

TEMI DI EDITORIA

PERIODICA



Cattedra di Management dell'Editoria Periodica
 Prof. Francesco Saverio Vetere

Università di Roma Sapienza Roma 1 - Facoltà Lettere e Filosofia -
 Corso di Laurea Magistrale in Editoria e scrittura - Dipartimento SARAS

Editore: Unione Stampa Periodica Italiana (USPI)
Prima edizione: aprile 2024
Credit immagine di copertina: sintografia creata con IA

SOMMARIO

Introduzione.....	1
1. CENNI STORICI.....	2
<i>di USPI - Unione Stampa Periodica Italiana</i>	
1.1 Le Gazzette a stampa.....	2
1.2 Le riviste letterarie e i giornali “moralì”.....	3
1.3 I periodici ufficiali d’informazione.....	4
1.4 La nascita dei quotidiani nel periodo risorgimentale.....	5
1.5 L’avventura di un piccolo editore che osò inventare i femminili.....	6
1.6 Misteri della stampa quotidiana.....	7
1.7 L’indipendenza dei periodici culturali, cattolici e sindacali.....	8
1.8 Nascita e sviluppo dei moderni quotidiani e delle riviste “storiche”.....	9
1.9 Linee di sviluppo dell’editoria periodica nel ‘900.....	11
2. I FONDAMENTI.....	14
<i>di F.S. Vetere</i>	
2.1 Cos’è un periodico: elementi comuni e distintivi.....	14
2.1.1 Approfondimento: che cos’è un periodico in generale e un periodico online in particolare.....	15
2.2 Specificità delle testate online.....	16
2.3 La periodicità e la testata.....	16
2.4 Internet e la dissoluzione della periodicità.....	17
2.5 Lo sviluppo tecnologico dei sistemi di stampa.....	18
2.6 La libertà di stampa.....	19
2.6.1 Cenni storici.....	19
2.6.2 In Italia – la Costituzione vigente.....	24
BOX 1 – LEGGI SULLA STAMPA.....	31
<i>di F.S. Vetere</i>	
1. LEGGI FONDAMENTALI.....	31
1.1 Legge n. 47/1948.....	31
1.2 Legge n. 62/2001.....	33
1.3 Legge n. 198/2016.....	34
2. DEPOSITO LEGALE.....	34
2.1 Brevi cenni di storia dell’Istituto del deposito legale in Italia.....	34
2.2 La situazione attuale.....	35
2.3 Il deposito delle pubblicazioni digitali.....	36
2.4 Il deposito delle riviste gestite con OJS.....	36
3. STRUTTURE ORDINAMENTALI.....	37
<i>di F.S. Vetere</i>	
3.1 Presidenza del Consiglio dei Ministri.....	37
3.2 Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM).....	38
3.3 Gli obblighi degli editori verso AGCOM.....	44

4.	EDITORIA E GIORNALISMO.....	45
	<i>di F.S. Vetere</i>	
4.1	Editore e Direttore Editoriale.....	45
4.2	Il giornalismo.....	46
	4.2.1 Cenni storici.....	46
	4.2.2 Il giornalismo su internet.....	48
4.3	Il lavoro non giornalistico.....	48
	4.3.1 I contratti di settore. Alcune figure.....	48
	4.3.2 Alcune figure tipiche del lavoro non giornalistico.....	49
5.	I PROVENTI DELL'ATTIVITÀ EDITORIALE.....	51
	<i>di F.S. Vetere</i>	
5.1	Vendita e pubblicità.....	51
	5.1.1 Il prezzo politico dei quotidiani.....	51
	5.1.2 Lo stato del settore.....	51
5.2	Il contributo pubblico.....	55
	5.2.1 I contributi "di riflesso".....	55
	5.2.2 I contributi "diretti".....	57
	5.2.3 I contributi "indiretti".....	65
	5.2.4 Le misure di sostegno.....	65
	5.2.5 Le ultime misure.....	71
	5.2.6 Contributi pubblici e diritto soggettivo.....	72
	5.2.7 Approfondimento: Interventi per l'editoria.....	79
6.	LA DISTRIBUZIONE.....	88
	<i>di F.S. Vetere</i>	
6.1	La distribuzione dei periodici cartacei.....	88
	6.1.1 Situazione nel primo decennio del XXI secolo: il sistema delle edicole.....	88
	6.1.2 Il quadro normativo: la disciplina dell'accesso all'attività di vendita di prodotti editoriali.....	89
	6.1.3 La Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.....	90
	6.1.4 L'indagine conoscitiva IC/20.....	91
6.2	La distribuzione editoriale in Italia: operatori e organizzazione.....	92
	6.2.1 L'organizzazione della distribuzione delle testate.....	92
	6.2.2 I distributori nazionali e locali.....	93
	6.2.3 Ripartizione territoriale della rete di vendita e la situazione del settore.....	94
	6.2.4 L'Accordo Collettivo Nazionale sulla vendita dei giornali quotidiani e periodici.....	95
	6.2.5 Gli aspetti problematici evidenziati dagli operatori della distribuzione.....	96
6.3	Il contesto attuale in Italia e in Europa.....	97
	6.3.1 La distribuzione della stampa rimane un pilastro essenziale della libera circolazione delle idee e del pluralismo.....	97
	6.3.2 I principi cardine dell'organizzazione distributiva.....	100
	6.3.3 Il regime di autorizzazione delle rivendite.....	100
	6.3.4 L'impianto remunerativo del sistema distributivo.....	102
	6.3.5 La disciplina dell'attività di vendita di prodotti editoriali (obblighi di parità di trattamento e di parità di prezzo).....	104
	6.3.6 Le ultime novità nel sistema di vendita e distribuzione.....	105
	6.3.7 Approfondimento: Il sistema di vendita e distribuzione dei prodotti editoriali.....	109
6.4	La distribuzione postale e le tariffe.....	112
7.	L'EDITORIA DIGITALE.....	115
	<i>di I. Vitale</i>	
7.1	Le testate <i>online</i> nell'ecosistema delle fonti informative.....	115
	7.1.1 La rilevanza dell' <i>online</i> nell'informazione.....	115
	7.1.2 Le testate <i>online</i> nel panorama dell'informazione.....	116
	7.1.3 La distribuzione degli <i>online</i> : internet, motori di ricerca e <i>social network</i>	117
	7.1.4 L'analisi delle performance economiche.....	118

7.2	Rapporto tra editoria periodica tradizionale e nuovi media.....	120
7.2.1	Sviluppo sociale e normativo.....	120
7.2.2	Verso la completa parificazione.....	121
7.3	Temi peculiari dell'editoria digitale.....	121
7.4	Cos'è un periodico: elementi comuni e distintivi tra cartacei e <i>online</i>	122
7.4.1	Internet e il cambio di paradigma.....	123
7.4.2	Aggiornamento permanente.....	125
7.4.3	Spazio illimitato.....	125
7.4.4	Aggiornamento della notizia e rettifica.....	125
7.4.5	Permanenza nelle ricerche.....	126
7.4.6	SEO (<i>Search Engine Optimization</i>).....	127
7.4.7	Mobilità.....	128
7.4.8	Redazioni e giornalismo digitale.....	128
7.4.9	<i>Social network</i> e piattaforme digitali.....	129
7.5	Proventi del digitale e ruolo delle piattaforme.....	129
7.5.1	Struttura economica del settore.....	130
7.5.2	Pubblicità.....	132
7.5.3	Ruolo economico delle piattaforme.....	134
7.5.4	Ruolo dei servizi di <i>Web Analytics</i>	136
8.	TRATTAMENTO FISCALE	138
	<i>di F.S. Vetere</i>	
8.1	Regime IVA per i periodici <i>online</i> contenenti banche dati.....	138
	APPENDICE A – DIRITTO ALL'OBLIO E GIORNALI	141
	<i>di F.S. Vetere</i>	
1.	Premesse: il diritto all'oblio nella giurisprudenza.....	141
2.	Il regolamento europeo sulla protezione dei dati personali.....	142
3.	I giornali.....	145
3.1	Diritto di cronaca e diritto all'oblio.....	145
3.2	L'attualità dell'interesse sociale della notizia.....	146
3.3	Il diritto all'informazione.....	147
4.	I fondamenti del sistema dell'informazione: cos'è un periodico, elementi comuni e distintivi tra periodici cartacei e online.....	147
4.1	Doveri deontologici dei giornalisti.....	148
4.2	Doveri degli editori in ordine alla conservazione della cultura e della vita sociale italiana.....	149
4.3	Il deposito delle pubblicazioni digitali.....	150
5.	La giurisprudenza "restrittiva" della libertà di stampa e del diritto-dovere di conservazione di documenti per la ricerca storica e scientifica.....	150
6.	Il paragrafo terzo dell'articolo 17 e la migliore giurisprudenza.....	151
7.	Conclusioni.....	153
	APPENDICE – Il decreto legislativo di adeguamento della normativa nazionale.....	155
	BIBLIOGRAFIA.....	156
	SITOGRAFIA.....	157

INTRODUZIONE

Questo corso si propone di dar modo agli studenti di comprendere la storia, i principi e le dinamiche dell'editoria periodica, cioè di quel settore editoriale che definiamo abitualmente stampa giornalistica, a differenza della stampa libraria.

Prima caratteristica dell'editoria periodica è, infatti, quella di essere soggetta, in Italia, alla registrazione delle testate in Tribunale e/o presso l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, e quindi ad una serie di prescrizioni, tra cui l'obbligo di avere un "Direttore responsabile", iscritto all'Albo dei Giornalisti.

Non è così per la stampa libraria, che non prevede la figura del giornalista né la registrazione. Esamineremo tutte le caratteristiche dell'editoria periodica, sviluppatasi negli ultimi quattro secoli, fino alla rivoluzione digitale, che ha modificato profondamente le strutture del sistema editoriale e il concetto stesso di periodicità.

Ci occuperemo, quindi, dello sviluppo dei giornali, della libertà di stampa, della figura dell'editore e del giornalista, della distribuzione e dei proventi dell'attività editoriale. Tutti questi temi e altri all'apparenza meno importanti declinati anche nell'ottica di internet, nel cui ambito gran parte dell'editoria periodica trova prospettive di sviluppo, che vanno aumentando man mano che talune rigidità del sistema vengono progressivamente superate.

La trasformazione digitale del settore editoriale non è soltanto un radicale cambiamento del mezzo, dello strumento utilizzato per fare editoria, che porta ad un aumento della quantità di informazione. Per dirla con Hegel, "quando un fenomeno cresce da un punto di vista quantitativo non si ha solo un aumento in ordine alla quantità, ma si ha anche una variazione qualitativa radicale".

Hegel fa un esempio molto semplice: se mi tolgo un capello sono uno che ha i capelli, se tolgo due capelli sono uno che ha i capelli, se mi tolgo tutti i capelli sono calvo. Vi è dunque un cambiamento qualitativo per il semplice incremento quantitativo di un fenomeno.

Questo è ciò che è successo, e che ancora sta succedendo con una velocità che ne rende assai complicata l'analisi, nella comunicazione in generale e nell'informazione in particolare. Il tradizionale giornale cartaceo viene sempre meno utilizzato, anche se non sembra destinato a scomparire del tutto. L'informazione viaggia sempre più su *smartphone*, al punto che i nuovi giornali digitali vengono pensati per questo mezzo e adattati al computer. Ma ancora altri sviluppi arriveranno, considerando il fatto che sta per iniziare l'era del 5G, che sembra destinata a rivoluzionare ulteriormente il settore.

In questa logica di sviluppo velocissimo, l'informazione sente sempre più il bisogno di certezze sui fondamenti, sui principi in particolare deontologici, a tutela del lettore e di chi si trova al centro di vicende di cronaca.

Il nostro ordinamento contiene tali principi, ma le Istituzioni hanno tardato a prenderne coscienza sulla stampa online, permettendo lo sviluppo di modalità di informazione sottratte a qualunque regola e quindi prive del senso di responsabilità che deve accompagnare l'esercizio della libertà di stampa. Così è stato anche per le categorie professionali di settore, legate a logiche tradizionali sul ruolo, la funzione e le tutele del lavoro giornalistico e sulla scarsissima considerazione dei nuovi mezzi. Solo nel 2018 è stato sottoscritto un Contratto Nazionale di Lavoro Giornalistico rivolto ai giornali online: il contratto USPI - FNSI del 24 maggio 2018, poi disdetto nel 2020. USPI ha poi sottoscritto con CISAL il protocollo d'intesa per il lavoro giornalistico (2020), divenuto poi contratto nel febbraio 2023. Nel frattempo, l'editoria cartacea aveva visto una drastica riduzione di numeri e di posti di lavoro per grafici editoriali e giornalisti, mentre l'editoria online continuava a crescere, seppur lentamente. Cercheremo di comprendere le ragioni di tale ritardo nel regolamentare il settore, quali siano stati gli ostacoli e di quale ordine, a quali interessi si debba guardare per individuare le problematiche ancora presenti.

1. CENNI STORICI

di USPI – Unione Stampa Periodica Italiana

1.1 Le Gazzette a stampa

Precedute da “avvisi a stampa” gossip che diffondevano notizie – spesso anonime – su nobili, intrighi di corte, prelati, le prime “Gazzette”, apparse in Italia agli inizi del XVII secolo, possono considerarsi le antesignane della stampa periodica. A questi primi fogli venne dato, appunto, il nome di “*gazeta*”, dal nome della moneta d’argento veneta da due soldi.

“È opinione comune che il primo periodico italiano sia uscito a Firenze nel 1636 dalla tipografia di Amadore Massi e Lorenzo Landi. Ma probabilmente – visto che del foglio fiorentino non si è trovata ancora traccia diretta – la prima gazzetta a stampa fu quella comparsa a Genova nel 1639, cui fecero seguito quelle di Roma nel 1640, di Bologna e Milano nel 1642, di Torino nel 1645, di Modena nel 1658 e di Napoli nel 1681“. Così il più autorevole storico della carta stampata, Valerio Castronovo, annuncia la nascita della stampa periodica italiana, anche se altri autori fanno risalire la nascita delle primissime “Gazzette” alla seconda metà del ‘500.

Agli albori dell’universo mediatico, dopo i libri, ci furono i periodici che precedettero almeno di due secoli i quotidiani. Si trattò di piccoli periodici, di modesti opuscoli ad una colonna, mensili o trimestrali, recanti notizie europee portate dai corrieri che arrivavano ogni otto giorni, o dai “vascelli del traffico” che portavano notizie dall’Oriente o dalla Spagna.

Questo primitivo giornalismo periodico ebbe carattere internazionale poiché segnalava avvenimenti militari, vicende di corte, eventi diplomatici delle potenze straniere, lotte dinastiche, giochi di alleanze ed anche lotte di popoli per la libertà.

Le Gazzette venivano distribuite nelle stesse tipografie in cui venivano stampate e, pur viaggiando su tirature modestissime, avevano un pubblico ben maggiore poiché passavano di mano in mano. Le tirature delle Gazzette delle grandi città furono di pochissime migliaia di copie e quelle dei periodici dei piccoli centri furono di poche centinaia di copie.

Inizialmente questi piccoli periodici furono indipendenti ed obiettivi, in quanto editi da piccole imprese artigiane di stampatori – editori che stipulavano con i redattori un libero rapporto di collaborazione. Ma ben presto agli editori si sostituirono gli esponenti del potere politico e religioso che presero a usare con la stampa periodica il bastone e la carota, la censura preventiva agli aiuti, la mordacchia per l’opposizione politica e le sovvenzioni per la costruzione del consenso.

Da attività editoriali indipendenti si passò a una editoria imbavagliata da norme statali che disciplinarono l’appalto (revocabile!) della raccolta delle notizie, la responsabilità “solidale” tra l’editore e il giornalista, la censura e le sanzioni per i fogli che davano ombra ai Principi e ai governanti della Chiesa. Malgrado questi pesanti condizionamenti le Gazzette aprirono una finestra internazionale ai pochi e fortunati lettori che poterono veder scorrere su queste piccole vetrine gli eventi del mondo e dell’Europa acquistando, nel contempo, la consapevolezza civile che quella finestra poteva essere scavalcata se il consumatore di notizie avesse voluto trasformarsi in attore della realtà circostante europea o del piccolo centro.

Accanto ai periodici di città fiorirono infatti anche i notiziari di provincia come quelli di Rimini (1660), Macerata (1667), Ancona (1668), Foligno (1680), Todi (1684) e Senigallia (1687). Nel 1691 la stampa periodica italiana, mortificata da arresti arbitrari, persecuzioni e confische, conobbe a Roma un bando che accomunò i gazzettieri a “Giocatori e Biscazzieri e Meretrici e Donne disoneste che vanno in carrozza”.

Non meraviglia se in questo clima tanta stampa seicentesca non riuscì a diversificarsi dall’anonima schiera dei poligrafi di corte, e a fare un giornalismo d’opinione e di battaglia.

1.2 Le riviste letterarie e i giornali “moralì”

Alle Gazzette a stampa nate e diffuse fra il 1640 e il 1670, seguirono in Europa e in Italia i giornali letterari, che, sulle prime, raccoglievano prevalentemente estratti e segnalazioni librarie. I libri recensiti erano non solo a contenuto umanistico o scientifico, ma anche di vario argomento e quindi questi giornali, antenati delle nostre riviste culturali, furono una preziosa fonte di aggiornamento intellettuale. Questo carattere enciclopedico spiega il successo riscosso tra i lettori colti e nelle Accademie promosse dal mecenatismo degli Stati assoluti. Fu naturalmente un mecenatismo funzionale a precise politiche culturali. Stette di fatto che quegli stessi Principi che avevano ostacolato e soppresso le Gazzette di opposizione favorirono efficacemente i giornali letterari per associare studiosi ed artisti alla costruzione del consenso. Ne è un esempio il “*Journal des Sçovans*”, poi ribattezzato “*Journal des Savants*”, nato in Francia con la protezione di Luigi XIV. Il termine “*Journaliste*”, riferito ai collaboratori di riviste culturali, fu impiegato per distinguere questa nuova figura redazionale da quella del cronista delle Gazzette. In particolare, si intese stabilire che mentre il cronista, mescolando fatti e commenti, manipolava l’informazione, il *Journaliste* perseguiva l’obiettività dell’intellettuale indipendente ed era, al tempo stesso, titolare di un diritto di critica rispetto a qualsiasi argomento trattato: fosse un libro o un fatto.

Su questo versante Roma pone una bandierina poiché pubblica in Italia il primo “Giornale de’ letterati” (1668-83) diretto da Francesco Nazari, Presidente della stamperia del Collegio Urbano di Propaganda Fide, che si avvale della collaborazione degli scienziati del Collegio Romano. Anche in questo campo le date dimostrano che le riviste culturali, nate due secoli prima dei quotidiani, hanno un lungo glorioso passato dietro le spalle.

Un altro “Giornale de’ letterati” nacque a Parma nel 1686 e, sempre con lo stesso titolo, a Modena nel 1692 con l’intento dichiarato di spandere i “lumi” nel campo teologico, filosofico, scientifico e medico. Grande rilievo culturale ebbe anche il “Giornale de’ letterati d’Italia” che si pubblicò tra il 1710 e il 1740.

Lo “*Spectator*” di Londra portò in Europa un nuovo modello di giornalismo, quello “morale” o di costume, nel senso che offrì alla borghesia più colta ed evoluta uno specchio sui mutamenti sociali e morali che accendevano le conversazioni dei caffè e dei salotti.¹ Il periodico londinese, che arrivò a tirare 4.000 copie, influenzò la “Gazzetta veneta” di Gaspare Gozzi, “La Frusta letteraria” di Giuseppe Baretti e il “Caffè” di Pietro Verri, il più illuministico giornale italiano, polemico con la cultura pedante dell’Accademia della Crusca, che potrebbe essere additato come antesignano del rotocalco moderno.

Il punto di riferimento di questa editoria influenzata dall’Illuminismo fu, naturalmente, l’*Encyclopédie* che in qualche modo si collegava allo “*Spectator*” e alle sue imitazioni europee. Nella seconda metà del ‘700 il mercato della stampa periodica italiana assume la varietà e

¹ La stampa periodica comincia a diventare uno strumento di orientamento culturale più efficace, una guida puntuale per le letture del pubblico “colto”, un mezzo di diffusione più ampia e organica delle novità politiche dello Stato: riflette nella maggior varietà di interessi, nella migliore articolazione dei contributi, nei progressi tecnici, l’evoluzione e poi la crisi dell’assolutismo, i sintomi di una rottura non ancora avvenuta ma meno lontana dell’equilibrio sociale che caratterizzava la prima metà del Seicento. Ma le condizioni generali della società sono comunque tali da frenare potentemente il ritmo dello sviluppo: il “mercato editoriale” (se è possibile, all’interno dei singoli Stati, usare una simile espressione) è estremamente ristretto sia per la condizione economica di molti tra i possibili lettori-abbonati sia per la diffusione ancora scarsa dell’istruzione primaria). I procedimenti tecnici per la stampa delle gazzette e la lentezza dei trasporti e delle comunicazioni rappresentano ulteriori ostacoli. Infine, il regime legale entro cui possono nascere e vivere i fogli sei-settecenteschi limita notevolmente ogni tentativo di allargare il pubblico e interessare un numero più ampio di lettori all’uscita di nuove testate. Quest’ultimo elemento (che è anche quello su cui possediamo dati più precisi giacché è assai arduo, sulla base della documentazione esistente, ricostruire l’economia dell’impresa giornalistica in quel periodo e la tiratura delle varie gazzette, come è difficile giungere a un quadro esauriente dell’organizzazione dell’istruzione) appare in effetti decisivo per analizzare alcune caratteristiche del giornalismo italiano nel Settecento. C’è da chiedersi, infatti, fino a che punto l’attenzione prevalente e forse sarebbe meglio dire assorbente prestata dai periodici a temi e dispute a carattere solo indirettamente politico fosse l’effetto di una mentalità e di una scelta - fattori peraltro importanti e non sottovalutabili in nessun caso - o corrispondesse piuttosto a un necessario adattamento dei giornalisti di quel periodo alle regole fissate dai detentori del potere per stampare e diffondere una gazzetta. Del che si ha una riprova particolarmente studiata e analizzata dagli storici a proposito del ruolo giocato dalla censura ecclesiastica nei confronti appunto della stampa sei- settecentesca.

l'eterogeneità dei comparti che andranno sempre più esasperandosi. Entrano in scena l'economia, la medicina, il diritto, le scienze agricole per un target che cerca non solo il pubblico colto, ma quello più vasto dei medici, degli avvocati, dei grandi proprietari terrieri, dei liberi professionisti ai quali la notizia dei fatti non basta più. È così che l'obiettività viene sostituita dall'opinione del giornalista.

