalla liberalizzazione totale auspicata dall'Autorità Antitrust, debba essere cauta e mirata: cauta nel senso di salvaguardare l'editoria minore (che dispone di mezzi assai più limitati rispetto alle grandi imprese editoriali e rischierebbe dunque di rimanere ai margini del mercato); mirata in quanto volta a verificare l'effettiva idoneità di ben individuati canali complementari, che potrebbero essere senz'altro quelli già indicati nel d.d.l. citato⁴⁴.

4.9. NUOVO SPAZIO PER L'INTERVENTO REGIONALE.

Come si è accennato più sopra, fin dall'inizio della loro attività normativa le Regioni hanno assunto un ruolo significativo nel so-

⁴² A ben vedere non si tratta di una questione assolutamente nuova. Un primo parziale tentativo di aprire sbocchi commerciali complementari alle edicole era stato operato infatti dal disegno originario della legge n. 67 del 1987: mentre questo affermava che «l'autorizzazione al commercio rilasciata per gli esercizi della grande distribuzione, per le librerie e per le rivendite di tabacchi, comprende anche l'autorizzazione alla rivendita di giornali quotidiani e periodici», nella versione alla fine approvata tale eventualità è stata tuttavia ricondotta alle previsioni in materia dei piani comunali di localizzazione, con ciò in sostanza favorendosi la permanenza nel settore del monopolio degli edicolanti (v. art. 14, VII co., legge n. 416 co-

sì come sostituito dalla legge n. 67 del 1987). La legge ammette in effetti una serie di casi in cui si può procedere alla vendita di giornali senza che occorra l'autorizzazione comunale: ma si tratta di casi marginali, peraltro difficilmente evitabili nella pratica (art. 14, XI co., legge n. 416).

⁴³ Il testo del d.d.l. è riportato in *L'Editore*, novembre 1995, 6 ss.

⁴⁴ Vale inoltre la pena di ricordare che in alcune città sono già in corso iniziative di consegna a domicilio dei giornali quotidiani, attraverso la creazione di cooperative: i risultati positivi sin qui conseguiti da tali iniziative inducono ad auspicarne una maggiore diffusione.

stegno dell'editoria locale, nonostante gli ostacoli frapposti dall'orientamento inizialmente restrittivo della Corte costituzionale.

Questo ruolo deve essere senz'altro mantenuto e valorizzato anche nell'ambito della futura riforma.

Tuttavia, poiché non può tacersi il rischio che l'intervento delle Regioni in questa materia possa produrre delle disparità di trattamento (ai sensi dell'art. 3 Cost.) tra le varie imprese nell'esercizio della libertà di cui all'art. 21 Cost., dovrebbe forse pensarsi ad una più accentuata utilizzazione della competenza ingrativo-attutativa di cui all'art. 117/II comma: ciò al fine di consentire un certo margine di uniformità, quantomeno con riferimento agli interventi di sostegno economico.

In particolare, alle Regioni potrebbe riconoscersi il compito di specificare ulteriormente i requisiti per accedere agli aiuti, nell'ambito di una griglia di soggetti già individuata dal legislatore statale; di integrare i contributi diretti attraverso prelievi dai bilanci regionali purché, anche in questo caso, in favore di soggetti già identificati; di intervenire nel settore dei servizi.

5. PROBLEMI CONNESSI IN MATERIA DI STAMPA.

Abbiamo esaminato finora alcuni problemi relativi all'editoria ed abbiamo immaginato una « scaletta » degli interventi possibili in questa materia. Si deve aggiungere, però, che un eventuale intervento su questo tema non potrebbe trascurare altri capitoli che, pur disciplinati in autonome leggi, presentano forti connessioni con gli argomenti trattati venendone quasi a costituire una ideale continuazione.