Maturano intanto i tempi per un giornalismo politico libero, capace di diffondere idee scomode per gli Stati autoritari. Le *Gazzette*, pur non potendosi considerare giornali politici, con le notizie dal mondo avevano acceso l'interesse dei lettori italiani per la Rivoluzione Francese e per le idee di libertà. Nel triennio rivoluzionario, a partire dal 1796, con il dilagare delle truppe francesi, nascono i primi giornali politici con una prolificità assimilabile – con le dovute proporzioni – a quella che si era avuta in Francia negli anni della Rivoluzione.

Questa fioritura è effimera: con Napoleone il giornalismo libero dell'Italia peninsulare verrà prima esaltato – a parole – e poi messo a tacere ma, com'è sempre avvenuto, il tramonto del dibattito politico aprirà la strada ad una ripresa dell'editoria culturale e professionale: non esiste solo la malattia del leggere, ma anche quella dell'editare. Agli inizi dell'800, notevole sviluppo ebbe, infatti la stampa periodica professionale come “Il Giornale di Giurisprudenza universale” di Giandomenico Romagnosi (1811-14), il “Termometro mercantile” (Milano, 1811) e varie riviste di medicina, fisica, chimica e scienze naturali.²

1.3 I periodici ufficiali d'informazione

Nella prima metà dell'800 i periodici d'informazione vivono il loro periodo più piatto: del tutto omologati e funzionali agli Stati preunitari pubblicano gli atti ufficiali dei rispettivi governi, tratti da “veline”, notizie di cronaca locale che non diano ombra ai Sovrani, pezzi asettici sull'agricoltura, la sanità e l'istruzione. Questi grigi giornali ufficiali, al pari di alcuni odierni giornali di partito, erano tutti passivi e quindi sopravvivevano grazie ai contributi statali. In proposito un osservatore disincantato potrebbe ritenere che siffatti periodici ufficiali, al servizio del controllo sociale e del consenso, fossero del tutto inutili. Se non ci fa velo la partigianeria per la carta stampata vorremmo eccepire che persino quei periodici omologati non furono del tutto inutili per la costruzione di un pensiero diversificato. La carta stampata – anche quella non obiettiva – non addormenta la lettura critica dei fatti e costituisce pur sempre un antidoto al pensiero indifferenziato.³

La periodicità di questi fogli d'informazione è settimanale o bisettimanale. Qualche sporadico quotidiano nasce addirittura dalla fusione obbligatoria di precedenti settimanali, per decreto! Come il “Monitore delle due Sicilie” posto sotto la direzione e la responsabilità del Ministero di Polizia generale con atto del 10 gennaio 1811.

La foliazione è di quattro pagine, mentre le tirature sono quelle di un mercato soffocato dall'omologazione. Ieri come oggi, i giornali fatti di veline risultavano indigesti e soporiferi e non potevano vendere. Da un'inchiesta sulle tirature nel Regno d'Italia condotta nel 1811, sulla base dei dati forniti dalle Prefetture, scopriamo che in testa c'era il “Corriere Milanese” con 3.000 “associati”, seguito a ruota dal “Giornale Italiano” di Vincenzo Cuoco e – chi lo direbbe? – da uno dei primi femminili, “Il Corriere delle Dame” fondato nel 1804 da Carolina e Giuseppe

² Il periodo racchiuso tra l'arrivo dei francesi in Italia e la Restaurazione segna insieme l'affermazione del giornalismo politico e della funzione civile che in certi momenti e in certe espressioni esso può avere e la conferma di una costante da lungo tempo sperimentata: le classi sociali, i gruppi, le élites che posseggono il potere, al di là delle enunciazioni ideologiche generali, tendono con ogni mezzo 1) a controllare direttamente o indirettamente la stampa, 2) a ostacolare la nascita e l'esistenza di autentiche voci di opposizione.

³ È proprio questo problema che diventa negli anni successivi alla Restaurazione e durante il Risorgimento, centrale ai fini della comprensione storica delle vicende di quel periodo. Perché, in quel periodo, malgrado le pesanti limitazioni politiche ed economiche che ancora frenano l'espansione dei giornali, la stampa è di fatto uno strumento di importanza fondamentale per la lotta politica: non c'è esponente notevole del movimento liberale e democratico che non vi abbia dedicato energie; non c'è principe né poliziotto che ne abbia sottovalutato il peso in tutti i momenti cruciali del processo di unificazione nazionale.

Lattanzi che, però, tirava solo 700 copie. Al riguardo, però, non è inopportuno ribadire che per calcolare il numero approssimativo dei lettori queste piccole cifre vanno, quanto meno, decuplicate poiché, all'epoca, i periodici non si buttavano, come oggi, ma si prestavano, passavano di mano in mano tra parenti ed amici e poi si collezionavano.

1.4 La nascita dei quotidiani nel periodo risorgimentale

La svolta che mosse le acque dell'informazione ufficiale e aprì la strada ai primi quotidiani fu data dagli spiragli di libertà aperti dall'Editto di Pio IX (15 marzo 1847) che ridusse i poteri del Sant'Uffizio, dall'Editto albertino (26 marzo 1848) e dall'analogo Editto del Granduca di Toscana (6 maggio 1848). I centri liberali e democratici considerano la stampa libera il terreno privilegiato della contesa politica e della diffusione dei nuovi valori. Vedono così la luce importanti periodici politici come "Il Contemporaneo", settimanale di Roma (vicino al pensiero mazziniano), "L'Alba", trisettimanale di Firenze, sensibile alle problematiche del lavoro, e nascono a Torino i primissimi quotidiani come "Il Risorgimento", promosso da Cavour, forse il primo esempio di giornale-partito, e "La Concordia", di tendenza democratica.

Nel periodo risorgimentale i quotidiani cominciano per così dire a prevalere sui periodici politici: la loro fioritura si fa rigogliosa per effetto dei moti insurrezionali di Venezia e Milano contro la dominazione asburgica e delle guerre d'Indipendenza dichiarate all'Austria dal Regno di Sardegna.

Ma al di là di questi scossoni politici, resta il fatto storico che la libertà sviluppa la stampa d'opinione e la libera contesa politica mentre la tirannide produce stampa ufficiale e cancella il dibattito pluralistico. L'Editto sulla stampa, promulgato da Carlo Alberto, segna una svolta importante nella storia dell'editoria, dal momento che i suoi principi liberali furono estesi, dopo la nostra unificazione nazionale, a tutta la penisola. Venne infatti riconosciuta la libertà di stampa – mantenuta dal governo di Destra – e il diritto di editare periodici e giornali senza autorizzazione, e venne abolita la censura preventiva e qualsiasi intervento fiscale nella gestione dell'azienda editoriale. Rilevanti poteri discrezionali furono però conservati all'autorità pubblica e segnatamente ai Prefetti in materia di sequestro preventivo che si prestò ad arbitrii e persecuzioni anche con il governo della Sinistra (1876).

Un tema cruciale – sempre ricorrente – era stato introdotto dall'Editto albertino che, per arginare la libertà di stampa e di critica politica, aveva esteso la responsabilità penale del gerente al direttore del periodico, attraverso un'ambigua nozione di "complicità". Il gerente infatti era una sorta di parafulmine, una testa di turco che, essendo l'unico responsabile di quanto si pubblicava, assicurava disinvoltura al direttore nella trattazione di fatti e problemi non graditi al potere politico. Questo deterrente ispirò lo stato liberale, la Magistratura e – successivamente – lo Stato fascista. Nel 1884 la Corte di Cassazione di Torino estese infatti al direttore del giornale quella responsabilità penale che la legge sulla stampa limitava al gerente.

In quel clima di indifferenza ad un preteso lassismo concesso alla stampa dall'Editto albertino, sul finire del secolo numerose furono le condanne inflitte dall'autorità giudiziaria alla stampa giudicata "sovversiva" e frequenti furono i sequestri illegali sulle bozze di stampa ordinati dai Prefetti.⁴

A parte ciò, sia lo Statuto albertino che la conseguente legislazione della stampa nell'Italia unitaria, costituirono una ventata di ossigeno determinante per il passaggio da un sistema informativo, prevalentemente ufficiale, al giornalismo d'opinione dei nascenti quotidiani e alla nascita dei primi comparti della stampa periodica. Nella seconda metà dell'800 l'Italia diventa

⁴ Anche qui sono le condizioni economico-sociali e politico-culturali che determinano il nuovo assetto dell'informazione dopo l'Unità: i limitati progressi dell'istruzione pubblica e dei mezzi di comunicazione, l'estrema ristrettezza della classe dirigente, l'insufficiente tradizione parlamentare e liberale concorrono a ritardare ulteriormente la nascita del moderno quotidiano nell'Italia unita per un trentennio, fino a quando l'inizio del decollo industriale e i progressi del movimento operaio organizzato agiscono da molla potente che serve a imprimere una accelerazione decisiva all'espansione della stampa quotidiana e periodica nel Paese.

un singolare laboratorio della stampa politica e d'informazione grazie a quotidiani e periodici dei più vari orientamenti, ispirati a valori democratici, socialisti, cattolici, radicali ed anarchici. Ma diventa anche un'incubatrice dei nuovi generi come quello dei periodici femminili anticipato dal "Corriere delle Dame" e di altri comparti a cui accenneremo più avanti.

1.5 L'avventura di un piccolo editore che osò inventare i femminili

Il "Corriere delle Dame" nella prima metà dell'800 offrì il più rilevante contributo alla nascita dei primi periodici familiari e femminili di moda. Poiché questo sommario storico ha per oggetto anche l'editoria periodica medio-piccola, soffermiamoci un momento ad anticipare l'avventura significativa di Alessandro Lampugnani che, con una piccola azienda familiare, divenne creatore ed editore di sette testate innovative.

Dal 1840 al 1864 Lampugnani diede vita ad una serie di periodici femminili che, imitando creativamente il genere già affermato in Inghilterra e in Francia, anticipò le rielaborazioni proposte da grandi aziende editoriali milanesi tra il 1865 e il 1895.

Il vulcanico editore che già aveva inventato il "Giornale delle Famiglie", ribattezzato nel 1860 "Il Giornale delle Famiglie. La Ricamatrice", pubblicò nello stesso anno una strenna, la "Guida delle famiglie" antesignana del sottogenere familiare.

Sostenute da valenti collaboratori, le testate di Lampugnani fecero della famiglia l'epicentro di virtù economiche e sociali e di principi di rettitudine in cui la rappresentazione del femminile acquistava un inedito rilievo protagonista. Sul "Corriere delle Dame" del 24 aprile 1855 si poteva leggere questa riflessione: "Il miglior modo che le donne hanno di trattare per quella che si convenne dichiarare la loro emancipazione, si è di mantenere la propria dignità, d'imporre agli uomini l'esercizio delle civili virtù, di educare sé stesse non a diventare spettacolo e strumento degli altrui piaceri, ma ispiratrici di sociali miglioramenti".

Il campo dei femminili, presidiato a Milano dal solo Lampugnani, negli anni '60 attrasse l'attenzione di due grandi editori che nel 1873, secondo un'indagine sulle tirature dei periodici di Ottino, travolsero le tirature delle testate di Lampugnani: Edoardo Sonzogno editava infatti "Il Tesoro delle Famiglie" con una tiratura di 7500 copie e "La Novità", con 4000 copie, mentre Garbini, più distaccato, editava "Bazar", con 3800 copie e "Il Monitore della Moda" con 1500 copie dell'edizione quindicinale.

Nello stesso anno Lampugnani continuava strenuamente ad editare il "Giornale delle Famiglie. La Ricamatrice" (1400 copie), il "Corriere delle Dame" (sceso a 500 copie), il "Giornale delle Fanciulle" (600 copie), il "Il Giornale dei Modelli" (400 copie), il "Giornale dei Sarti" (500 copie) nonché, dal 1870, "La Toeletta di Parigi" e "La Toeletta delle Dame" di cui si hanno scarse notizie. L'edizione di questi sette periodici, non sostenuta da capitali adeguati, né sorretta da entrate pubblicitarie, mise in crisi Lampugnani, uno dei pochi editori che compensava i collaboratori e che per un'ascetica purezza editoriale non sollecitava la pubblicità, preferendo affidarsi esclusivamente ai ricavi da abbonamenti e vendite.

Nel 1874 il "Corriere" venne unificato al "Giornale delle Famiglie" e venduto, nel 1875, a Sonzogno che, neutralizzando la concorrenza delle due testate, consolidò la sua già forte dominanza nel mercato. Nello stesso anno, il 4 ottobre, il piccolo editore puro, inventore dei femminili morì a Milano.

Tutte queste notizie sono state riprese da una recente approfondita ricerca di Silvia Franchini che illumina questo tratto trascurato dalla storia dell'editoria, così come poco frequentata dai ricercatori è la storia dei periodici italiani medio-piccoli.

1.6 Misteri della stampa quotidiana

Non possiamo sottacere il particolarissimo rapporto privilegiato e talvolta clientelare che le classi dirigenti intrattennero con la stampa quotidiana.

Fin sul nascere, intorno alla metà dell'800, i quotidiani italiani manifestarono affanni finanziari congeniti, dovuti in larga misura agli alti costi della carta, derivata da stracci (che successivamente sarà prodotta con la meno cara pasta di legno), da rilevanti spese di distribuzione, da basse tirature determinate da un'anomalia italiana: la dimensione regionale del mercato. La regionalizzazione conobbe una molteplicità eccessiva di testate quotidiane di piccola tiratura che, nella seconda metà del secolo, restarono bloccate al di sotto del mezzo milione di copie complessive. A loro volta le basse tirature dei quotidiani territoriali preclusero sufficienti ricavi da vendite, abbonamenti e pubblicità, ed apprezzabili economie di scala.

È, dunque, comprensibile che in queste condizioni gli editori di giornali passivi fossero attratti dal potere politico ed economico. Meno immediatamente percepibile è la reciprocità di questa attrazione fatale che portò lo Stato, i Governi, gli Istituti di credito e, successivamente, i colossi industriali a ripianare i bilanci costantemente dissestati di molti quotidiani. Naturalmente non di tutti, poiché alcune aziende godettero di bilanci sani e non furono quindi costrette a tendere la mano ai potentati politici ed economici.

La stampa quotidiana del neonato Stato unitario oltre che dell'"assistenza" finanziaria del Ministero dell'Interno, frui di rilevanti agevolazioni indirette, lasciate sempre alla discrezionalità governativa, come l'appalto (a trattativa privata) della pubblicazione a pagamento degli annunci legali e degli atti legislativi e amministrativi, la fornitura di carta a prezzi agevolati, la distribuzione delle notizie diffuse – in regime di monopolio – dall'Agenzia di stampa "Stefani", il controllo delle Poste e delle linee telegrafiche per le corrispondenze giornalistiche. Attraverso questo sistema di provvidenze statali dirette e indirette la stampa ufficiale, o comunque fiancheggiatrice dei Governi, uscita dalla porta con lo Statuto albertino, rientrò dalla sontuosa finestra dell'economia assistita.

Resta però irrisolta la risposta al mistero dell'attrazione fatale: cosa spinse i Governi, di qualsiasi colorazione politica, dall'Unità d'Italia, attraverso i governi della Destra e della Sinistra, durante la Guerra di Libia, e poi nel caso della Grande Guerra, per non dire del ventennio fascista, a sostenere ed agevolare giornali senza mercato o testate in perdita? Cosa indusse i *leaders* politici a creare costosi giornali – partito, come "Il Risorgimento" di Cavour? Quali profitti cercarono di ricavare gli Istituti di credito che ripianarono bilanci editoriali dissestati? Che vantaggi trassero l'Ilva, l'Ansaldo, la Fiat, la Terni, gli zuccherieri bolognesi, i petrolieri e molti altri gruppi industriali, dall'acquisto di testate quotidiane o da salvataggi di giornali morenti? Alle radici storiche di questi misteri, alla base dell'attrazione reciproca che avvince quotidiani e potere deve porsi il concetto di investimento ideologico che si distingue dall'investimento editoriale dell'editore puro per una sua particolare attitudine: quella di produrre magri profitti economici, ma sostanziosi profitti politici o legislativi, o elettorali, o di mediazione politica, o di costruzione del consenso, o di addomesticamento delle opposizioni.

La spiegazione del mistero dei quotidiani è tutta qui: finanziare un giornale può essere un utile investimento politico. I profitti di questi investimenti possono essere anche di natura partitico – organizzativa. Ad esempio, il finanziamento di un "giornale – partito" può essere meno costoso dell'allestimento di una rete capillare di circoli politici territoriali destinati a trasformare i simpatizzanti in militanti e gli incerti in elettori.

Castronovo ha spiegato questo non nuovo fenomeno osservando che "gli stanziamenti per la stampa costituivano una spesa di ordine politico pressoché scontata, la voce prevalente o quasi nei costi di gestione del potere, data l'inesistenza di un solido apparato decentrato. A Milano – esemplifica Castronovo – i "circoli" e le "associazioni" nei quali si concentrava l'attività politica e quella elettorale, non solo erano gestiti dai principali giornalisti, ma venivano indicati con il nome stesso dei vari giornali: "La Società Patriottica ovvero Perseveranza", "Circolo Liberale

progressista ovvero Pungolo”, ecc.; così in Piemonte dove i militanti della Sinistra parlamentare facevano capo alle associazioni promotrici dei giornali “Il Diritto” e “Le Alpi”. Non sempre, ovviamente, risultò fondata la convinzione che bastasse controllare un buon numero di quotidiani per vincere le elezioni o per far cadere un Governo. Ma, nel dubbio, i Governi preferirono disporre di quotidiani amici che non di giornali avversari. La pratica dell’orientamento elettorale e della costruzione del consenso o del dissenso condusse anche al passaggio obbligato della concentrazione editoriale che si rivelò non solo utile alle aziende, ma anche funzionale all’esercizio indisturbato del potere.

Discorso più complesso richiederebbe il rapporto della grande stampa con gli Istituti di credito. Per brevità citiamo solo lo scandalo della Banca Romana che mise in luce un sistema clientelare istituito con molti quotidiani di Roma e dell’Italia centro-meridionale tra il 1888 e il 1892. L’inchiesta parlamentare dimostrò che in quel periodo la Banca Romana sborsò 425.048 lire per “spese di stampa”, e 330.789 lire figurarono a credito di vari giornali senza convincenti spiegazioni in bilancio. Numerosi furono, inoltre, gli sconti cambiari dei giornalisti alla Banca Nazionale, al Banco di Napoli e alla Banca Romana e gli sconti ad effetti metà dei quali erano “in sofferenza”. Le stesse Banche nazionali elargarono finanziamenti permanenti, anticipazioni e sconti di effetti “in sofferenza” a favore di una decina di giornali in cambio di campagne di stampa favorevoli o di pressioni sul Governo. Analoghi rapporti di cointeressenza vennero intrecciati tra grandi gruppi industriali e carta stampata. Le intese, quando non nascosero aspetti meno edificanti, ebbero ad oggetto pressioni interessate sul Parlamento per evitare leggi non gradite o sollecitare l’approvazione di provvedimenti favorevoli ai gruppi committenti. Nel 1916, ad esempio, industriali zuccherieri bolognesi salvarono il deficitario “Giornale del Mattino” per conservare il regime privatistico del settore saccarifero.

1.7 L’indipendenza dei periodici culturali, cattolici e sindacali

La mancanza di aiuti e protezioni, se non permise agli editori indipendenti di fare grossi affari con i periodici, consentì sotto i regimi autoritari una rilevante libertà intellettuale. Nel periodo della Restaurazione e fino alla promulgazione degli Editti sulla stampa, mentre rientrarono in scena i fogli ufficiali degli Stati assoluti, le idee nuove – non trovando spazio nei fogli d’informazione – furono espresse, sia pure indirettamente dai periodici culturali, letterari, sindacali e professionali. Insomma, dall’editoria periodica minore. Dal 1818 “Il Conciliatore” animato da Ludovico di Breme, Silvio Pellico, Giovanni Berchet, è il periodico letterario più significativo di quegli anni.

Alcuni periodici di successo hanno contenuti teatrali ed artistici. Gli stessi austriaci, nel 1816, promuovono la “Biblioteca Italiana” nel tentativo di ridurre l’avversione degli intellettuali del Lombardo-Veneto, mentre a Firenze, nel 1821, nasce “L’Antologia, giornale di scienze, lettere, ed arti” fondato da Giampiero Viesseux. Dal 1824 escono a Milano gli “Annali Universali di statistica”, mentre nel 1834 nasce il primo periodico a dispense: il “Teatro Universale. Raccolta enciclopedica e scenografica”: ogni fascicolo di 16 pagine ha un formato simile al “tabloid” e contiene da 12 a 20 incisioni.

Nel Sud emergono “Il Progresso delle Scienze, delle Lettere e delle Arti” edito a Napoli nel 1832 e “Le Effemeridi Scientifiche e Letterarie” di Palermo. A Torino due riviste interpretano il nuovo clima politico e sociale: l’“Antologia italiana” a cui collaborano Cavour, Gioberti, D’Azeglio, Balbo, e il più popolare “Mondo Illustrato”. Insomma, le riviste di alta cultura, fin dalla prima metà dell’800, si insediano stabilmente ai piani alti della stampa periodica indipendente.

Tra le riviste più innovative editate nella seconda metà del secolo, una citazione spetta ad Angelo Sommaruga, affermatosi come creativo editore di riviste colte, che nel 1881 pubblicò a Roma il primo periodico di costume e di avanguardia: “Cronaca Bizantina” a cui collaborarono

D'Annunzio, Scarfoglio, Panzini e Verga.

Ai primi del '900, distinta dai giornali governativi e da quelli di opposizione, si fa largo la stampa cattolica con una ventina di quotidiani e numerosi periodici d'informazione – antesignani degli odierni settimanali diocesani – che nel 1919 troviamo a Bolzano, Camerino, Faenza, Pisa e Trieste dove svolsero un ruolo di primo piano a sostegno dei cattolici candidati alle elezioni del 1913, quando il suffragio elettorale era stato esteso a tutti i cittadini di sesso maschile, non analfabeti.

Nello stesso periodo fiorì e si consolidò il vasto comparto dei periodici sindacali, associativi e professionali. I titoli sono eloquenti: “Il Muratore”, “Il Metallurgico”, “La Sveglieria del Panettiere”, “Il Fascio ferroviario”, “Il Treno”, “Il Tipografo”, “Il Lavoratore del Libro”, “Il Gasista”, “Il Cameriere”, “Il Lavorante dei prodotti chimici”, “Il Tranviere”, “Le Arti Tessili”.

Si determina, infine, a partire dal 1906, l'accostamento tra operai e sindacalismo che consolida la vivace pubblicistica socialista. Già dal 1873 la stampa periodica medio-piccola era presente in tutta l'Italia con 555 testate e una tiratura di 717.520 copie: le città che editavano un maggior numero di periodici erano Milano (con 137 periodici), Roma (109), Firenze (107), Torino (85), Napoli (81), Palermo (48) mentre si affacciavano nei mercati locali le pubblicazioni di Alessandria, Mantova, Avellino, Chieti, L'Aquila ed altri Comuni del Mezzogiorno dove veniva editato almeno un periodico.

Agli inizi del '900 la stampa periodica era così dispiegata: 47% al Nord, 31% al Centro e 21% nell'Italia meridionale e insulare. Quasi la metà dei periodici era concentrata nei Comuni con oltre 100.000 abitanti. Si trattò di periodici medio-piccoli che non ebbero certamente le cifre e le tirature d'Oltralpe, ma, ad ogni modo, senza alcuna sovvenzione statale, grazie all'inventiva degli editori o di qualche mecenate illuminato si andarono moltiplicando, con vari comparti, in tutte le città. Ai primi del '900 questa realtà editoriale e culturale cominciò ad essere oscurata dai giornali. Per i motivi indicati nel paragrafo precedente, nella prima metà del '900 Governi, Parlamenti, gruppi industriali, Istituti finanziari non ebbero occhi che per i quotidiani. D'altro canto, se si eccettuano i periodici d'informazione e le riviste politiche, la stampa periodica mal si prestava ad istituire rapporti organici con i ceti politici e così – facendo di necessità virtù – divenne laboratorio privilegiato dell'editoria indipendente. Pagò questa autonomia con l'assoluta indifferenza dei piani alti del Palazzo. Fu così che dalla fine dell'800 alla metà del '900 i potenti intesero la parola stampa come sinonimo di stampa quotidiana. Persino molti storici e saggisti studiarono la stampa come mondo quasi esclusivo dei quotidiani. Ci vorrà un lungo lavoro per dare visibilità ai periodici e soprattutto a quelli editi da aziende medio-piccole e sarà un'operazione categoriale e culturale che avrà a protagonista un nuovo soggetto, l'USPI, sostenuto dagli intellettuali che si impegnarono a far sentire la sua voce.

Questa lunga, inesorabile ghettizzazione dei periodici medio-piccoli darà una piega di parzialità anche alle provvidenze statali per la stampa: i soldi dello Stato per i quotidiani si troveranno sempre, mentre i soldi per i periodici e per le riviste culturali non ci saranno mai o si troveranno solo in forma di briciole del banchetto della “grande” stampa.

1.8 Nascita e sviluppo dei moderni quotidiani e delle riviste “storiche”

I primi quotidiani videro la luce poco prima della metà dell'800: le testate più antiche sono la “Gazzetta di Mantova”, la “Gazzetta di Padova” e la “Gazzetta del Popolo” del 1848. Ma è nella seconda metà del secolo che i moderni quotidiani, editati nelle grandi città, nascono e si sviluppano. In ordine cronologico menzioniamo “La Gazzetta di Parma” (1850) che annoverò tra i consiglieri di amministrazione anche Giuseppe Verdi, “La Nazione” di Firenze (1859), “Il Giornale di Sicilia” (1860), “Il Secolo” (1866) e “Il Corriere della Sera” (1876), entrambi di Milano, “Il Messaggero” di Roma (1878), “Il Piccolo” di Trieste (1881), “Il Secolo XIX” di

Genova (1885), “Il Gazzettino di Venezia” (1887), “Il Mattino di Napoli” (1892), “La Stampa” di Torino (1894), “Il Giornale d’Italia” di Roma (1901), “Il Resto del Carlino” di Bologna (1919). Lo sviluppo diffusionale dei quotidiani, sulle prime, fu cittadino o al massimo regionale: nella Penisola si stampò un buon numero di giornali, ma tutti a dimensione territoriale, con basse tirature e modesti fatturati.

Questa regionalizzazione delle origini ritarderà nel nostro paese la nascita di quotidiani a diffusione nazionale circoscrivendone l’espansione entro i confini interregionali del Nord, del centro e del Sud. Alla fine dell’800 alcune testate riuscirono ad allargare la propria diffusione oltre i confini regionali, ad innalzare le tirature e, conseguentemente, a superare la propria fragilità finanziaria. Andò così affermandosi una sorta di darwinismo editoriale in cui le testate più forti emarginarono o espulsero dal mercato i giornali meno diffusi e più deboli, riducendo sensibilmente il numero delle testate. Nel 1905 la percentuale dei quotidiani rispetto ai periodici, dall’11% del 1895 era scesa nel 1905 al 4,8%, annoverando le testate destinate a dominare la scena dell’informazione per molti decenni.

D’altro canto, dobbiamo anche considerare che negli anni difficili dello sviluppo i quotidiani erano composti a mano. L’invenzione della linotype (che fondeva i caratteri nel piombo liquido) avvenne nel 1884 e consentì di comporre 6.000 caratteri l’ora contro i 1.400 della composizione a mano.

Allo sviluppo quantitativo della stampa quotidiana fa riscontro, ai primi del ‘900, una fioritura di prestigiose riviste: la carta stampata era ormai diventata non solo veicolo di informazione e di partecipazione, ma anche strumento di pensiero.

Le statistiche sulla situazione letteraria, citate nel 1913 da Renato Serra in un quadro editoriale di sintesi, informano che a quella data si stampavano in Italia 742 periodici. Non si trattava di un numero scarso se si considera che agli inizi del ‘900, a quarant’anni dall’Unità, il nostro Paese era ancora fermo al 50% di analfabeti, mentre l’Inghilterra ne registrava il 3%, la Francia il 12% e la Russia zarista il 28%. Sono dati deprimenti, eppure nello stesso periodo sono in circolazione periodici prestigiosi. A titolo di esempio ricordiamo che Vallecchi tenne a battesimo i fermenti culturali del nuovo secolo con testate come “Il Rinnovamento”, “Leonardo”, “Il Regno”, “Revue du Nord”, “L’Anima”, “La Voce” e “Lacerba” che vide la luce nel 1913. Con l’avvento del fascismo i capitani d’industria, che dominavano le proprietà dei quotidiani, cercarono rapporti privilegiati con il nuovo partito ed anzi, fin dai primi mesi dell’era fascista crearono giornali fiancheggiatori. Ma al regime, oltre al controllo della stampa e alla costruzione del consenso, interessava la repressione di ogni forma di dissenso. E così i Prefetti riebbero la facoltà di procedere al sequestro di quotidiani e periodici, anche senza la preventiva diffida, e a varie misure repressive si aggiunsero severe disposizioni sulla stampa periodica (1924), il regolamento sul “Direttore responsabile” (1926) e altre norme sulla disciplina dell’Ordine (1928). Negli anni che videro nascere il fascismo e il suo diventare regime, l’editoria periodica minore non mancò di levare la sua voce. Valga, per molti, l’esempio di Pietro Gobetti che affidò la sua resistenza al nascente regime a riviste culturali come “Rivoluzione liberale” (1921-25) e “Il Baretto” (1924-28) e che – quando costituì una piccola casa editrice di libri senza finanziamenti di “generosi capitalisti” – scrisse: “Continuiamo (sic) a essere i poveri amministratori dell’ideale”. Il leader fascista del Sindacato nazionale dei giornalisti il 1° maggio 1929, all’insediamento della Commissione superiore per la stampa, fece un annuncio esplicito: “Abbiamo abbattuto i falsi idoli della libertà di stampa e del quarto potere...”.

Per uno scherzo della storia, nel ventennio, la stampa quotidiana ad opera del regime fascista conobbe un oscuramento ben maggiore di quello che la stampa periodica viveva da molti anni. Malgrado questo clima liberticida i periodici non persero di vivacità ed anzi conquistarono i grandi editori. Rizzoli tra il 1936 e il 1939 lanciò “Il Bertoldo”, “Omnibus” di Leo Longanesi (un capolavoro d’inventiva che però per il suo giornalismo pungente si pubblicò solo tra il 1937 e il 1939) e “Oggi” diretto da Arrigo Benedetti e Mario Pannunzio, mentre Mondadori nel 1939

editò “Tempo”, sul modello di “Life”.

Una polemica vivacità – tollerata dal regime – ebbero anche i fogli dei GUF (Gruppi universitari fascisti) dove fecero praticantato futuri intellettuali e giornalisti di successo. Nel 1945 si apre la stagione dei moderni settimanali. Rizzoli riprende le pubblicazioni di “Oggi”, diretto da Edilio Rusconi mentre Mondadori riprende ad editare “Tempo”. Grande diffusione hanno “Grand Hotel” della casa editrice Universo, con i suoi romanzi a fumetti, e l’ironico “Uomo Qualunque – ideato da Guglielmo Giannini –, che seppe interpretare le superficiali insofferenze del ceto medio raggiungendo le 800.000 copie. Sempre nel 1945 uscì “L’Europeo”, antesignano dei rotocalchi, pubblicato dall’Editoriale Domus, fondata nel 1938 da Gianni Mazzocchi e da Giò Ponti (per la pubblicazione della rivista di architettura “Domus”). Seguirono – sempre grazie alla creatività di Mazzocchi – nel 1950 “Settimo Giorno” e “Il Mondo”, per approdare, nei primi anni ’60 a “Quattroruote” e “Quattro soldi”. Nel 1953 Rizzoli comprò da Mazzocchi “L’Europeo” e lanciò i fotoromanzi di “Luna Park” poi ribattezzato “Sogno”. Sul fronte laico e progressista si distinguono oltre al settimanale “Il Mondo”, fondato ed elegantemente diretto da Mario Pannunzio, “L’Espresso” (formato lenzuolo), diretto da Arrigo Benedetti, che vede la luce nel 1955 e che annoverava una coppia che avrebbe svolto un ruolo di primo piano fino ai nostri giorni: Carlo Caracciolo ed Eugenio Scalfari.

1.9 Linee di sviluppo dell’editoria periodica nel ‘900

Il periodo fascista appare di grande interesse ai fini del discorso sull’organizzazione del consenso. Proprio l’ingresso delle masse nella lotta politica ha stimolato nei politici come in chi detiene il potere economico l’attenzione nei confronti di uno strumento che, accanto alla scuola, al servizio militare e altre istituzioni di minore importanza, ora esercita un ruolo di crescente peso nella formazione di quella “*communis opinio*” che determina, o concorre a determinare, le basi di consenso di cui nessun regime politico può fare a meno del tutto. La nascita del cinema e della radio non diminuisce l’importanza del giornale, per certi versi la esalta: le masse divengono più sensibili alla presenza e all’influenza di strumenti di comunicazione che forniscono l’illusione di poter seguire tutto nella vita del paese standosene nella propria casa o andando in edicola.

E tuttavia il regime fascista non può consentire, per le caratteristiche del proprio dominio, una pluralità effettiva di voci; può al massimo tollerarne una fittizia. È in questo periodo che avviene la fascistizzazione integrale della stampa, con la legge del 1925 di Mussolini. Con questa Legge nasce l’Ordine dei giornalisti che verrà poi istituito ufficialmente con il RD n. 384 del 1928. D’ora in poi, per esercitare la professione, occorre essere iscritti in uno dei tre elenchi dell’Albo: professionisti, praticanti, pubblicitari. E l’iscrizione si ottiene se si ha un regolare contratto con un quotidiano.

La funzione dei giornali e dei giornalisti in un regime totalitario è compiere la loro missione, servendo il regime, evitando ciò che è nocivo. Una grossa novità tecnica, negli anni ’30, riguarda i periodici: avviene l’installazione di macchine per stampare in rotocalco. Nascono così molti nuovi settimanali, che hanno un grande successo. Si delineano così le figure di Mondadori e Rizzoli, dispensatori di intrattenimento e produttori di settimanali di attualità del tutto nuovi. Negli anni ’30 si sviluppa definitivamente in Italia il moderno sistema delle comunicazioni di massa, grazie allo sviluppo del cinema e della radio. La rinascita del giornalismo “indipendente” e di opposizione dopo la liberazione fa toccare con mano il fatto che certe tecniche di manipolazione, di orientamento, di condizionamento sorte nell’Italia liberale ed esaltate, in forme rozze ma anche nuove, dalla stampa fascista sopravvivono e si evolvono nell’Italia repubblicana. Con dimensioni e tratti caratterizzanti - questo è ovvio - assai differenti in un paese che presenta condizioni non del tutto paragonabili con quelle dell’Italia

prefascista e fascista: sono mutate le forme di organizzazione politica (non bisogna dimenticare, infatti, che nel periodo liberale il giornale rappresentò sovente il sostituto del partito o del sindacato, una forma di organizzazione adeguata alle caratteristiche della lotta politica di allora); è cambiata la situazione generale dell'istruzione e dell'economia nazionale; i mezzi di comunicazione cominciano a diventare meno arretrati; le novità tecniche sono numerose e rilevanti.

Gli alleati, una volta giunti in Italia, iniziano a fare pressioni per vedere sul mercato quotidiani liberi e indipendenti, diretti da giornalisti che non hanno avuto legami con il fascismo. Il 1° gennaio 1946 il governo militare alleato lascia anche le regioni del nord.

Il mondo politico ha occhi solo per i giornali, sottovalutando di nuovo il ruolo della radio. Nel frattempo, si lavora sulla Costituzione che entrerà in vigore il 1° gennaio del 1948. Intanto, nel 1947 avviene il voto definitivo sull'articolo 21 che tratta della libertà d'espressione. In particolare, l'aumento dei consumi a livello di borghesia ma anche di una parte del proletariato ha avuto riflessi, seppure quantitativamente non adeguati, nel settore della stampa quotidiana e soprattutto settimanale e periodica.

La scelta degli editori dei quotidiani di informazione che contano, è l'immobilismo. La cautela politica è seguita dalla cautela imprenditoriale.

I maggiori quotidiani indipendenti, nei primi anni '50, non conquistano la credibilità che solo un'informazione non conformista può dare, rimanendo attenti solo ai guadagni e a rimanere a galla. Per quanto riguarda gli altri mezzi di comunicazione, alla fine degli anni '40 la radio ha un grande boom. Il Giornale radio è lo strumento più forte di informazione visto che può essere ascoltato in casa, ma è ancora sotto il monopolio statale e questo non gli permette di scrollarsi di dosso i toni moralisti e ufficiosi.

Le trasmissioni sperimentali dei telegiornali, invece, prendono avvio nel 1952. L'inizio ufficiale sarà nel 1954. I giovani hanno mostrato, specialmente dagli anni sessanta, un interesse più vivo per il dibattito politico e di tale interesse si trovano i segni anche nel succedersi di iniziative e tentativi di giornalismo politico, oltre che di partito, che punteggiano la storia del dopoguerra fino agli anni settanta.

Ma come dopo la grande guerra i gruppi economici dominanti e in lotta tra loro erano andati all'assalto delle vecchie testate, così dopo la liberazione la restaurazione conservatrice a livello politico ed economico fa sentire immediatamente i suoi effetti sull'assetto della stampa soprattutto quotidiana, favorita certo da un'insufficiente consapevolezza delle sinistre e da una subalternità tradizionale degli operatori dell'informazione, dei giornalisti di ogni tendenza. Con gli anni sessanta del novecento si giunge all'inizio di un processo di autocritica e di maggior consapevolezza politica e professionale tra i giornalisti, processo che portò a significativi mutamenti di indirizzo a livello sindacale e comunque all'apertura di un confronto nuovo sulla questione sempre viva della libertà di stampa in Italia.

In Italia molti giornali chiudono. I più grandi invece, entrano in una fase di relativa espansione grazie all'aumento delle pagine e allo svecchiamento della formula. Purtroppo, la politicizzazione interna dei quotidiani ancora non è pronta a morire e il giornalismo molto politicizzato rimane una prerogativa della stampa italiana. Dopo questa fase di grosso rinnovamento che pesa però a livello finanziario, inizia la fase delle grandi concentrazioni. I giornali servono agli imprenditori che li possiedono per proteggere ed assecondare le proprie iniziative.

Con l'ampliamento del campo dei mass media, cresce il ruolo e l'importanza delle agenzie di stampa. La rapida crescita si deve alla tecnologizzazione che permette la raccolta veloce di notizie ed immagini. Cresce il loro grado di autonomia in società progredite e libere, in nome della completezza dell'informazione e del rispetto del pluralismo politico. In Italia tutto ciò avviene negli anni '60 e si consolida negli anni '70.

Negli anni '70 i media, in particolare tv e giornali diventano il terreno di scontro per il potere politico. In questa situazione però, si riscontra un aumento del grado di indipendenza del

giornalismo.

Negli anni '80 il settore della stampa cartacea vive un altro momento di modernizzazione (1980) con l'avvento dei computer. Grazie ad essi si accelera la produzione di giornali e se ne abbattano i costi. Altro vantaggio dei computer è l'immagazzinamento dell'informazione, che non si avvarrà più degli archivi cartacei ma di banche dati funzionali.

Gli anni '90 sono un decennio di grandi cambiamenti, soprattutto dal punto di vista dell'utilizzo dei mass media nelle elezioni politiche. La carta stampata registra un grosso calo di lettori, dovuto alla scarsa credibilità dei giornali, sempre più assoggettati ai poteri forti, che porterà la categoria dei giornalisti a conoscere la disoccupazione. Gli editori questa volta reagiscono con lo svecchiamento dei direttori e con lo svecchiamento dei contenuti, utilizzandone molti che derivano da TV e TG. Alla fine degli anni '90 prende avvio ma si diffonderà nei primi anni del nuovo millennio. Il mondo dell'informazione ne è completamente modificato. Aumentano i PC e gli accessi alla rete ed il distacco dei giovani dalla carta stampata cresce sempre di più.

Gli editori provano sempre le stesse tecniche per risollevarsi (gigantismo, inserti, ricchezza di firme) senza però riuscire a risollevare il numero dei lettori.

Nei primi anni 2000 molti giornali iniziano la riproduzione sugli schermi, facendo nascere vere e proprie redazioni online. Internet non è un medium che si sovrappone a media già esistenti, come è accaduto finora tra i mezzi di comunicazione, ma li sostituisce, è una tecnologia completamente nuova.

2. I FONDAMENTI

di F.S. Vetere

2.1 Cos'è un periodico, elementi comuni e distintivi

L'articolo 1 della Legge n. 47 del 1948 definisce stampa o stampati “tutte le riproduzioni tipografiche e comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici, in qualsiasi modo destinate alla pubblicazione”. Successivamente, l'articolo 3 della Legge n. 198 del 2016 modifica gli articoli 1, 3 e 3 bis della Legge n. 62 del 2001, il cui combinato così recita:

Art. 1 (Definizioni e disciplina del prodotto editoriale):

1. Per "**prodotto editoriale**", ai fini della presente legge, si intende il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici.

3. Al prodotto editoriale si applicano le disposizioni di cui all' articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47.

Il prodotto editoriale è identificato dalla **testata**, intesa come il **titolo** e la **veste grafica** del giornale, della rivista o di altra pubblicazione periodica, avente una funzione e una capacità distintiva nella misura in cui individua una pubblicazione. Il prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto, è sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall'articolo 5 della medesima legge n. 47 del 1948.

3-bis. Per "**quotidiano on line**" si intende quella testata giornalistica:

- a) regolarmente registrata presso una cancelleria di tribunale;
- b) il cui direttore responsabile sia iscritto all'Ordine dei giornalisti, nell'elenco dei pubblicisti ovvero dei professionisti;
- c) che pubblichi i propri contenuti giornalistici prevalentemente on line;
- d) che non sia esclusivamente una mera trasposizione telematica di una testata cartacea;
- e) che produca principalmente informazione;
- f) che abbia una frequenza di aggiornamento almeno quotidiana;
- g) che non si configuri esclusivamente come aggregatore di notizie.