5.1. ATTUALITÀ DEL PROBLEMA DELLO STATUTO SPECIALE DELL'IMPRESA GIORNALISTICA.

Vi è ad esempio un argomento che non è stato recepito nella legge di riforma del 1981, ma che aveva costituito materia di attenzione durante i lavori preparatori e che poi è stato ripetutamente ripreso nel corso di questi anni. Intendiamo riferirci alla problematica connessa alla definizione di uno statuto speciale dell'impresa giornalistica. Si intendeva in quel momento disciplinare non solo la fisionomia esterna del soggetto titolare dell'impresa giornalistica, ma anche tutta la problematica relativa ai rapporti esistenti all'interno dell'impresa tra i principali partecipanti all'elaborazione del prodotto giornalistico⁴⁵.

⁴⁵ Sull'argomento v. tra gli altri AGOSTINI, *Dei diritti e dei doveri del giornalista*.

Appunti per uno statuto dell'impresa editoriale, in *Probl. inf.*, 1991, 13 ss.

Si trattava in qualche modo di valutare la possibilità di dare uno spessore legislativo ad una serie di problemi, discendenti direttamente dalla Costituzione e riguardanti l'equilibrio all'interno della testata giornalistica tra soggetti titolari tutti del diritto di manifestazione del pensiero, attraverso la stampa, anche se variamente inquadrati nell'impresa stessa. In altre parole si doveva valutare la possibilità di dare fondamento legislativo ai rapporti tra editore, direttore e giornalisti, affrontando una serie di questioni molto delicate di bilanciamento dei diversi e, in alcuni casi, contrapposti interessi.

Come è noto, questa materia, proprio per la sua natura, ha trovato, come naturale, un rilevante spazio nel contratto di lavoro giornalistico.

Restano comunque irrisolti alcuni problemi di carattere generale che riguardano, da un lato, la partecipazione all'assetto societario o quantomeno agli organi di controllo interno della società, dall'altro, l'obbligatorietà di una serie di informazioni essenziali relative alla vita della società, nonché la necessità di una serie di vincoli, quantomeno procedurali, in ordine all'esercizio del potere di nomina e di accettazione delle dimissioni dei direttori ed infine la disciplina di alcuni profili relativi allo « status » e alle incompatibilità dei giornalisti (si pensi in particolare al rapporto mai risolto con la pubblicità, spesso fatto oggetto di interventi di autodisciplina). Altro problema è quello relativo al tema delle c.d. carte dei doveri, che verrà trattato nel punto successivo.

5.2. L'ORDINAMENTO DELLA PROFESSIONE GIORNALISTICA. L'ACCESSO ALLA PROFESSIONE.

Nonostante che la legge n. 69 del 1963 sia andata quasi sempre indenne da pronunce di costituzionalità, pur sollecitate in numerose occasioni⁴⁶, l'ordinamento della professione giornalistica è oggetto da tempo di profonde critiche: oltre alla questione più antica relativa alla stessa esistenza dell'Ordine, tali critiche si addensano essenzialmente attorno ai due poli dell'accesso alla professione e della deontologia.

a) ACCESSO ALLA PROFESSIONE. — L'ampiezza del fenomeno del c.d. precariato, le recenti trasformazioni degli assetti delle aziende informative e delle tecnologie utilizzate dagli operatori

⁴⁶ Si vedano in particolare le sentenze 23 marzo 1968, n. 11, in *Giur. cost.*, 1968, 311; 10 luglio 1968, n. 98, *ivi*, 1554; 8 febbraio 1991, n. 71, *ivi*, 1991, 503; 13 maggio 1993, *ivi*, 1993, 1718.

con il conseguente continuo mutamento dei profili professionali hanno progressivamente evidenziato la difficoltà di conciliare le qualificazioni formali contenute nella legge con le differenziate mansioni giornalistiche⁴⁷.

La pratica giornalistica è inoltre ancorata ad un criterio meramente numerico (quattro o sei giornalisti redattori a seconda del tipo di impresa editoriale); e si tratta di un praticantato « anormale », in quanto prevede come condizione di fatto per lo svolgimento del tirocinio la già avvenuta assunzione del giornalista.