Si considerano “periodici” i prodotti editoriali, registrati come pubblicazioni ai sensi della Legge n. 47/1948, che presentano il requisito della cadenza periodica ed hanno contenuto divulgativo. Le specificità delle testate online si possono ritrovare nella definizione della Legge 198/2016. Si rinvengono caratteristiche comuni con i giornali cartacei (iscrizione presso la Cancelleria del Tribunale, iscrizione del direttore responsabile all’Ordine dei Giornalisti), una connotazione che riguarda anche i giornali cartacei, ma in modo diverso (frequenza di aggiornamento o periodicità) e alcune connotazioni specifiche (pubblicazione di contenuti giornalistici prevalentemente online, non essere esclusivamente una mera trasposizione telematica di una testata cartacea e non configurarsi esclusivamente come aggregatore di notizie).

Nei giornali online l’aggiornamento avviene nel medesimo spazio virtuale, creando quindi una sovrapposizione e stratificazione del contenuto tipica di questa forma di espressione del pensiero. Un’altra peculiarità della testata online è la **mancanza di limiti di spazio**.

Il problema veramente spinoso del cosiddetto “diritto all’oblio”, si pone diversamente per

le testate online. I contenuti permangono sulla rete anche dopo moltissimi anni. A questo tema dedicheremo un capitolo specifico.

2.1.1 APPROFONDIMENTO

Che cos'è un periodico in generale e un periodico online in particolare

Come si vede, la definizione di periodico è andata precisandosi nella versione legislativa che arriva fino alla Legge n. 198/2016, nella quale viene compiuto altresì il primo passo concreto verso il pieno inserimento delle testate online nel sistema giuridico editoriale.

Questo sviluppo, pur essendo ancora parziale e impreciso, era necessario per porre un freno ad una serie di interpretazioni non soltanto non corrette da un punto di vista giuridico, ma destinate a recare un gravissimo pregiudizio ad un settore in espansione frenato da un sistema legislativo e amministrativo ancorato, nella migliore delle ipotesi, a schemi superati dal progresso tecnologico. La definizione di periodico, fino al 2016, la ritrovavamo nella giurisprudenza della Suprema Corte: "Il termine 'stampa', ... ha anche un significato figurato ed in tal senso indica i giornali che sono strumento elettivo dell'informazione.... Questo concetto di stampa in senso figurato definisce il prodotto editoriale che presenta i requisiti ontologico (struttura) e teleologico (scopi della pubblicazione) propri di un giornale. La struttura di questo è costituita dalla "testata", che è l'elemento che lo identifica, e dalla periodicità regolare della pubblicazione (quotidiana, settimanale, mensile); la finalità si concretizza nella raccolta, nel commento e nell'analisi critica di notizie legate all'attualità (cronaca, economia, costume, politica) e diretti al pubblico, perché ne abbia conoscenza e ne assuma consapevolezza nella libera formazione della propria opinione" (Cassazione Penale, Sez. Un., 29/01/2015 n. 31022).

Ancora più complessa la questione riguardante il periodico online, in merito alla quale si è avuto un lunghissimo dibattito tra studiosi o, per lo più, pseudo studiosi del settore, forze politiche, gruppi di interesse che facevano capo alla Rete e Governi dei vari Paesi. Tale dibattito ha assunto, anche in Italia, connotazioni talvolta grottesche per la difficoltà di buona parte dei soggetti in causa di affrontare la questione al di fuori di propri interessi e visioni personali. Ancora una volta, prima che la Legge n. 198/2016 ponesse principi più stabili, è stata la Suprema Corte di Cassazione, nella Sentenza n. 31022/2015, a fornire un inquadramento giuridicamente corretto della tematica: "È necessario discostarsi dall'esegesi letterale del dettato normativo e privilegiare un'interpretazione estensiva dello stesso, sì da attribuire al termine 'stampa' un significato evolutivo, che sia coerente con il progresso tecnologico e, nel contempo, non risulti comunque estraneo all'ordinamento positivo, considerato nel suo complesso e nell'aspetto progressivamente raggiunto nel tempo".

Dopo una informata analisi sulle ragioni che inducono a non ricomprendere in tale operazione ermeneutica tutti in blocco i nuovi mezzi, informatici e telematici, di manifestazione del pensiero (forum, blog, newsletter, mailing list, pagine Facebook)⁵ la sentenza continua:

⁵ Il forum è una bacheca telematica, un'area di discussione, in cui qualsiasi utente o i soli utenti registrati (forum chiuso) sono liberi di esprimere il proprio pensiero, rendendolo visionabile agli altri soggetti autorizzati ad accedervi, attivando così un confronto libero di idee in una piazza virtuale. Il forum, per struttura e finalità, non è assimilabile ad una testata giornalistica e non è soggetto, pertanto, alle tutele e agli obblighi previsti dalla legge sulla stampa. Non diversa deve essere la conclusione per il blog (contrazione di web log, ovvero "diario in rete"), che è una sorta di agenda personale aperta e presente in rete, contenente diversi argomenti ordinati cronologicamente. Il blogger pubblica un proprio post, vale a dire un messaggio testuale espressivo della propria opinione, e lo apre all'intervento e al commento dei lettori; oppure ospita i post di altri soggetti che vogliono esprimere la loro opinione in merito a un determinato fatto.

Anche il social-network più diffuso, denominato Facebook, non è inquadrabile nel concetto di "stampa", ma è un servizio di rete sociale, lanciato nel 2004 e basato su una piattaforma software scritta in vari linguaggi di programmazione; offre servizi di messaggistica privata ed instaura una trama di relazioni tra più persone all'interno dello stesso sistema. Altrettanto dicasi, infine, per la newsletter, che è un messaggio scritto o per immagini, diffuso periodicamente per posta elettronica e utilizzato frequentemente a scopi pubblicitari; per i newsgroup, che sono spazi virtuali in cui gruppi di utenti si trovano a discutere di argomenti di interesse comune; per la mailing list, che è un metodo di comunicazione, gestito per lo più da aziende o associazioni, che inviano, tramite posta elettronica, a una lista di destinatari interessati e iscritti informazioni utili, in ordine alle quali si esprime condivisione o si attivano discussioni e

“La riflessione, quindi, deve essere concentrata sul fenomeno, sempre più diffuso, dei giornali telematici che affollano l’ambiente virtuale e che sono disponibili, in alcuni casi, nella sola versione online e, in altri, si affiancano alle edizioni diffuse su supporto cartaceo. E’ di intuitiva evidenza che un quotidiano o un periodico telematico, strutturato come un vero e proprio giornale tradizionale, con una sua organizzazione redazionale e un direttore responsabile (spesso coincidente con quelli della pubblicazione cartacea), non può certo paragonarsi a uno qualunque dei siti web innanzi citati, in cui chiunque può inserire dei contenuti, ma assume una sua peculiare connotazione, funzionalmente coincidente con quella del giornale tradizionale, sicché appare incongruente, sul piano della ragionevolezza, ritenere che non soggiaccia alla stessa disciplina prevista per quest’ultimo”.

Non sembra, quindi, alla luce delle leggi e della giurisprudenza riportate che possa essere posta indubbio la **perfetta eguaglianza tra giornali cartacei e online davanti alla legge**.

2.2 Specificità delle testate online

Su queste premesse occorre interrogarsi su come necessariamente si strutturi un giornale online. Quali siano, cioè, le caratteristiche specifiche di una tale forma di prodotto editoriale. Nella definizione di cui alla Legge n. 198/2016 rinveniamo caratteristiche comuni con i giornali cartacei (iscrizione presso la Cancelleria del Tribunale, iscrizione del Direttore responsabile all’Ordine dei Giornalisti), una connotazione che riguarda anche i giornali cartacei, ma in modo diverso (frequenza di aggiornamento o periodicità) e alcune connotazioni specifiche (pubblicazione di contenuti giornalistici prevalentemente online, non essere esclusivamente una mera trasposizione telematica di una testata cartacea e non configurarsi esclusivamente come aggregatore di notizie).

In realtà, le specificità sono molte altre e stanno emergendo gradualmente all’attenzione del legislatore per ulteriori interventi normativi di precisazione e miglioramento della definizione di quotidiani e periodici online.

Concentriamoci su un punto e partiamo da questo: la lettera f) della Legge n. 198/2016 prevede la frequenza di aggiornamento almeno quotidiana per i quotidiani online; è evidente che la frequenza di aggiornamento equivale alla periodicità del giornale cartaceo.

La periodicità comporta l’uscita di diversi numeri della medesima testata a cadenze predeterminate regolari. Si tratta di oggetti fisici diversi. Nelle testate online l’aggiornamento avviene nel medesimo spazio virtuale, creando quindi una sovrapposizione e stratificazione del contenuto tipica di questa forma di espressione del pensiero.

È come avere, nella stessa libreria, tutti i numeri di un periodico ordinati in senso progressivo, ma anche così è possibile per i periodici cartacei rompere questa unità e individuare un numero specifico. Molto, ma molto più difficile, l’operazione nella testata online, dove tutto si accumula e permane per la mancanza di limiti di spazio (altra tipica peculiarità delle testate online).

2.3 La periodicità e la testata

La periodicità è l’elemento caratterizzante e nuovo della stampa, che si è sviluppato a partire dal XVII Secolo. Si accompagna necessariamente alla testata, che è l’elemento di

commenti.

Conclusivamente, le forme di comunicazione telematica testate citate sono certamente espressione del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero (art. 21, primo comma, Cost.), ma non possono godere delle garanzie costituzionali in tema di sequestro della stampa. Rientrano, infatti, nei generici siti internet che non sono soggetti alle tutele e agli obblighi previsti dalla normativa sulla stampa.

individuazione del prodotto editoriale. Oggi si ritiene comunemente che un periodico (in senso ampio, un giornale) sia il prodotto editoriale pubblicato a intervalli regolari nel tempo sotto uno stesso titolo.

La stampa periodica è una delle due grandi partizioni della editoria, che rappresenta la vera novità apparsa nell'era moderna. Frutto di uno sviluppo tecnologico che, a partire da Gutenberg, ha reso possibile la produzione industriale di prodotti editoriali in maniera progressivamente più ampia e diffusa, e frutto dello sviluppo della possibilità di accedere alla conoscenza e di informare.

La creazione e la crescita delle tecniche di stampa hanno reso possibile costruire il nuovo mezzo sulla base solida della periodicità regolare, che rappresenta il fondamento di tutto il sistema della "nuova" stampa.

In realtà, la periodicità regolare stabilisce la prevalenza del mezzo sul contenuto. Le esigenze di informazione sono piegate per forza di cose ai vincoli di spazio e di tempo, caratteristici della stampa cartacea. E anche il lavoro e la formazione di specifiche figure dipendono dalle caratteristiche e dai limiti del mezzo.

La testata, cioè l'identità di questo specifico prodotto editoriale, è il secondo elemento di base della stampa periodica. Deriva necessariamente dalla periodicità ed è connesso al prodotto, non all'editore. Nella stampa libraria, l'unico profilo di identità sta nel soggetto che lo produce, ma ogni libro è diverso ed ha una sua specifica denominazione. La stampa periodica si caratterizza per la continuità di produzione ad intervalli regolari di una entità unica nel nome e nella struttura.

La prima regolare periodicità viene fatta risalire ai *corantos* olandesi del XVII secolo. Si trattava di settimanali, in alcuni casi bisettimanali, che però non avevano una testata fissa.

Il primo vero progresso verso la continuità della testata viene fatto con i *Diurnall* inglesi, che cominciarono ad apparire nel dicembre 1642. Erano settimanali che pubblicavano soprattutto resoconti parlamentari. In prima pagina pubblicavano la testata, la data di uscita e il nome dello stampatore. Le pagine avevano una numerazione progressiva per tutti i numeri dell'anno. Con la nascita del "*Daily Courant*", considerato il primo quotidiano, nel 1702, si arriva alla stabilizzazione della periodicità e della testata. Il *Daily Courant* fu pubblicato fino al 1735. Bisogna, a questo punto, chiarire che la periodicità quotidiana fa riferimento esclusivamente alla frequenza di uscita del giornale. L'altro senso della periodicità sta nell'orizzonte temporale della notizia raccontata, che nel periodo in cui nacque il *Daily Courant* non era, e non poteva essere, quello dei quotidiani che si svilupparono nei secoli successivi. Tra un fatto e la sua narrazione, agli esordi della stampa periodica, passavano circa venti giorni, soprattutto perché non si era ancora imposta la cronaca cittadina, che avrebbe richiesto minor tempo per arrivare ai pubblicisti e quindi ai lettori.

La congiunzione delle due caratteristiche della periodicità (la frequenza di uscita e l'orizzonte temporale della notizia identico alla frequenza) avviene in un periodo in cui sono più sviluppate le reti di comunicazione, le tecniche di stampa e l'idea del giornalismo come racconto di fatti di cronaca in senso ampio.

2.4 Internet e la dissoluzione della periodicità

L'elemento caratterizzante della periodicità perde la sua valenza sui giornali online. La regolarità di uscita è un requisito di un prodotto limitato nello spazio e nel tempo, come il giornale cartaceo, ma non può esserlo di un giornale senza gli stessi limiti.

Nasce la categoria della "**permanenza di aggiornamento**", che definiremo solo permanenza, che qualifica la testata online secondo la sua natura, mantenendole lo status di stampa equivalente a quella tradizionale.

2.5 Lo sviluppo tecnologico dei sistemi di stampa

L'invenzione della stampa a caratteri mobili è uno degli sviluppi fondamentali della storia dell'umanità. Già Francis Bacon esprimeva questa consapevolezza, considerandola una delle cause della fine del medioevo e dell'apertura di una nuova epoca.

La stampa a caratteri mobili, che consentiva la produzione di trecento pagine al giorno, ebbe come conseguenza l'allargamento del pubblico, anche per la facile trasportabilità degli stampati che diventavano relativamente più economici rispetto alle opere manoscritte destinate a un pubblico ristretto.

Ma soprattutto, la nuova tecnica allargava la quantità e la natura dei fatti che potevano essere raccontati e, quindi, diventare notizia, in due sensi: nel riportare fatti che prima erano confinati in ambiti ristretti, sui quali era prima impossibile formarsi un'opinione, quindi creando le premesse per lo sviluppo di un'opinione pubblica, e nel senso, sviluppatosi successivamente, di fare emergere la possibilità di raccontare fatti di cronaca ad ogni livello. Questa ultima conseguenza genera la nascita del giornalismo, per come lo intendiamo ai giorni nostri.

Questo sviluppo, tuttavia, non fu né semplice né veloce. L'utilizzo della stampa a caratteri mobili per la produzione di stampa periodica fu limitato per secoli e fu accompagnato dagli avvisi manoscritti che sopravvissero a lungo come i veri strumenti di diffusione delle informazioni.

L'analfabetismo diffuso fu un'altra delle ragioni della scarsa diffusione della stampa, insieme ai freni derivanti dal controllo molto attento, fin dall'inizio, del potere politico e religioso.

La tecnica di stampa era, però, una delle espressioni delle energie storiche che stavano portando ad una radicale trasformazione dell'Occidente. Era impossibile arrestare queste energie, ma era possibile, e così accadde, diversificarne gli effetti, a seconda del contesto sociale, culturale e politico nel quale si trovavano ad operare.

Le principali fasi di sviluppo tecnologico:

1. Nel 1455 ci fu l'invenzione della stampa a caratteri mobili;
2. Fino al XIX secolo solo poche modifiche;
3. Nel XIX secolo viene applicata (nel 1814) la macchina a vapore di Watt del 1765 alla macchina tipografica. Il torchio a mano produceva circa 300 fogli al giorno, con la nuova tecnica se ne potevano produrre 1200. Questo sviluppo riduce anche i costi del 25%.
4. Nel 1828 le macchine si perfezionano fino alla possibilità di arrivare a 8000 fogli al giorno;
5. Nel 1885 nasce la linotype, applicata per la prima volta l'anno successivo al "New York Tribune";
6. Nel 1890 nasce la stampa rotocalco, rotative a cilindro;
7. Nel XX secolo, nel 1904 in particolare, nasce la tecnica di stampa *offset*, che consente di stampare contemporaneamente testo e immagini, c'è un'ulteriore riduzione di costi;
8. Negli anni Settanta e Ottanta nasce la fotocomposizione e il primo programma *software* per la composizione dei testi per la stampa;
9. Negli anni Novanta c'è l'introduzione della stampa digitale e la nascita dei primi giornali nativi online. Infine,
10. Nel XXI secolo troviamo lo sviluppo dei motori di ricerca, dei social media e nascita di *smartphone* e *tablet*.

2.6 La libertà di stampa

2.6.1 Cenni storici

La libertà di stampa è la diretta conseguenza del principio di sovranità adottato in un determinato Paese. Dove la sovranità deriva direttamente dal popolo (sovranità ascendente) la libertà di stampa è piena, soggetta solo alle leggi penali. Dove la sovranità deriva da una qualunque autorità superiore al popolo, la libertà di stampa è soggetta a limiti che ne pregiudicano la possibilità di piena espansione, anche sotto la semplice forma di necessità del suo esercizio nelle forme di legge. Possiamo dire che ogni forma di limite preventivo comprime la libertà di stampa impropriamente, mentre il limite successivo della legge penale rappresenta un corretto principio. Le gazzette del XVI e XVII secolo erano pubblicate su licenza, da stampatori autorizzati dai governi. Erano espressione delle corti o dei poteri dominanti ed erano soggette a controllo e censura. Questo portava ad una selezione preventiva delle notizie, per non pubblicare nulla che fosse sgradito o pericoloso. Per questo si parla di "giornali in livrea". La funzione informativa, che veniva comunque svolta, non era libera e indipendente e non poteva determinare la nascita di un'opinione pubblica vera e propria, così come non ne era la conseguenza. Le gazzette privilegiate, o in livrea, rappresentano il primo esempio di utilizzo del giornale per scopi di informazione mirata al sostegno dei poteri dominanti. Il privilegio, tuttavia, non rappresentava soltanto questa volontà, quindi non era solo uno strumento di sottomissione, ma, dal punto di vista del gazzettiere, era anche un crisma di ufficialità che qualificava la gazzetta agli occhi dei lettori.

Questa caratteristica sarà presente per lunghi secoli, fino ai giorni nostri, nel settore dell'editoria di informazione. Possiamo parlare di "limiti esterni" e di "limiti interni" della libertà di stampa. I primi consistono nelle norme, nei provvedimenti amministrativi preventivi e nelle attività repressive successive alla pubblicazione dei giornali. I secondi consistono nella volontaria sottomissione agli interessi dei poteri politici, economici e sociali da parte degli editori e dei giornalisti, in funzione dell'ottenimento di privilegi. Nel principio della libertà di stampa, il fondamento è la narrazione fondata sulla verità del fatto, sulla quale si innesta la libertà dell'opinione. L'informazione giornalistica non può essere mai disgiunta dal diritto del lettore a conoscere la verità. Sottoporre la funzione informativa all'interesse di un potere dominante vuol dire non rispettare questo principio e, quindi, non essere espressione di una autentica libertà di stampa.

Ne parleremo, soprattutto a proposito della distinzione tra editore "puro" e editore "impuro". La libertà di stampa cominciò ad affermarsi, tra il XVI e il XVII secolo, nelle Fiandre e soprattutto in Olanda. Le cause di questa affermazione sono da ricercare nell'assetto di governo, nella maggiore tolleranza religiosa, frutto di visioni del protestantesimo meno severe di quelle dominanti in Germania e Svizzera e nella formazione di una vera e propria borghesia dedita ai commerci. Questo ultimo aspetto spiega il contenuto dei giornali che presero il nome di "*corantos*", dedicati soprattutto a informazioni di carattere economico-commerciale e alla politica internazionale, e poco attenti alla cronaca. Dal punto di vista della libertà di stampa, è da rilevare che i *corantos* non erano soggetti ad alcuna autorizzazione ufficiale dell'autorità e quindi godevano di una libertà sconosciuta negli altri paesi. Potevano essere anche più completi delle gazzette, perché i traffici commerciali non portavano in quei territori soltanto merci, ma anche idee, tesi e orientamenti di ogni genere.

Dai territori "liberi" provenivano, oltre ai *corantos*, anche testi dai contenuti preoccupanti per le autorità civili e religiose europee. I *corantos* furono ben presto imitati dagli inglesi, mentre in Olanda se ne cominciarono a stampare versioni in diverse lingue, che poi venivano clandestinamente inviate nei Paesi europei. Gli storici attribuiscono, correttamente, ai *corantos* il merito di aver generato la stampa di informazione, anche per avere per primi iniziato l'attività

di selezione delle notizie e per avere concentrato l'informazione su fatti concreti e reali, a differenza dei "canards" francesi, che si occupavano di fatti straordinari e sovranaturali. Erano, i *corantos*, giornali che rispondevano a una richiesta di informazione del pubblico e non a una richiesta di comunicazione mirata delle varie autorità politiche.

Il modello dei *corantos* fu imitato e sviluppato in Inghilterra, il paese in cui il giornalismo trovò i suoi modelli di riferimento per l'Occidente e in cui si sviluppò prima la libertà di stampa fondata su principi superiori a qualunque autorità.

Le trasformazioni della società inglese nel XVII secolo portarono ad una lunga rivoluzione contro l'assolutismo monarchico da parte della borghesia emergente e della piccola nobiltà. La divisione del potere tra Corona e Parlamento che fu conseguenza della rivoluzione portò alla elaborazione di alcuni principi fondamentali, tra cui l'inviolabilità dei diritti individuali che rappresentarono, e rappresentano ancora adesso, il fondamento della libertà di stampa. La stampa periodica, e non solo, libera e indipendente si affermò come un bene per la nazione, oltre che un diritto dei cittadini.

Tutto questo accadde tra mille difficoltà, venendo la libertà di stampa limitata ogni volta che una delle parti in conflitto riusciva a prevalere. La svolta definitiva avvenne dopo il *Bill of Rights*, la Carta dei diritti di Guglielmo d'Orange, che riconosceva alcuni diritti individuali come inviolabili. Tra questi, anche la libertà di espressione, fondamentale in uno stato fondato anche sul dibattito politico. Nel 1695 non fu più rinnovato il *Licensing Act*. Restavano soltanto il regime delle imposte sulla stampa e il controllo successivo dell'autorità giudiziaria, altre forme di limitazione usate dal potere. Ma il quadro giuridico liberale andava formandosi e aprì la strada al giornalismo vero e proprio.

A proposito dell'evoluzione della libertà di stampa in Inghilterra, abbiamo rilevato che i progressi arrivarono al termine di una lunga rivoluzione, e, seppure continuamente messi in discussione dal potere, erano destinati a durare e a svilupparsi, perché erano codificati in principi. Il principio fondamentale era (ed è) l'inviolabilità dei diritti fondamentali, tra cui la libertà di espressione.

Nessun governo e nessun parlamento possono considerarsi al di sopra di questi diritti, per cui non sarà mai possibile legiferare in modo da comprimerli. In realtà, la libertà di stampa fu attaccata con provvedimenti di natura amministrativa, fiscale e giudiziaria, nella logica del continuo braccio di ferro tra giornalismo e potere, dove il giornalismo intende essere piena espressione di libertà e non asservirsi all'autorità. Tuttavia, il principio inviolabile era posto e da quella base poteva cominciare la vera dialettica fondante uno stato democratico, che aspirava ad esserlo sempre di più attraverso lo sviluppo della pubblica opinione.

La rivoluzione inglese fu lunga e gli sviluppi gradualmente, dunque. Nel 1784 Immanuel Kant pubblica sulla rivista tedesca *Berlinische Monatsschrift* il celebre saggio "Risposta alla domanda: che cos'è l'Illuminismo?". Anche sul tema dello sviluppo della libertà di stampa, è particolarmente significativa la parte in cui Kant scrive: "... Perciò il pubblico può giungere al rischiaramento solo lentamente. Forse una rivoluzione potrà sì determinare l'affrancamento da un dispotismo personale e da un'oppressione avida di guadagno e di potere, ma mai una vera riforma del modo di pensare. Al contrario: nuovi pregiudizi serviranno al pari dei vecchi a mettere le dande alla gran folla di coloro che non pensano". La diffidenza di Kant sulle conseguenze di una rivoluzione trova conferma negli sviluppi della libertà di stampa successivi alla Rivoluzione francese.

"Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo, nessun individuo può esercitare un'autorità che da essa non emani espressamente" (Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino, art. 3, 1789).

Scrivono i Boggiani (Storia della libertà di stampa, 2012, Agenzia il Segnalibro): "... la Sovranità, cioè il Potere, è nella Nazione, non nell'individuo; nei cittadini, non nel cittadino. Se prima il Potere derivava dalla divinità, ora emana da un dio terrestre (la Nazione, appunto), e a farne le spese è sempre l'individuo".

Si tratta di un'idea di sovranità di stampo europeo, frutto di una rivoluzione che sostituisce un dio con un altro, e non porta, quindi, ad una vera riforma profonda del modo di pensare. Così costruito il principio, ne discende direttamente la conseguenza di proclamare la libertà di stampa, ma di assoggettarla, all'interno del principio stesso, quindi, con un limite che riguarda la sua stessa essenza, alla legge e all'autorità: "La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei più preziosi diritti degli uomini; ogni cittadino può dunque parlare, scrivere e pubblicare liberamente, salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla Legge" (Dich., art. 12).

Leggiamo la formulazione del primo dei *Bill of Rights* del 1791: "Il Congresso non potrà fare alcuna legge per il riconoscimento di qualsiasi religione, o per proibirne il libero culto; o per limitare la libertà di parola o di stampa, o il diritto che hanno i cittadini di riunirsi in forma pacifica e di inoltrare petizioni al governo per la riparazione dei torti subiti".

Notiamo la differente formulazione del principio, per considerare che la scelta francese stabilisce il predominio della legge, mentre quella americana parte da un'idea di sovranità realmente ascendente e tende a limitare il potere della legge sull'individuo e sulle sue libertà fondamentali. Dunque, il costituzionalismo americano, puro, originario, si fonda sulla sovranità "ascendente", che promana dal popolo senza se e senza ma. Quindi il senso dell'uomo, del mondo e delle società che lo compongono arriva dal basso e, anzi, risiede proprio nella libertà non condizionata da principi che ne costituiscano il fondamento.

Si formano regole condivise di convivenza, attraverso il confronto tra gli individui. Così tutto è in perenne trasformazione, niente è rigido e immutabile, neanche la Costituzione e tale trasformazione viene generata dagli individui. Lo Stato si pone come regolatore della libertà, rinunciando a qualunque altra forma di intervento.

In Francia, la sovranità appartiene al popolo, alla Nazione ed è esercitata attraverso la legge onnipotente. Quindi il senso dell'uomo, del mondo e delle società che lo compongono arriva dall'alto, e risiede in ciò che i governi e i parlamenti che si succedono individuano come valore dominante in un certo periodo storico. Lo Stato si riserva di intervenire in ogni momento sull'esercizio della libertà di espressione e di stampa. E così accade.

La legislazione francese del 1819, considerata a lungo un modello di riferimento in Europa, e che identifica la figura del "direttore responsabile", manteneva il principio di fondo della libertà di stampa, ma puniva il suo eventuale abuso, e questa previsione veniva posta a livello di principio. Questo voleva dire riservarsi la possibilità di limitare la libertà di stampa estendendo arbitrariamente il concetto di "abuso". Erano punite le calunnie e le diffamazioni nei confronti dei singoli, la diffusione di notizie false e tendenziose, ma anche le affermazioni che potessero costituire un attentato contro l'ordine costituito, le leggi, la morale o le case regnanti. Erano vietate anche espressioni capaci di "fomentare l'odio tra le classi" o di "esortare all'abolizione della proprietà privata", evidentemente in riferimento alla stampa socialista.

Non si tornò mai all'*ancien régime*, ma la libertà di stampa, seppur progressivamente codificata in Europa, fu sottoposta a forti limiti, derivanti dal principio della sovranità "impura" o condizionata, impostosi nel vecchio continente sulla scia della codificazione francese.

In Italia si parla di aperture sulla libertà di stampa con gli editti di Pio IX e del Granduca di Toscana del 1847. Siamo, evidentemente, lontanissimi dagli sviluppi francesi e su un altro piano storico e filosofico rispetto agli USA. Gli editti, in particolare quello di Pio IX, disciplinano la censura preventiva limitandone gli aspetti più arbitrari. Niente altro, ma ogni pur minima apertura consentiva il fiorire di nuove iniziative editoriali, espressione di un bisogno evidentemente diffuso nelle società.

Così accadde con la promulgazione dello Statuto Albertino nel 1848 e del conseguente editto sulla stampa. Si trattò, effettivamente di un progresso, ma non espressione della sovranità del popolo.

Era una concessione del Re, che veniva disciplinata e regolamentata severamente, e che fornì, per la sua coerente formulazione, ogni pretesto alle autorità di tenere sotto scacco i

giornali, assoggettandoli a controlli stringenti. Lo Statuto Albertino e l'editto sulla stampa legittimarono le misure repressive di fine secolo, in particolare del generale Pelloux, e ogni sorta di intervento per condizionare la stampa, fino alla costruzione del sistema fascista dell'informazione, fondato sui presupposti dell'editto del 1848⁶.

Eppure, la stampa di informazione si sviluppò proprio dopo l'emanazione dello Statuto Albertino. Fu nella seconda metà del XIX Secolo che nacquero o si modificarono profondamente i giornali destinati a rappresentare i punti di riferimento dell'editoria periodica italiana.

Il fascismo, ma in questo caso possiamo fare riferimento quasi esclusivamente a Mussolini, non sarebbe molto importante per una disamina dello sviluppo della libertà di stampa per lo stesso principio per cui non lo è stato il periodo napoleonico.

Tuttavia, deve essere considerato, perché durante il fascismo furono poste le basi per l'assetto del sistema dell'informazione italiano, in parte vigente ancora ai giorni nostri.

La previsione del Direttore responsabile, la costituzione dell'INPGI (Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani), l'istituzione dell'Albo dei giornalisti, furono riforme di Mussolini, destinate a durare, contro ogni aspettativa, ben oltre la caduta del regime fascista⁷.

Alla fine della guerra, gli alleati espressero forti perplessità sull'Albo dei giornalisti,

⁶ Lo Statuto Albertino del 4 marzo 1848 recepiva il modello francese, di matrice positivista, cristallizzato nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1789 (art. 11).

Il richiamato art. 28 stabiliva che "la stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi". Si conferiva così al Parlamento, stante il carattere flessibile dello Statuto, una sorta di delega in bianco per «reprimere gli abusi» e adottare, quindi, nel tempo qualsiasi provvedimento anche restrittivo di tale libertà.

Fece seguito, ad integrazione della generica formulazione della norma statutaria, il R.D. 26 marzo 1848, n. 695, meglio noto come "Editto Albertino sulla Stampa", che rifletteva una concezione liberale e abbastanza garantista. L'art. 1, infatti, statuiva che "La manifestazione del pensiero per mezzo della stampa e di qualsiasi artificio meccanico atto a riprodurre segni figurativi, è libera: quindi ogni pubblicazione di stampati, incisioni, litografie, oggetti di plastica e simili è permessa con che si osservino le norme seguenti". L'Editto, inoltre, vietava provvedimenti restrittivi di carattere preventivo (censura) e consentiva l'ammissibilità del sequestro, previa autorizzazione del giudice, soltanto in caso di commissione di reati a mezzo stampa e di accertata responsabilità penale. Nel volgere di pochi anni, però, l'impianto dell'Editto, a causa delle tensioni che conseguirono al raggiungimento dell'Unità d'Italia, subì uno stravolgimento per effetto dell'approvazione di alcune leggi di polizia.

Il riferimento è alle leggi 13 novembre 1859, n. 3720, 20 marzo 1865, n. 2248, 30 giugno 1889, n. 6144, che incisero sensibilmente sulla ratio ispiratrice dell'Editto, riducendo le garanzie in esso previste.

Venne introdotta l'autorizzazione obbligatoria di polizia per l'esercizio dell'attività tipografica; si riconobbe all'autorità di pubblica sicurezza il potere di disporre il sequestro preventivo; la responsabilità penale per i reati a mezzo stampa, già prevista per l'autore dell'articolo e per il gerente responsabile, venne estesa anche agli editori; la prescritta comunicazione alla Segreteria di Stato per gli affari interni dell'avvio delle pubblicazioni assunse, di fatto, i connotati di una vera e propria autorizzazione, che poteva quindi anche essere negata.

All'inizio del ventesimo secolo, recuperato un clima di maggiore distensione con la stabilità politica e sociale del periodo giolittiano, la l. 28 giugno 1906, n. 278 (c.d. legge Sacchi), abolì la licenza di polizia per l'esercizio dell'arte tipografica, stabilì chiaramente che il giudice poteva disporre il sequestro degli stampati solo a seguito di sentenza di condanna del responsabile e che il sequestro preventivo poteva essere disposto, sempre dal giudice e non ad iniziativa dell'autorità di pubblica sicurezza, esclusivamente nei casi di pubblicazioni contrarie al buon costume e di pubblicazioni non depositate presso l'autorità pubblica.

A seguito del coinvolgimento dell'Italia nel primo conflitto mondiale, vi fu un nuovo irrigidimento, in senso illiberale, della normativa in materia.

Con la l. n. 83 del 1915 e il R.D. n. 675 dello stesso anno, si attribuì al potere esecutivo la facoltà di vietare la pubblicazione di ogni notizia di carattere militare e al prefetto il compito di sequestrare le pubblicazioni non rispettose di tale divieto. Per evitare il sequestro, fu prevista anche la facoltà di sottoporre preventivamente gli stampati al prefetto, per ottenere il nulla osta alla pubblicazione, facoltà avvertita progressivamente come un obbligo in capo agli editori, il che si concretizzò in una vera e propria forma di censura preventiva.

⁷ Con una serie di interventi legislativi (r.d.l. n. 3288 del 1923; r.d.l. n. 1081 del 1924; leggi n. 2307, n. 2308, n. 2309 del 1925; testi unici della legislazione di pubblica sicurezza del 1926 e del 1931 e relativi regolamenti), la libertà di stampa, in linea con la tendenza del regime a reprimere ogni forma di dissenso, subì severe restrizioni: sul gerente responsabile delle pubblicazioni periodiche gravava una responsabilità a titolo oggettivo per fatto altrui, mentre la sua responsabilità, per le pubblicazioni non periodiche, era sussidiaria a quella dell'autore e dell'editore; la sua nomina doveva ottenere il placet del prefetto, che poteva liberamente revocarla, determinando conseguentemente la chiusura del giornale; la figura del gerente venne poi sostituita da quella del direttore responsabile, nominato dalla Corte d'appello; l'iscrizione obbligatoria all'Albo dei giornalisti, subordinata alla certificazione prefettizia di buona condotta politica, era funzionale a garantire che non venissero divulgate notizie e opinioni contrarie al regime; furono ampliati i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza, con la reintroduzione della licenza di polizia per l'esercizio dell'arte tipografica e con l'attribuzione alla polizia del potere, assolutamente discrezionale, di procedere al sequestro preventivo degli stampati, a prescindere dall'accertamento giudiziario di eventuali responsabilità penali; ogni aspetto della vita culturale venne sottoposto a rigoroso controllo e la comunicazione politica del regime, opportunamente filtrata dall'Ente Stampa, risultò omogenea nei diversi organi di informazione.

ritenendolo un istituto tipico di un regime autoritario, ma la rifondata FNSI (Federazione Nazionale Stampa Italiana) si oppose alla sua abolizione e riuscì a portare il governo e le forze politiche su questa linea. A quel punto, gli alleati ritennero di non insistere e l'Albo fu mantenuto.

Abbiamo accennato alla problematica dei "limiti interni" alla libertà di stampa, e le vicende del mantenimento dell'albo e della successiva emanazione della legge istitutiva dell'Ordine dei Giornalisti (OdG) rappresentano gli esempi più evidenti di tali limiti.

DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI DELL'UOMO (1948)

Articolo 19

"Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere".

CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (1950)

Articolo 10

1. "Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenza alcuna da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce che gli Stati sottopongano a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione".
2. "L'esercizio di queste libertà, comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposto a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge e costituenti misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni confidenziali o per garantire l'autorità e la imparzialità del potere giudiziario".

TRATTATO DI MAASTRICHT (1992)

Articolo 6

1. "L'Unione europea si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri";
2. "L'Unione è tenuta a rispettare i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 Novembre 1950 e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario".

CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA (2000)

Articolo 11

"Libertà di espressione e d'informazione"

1. "Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera".
2. "La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati. Ne consegue, tra l'altro, che se gli Stati membri dell'Unione Europea possono sottoporre a autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive, non possono farlo per le imprese di stampa".

IN FRANCIA

La libertà della stampa e della sua distribuzione costituisce un principio costituzionale. Questa libertà è affermata dalla legge del 2 aprile 1947 che stabilisce nel suo articolo 1 che "la diffusione della stampa è libera".

La stampa è un veicolo di comunicazione di idee e informazioni, svolge un ruolo fondamentale nella vita democratica di cui è il riflesso; la libertà di stampa, tuttavia, non è effettiva se non è accompagnata dalla correlata libertà del suo trasporto verso il lettore.

Il Consiglio costituzionale sancisce, in particolare in una decisione resa il 10 e l'11 ottobre 1984, la portata costituzionale di questo principio, richiamando l'articolo 11 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, secondo il quale la libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi.

La libertà, il pluralismo e l'indipendenza dei media costituiscono degli obiettivi di valore costituzionale e la Legge costituzionale n° 724 del 23 luglio 2008, ha modificato l'articolo 34 della Costituzione, per assicurarsi che questi siano sotto il solo potere legislativo.

IN GERMANIA

Articolo 5 della Costituzione:

"La libertà di stampa, la varietà della stampa e la libertà di vendere sono garantite. Questi diritti, che sono assolutamente protetti dalla Costituzione, sono limitati solo dai regolamenti delle leggi specifiche e da quelli per proteggere i giovani e il diritto alla dignità personale".

L'ottavo emendamento della legge tedesca contro i vincoli alla concorrenza, entrato in vigore il 30 giugno 2013, include anche un miglioramento significativo per la distribuzione della stampa: "gli accordi tra alcune associazioni di categoria intese a salvaguardare la distribuzione completa e non discriminatoria di un assortimento di quotidiani e riviste, non sono più soggetti al divieto antitrust".

IN SPAGNA

Articolo 20 della Costituzione:

"1. Si riconoscono e proteggono i diritti:

- a) Ad esprimere e diffondere liberamente pensieri, idee e opinioni attraverso la parola, la scrittura o qualsiasi altro mezzo di riproduzione.
- b) Alla produzione e alla creazione letteraria, artistica, scientifica e tecnica.
- c) Alla libertà di insegnamento.
- d) A comunicare o ricevere liberamente informazioni accurate con qualsiasi mezzo di diffusione. La legge regolerà il diritto alla clausola di coscienza e al segreto professionale nell'esercizio di queste libertà.

2. L'esercizio di questi diritti non può essere limitato da alcun tipo di censura preventiva. [...]".

2.6.2 IN ITALIA – LA COSTITUZIONE VIGENTE

Premessa

Lo Stato democratico, che si afferma in Europa occidentale come portato della Seconda

Guerra mondiale, si struttura con una vera e propria generazione di nuove Costituzioni, in particolare in Italia (1948) e nella Repubblica Federale Tedesca (1949), i paesi europei in cui era più sentita la necessità di una cesura con il passato, da ogni punto di vista.

Lo Stato democratico presenta elementi di continuità ed elementi di discontinuità con il precedente Stato liberale: ai classici tre poteri settecenteschi viene aggiunto un capo dello Stato, come potere neutro nel gioco delle forze politiche, nonché un organo *ad hoc* per la giustizia costituzionale. Ma, in generale, si possono individuare gli elementi di discontinuità nel suffragio universale, nella Costituzione discussa da un'Assemblea costituente, in luogo di una carta ottriata dal re, dalla possibilità di partecipazione diretta del popolo per via referendaria, dalla presenza di forze politiche strutturate portatrici di una precisa ideologia, che diventeranno sempre più importanti e invasive nella vita dello Stato.

La Costituzione assume la valenza di fonte del diritto di rango super primario, cui tutte le altre fonti si devono uniformare⁸. Da qui la definizione dello Stato democratico come “Stato costituzionale”. Si spezza ogni assolutezza della sovranità, poiché nemmeno il popolo è sovrano assoluto, dovendo esercitare la sua sovranità “nelle forme e nei limiti della Costituzione”⁹.

Troviamo profonde discontinuità anche nel campo dei diritti. Si ampliano i diritti di libertà e i diritti politici, ma soprattutto si registra un mutamento evidente di paradigma nel campo dei c.d. “diritti sociali”. Il fondamento logico-giuridico di questo sviluppo è da ricercare nell'affermazione di una più evoluta concezione del principio di uguaglianza.

Il liberalismo classico riteneva che compito dello Stato fosse solo quello di assicurare l'uguaglianza formale, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Lo Stato democratico conferma e rafforza questo intendimento, ma aggiunge la necessità di intervenire “direttamente”, non solo con l'enunciazione di principi, per assicurare l'effettività di tale uguaglianza. Nasce, quindi, il principio dell'uguaglianza “sostanziale”, caratteristica tipica e specifica di uno Stato democratico sociale. Nelle analisi che seguiranno, via via che saranno affrontati i diversi temi relativi alla libertà di stampa, alla specifica impresa che viene definita “editoriale” e al pluralismo informativo, non dovremo mai dimenticarci del principio enunciato nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione¹⁰.

Importante, anche su questo tema, è l'analisi di Azzariti sulla effettiva portata e sull'importanza del principio di uguaglianza sostanziale: «Vorrei qui solo evidenziare che in essa (la formulazione adottata in Costituzione) vi è l'affermazione limpida del ruolo propulsivo dell'uguaglianza che, come ci hanno mostrato gli antichi, la collega al cambiamento politico e alla libertà dei singoli. Il “pieno sviluppo della persona umana” da un lato e “l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese” dall'altro, rappresentano le ragioni profonde – “ultime”, direi – del progetto costituzionale dell'uguaglianza.

Una portata rivoluzionaria, incompressibile, che si conforma ormai come un dovere costituzionale, non più una semplice libertà»¹¹.

I principi contenuti nell'art.21 in relazione ai principi generali dell'ordinamento costituzionale

«Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

⁸ T. E. Frosini, *Diritto Pubblico Comparato*, cit., pag. 54.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.» (Art. 3 della Costituzione italiana).

¹¹ G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Bari, 2021, pag. 61.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.

In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto.

La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni».