L'esigenza che oggi si impone è dunque duplice: miglioramento qualitativo del tirocinio professionale e creazione di vie alternative di accesso.

Sotto il primo profilo sembra necessario operare, come riconosciuto dallo stesso C.N.O.G.⁴⁸, una ridefinizione del tirocinio come canale realmente formativo e non solo come mero primo livello di inserimento (quale è attualmente): ciò soprattutto attraverso una individuazione delle aziende abilitate che tenga conto degli attuali sviluppi tecnologici del settore e delle nuove realtà emergenti; nonché attraverso una interpretazione aggiornata dell'art. 34, che prescindendo dal rigido criterio numerico dei 4 o 6 redattori e affidi piuttosto ad una valutazione caso per caso la verifica di una preparazione efficace e completa.

Sotto il secondo profilo, l'attivazione delle prime scuole di giornalismo come strumento alternativo di accesso alla professione, e quindi sostitutivo del praticantato tradizionale, rappresenta una significativa anticipazione della riforma dell'intero accesso da tempo auspicata, nonché una direzione in cui proseguire senz'altro. Dovranno tuttavia prevedersi dei meccanismi volti ad evitare il proliferare incontrollato di tali scuole, favorendo strutture formative che operino ad un adeguato livello didattico e istituzionale, ad esempio in collaborazione con istituzioni universitarie o enti locali⁴⁹.

Il recupero di un razionale fondamento per l'esistenza dell'Ordine dei giornalisti sembra dover passare necessariamente attraverso il ripensamento, quantomeno, di questi profili fondamentali.

⁴⁷ Tale difficoltà è del resto testimoniata dai vari tentativi dell'Ordine di sanare queste situazioni e dalle non poche sentenze che intervengono a tutelare, sotto il profilo retributivo, le attività comunque prestate (attraverso l'applicazione del contratto collettivo anche ai non iscritti all'Albo).

⁴⁸ V. in particolare il documento del C.N.O.G. riportato nella relazione del Garante sullo stato dell'editoria per l'anno 1990, in *Vita it.*, 1990, n. 4, 156 ss.

⁴⁹ Tali sono ad esempio le indicazioni fornite in un documento del Consiglio in-

terregionale dell'Ordine dei Giornalisti di Lazio e Molise, riportato nella Relazione del Garante, *ult. cit.*, 161 ss. Spunti interessanti in ordine alle possibili direzioni di una riforma possono trarsi anche da un esame della disciplina esistente negli altri Paesi europei: sul punto v. diffusamente C. GESSA-G. VOTANO, *La professione giornalistica tra ordinamento e riforma*, in questa *Rivista*, 1992, 285 ss.; Garante per la radiodiffusione e l'editoria, *Relazione al Parlamento sullo stato dell'editoria per l'anno 1993*, in *Vita it.*, 1993, n. 3-4, 292 ss.

In questo senso sono del resto i numerosi progetti di legge attualmente all'esame delle Camere, i quali pongono tutti l'accento, nell'ambito di una riforma complessiva del settore, sui requisiti e i meccanismi dell'accesso alla professione⁵⁰.

Occorre tuttavia ricordare che la riforma della legge sull'Ordine dei giornalisti, sulla quale si sta appunto lavorando in Parlamento, si intreccia con una delle numerose iniziative referendarie assunte nel 1996, avente ad oggetto proprio l'abrogazione dell'intera legge n. 69 del 1963 e dunque l'abolizione della figura dell'Ordine; e il quesito in oggetto è stato giudicato ammissibile dalla Corte costituzionale con la recente sentenza 10 febbraio 1997, n. 38, non trattandosi di norme a contenuto costituzionalmente vincolato « giacché rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario determinare le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è opportuna l'istituzione di ordini o collegi e la necessaria iscrizione in appositi albi o elenchi »⁵¹. La parola su questa delicata materia sembra dunque passata ora al corpo elettorale, a meno che il Parlamento riesca ad approvare in tempi rapidi una riforma significativa e radicale della legge del 1963.

b) DEONTOLOGIA. — L'altro grande versante dell'ordinamento professionale giornalistico è costituito dalla deontologia, le cui problematiche sono fin troppo note perché occorra richiamarle.