Il primo comma dell'articolo, a conferma che sia un «diritto dell'uomo», attribuisce la titolarità del diritto di manifestazione del pensiero a «tutti», cioè sia ai cittadini che agli stranieri. I titolari del diritto possono essere sia i singoli che le formazioni sociali, come chiarito dalla Corte costituzionale. La definizione dell'oggetto è più complessa, perché l'idea dei costituenti è stata quella di impostare la tutela della libertà in termini amplissimi. Ormai, nell'interpretazione giurisprudenziale, la manifestazione alla quale fa riferimento l'articolo 21 comprende qualsiasi forma di espressione di idee, di pensieri, di opinioni, di notizie che si ritenga comunicare o trasmettere. Inoltre, si riferisce anche al pensiero altrui, fatto lecitamente proprio, alle notizie e ai fatti di attualità, alle conoscenze e in genere, alle informazioni. La libertà dell'articolo 21 si ricollega a molte altre libertà tutelate nella Costituzione, e ad alcune in modo diretto, in quanto queste tutelano particolari aspetti della manifestazione del pensiero; inoltre, si collega, delineando la sua fondamentale rilevanza, a tutti quei valori e a quelle libertà su cui si fonda l'ordinamento democratico. A partire dall'articolo 1¹² in quanto la stessa sovranità non può esercitarsi in mancanza di una libera circolazione delle idee. L'impossibilità di distinguere, dal punto di vista giuridico, le opinioni dalle informazioni, ha portato a ricondurre all'articolo 21 la libertà di informare e il diritto di cronaca. Il diritto di cronaca è qualificato in giurisprudenza come: «diritto di diffondere attraverso la stampa notizie e commenti» ed è fondamentale per la tutela del giornalista nei confronti delle accuse di diffamazione.

La libertà di informazione è stata poi oggetto di una rilettura alla luce del progresso tecnologico e dell'affermazione dei nuovi mezzi di comunicazione di massa. Si sono distinti, all'interno della libertà di informazione: un lato attivo, cioè la «libertà di informare» e un lato passivo, definito come «libertà di essere informati».

Per quanto riguarda il «mezzo», l'interpretazione giurisprudenziale ritiene che indichi lo strumento attraverso il quale il pensiero prende consistenza, si manifesta all'interno della persona assumendo svariate forme espressive. Inoltre, è interpretabile come mezzo di riproduzione, divulgazione e distribuzione del pensiero, al fine della sua diffusione presso un numero potenzialmente illimitato di destinatari. È garantito a tutti il libero uso dei mezzi, cioè la giuridica possibilità di disporne o accedervi in condizione di uguaglianza. Questa garanzia è di fatto affidata al Legislatore, il quale deve bilanciare il valore del primo comma dell'articolo 21 con gli altri diritti¹³.

¹² «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». (art.1 della Costituzione italiana).

¹³ R. Zaccaria, A. Valastro, E. Albanesi, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, Milano, 2018.

I costituenti dedicano un'attenzione particolare alla stampa. Il secondo comma dell'articolo 21 dispone innanzitutto che la stampa non possa essere sottoposta ad autorizzazione o censura; questo principio è esteso, per la giurisprudenza, dal prodotto dell'attività editoriale, all'attività stessa, per la quale possono essere ammesse solo forme di registrazione. Il terzo comma dell'articolo 21, nonostante gli iniziali pareri contrastanti, ammette il sequestro dello stampato, successivamente alla sua pubblicazione e talvolta anche prima della sentenza definitiva. I casi eccezionali in cui può essere ammesso l'istituto del sequestro sono esplicitati dalla Costituzione stessa: se la pubblicazione commette un delitto a mezzo stampa, per il quale la legge sulla stampa espressamente l'autorizza, ovvero nel caso di violazione delle norme stabilite dalla legge per l'indicazione dei responsabili dello stampato (riserva di legge) e sulla base di un atto motivato dall'autorità giudiziaria (riserva di giurisdizione).¹⁴ Il comma quattro specifica che in casi di assoluta urgenza, qualora non sia possibile l'intervento tempestivo del giudice, gli ufficiali di polizia giudiziaria possano procedere al sequestro. La polizia ha tuttavia l'obbligo di comunicare l'avvenuto sequestro all'autorità giudiziaria entro 24 ore, e se entro 24 ore non avviene la convalida del giudice, l'atto è dichiarato nullo. Il quinto comma dell'articolo 21 contiene il principio della trasparenza delle fonti di finanziamento alla stampa e come si può leggere dal testo stesso «*La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.*» il Costituente non ha voluto stabilire un obbligo giuridico, demandando al Legislatore il compito di provvedere in materia.¹⁵ Come si argomenterà in seguito, la legge ha dato esplicito senso a questa previsione costituzionale solo nel 1981, con la legge n.416 a regolamentazione del settore editoriale.

Per quanto riguarda i limiti costituzionali all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, l'unico previsto esplicitamente è indicato all'ultimo comma, il limite del buon costume. Gli altri limiti possono essere ricavati dall'interpretazione implicita dell'articolo, così da tutelare e bilanciare altri diritti costituzionali, come il limite della riservatezza, il limite dell'onore, il limite dell'oblio e il limite del segreto.

«L'accento posto dalle prime disposizioni della Costituzione sui principi della democrazia, della sovranità popolare, della libertà di cultura, già sottolinea l'intima coerenza e connessione tra la libertà di informazione e tali principi»¹⁶. La realizzazione della democrazia, avendo la formula di cui all'articolo 1 della Costituzione anche un effetto esortativo, che spinge le strutture esistenti e gli organi relativi verso un determinato assetto, presuppone nei soggetti dell'ordinamento una consapevolezza e una conoscenza delle strutture e dei rapporti esistenti, nonché di quelli nuovi da porre in essere. L'informazione diventa il fondamento delle capacità di giudizio e di azione e, di conseguenza, diventa il fondamento stesso della democrazia. Così come parlare di democrazia significa necessariamente fare riferimento alla sovranità popolare (art. 1, co. 2 Cost.). La sovranità del popolo rappresenta un attributo specificativo della democrazia. L'affermazione della sovranità popolare comporta la partecipazione del popolo alla vita democratica attraverso l'esercizio di vari diritti suscettibili di consentire lo svolgimento di un'azione di indirizzo e di controllo sulla attività di governo (in senso ampio)¹⁷. «Lo stesso sistema democratico di stampo occidentale, liberale, non potrebbe vigere in Italia se non sussistessero le situazioni garantite dall'art. 21 della Costituzione Repubblicana»¹⁸.

¹⁴ P. Carretti, A. Cardone, *Diritto Dell'informazione E Della Comunicazione Nell'era Della Convergenza*, Il Mulino, Bologna, 2019.P.22.

¹⁵ R. Zaccaria, A. Valastro, E. Albanesi, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, Milano, 2018. Pp. 39-40.

¹⁶ A. Loiodice, A. Brighina, G. Corasaniti, *Trattato di Diritto Amministrativo, volume quindicesimo "Editoria e Stampa"*, Cedam, Padova, 1990, pag. 55.

¹⁷ *Ibidem*, pag.64.

¹⁸ L. Paladin, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: problematiche attuali*, in Quad. cost., 1987, p. 5.

Compatibilità dell'intervento pubblico con una reale libertà di stampa

Le premesse poste, indispensabili seppur brevi atteso lo scopo specifico della presente trattazione, ci consentono di introdurre il tema fondamentale del rapporto tra la libertà di stampa e l'intervento pubblico, nel senso della compatibilità del finanziamento diretto o indiretto, strutturale o occasionale (misure di sostegno) con una piena libertà di informare.

Abbiamo visto nel capitolo precedente come l'intervento pubblico sia stato diretto a controllare la stampa, indirizzandone gli orientamenti e promuovendo i giornali "amici" dei vari governi con fondi riservati o occulti, lasciati alla piena disponibilità degli organi di governo nazionali o locali e destinati agli editori e ai giornalisti. Esula da questa trattazione il tema assai rilevante del condizionamento dei poteri economici sui mezzi di informazione, che merita una trattazione a parte, anche per la sua attualità (si pensi alle problematiche poste dall'avvento dei cosiddetti OTT, Over The Top, come Google, Facebook, etc.).

Naturalmente, in presenza di fondi riservati o addirittura segreti non è possibile mai parlare di una vera e propria libertà di informare, configurandosi l'attività editoriale come finalizzata in via primaria al conseguimento di aiuti pubblici, che per questo fine realizza una vera e propria attività di comunicazione o addirittura di propaganda. Quanto di più lontano dalla concezione pura di informazione giornalistica, caratterizzata da indipendenza e terzietà. Il tema si fa più sfumato e serio in presenza di contributi pubblici previsti da leggi perfettamente compatibili con i principi costituzionali.

Nell'Italia repubblicana è sempre stato vivo l'interesse per la libertà *di* stampa, relativa ai contenuti dell'informazione ed all'autonomia dei suoi operatori, mentre, per lungo tempo, è stata dedicata minore attenzione ai profili attinenti alla libertà *della* stampa, ovvero alla disponibilità degli strumenti e delle strutture organizzative e professionali necessari alla produzione editoriale¹⁹. I due profili sono, comunque, strettamente connessi tra di loro e su entrambi si riflette la circostanza che l'attività di stampa assume ad oggetto e a ragion d'essere l'informazione²⁰. Quest'ultima, sul piano attivo, «è tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle anzi che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato, condizione com'è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale»²¹, mentre, sul piano passivo, implica il «diritto... a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società».

Il "diritto all'informazione", garantito (sia pure senza essere oggetto di una specifica disciplina) dall'art. 21 Cost., «deve essere caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse – in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti» (Corte Costituzionale, sent. 112/1993, richiamata dalle sentt. 155/2002 e 206/2019).

Alla luce dei principi costituzionali ricavabili dall'art. 21, gli interventi del Legislatore in materia devono perseguire due obiettivi: da un lato, assicurare la trasparenza delle fonti di finanziamento, per garantire un sufficiente livello interno di obiettività informativa, senza indebite pressioni dei finanziatori; dall'altro, mantenere condizioni di concorrenza fra le

¹⁹ Sulla distinzione tra libertà di stampa e libertà della stampa v., ex plurimis, F. Schiavetti, Libertà di stampa e libertà della stampa nei lavori dell'Assemblea Costituente, in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente, II, Le libertà civili e politiche, Firenze, 1969, 442 ss.; U. De Siervo, Recenti linee di tendenza degli interventi legislativi e governativi in materia di stampa, in P. Barile, E. Cheli (a cura di), La stampa quotidiana tra crisi e riforma, Bologna 1976, 51; L. Paladin, Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano, in Id. (a cura di), La libertà di informazione, Torino, 1979, 7.

²⁰ Circostanza da cui conseguono la possibilità di ricondurre l'attività di stampa tra le forme attuative della libertà di manifestazione del pensiero sancita dall'art. 21 Cost., la potenziale configurabilità dell'informazione – compatibilmente con la sua natura sociale – come bene di consumo e, dunque, commerciabile, nonché il suo caratterizzarsi come polo di riferimento della professionalità degli operatori del settore (cfr. A. Brighina, La stampa, in A. Loiodice, A. Brighina, G. Corasaniti, I servizi dell'informazione, I, Editoria e stampa, in Trattato di diritto amministrativo, diretto da G. Santaniello, XV, Padova, 1990, 362).

²¹ Corte Costituzionale, sentenza 19 febbraio 1965, n. 9.

imprese giornalistiche, agevolandone l'ingresso e la permanenza sul mercato (con misure, però, che non ne annullino la responsabilità della gestione economica), affinché risulti conservato un adeguato livello esterno di obiettività dell'informazione. Pertanto, eventuali provvidenze pubbliche all'editoria, se erogate in modo da rispettare le condizioni anzidette, costituiscono uno strumento ammesso dalla Costituzione per garantire il pluralismo dell'informazione, rappresentando un sostegno non indifferente soprattutto nella fase iniziale dell'attività editoriale e nei periodi di crisi economica²². Appare pacifica, dunque, la compatibilità dei contributi, quindi dell'intervento diretto dello Stato e degli Enti Territoriali, con i principi costituzionali. Anzi, è auspicabile una concreta attività finalizzata allo sviluppo del pluralismo informativo, il cosiddetto pluralismo "esterno". Questa attività, tuttavia, deve essere caratterizzata da regole certe, trasparenti e chiare e l'attribuzione delle risorse deve rispondere a criteri certi e obiettivi²³.

Secondo la Corte Costituzionale rientra nella discrezionalità del Legislatore non solo decidere se concedere forme di sostegno, ma anche se «affidare al Governo la determinazione della misura dei contributi all'editoria». Qui, evidentemente, si pone il problema. In presenza di regole non certe può dirsi tutelata pienamente la libertà di stampa, di informare e di essere informati secondo criteri obiettivi, sul presupposto della piena indipendenza dei mezzi di informazione?

Per cercare di rispondere efficacemente a una domanda così difficile e importante per il nostro sistema democratico, occorrerà ripercorrere tutta la vicenda della contribuzione pubblica, a partire dalle prime leggi varate dopo l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana, per comprendere la situazione attuale e le linee di tendenza di un settore in radicale trasformazione da tutti i punti di vista.

Diverse visioni sull'intervento pubblico

I giuristi hanno espresso opinioni contrastanti in merito al finanziamento pubblico all'editoria. In particolare, è di interesse citare e confrontare, in questa sede, gli interventi dei professori Costantino Mortati e Giovanni Bognetti.

Costantino Mortati propone un'interpretazione della contribuzione pubblica all'editoria in un'ottica totalmente sociale. Per il costituzionalista, infatti, la soluzione di miglior favore per la stampa sarebbe quella di nazionalizzare il processo di produzione ed eliminare o limitare al minimo l'iniziativa privata.

«Nel nostro stato le imprese giornalistiche sono lasciate all'iniziativa ed ai capitali privati o di enti parastatali, sicché la disponibilità del mezzo da parte dei singoli rimane subordinata al consenso dei detentori dei medesimi. Se non si voglia ricorrere alla nazionalizzazione di tali imprese (che potrebbe ammettersi, ai sensi dell'art. 43, proprio allo scopo di assicurare la generale disponibilità della stampa, nel settore di cui si parla) si dovrebbe intervenire rendendo possibile alla legge di limitare, in base all'art. 41, l'iniziativa privata nel senso di imporre certe utilizzazioni da parte del pubblico, o, indirettamente, disponendo agevolazioni che facilitino il sorgere di nuove imprese.»²⁴

Il giurista ritiene, in linea anche con le pronunce della Corte Costituzionale, che il sostegno statale alle imprese editrici sia costituzionalmente tutelato e legittimo, ma inefficace.

«Rimedi più efficienti, che però escludono la nazionalizzazione, sono proposti nel senso di aggiungere a dette agevolazioni, finanziamenti pubblici sotto forma di contributi a favore di imprese cooperative di giornalisti, o che accettino la separazione fra proprietà e gestione, nonché mediante una redistribuzione del gettito pubblicitario. Rimedi indiretti al grave

²² Si veda, in particolare, S. Troilo, La parabola delle sovvenzioni all'editoria, tra regole costituzionali e discrezionalità del Legislatore. Riflessioni a margine della sentenza n. 206/2019 della Corte costituzionale, Media Laws, <https://www.medialaws.eu/>, 2019.

²³ Corte Cost., sent. 206/2019, da Dejure Giuffrè, <https://dejure.it/>

²⁴ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1979, pp. 1078 ss.

pregiudizio che l'attuale regime arreca alla libertà dell'uso della stampa sono proposti, nel senso di rendere palesi i nomi degli effettivi proprietari dei grandi periodici o i mezzi di finanziamento di cui si giovano (...). Ma, al di là di tali misure, che l'esperienza ha dimostrato di difficile impiego e di scarso rendimento, e di fronte al fenomeno in atto della progressiva concentrazione delle "testate", dovuto ai risultati gravemente deficitari della gestione dei giornali quotidiani, si è posto in modo sempre più pressante il problema del rapporto fra l'art. 41 che garantisce la libertà dell'iniziativa economica privata, valevole anche nel campo dell'impresa giornalistica, e l'art. 21.»²⁵

Giovanni Bognetti, in contrapposizione a Mortati, propone un'interpretazione dell'articolo 21 in un'ottica liberale. Per Bognetti, infatti, la Costituzione repubblicana ha sì accolto il modello "democratico e sociale", derivante dal modello liberale ma nel definire i principi relativi alla libertà di espressione, garantita dall'art. 21 «*sembra che essa, secondo l'intenzione della maggioranza dei costituenti, abbia scelto invece una formula di puro stampo liberale classico*».²⁶ Il classico modello liberale attribuiva essenzialmente allo Stato il compito di definire giuridicamente gli istituti di autonomia (dalla proprietà privata al contratto, dalle libertà spirituali e culturali a quelle del lavoro e dell'iniziativa economica) attraverso cui la società civile avrebbe provveduto ad organizzarsi da sé e a realizzare da sé i propri interessi «*con un minimo di interventi dello Stato ulteriori rispetto alla definizione da lui data di quegli istituti e della tutela giurisdizionale che esso doveva assicurare per il loro corretto funzionamento*»²⁷. Per ciò che concerne in particolare la libertà di espressione, garantita agli individui singoli e associati tra loro, e garantita con riguardo a ogni mezzo di comunicazione (parola, scritto, stampa, ecc.), allo stato spettava di predisporre in diritto gli strumenti giuridici eventualmente necessari per la realizzazione autonoma delle comunicazioni (la possibilità giuridica per i singoli di acquisire e disporre in proprio dei mezzi per scrivere, stampare, diffondere gli stampati, ecc.) nonché di stabilire i limiti generali che il diritto di liberamente esprimersi doveva incontrare per il rispetto di altri beni tutelati.

Per l'autore, le disposizioni originarie dell'articolo 21 vennero di fatto reinterpretate da scelte della giurisprudenza e dalla politica. «*Di fatto, le 'scelte' si susseguirono in un lungo processo, caratterizzato da sviluppi non coordinati ed anzi addirittura non di rado tra loro contrastanti. Ma il risultato finale – la fotografia che può farsi al principio del secolo XXI della sostanza "vivente" dell'art. 21 – ci mostra un volto suo ben differente da quello originario. In una sola frase: il diritto garantito di libertà d'espressione, concepito in termini liberali-classici dai costituenti, è oggi invece inteso e applicato – pur in presenza di un testo normativo che non ha nel tempo subito mutazioni – nei termini propri di un modello "sociale" (e per certi punti accentuatamente "sociale")*».²⁸

In questo senso, quindi, la contribuzione pubblica all'editoria si configura come una disciplina estranea a quanto previsto dall'articolo 21. «*Non v'è mai stato il tentativo di attuare per legge, in nome delle esigenze da difendersi del "pluralismo" e di valori analoghi, la pubblicizzazione integrale dei mezzi di produzione in questo campo, la quale sembrava a Mortati la soluzione ideale. Ma, del pari, non v'è mai stata una sistemazione giuridica del settore che lasciasse alle sole forze della società civile (editori privati da un lato, lettori dall'altro) il compito di stabilire, secondo la regola della offerta libera e del libero acquisto, senza intromissioni dello stato, quali prodotti si sarebbero autonomamente affermati sul mercato. Nel fondo del pensiero, non solo della grande maggioranza della dottrina, ma della giurisprudenza ordinaria e costituzionale, predomina tuttora l'idea che il fenomeno "stampa" possa e debba essere più o meno ampiamente regolato dallo stato, affinché esso riesca a meglio servire i bisogni della collettività. Una idea estranea, appunto, al pensiero dei costituenti*». Quindi, per

²⁵ Ivi.

²⁶ Bognetti G., *La problematica della libertà costituzionale d'espressione*, 2007, pp.20 ss.

²⁷ Ivi.

²⁸ Ivi.

Bognetti “la stampa italiana è oggi sicuramente nel complesso libera, ma in certo senso è ancora e sempre sotto tutela”.

In conclusione, a queste trattazioni, è opportuno precisare che la struttura originariamente sociale della nostra Costituzione, evidente dal già citato comma 2 dell’articolo 3, con la riforma costituzionale del 2012 (voluta, secondo l’imprecisa opinione dominante, dall’Unione Europea) che introduce l’equilibrio di bilancio, si modifica sostanzialmente. In particolare, il principio dell’equilibrio è contenuto nel novellato articolo 81, il quale stabilisce, al primo comma, che lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi, avverse o favorevoli, del ciclo economico. Così facendo, interesse principale dello Stato non è più quello di tutelare gli interessi sociali, bensì il proprio bilancio.

In proposito, vale veramente la pena di leggere l’opinione di Gaetano Azzariti: «È in nome della crisi economica che si giustificano le riforme costituzionali, non più in nome dei diritti. Si va affermando così una sorta di costituzionalizzazione della crisi, piegando l'intero ordinamento alle esigenze di stabilità economica. Si intravedono i bagliori di una rottura: quella dello statuto epistemologico del costituzionalismo moderno, che, dall'essere strumento di garanzia dei diritti, *lex superior* rispetto ad ogni altra forma di regolamentazione sociale, si vuol far diventare mezzo per realizzare una specifica forma di convivenza, quella dettata dalla *lex mercatoria* e finanziaria, imponendo il dominio dell'economia su ogni diritto di natura non compatibile con gli equilibri economico-finanziari»²⁹.

BOX 1 – LEGGI SULLA STAMPA

Di F.S. Vetere

1. Leggi fondamentali

1.1 Legge n. 47/1948

Disposizioni sulla stampa

Art. 1 → “*Definizione stampa o stampato*”

Sono considerate stampe o stampati, ai fini di questa legge, tutte le riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici in qualsiasi modo destinate alla pubblicazione”.

Art. 2 → “*Indicazioni obbligatorie sugli stampati*”

Ogni stampato deve indicare il luogo e l'anno della pubblicazione, nonché il nome e il domicilio dello stampatore e, se esiste, dell'editore. I giornali, le pubblicazioni delle agenzie d'informazioni e i periodici di qualsiasi altro genere devono recare la indicazione: del luogo e della data della pubblicazione del nome e del domicilio dello stampatore; del nome del proprietario e del direttore o vice direttore responsabile. All'identità delle indicazioni, obbligatorie e non obbligatorie, che contrassegnano gli stampati, deve corrispondere identità di contenuto in tutti gli esemplari”.

Art. 3 → “*Direttore responsabile*”

Ogni giornale o altro periodico deve avere un direttore responsabile. Il direttore responsabile deve essere cittadino italiano e possedere gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche. Può essere direttore responsabile anche l'italiano non appartenente alla Repubblica,

²⁹ G. Azzariti, Contro il revisionismo costituzionale, cit., pag. 95.

se possiede gli altri requisiti per la iscrizione nelle liste elettorali politiche. Quando il direttore sia investito di mandato parlamentare, deve essere nominato un vice direttore, che assume la qualità di responsabile. Le disposizioni della presente legge, concernenti il direttore responsabile, si applicano alla persona che assume la responsabilità ai sensi del comma precedente”.

Art. 4 → “*Proprietario*”

Per poter pubblicare un giornale o altro periodico, il proprietario, se cittadino italiano residente in Italia, deve possedere gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche. Se il proprietario è cittadino italiano residente all'estero, deve possedere gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche. Se si tratta di minore o di persona giuridica, i requisiti indicati nei comma precedenti devono essere posseduti dal legale rappresentante. I requisiti medesimi devono essere posseduti anche dalla persona che esercita l'impresa giornalistica, se essa è diversa dal proprietario”.

Art. 5 → “*Registrazione*”

Nessun giornale o periodico può essere pubblicato se non sia stato registrato presso la cancelleria del tribunale, nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi. Per la registrazione occorre che siano depositati nella cancelleria:

1) una dichiarazione, con le firme autenticate del proprietario e del direttore o vice direttore responsabile, dalla quale risultino il nome e il domicilio di essi e della persona che esercita l'impresa giornalistica, se questa è diversa dal proprietario, nonché il titolo e la natura della pubblicazione; i documenti comprovanti il possesso dei requisiti indicati negli articoli 3 e 4;

2) un documento da cui risulti l'iscrizione nell'Albo dei giornalisti, nei casi in cui questa sia richiesta dalle leggi sull'ordinamento professionale;

3) copia dell'atto di costituzione o dello statuto, se proprietario è una persona giuridica. Il presidente del tribunale o un giudice da lui delegato, verificata la regolarità dei documenti presentati, ordina, entro quindici giorni, l'iscrizione del giornale o periodico in apposito registro tenuto dalla cancelleria. Il registro è pubblico”.

(La Corte Costituzionale nella sentenza n. 31 del 1957 ha affermato che la registrazione prescritta per gli stampati non assume alcun contenuto autorizzatorio e pertanto non attribuisce alcun potere discrezionale al magistrato competente, che deve limitarsi a verificare “la regolarità dei documenti presentati”. Si tratta, dunque, di un istituto che non reca alcun rischio di ingerenza da parte della magistratura sulle imprese editoriali).

Articolo 11 → “*Reati commessi col mezzo stampa*”

Per i reati commessi col mezzo della stampa sono civilmente responsabili, in solido con gli autori del reato e fra di loro, il proprietario della pubblicazione e l'editore”.

Art.16 → “*Stampa clandestina*”

Chiunque intraprende la pubblicazione di un giornale o altro periodico senza che sia stata eseguita la registrazione prescritta dall'art. 5, è punito con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a lire centomila. La stessa pena si applica a chiunque pubblica, uno stampato non periodico, dal quale non risulti il nome dell'editore né quello dello stampatore o nel quale questi siano indicati in modo non conforme al vero”.

La più organica riforma del settore avvenne con la legge n. 416 del 1981, dal titolo “Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria” che si basava sull'abbandono degli strumenti di sostegno diretto con lo scopo di incentivare il progresso tecnologico e l'autonomia delle imprese editoriali. Questa legge funge da primo intervento normativo volto a risolvere i problemi della stampa, sia quelli strutturali che quelli contingenti ridefinendone gli

obiettivi principali riassumibili nella trasparenza della proprietà e delle fonti di finanziamento delle imprese editoriali. Questa legge fu modificata prima del 1987 con la legge n. 67 e in seguito anche dalla legge 7 marzo 2001, la n. 62 “Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416”, emanata sull'onda della crescita della Rete e di Internet. Essa ridefinì il concetto di prodotto editoriale sulla base della Relazione annuale dell'AGCOM che riporta la diffusione di testate giornalistiche online. Questa evoluzione nel settore ha reso necessario un ripensamento del quadro normativo esistente al fine di adeguare la disciplina della stampa tradizionale al nuovo fenomeno, a partire dalla stessa qualificazione di “prodotto editoriale”.

1.2 Legge n. 62/2001

Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416

Art. 1 → “*Definizioni e disciplina del prodotto editoriale* (in particolare il comma 3bis, aggiunto con la L. 198/2016 art. 3 comma 4, che definisce il quotidiano online).

Per ‘prodotto editoriale’, ai fini della presente legge, si intende il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici.

1. “Non costituiscono prodotto editoriale i supporti che riproducono esclusivamente suoni e voci, le opere filmiche ed i prodotti destinati esclusivamente all'informazione aziendale sia ad uso interno sia presso il pubblico. Per ‘opera filmica’ si intende lo spettacolo, con contenuto narrativo o documentaristico, realizzato su supporto di qualsiasi natura, purché costituente opera dell'ingegno ai sensi della disciplina sul diritto d'autore, destinato originariamente, dal titolare dei diritti di utilizzazione economica, alla programmazione nelle sale cinematografiche ovvero alla diffusione al pubblico attraverso i mezzi audiovisivi”.

2. “Al prodotto editoriale si applicano le disposizioni di cui all' articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. Il prodotto editoriale è identificato dalla testata, intesa come il titolo del giornale, della rivista o di altra pubblicazione periodica, avente una funzione e una capacità distintiva nella misura in cui individua una pubblicazione. Il prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto, è sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall'articolo 5 della medesima legge n. 47 del 1948”.

La legge n. 198/2016 aggiunge anche il comma 3 bis, di cui ci occuperemo più avanti.

Art. 3 → “*Modalità di erogazione delle provvidenze in favore dell'editoria*

1. COMMA ABROGATO DAL D.L. 18 MAGGIO 2012, N. 63, CONVERTITO CON MODIFICAZIONIDALLA L. 16 LUGLIO 2012, N. 103.

Alle imprese editrici di giornali quotidiani che abbiano attivato sistemi di teletrasmissione in facsimile delle testate edite in Paesi diversi da quelli membri dell'Unione europea è concesso un contributo pari al 50 per cento dei costi annui documentati di acquisto carta, stampa e distribuzione relativi alla diffusione nei suddetti Paesi delle copie delle testate teletrasmesse. Sono esclusi dal calcolo del contributo i costi relativi a tirature inferiori a 10.000 copie medie giornaliere, o effettuate per meno di un anno, in un singolo Paese di destinazione. Sono altresì esclusi dal calcolo del contributo i costi relativi a testate il cui contenuto redazionale sia inferiore al 50 per cento di quello dell'edizione diffusa nella città italiana presso il cui tribunale

sono registrate. L'ammontare complessivo del contributo di cui al presente comma non può superare lire 4 miliardi annue. Nel caso in cui il contributo complessivo in base alle domande presentate superi tale ammontare, lo stanziamento sarà ripartito tra gli aventi diritto in proporzione al numero delle copie stampate e diffuse nei suddetti Paesi”.

1.3 Legge n. 198/2016

Istituisce il “Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione” e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti (CNOG). Contiene la procedura per l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale.

Art. 5 → Esercizio della professione di giornalista

L'articolo 45 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, è sostituito dal seguente: “Art. 45. (Esercizio della professione) - 1. Nessuno può assumere il titolo né esercitare la professione di giornalista, se non è iscritto nell'elenco dei professionisti ovvero in quello dei pubblicisti dell'Albo istituito presso l'Ordine regionale o interregionale competente. La violazione della disposizione del primo periodo è punita a norma degli articoli 348 e 498 del Codice penale, ove il fatto non costituisca un reato più grave.

Nell'articolo 3 della L. 198/2016, considerando l'evolversi della situazione dell'editoria online, si definisce per la prima volta il quotidiano online, in un'ottica (che è quella dell'articolo 3) di “riordino dei contributi alle imprese editrici”.

Nel comma 4 si legge:

“Per “**quotidiano on line**” si intende quella testata giornalistica:

- a) regolarmente registrata presso una cancelleria di tribunale;
- b) il cui direttore responsabile sia iscritto all'Ordine dei giornalisti, nell'elenco dei pubblicisti ovvero dei professionisti;
- c) che pubblichi i propri contenuti giornalistici prevalentemente on line;
- d) che non sia esclusivamente una mera trasposizione telematica di una testata cartacea;
- e) che produca principalmente informazione;
- f) che abbia una frequenza di aggiornamento almeno quotidiana;
- g) che non si configuri esclusivamente come aggregatore di notizie”.

Questa nuova definizione, infine, verrà aggiunta all'articolo 1, “definizioni e disciplina del prodotto editoriale”, della Legge n. 62/2001 come comma 3-bis.

2. Deposito legale

2.1 Brevi cenni di storia dell'Istituto del Deposito legale in Italia

L'Istituto del deposito legale è stato regolato organicamente per la prima volta in Italia dall'Editto sulla libertà di stampa, n. 695 del 26 marzo 1848, emesso da Carlo Alberto.

Successivamente la legge n. 347 del 1939, “Norme per la consegna obbligatoria di esemplari degli stampati e delle pubblicazioni”, per oltre sessanta anni, ha disciplinato la consegna alle biblioteche da parte degli stampatori, tramite le Prefetture, delle opere pubblicate sul territorio nazionale. Ispirata agli orientamenti politici dell'epoca - che insistevano più sulle finalità di controllo sulla stampa che su quelle culturali - la legge del 1939 riguardava essenzialmente la tipologia delle pubblicazioni a stampa.

La legge n. 347 del 1939 fu abrogata e sostituita dalla legge n. 106 del 2004, “Norme relative al deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico”, integrata dal successivo D.P.R. n. 252 del 3 maggio 2006 – “Regolamento recante norme in materia di deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico”. Con questa legge sono stati fatti rientrare nel deposito legale i materiali fruibili mediante l'ascolto e la visione, qualunque sia il processo tecnico di produzione, di edizione o di diffusione, inclusi i documenti finalizzati all'uso dei portatori di handicap.

Sono state così individuate numerose tipologie di documenti quali libri, opuscoli, pubblicazioni periodiche, carte geografiche e topografiche, atlanti, grafica d'arte, video d'artista, manifesti, musica a stampa, micro forme, documenti fotografici, documenti sonori e video, film iscritti nel pubblico registro tenuto dalla Siae, soggetti, trattamenti e sceneggiature di film, documenti diffusi su supporto informatico e tramite la rete informatica. Destinatari del materiale sono le due Biblioteche Nazionali Centrali di Roma e di Firenze, nonché altri istituti previsti dal Regolamento. Ulteriori obblighi sono previsti per le pubblicazioni ufficiali; per le pubblicazioni edite, direttamente o col loro contributo, da organi dello Stato e da enti pubblici; per le pubblicazioni tecniche e scientifiche.

Oltre a conservare la memoria della cultura e della vita sociale italiana e quindi costituire l'archivio nazionale e regionale della produzione editoriale, il deposito legale è finalizzato alla realizzazione e alla diffusione dei servizi bibliografici nazionali di informazione. Suo obiettivo è soprattutto quello di favorire l'accesso, la disponibilità, la consultazione dei documenti, nel rispetto delle norme sul diritto d'autore, nonché di quelle sulla riproduzione delle opere librarie. Soggetti obbligati al deposito legale sono: gli editori o comunque i responsabili delle pubblicazioni, il produttore o il distributore di documenti non librari, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, nonché i produttori dei film.

2.2 La situazione attuale

La legge del 2004 è breve e generale, prevedendo da subito di essere integrata da un apposito Regolamento che indicasse le modalità concrete dell'organizzazione degli obblighi di deposito (che tuttavia mancò per ulteriori 2 anni). A differenza della legislazione precedente, pone immediatamente l'accento sullo scopo eminentemente culturale del deposito legale e sull'obiettivo di costituire un archivio nazionale e una serie di archivi regionali delle pubblicazioni edite, rispettivamente, sul territorio nazionale e su quelli regionali.

La legge n. 106/2004 enuncia la sua finalità principale all'articolo 1: “al fine di conservare la memoria della cultura e della vita sociale italiana”, e precisa, all'articolo 2, che “il deposito legale è diretto a costituire l'archivio nazionale e regionale della produzione editoriale [...] e alla realizzazione di servizi bibliografici nazionali di informazione e di accesso ai documenti”. In virtù del mutare di obiettivo, viene indicata una modifica sui titolari principali dell'obbligo di deposito: gli editori, o comunque i responsabili della pubblicazione, invece dei tipografi (che sono responsabili comunque in assenza di altre figure) che erano destinatari dell'obbligo in precedenza. La legge stabilisce anche le tipologie documentali soggette all'obbligo, estendendone significativamente il numero, a includere tutte le pubblicazioni che per motivi culturali o tecnici non vi erano soggette in precedenza.

Il Regolamento del 2006 (D.P.R. 3 maggio 2006, n. 252) si occupa di disciplinare nel dettaglio da una parte le modalità di gestione dei materiali ricevuti da parte degli Istituti depositari, dall'altra illustra le diverse modalità di deposito applicabili alle differenti tipologie di documenti.

In particolare, per gli stampati viene disposta la consegna di quattro copie (due destinate all'archivio nazionale costituito presso le due Biblioteche Nazionali Centrali e due agli Archivi regionali, presso gli istituti individuati con successivi decreti ministeriali).

2.3 Il deposito delle pubblicazioni digitali

Uno degli aspetti più originali e carichi di aspettative della L. n. 106/2004 era quello legato alla disciplina del deposito legale delle pubblicazioni digitali e diffuse tramite rete informatica, insomma, le pubblicazioni disponibili online. La legge rimanda, anche in questo caso, a un successivo specifico Regolamento applicativo che, tuttavia, non è ancora stato emesso.

Per questo tipo di documenti ci si trova quindi in una specie di limbo, tra l'obbligo esplicitamente previsto dalla normativa e l'assenza dello strumento che definisca le modalità concrete per l'assolvimento di tale obbligo.

Una soluzione parziale, in attesa della pubblicazione del Regolamento, è data dalla sperimentazione del deposito legale nazionale delle pubblicazioni digitali native con gli editori, avviata nel 2011.

2.4 Il deposito delle riviste gestite con OJS

Alla luce della sperimentazione avviata nel 2011 a valle dell'accordo tra Direzione Generale per le biblioteche, gli istituti culturali e il diritto d'autore e le associazioni maggiormente rappresentative dei settori dell'editoria (AIE, FIEG, USPI, al quale successivamente hanno aderito anche MEDIACOOOP e ANES), è possibile per gli editori partecipare, gratuitamente e volontariamente, a una sperimentazione di deposito legale delle pubblicazioni digitali disponibili online.

L'*harvesting* è il modo più semplice ed efficace da attivare e gestire se si usa OJS.

1. Raccolta automatica (o *harvesting*) delle pubblicazioni da parte di MD a partire da un *repository* che espone i metadati attraverso il protocollo OAI-PMH (es. OJS);
2. Invio telematico delle risorse a MD effettuato direttamente dal depositante.

La procedura segue da vicino quella per l'*harvesting* delle tesi di dottorato ed è collegata all'attribuzione di NBN agli articoli da depositare.

A quel punto sarà necessario solo ricordarsi periodicamente, alla pubblicazione di un nuovo fascicolo, di registrare gli NBN per i nuovi articoli: la cattura dei nuovi dati sarà poi effettuata automaticamente dall'*harvester*.

3. STRUTTURE ORDINAMENTALI

di F.S. Vetere

Prendiamo in esame le due più importanti strutture pubbliche che riguardano il settore editoriale.

La prima è la Presidenza del Consiglio dei ministri che, tradizionalmente, si occupa dell'informazione e dell'editoria attraverso un sottosegretario delegato. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è incardinato il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria (DIE). La seconda è l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), organismo indipendente di regolamentazione e controllo, i cui membri vengono eletti dal Parlamento.

3.1 Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria è la struttura di supporto al Presidente che opera nell'area funzionale relativa al coordinamento delle attività di comunicazione istituzionale, alla promozione delle politiche di sostegno all'editoria e ai prodotti editoriali, ed al coordinamento delle attività volte alla tutela del diritto d'autore.

Il Dipartimento, in particolare, svolge i compiti in materia di:

- attività di comunicazione istituzionale;
- pubblicità e documentazione istituzionale, informazione, anche attraverso la stipula di convenzioni con le agenzie di stampa ed informazione e con il concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo;
- provvede alla comunicazione diretta al pubblico sulle attività della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Governo;
- cura l'istruttoria per la concessione dei premi alla cultura e per il rilascio dei lasciapassare stampa;
- promuove le politiche di sostegno all'editoria;
- cura le attività istruttorie relative alla concessione alle imprese editoriali dei contributi diretti e di quelli indiretti;
- esercita le funzioni ed i compiti attribuiti alla Presidenza in materia di diritto d'autore e di contrasto alla pirateria digitale e multimediale;
- svolge, d'intesa con le altre Amministrazioni competenti, compiti di vigilanza sulla Società italiana autori ed editori (SIAE).

La struttura organizzativa interna del Dipartimento per l'informazione e l'editoria è così suddivisa:



Il **Capo del Dipartimento** cura l'organizzazione del Dipartimento e ne determina gli indirizzi relativi al suo funzionamento interno; coordina l'attività degli Uffici di livello dirigenziale generale del Dipartimento e assicura il corretto ed efficace raccordo tra detti uffici e quelli di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio dei ministri o, se nominato, del Sottosegretario di Stato delegato. Il Capo del Dipartimento assicura, altresì, il raccordo con i Dipartimenti, gli Uffici e le altre Strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'**ufficio per le attività di informazione e comunicazione istituzionale e per la tutela del diritto d'autore** è la struttura di supporto e di coordinamento delle attività di comunicazione e informazione istituzionale e delle attività volte alla tutela del diritto d'autore e dei diritti connessi al diritto d'autore.

L'**ufficio per il sostegno all'editoria** è la struttura di supporto al coordinamento delle politiche per il sostegno all'editoria e ai prodotti editoriali.

Provvede, inoltre, alle attività di sostegno e di sviluppo al settore radiotelevisivo.

La **segreteria dipartimentale** cura il raccordo tra il Capo del Dipartimento e gli uffici e provvede agli adempimenti relativi alla gestione delle risorse umane e strumentali del Dipartimento.

Gestisce il protocollo informatico ed i flussi documentali, svolge attività di studio, ricerca, analisi e predisposizione di elaborati su indicazione del Capo Dipartimento, coordina la comunicazione interna.

Cura le procedure amministrativo-contabili relative alle spese di funzionamento e le attività connesse agli adempimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Assicura, altresì, il rilascio delle tessere "lasciapassare stampa" ai giornalisti e ai fotoreporter che ne fanno richiesta per la partecipazione alle pubbliche manifestazioni.

Cura gli adempimenti relativi alle missioni in Italia e all'estero; cura i rapporti con le organizzazioni sindacali; cura le procedure amministrativo-contabili relative ai capitoli di funzionamento, la predisposizione del bilancio preventivo e consuntivo e delle variazioni di bilancio, provvede all'elaborazione dei dati del Rendiconto annuale della Ragioneria Generale dello Stato. Raccoglie i dati, ai fini del controllo di gestione e provvede agli adempimenti in materia di trasparenza e anticorruzione cura i rapporti amministrativi con i Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri. Assicura le attività connesse agli adempimenti in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

3.2 Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

La legge istitutiva è la n. 249 del 31 luglio 1997. L'AGCOM sostituisce le funzioni del vecchio "Garante dell'attuazione della legge sull'editoria" (istituito dalla L. n. 416/1981) e poi

modificato in “Garante per la radiodiffusione e l’editoria” (con la L. n. 223/90, “Legge Mammi” sul sistema radiotelevisivo italiano).

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni è un'Autorità indipendente, istituita dalla legge n. 249 del 1997. Indipendenza e autonomia sono elementi costitutivi che ne caratterizzano l'attività e le deliberazioni.

L'AGCOM è innanzitutto un'Autorità di garanzia: la legge istitutiva affida all'Autorità il duplice compito di assicurare la corretta competizione degli operatori sul mercato e di tutelare i consumi di libertà fondamentali degli utenti.

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni è un'Autorità "convergente". In quanto tale svolge funzioni di regolamentazione e vigilanza nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo, dell'editoria e, più recentemente, delle poste. I profondi cambiamenti determinati dalla digitalizzazione del segnale, che ha uniformato i sistemi di trasmissione dell'audio (inclusa la voce), dei video (inclusa la televisione) e dei dati (incluso l'accesso a Internet), sono alla base della scelta del modello convergente, adottato dal legislatore italiano e condiviso da altre Autorità di settore, quali Ofcom in Gran Bretagna e FCC negli Stati Uniti. Al pari delle altre Autorità previste dall'ordinamento italiano, l'AGCOM risponde del proprio operato al Parlamento, che ne ha stabilito i poteri, definito lo statuto ed eletto i componenti.