Sebbene vi sia un generalizzato accordo sulla necessità di una regolamentazione deontologica più chiaramente delineata rispetto a quella assai generica dettata dall'art. 2 della legge, questioni più complesse si pongono allorché si passino a considerare gli strumenti più adeguati e i soggetti cui affidare i poteri disciplinari.

Il limite maggiore dei numerosi « scampoli » di codici deontologici elaborati negli ultimi anni, come la Carta di Treviso del 1990, la Carta dei doveri del giornalista del 1996, nonché le Carte aziendali di alcune redazioni di giornali⁵², è costituito dalla mancanza di efficacia.

E dal momento che la possibilità di procedere ad una codificazione generale delle regole deontologiche è da sempre guardata

⁵⁰ I progetti di legge attualmente all'esame delle Camere sono i seguenti:

- Prog. di legge n. 147 del 19 maggio 1996 (di iniziativa del dep. Calderoli);
- D.d.l. n. 956 del 16 luglio 1996, Senato (Andreoli);
- D.d.l. n. 1023 del 22 luglio 1996, Senato (Bedin, Duva);
- Prog. di legge cost. n. 2708 del 14 novembre 1996 (di iniziativa del dep. Pivetti);
- Proposta di riforma del Cons. Reg. O.G. della Lombardia (Pres. F. Abruzzo) del 21 dicembre 1996;

– Proposta di riforma del Cons. Naz. O.G. del 31 gennaio 1997.

Vi è poi una proposta di legge della Sinistra Democratica, non ancora formalmente presentata.

⁵¹ Corte cost. 10 febbraio 1997, n. 38, in *G.U.* 12.2.1997, I serie speciale, 117.

⁵² V. ad esempio il Codice di autodisciplina de *Il Sole-24 Ore* (1987), lo Statuto de *Il Manifesto* (1987), il Patto sui diritti e doveri dei giornalisti de *La Repubblica* (1990).

con scetticismo, soluzioni alternative potrebbero ricercarsi nella direzione di strumenti più snelli, come la regolamentazione contrattuale dell'autodisciplina⁵³.

Sul fronte dei soggetti chiamati a garantire l'osservanza delle regole deontologiche, occorre senz'altro individuare forme di giustizia rapida e « arbitrale », alternative agli inadeguati strumenti giudiziari tradizionali.

In questo senso, sulla scorta dell'esperienza positiva rappresentata dal Giurì dell'autodisciplina pubblicitaria, si potrebbe procedere alla creazione di un Giurì per la lealtà dell'informazione, ridefinendo e ampliando quella figura già prevista dagli artt. 177 ss. disp. att. c.p.p. con riferimento ai giudizi in materia di diffamazione (Giurì d'onore): una delle novità più significative contenute nella disciplina codicistica, da estendere senz'altro alla nuova figura, è costituita dalla possibilità per le parti di chiedere al Giurì l'accertamento del diritto al risarcimento e alla riparazione pecuniaria, nonché le conseguenti liquidazioni in via liquidativa.

Inoltre, al fine di raggiungere una reale efficacia dell'azione del Giurì, esso dovrebbe poter irrogare anche sanzioni di carattere pecuniario e interdittivo, quali alternative alla tradizionale sanzione detentiva⁵⁴.

⁵³ Per una analisi approfondita di tale ipotesi, v. in particolare FLORDIA, *Il contratto di autodisciplina dell'informazione*, in questa *Rivista*, 1991, 489 ss.

⁵⁴ Sul punto v. in particolare BOVIO,

Per un Giurì della lealtà dell'informazione, in questa *Rivista*, 1990, 5 ss.; e MANNA, *Il sistema sanzionatorio del Giurì per la lealtà dell'informazione*, *ivi*, 1991, 530 ss.