Il modello AGCOM contempla una serie di garanzie riguardanti sia gli operatori che gli utenti. Gli operatori sono garantiti attraverso:

- l’attuazione della liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni, con le attività di regolamentazione e vigilanza e di risoluzione delle controversie;
- la razionalizzazione delle risorse nel settore dell’audiovisivo;
- l’applicazione della normativa antitrust nelle comunicazioni;
- la gestione del Registro unico degli Operatori di Comunicazione (ROC);
- la tutela del diritto d’autore nel settore informatico ed audiovisivo;
- la vigilanza sulla qualità e sulle modalità di distribuzione dei servizi e dei prodotti, compresa la pubblicità;
- la risoluzione delle controversie tra operatori ed utenti;
- la disciplina del servizio universale e la predisposizione di norme a salvaguardia delle categorie disagiate;
- la tutela del pluralismo sociale, politico ed economico nel settore della radiotelevisione.

Uno dei cardini dell’attività dell’AGCOM è la promozione e la tutela della concorrenza dei mercati delle comunicazioni.

La varietà di operatori presenti sul mercato è una realtà consolidata. Una realtà che viene fedelmente riportata nel Registro unico degli Operatori delle Comunicazioni (ROC) al quale sono tenuti ad iscriversi protagonisti vecchi e nuovi del mondo della comunicazione. Compito dell’Autorità è soprattutto quello di assicurare la prestazione dei servizi essenziali a tutti gli utenti.

In materia di pubblicità e par condicio elettorale, l’Autorità ha provveduto ad emanare i regolamenti attuativi delle disposizioni di legge. In tema di par condicio, l’intervento dell’AGCOM non è limitato soltanto al periodo di campagna elettorale e si rivolge tanto alle emittenti pubbliche quanto a quelle private.

Sono organi dell'Autorità:

- il Presidente;
- la Commissione per le infrastrutture e le reti;
- la Commissione per i servizi e i prodotti;
- il Consiglio.

Le Commissioni e il Consiglio sono organi collegiali. Le Commissioni sono costituite dal

Presidente e dai due Commissari. Il Consiglio è composto dal Presidente e dai quattro Commissari.

Il Segretario generale è a capo della struttura organizzativa dell'Autorità. Il suo ruolo costituisce lo snodo giuridico ed istituzionale tra l'operato delle unità organizzative e le funzioni di indirizzo e di controllo del Presidente e degli organi collegiali. Il Segretario generale risponde infatti del complessivo funzionamento, del rendimento e dell'efficienza delle strutture, curando la programmazione, la pianificazione ed il controllo strategico, tenuto conto delle priorità e degli indirizzi stabiliti dagli organi collegiali. Il Segretario generale si occupa anche di funzioni relative alle relazioni internazionali e comunitarie ed alla comunicazione. Opera in sinergia con il Segretario generale, il Gabinetto dell'Autorità.

Il Presidente ha la rappresentanza esterna dell'Autorità; nelle sedi istituzionali comunica le decisioni assunte dagli Organi collegiali ed esprime gli orientamenti emersi nell'ambito dei medesimi; convoca le riunioni degli Organi collegiali, ne predispone l'ordine del giorno e ne coordina i lavori. Inoltre, vigila sull'attuazione delle deliberazioni. Presenta la relazione annuale al Parlamento, sentito il Consiglio, e cura i rapporti con le Istituzioni dell'unione Europea.

▪ Attività del Consiglio e delle Commissioni

Il Presidente è organo monocratico; il Consiglio, di cui fanno parte tutti e quattro i Commissari e il Presidente, è organo collegiale, al pari delle Commissioni, costituite da due Commissari e dal Presidente.

I compiti della Commissione Servizi e Prodotti, della Commissione Infrastrutture e Reti e del Consiglio sono indicati all'art. 1, co. 6 della legge istitutiva dell'AGCOM, la n. 249 del 1997, che, tuttavia, attribuisce all'Autorità il potere di riallocare le competenze tra i diversi organi, laddove sene ravvisi la necessità. Sempre la legge, inoltre, prevede che sia attribuita, de plano, al Consiglio qualsiasi competenza non espressamente attribuita alle Commissioni. Ciò ha portato, nel tempo, ad assegnare diverse funzioni al Consiglio, giudicato la sede più idonea a garantire, in ragione della sua interezza, il dibattito pluralistico e il necessario approfondimento di tematiche di rilevante interesse generale.

Spetta poi al Consiglio decidere in materia di conflitto di interessi, di diritti audiovisivi sportivi, di tutela del consumatore, di servizi postali (tassello aggiunto dal decreto Salva Italia n. 201/11, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214), e, come previsto dalla recente delibera n. 315/12/CONS, in materia di pluralismo informativo e par condicio e di sondaggi.

Nelle materie di competenza delle Commissioni, infine, il Presidente può anche, su richiesta di uno o più componenti, consultare il Consiglio su questioni di carattere interdisciplinare o di indirizzo generale, per acquisirne eventuali orientamenti.

▪ Competenze del Consiglio

- Segnala al Governo l'opportunità di interventi, anche legislativi, in relazione alle innovazioni tecnologiche ed all'evoluzione, sul piano interno ed internazionale, del settore delle comunicazioni;
- garantisce l'applicazione delle norme legislative sull'accesso ai mezzi e alle infrastrutture di comunicazione, anche attraverso la predisposizione di specifici regolamenti;
- promuove ricerche e studi in materia di innovazione tecnologica e di sviluppo nel settore delle comunicazioni e dei servizi multimediali, anche avvalendosi dell'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni;
- adotta le disposizioni attuative del regolamento di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 650, sui criteri e sulle modalità per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni e per la determinazione dei relativi contributi, nonché il regolamento sui criteri e sulle modalità di rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni in materia radiotelevisiva e per la

- determinazione dei relativi canoni e contributi;
- propone al Ministero delle comunicazioni i disciplinari per il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni in materia radiotelevisiva sulla base dei regolamenti approvati dallo stesso Consiglio;
 - verifica i bilanci ed i dati relativi alle attività ed alla proprietà dei soggetti autorizzati o concessionari del servizio radiotelevisivo, secondo modalità stabilite con regolamento;
 - accerta la effettiva sussistenza di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo e comunque vietate ai sensi della presente legge e adotta i conseguenti provvedimenti;
 - assume le funzioni e le competenze assegnate al Garante per la radiodiffusione e l'editoria;
 - accerta la mancata osservanza, da parte della società concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico, degli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ai sensi degli articoli 1 e 4 della legge del 14 aprile 1975, n. 103, e richiede alla concessionaria stessa l'attivazione dei procedimenti disciplinari previsti dai contratti di lavoro nei confronti dei dirigenti responsabili;
 - esprime, entro trenta giorni dal ricevimento della relativa documentazione, parere obbligatorio sui provvedimenti, riguardanti operatori del settore delle comunicazioni, predisposti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in applicazione degli articoli 2, 3, 4 e 6 della legge 10 ottobre 1990, n. 287;
 - entro il 30 giugno di ogni anno presenta al Presidente del Consiglio dei Ministri per la trasmissione al Parlamento una relazione sull'attività svolta dall'Autorità e sui programmi di lavoro; la relazione contiene, fra l'altro, dati e rendiconti relativi ai settori di competenza, in particolare per quanto attiene allo sviluppo tecnologico, alle risorse, ai redditi e ai capitali, alla diffusione potenziale ed effettiva, agli ascolti e alle letture rilevate, alla pluralità delle opinioni presenti nel sistema informativo, alle partecipazioni incrociate tra radio, televisione, stampa quotidiana, stampa periodica e altri mezzi di comunicazione a livello nazionale e comunitario;
 - autorizza i trasferimenti di proprietà delle società che esercitano l'attività radiotelevisiva previsti dalla legge;
 - esprime parere al Ministero delle comunicazioni sullo schema del piano nazionale di ripartizione delle frequenze;
 - elabora i piani di assegnazione delle frequenze;
 - emana direttive concernenti i livelli generali di qualità dei servizi e per l'adozione, da parte di ciascun gestore, di una carta del servizio recante l'indicazione di standard minimi per ogni comparto di attività;
 - garantisce l'applicazione delle disposizioni vigenti sulla propaganda, sulla pubblicità e sull'informazione politica nonché l'osservanza delle norme in materia di equità di trattamento e di parità di accesso nelle pubblicazioni e nella trasmissione di informazioni e di propaganda elettorale ed emana le norme di attuazione;
 - propone al Ministero delle comunicazioni lo schema della convenzione annessa alla concessione del servizio pubblico radiotelevisivo e verifica l'attuazione degli obblighi previsti nella suddetta convenzione e in tutte le altre che vengono stipulate tra concessionaria del servizio pubblico e amministrazioni pubbliche. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi esprime parere obbligatorio entro trenta giorni sullo schema di convenzione e sul contratto di servizio con la concessionaria del servizio pubblico; inoltre, vigila in ordine all'attuazione delle finalità del predetto servizio pubblico;
 - verifica che la pubblicazione e la diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa siano effettuate rispettando i criteri contenuti nell'apposito regolamento che essa stessa provvede ad emanare;
 - favorisce l'integrazione delle tecnologie e dell'offerta di servizi di comunicazioni.

Spetta poi al Consiglio decidere in materia di conflitto di interessi, di diritti audiovisivi sportivi, di tutela del consumatore, di servizi postali (tassello aggiunto dal decreto Salva Italia

n. 201/11).

- Competenze della Commissione per le infrastrutture e le reti
- Definisce le misure di sicurezza delle comunicazioni e promuove l'intervento degli organi del Ministero delle comunicazioni per l'eliminazione delle interferenze elettromagnetiche, anche attraverso la modificazione di impianti;
- determina gli standard per i decodificatori in modo da favorire la fruibilità del servizio;
- cura la tenuta del registro degli operatori di comunicazione (ROC);
- definisce criteri obiettivi e trasparenti, anche con riferimento alle tariffe massime, per l'interconnessione e per l'accesso alle infrastrutture di telecomunicazione secondo criteri di non discriminazione;
- regola le relazioni tra gestori e utilizzatori delle infrastrutture di telecomunicazioni e verifica che i gestori di infrastrutture di telecomunicazioni garantiscano i diritti di interconnessione e di accesso alle infrastrutture ai soggetti che gestiscono reti ovvero offrono servizi di telecomunicazione; promuove accordi tecnologici tra gli operatori del settore per evitare la proliferazione di impianti tecnici di trasmissione sul territorio;
- dirime le controversie in tema di interconnessione e accesso alle infrastrutture di telecomunicazione;
- riceve periodicamente un'informativa dai gestori del servizio pubblico di telecomunicazioni sui casi di interruzione del servizio agli utenti, formulando eventuali indirizzi sulle modalità di interruzione. Gli utenti interessati possono proporre ricorso all'Autorità avverso le interruzioni del servizio, nei casi previsti da un apposito regolamento definito dalla stessa Autorità;
- individua l'ambito oggettivo e soggettivo degli eventuali obblighi di servizio universale e le modalità di determinazione e ripartizione del relativo costo, e ne propone le eventuali modificazioni;
- promuove l'interconnessione dei sistemi nazionali di telecomunicazione con quelli di altri Paesi;
- determina i criteri di definizione dei piani di numerazione nazionale delle reti e dei servizi di telecomunicazione, basati su criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione, equità e tempestività;
- interviene nelle controversie tra l'ente gestore del servizio di telecomunicazioni e gli utenti privati;
- vigila sui tetti di radiofrequenze compatibili con la salute umana e verifica che tali tetti, anche per effetto congiunto di più emissioni elettromagnetiche, non vengano superati.
- Competenze della Commissione per i servizi ed i prodotti
- Vigila sulla conformità alle prescrizioni della legge dei servizi e dei prodotti che sono forniti da ciascun operatore destinatario di concessione ovvero di autorizzazione in base alla vigente normativa promuovendo l'integrazione delle tecnologie e dell'offerta di servizi di telecomunicazioni;
- vigila sulle modalità di distribuzione dei servizi e dei prodotti, inclusa la pubblicità in qualunque forma diffusa, fatte salve le competenze attribuite dalla legge a diverse autorità, e può emanare regolamenti, nel rispetto delle norme dell'Unione europea, per la disciplina delle relazioni tra gestori di reti fisse e mobili e operatori che svolgono attività di rivendita di servizi di telecomunicazioni;
- assicura il rispetto dei periodi minimi che debbono trascorrere per l'utilizzazione delle opere audiovisive da parte dei diversi servizi a partire dalla data di edizione di ciascuna opera, in osservanza della normativa vigente, tenuto conto anche di eventuali diversi accordi tra produttori;
- in materia di pubblicità sotto qualsiasi forma e di televendite emana i regolamenti attuativi delle disposizioni di legge e regola l'interazione organizzata tra il fornitore del prodotto o

- servizio o il gestore di rete e l'utente, che comporti acquisizione di informazioni dall'utente, nonché l'utilizzazione delle informazioni relative agli utenti;
- verifica il rispetto nel settore radiotelevisivo delle norme in materia di tutela dei minori anche tenendo conto dei codici di autoregolamentazione relativi al rapporto tra televisione e minori e degli indirizzi della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;
 - vigila sul rispetto della tutela delle minoranze linguistiche riconosciute nell'ambito del settore delle comunicazioni di massa;
 - verifica il rispetto nel settore radiotelevisivo delle norme in materia di diritto di rettifica;
 - cura le rilevazioni degli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione;
 - vigila sulla correttezza delle indagini sugli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione rilevati da altri soggetti, effettuando verifiche sulla congruità delle metodologie utilizzate e riscontri sulla veridicità dei dati pubblicati, nonché sui monitoraggi delle trasmissioni televisive e sull'operato delle imprese che svolgono le indagini; la manipolazione dei dati tramite metodologie consapevolmente errate ovvero tramite la consapevole utilizzazione di dati falsi è punita ai sensi dell'articolo 476, primo comma, del codice penale; laddove la rilevazione degli indici di ascolto non risponda a criteri universalistici del campionamento rispetto alla popolazione o ai mezzi interessati, l'Autorità può provvedere ad effettuare le rilevazioni necessarie;
 - effettua il monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive, anche avvalendosi degli ispettorati territoriali del Ministero delle comunicazioni;
 - applica le sanzioni previste dall'articolo 31 della legge 6 agosto 1990, n. 223.

- Struttura amministrativa dell'Autorità

Il Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità definisce la struttura amministrativa dell'Autorità, al vertice della quale è collocato il Segretario generale, il cui ruolo costituisce lo "snodo" giuridico ed istituzionale tra l'operato delle unità organizzative e le funzioni di indirizzo e di controllo del Presidente e degli organi collegiali. A supporto dell'attività degli Organi Collegiali, opera il Consigliere per l'innovazione tecnologica.

Co.Re.Com. → Sono organi funzionali dell'Autorità i **Comitati Regionali per le Comunicazioni** che, nel rispetto del principio costituzionale del decentramento territoriale, assicurano lo svolgimento dei compiti di governo, di garanzia e di controllo del sistema delle comunicazioni di rilevanza locale. I Co.Re.Com., che nel disegno della legge n. 249 sostituiscono i preesistenti Comitati regionali radiotelevisivi, sono composti di norma da cinque membri, esperti nel campo della comunicazione. Sono finanziati dalle Regioni, per l'esercizio di compiti legati a specifiche esigenze regionali e dall'Autorità per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni delegate. Queste ultime devono essere svolte nell'ambito e nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dall'AGCOM.

CNU (Consiglio Nazionale degli Utenti) → è istituito presso l'Autorità, ed in piena autonomia esprime pareri e formula proposte all'Autorità stessa, al Parlamento e al Governo per la tutela dei diritti dei cittadini in materia di comunicazione.

- Nuclei speciali

L'Autorità, ai sensi dell'art 1, co. 13 della legge istitutiva n. 249 del 1997, si avvale, tra gli altri organi istituzionali, della Guardia di Finanza e della Polizia delle Comunicazioni.

- Registro degli operatori di comunicazione (ROC)

La legge istitutiva 31 luglio 1997, n. 249 individua, tra le competenze di questa Autorità, in particolare all'art, 1, comma 6, lett. a), numeri 5 e 6, la tenuta del Registro unico degli Operatori

di Comunicazione.

Il ROC ha la finalità di garantire la trasparenza e la pubblicità degli assetti proprietari, consentire l'applicazione delle norme concernenti la disciplina anti-concentrazione, la tutela del pluralismo informativo, il rispetto dei limiti previsti per le partecipazioni di società estere. Con delibera n. 666/08/CONS del 26 novembre 2008, entrata in vigore il 2 marzo 2009, è stato approvato il Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC), che ha abrogato le disposizioni contenute nella delibera n.

236/01/CONS e nelle successive modifiche intervenute nel corso di questi anni, costituendo un testo unico in materia di organizzazione e tenuta del ROC.

Le attività relative alla gestione del Registro sono delegate, per le Regioni, ai Comitati Regionali per le Comunicazioni (Co.Re.Com.), per effetto dell'Accordo-quadro tra Agcom e Conferenze delle Regioni e dei Consigli regionali concluso in data 4 dicembre 2008 nonché della successiva sottoscrizione di specifiche convenzioni bilaterali tra l'Autorità e i singoli Comitati che già hanno aderito al processo di delega e che pertanto risultano abilitati a svolgere le funzioni ivi previste.

3.3 Gli obblighi degli editori verso AGCOM

Tutti gli editori iscritti nel **ROC (Registro degli Operatori di Comunicazione)** devono annualmente effettuare alcuni adempimenti di comunicazione previsti dal “Regolamento” dello stesso Registro:

- Entro il 31 marzo, invio del Modello relativo al calcolo del Contributo per l'Agcom fissato in percentuale di anno in anno in base ad apposita delibera emanata dall'Autorità (il calcolo del contributo è fissato a una percentuale dei ricavi derivanti dall'attività per cui il soggetto risulta iscritto al ROC) e pagamento, entro la stessa data del 31 marzo, del Contributo annuale all'AGCOM.

Esentati, sia dal pagamento che dall'invio della modulistica, i soggetti che abbiano nel bilancio dell'anno di riferimento ricavi pari o inferiori a euro 500.000,00;

- Tra settembre e ottobre l'editore deve provvedere alla trasmissione dell'Informativa Economica di Sistema (IES) tramite portale online sul sito dell'Autorità;

Esentati i soggetti che abbiano nel bilancio dell'anno di riferimento ricavi pari a euro 0,00.

- Entro il 31 luglio, o entro 30 giorni dal deposito del bilancio in Camera di Commercio per quei soggetti tenuti a tale obbligo, trasmissione della “Comunicazione Annuale ROC”, al fine di aggiornare la propria posizione anagrafica/amministrativa.

4 EDITORIA E GIORNALISMO

di F.S. Vetere

Il giornale è il risultato finale di una responsabilità molteplice, di un'individualità collettiva (la redazione) che ha nel direttore il responsabile ultimo, ma non esclusivo (vedere il capitolo sul lavoro giornalistico). L'organico di una redazione di un giornale, vale a dire il complesso dei giornalisti (professionisti, pubblicisti, collaboratori), mantiene uno schema base, fortemente piramidale e gerarchico.

Per quanto riguarda la struttura aziendale, ci occuperemo solamente delle figure tipiche di un'azienda editoriale.

4.1 Editore e Direttore Editoriale

L'editore è il finanziatore (cioè di norma il proprietario) del giornale, dunque il massimo vertice della gerarchia nell'organizzazione dell'impresa giornalistica. Egli decide gli investimenti, finanzia le campagne di lancio a sostegno della testata, decide l'affidamento della raccolta pubblicitaria ad una concessionaria. Sempre più spesso il ruolo di editore è ricoperto dal principale azionista della società cui il giornale fa capo, che sceglie il direttore responsabile tramite il Consiglio di Amministrazione. L'editore sceglie, con il direttore responsabile, il piano politico-editoriale che poi viene sottoposto all'assenso del comitato di redazione, organo di tutela del lavoro dei giornalisti. Il parere del Comitato di Redazione (CdR) non è vincolante, ma difficilmente un direttore accetta l'incarico se ha già la redazione contro.

Per compiere il mestiere dell'editore sono sempre più necessari capacità manageriale e ingenti capitali da investire, soprattutto in un ambito di mercato, come quello della carta stampata, che ormai da diversi anni soffre di una crisi di sistema. In Italia la proprietà editoriale dei quotidiani è nelle mani di grandi gruppi: industriali, bancari, commerciali, talvolta politici. Spesso essi possono garantire più fondi di quanto non possa fare un editore "di mestiere". In questo caso si parla di "editoria impura": la proprietà di un determinato organo di informazione appartiene a personalità legate non esclusivamente al mondo editoriale, bensì interessate ad altre attività. Ciò significa che un editore impuro possiede uno o più quotidiani cartacei ma non ricava da questo mercato la sua principale fonte di profitto, essendo piuttosto legato ad altre attività economiche di vario tipo. L'"editoria pura", invece, è definita come «l'editoria che ha per obiettivo centrale l'informazione», intendendo con ciò la preponderanza delle notizie su obiettivi di altro genere. L'editoria impura al contrario rappresenta l'industria mediatica in cui il proprietario, il responsabile, hanno interessi ulteriori rispetto alla salute e alla buona qualità del prodotto. Molti osservano che numerosi quotidiani non troverebbero modo di essere pubblicati diversamente, altri sostengono che un'eccessiva presenza di interessi privati nella proprietà dei giornali può essere un limite, o un pericolo, nei confronti della loro libertà, indipendenza o qualità. Se da un lato un editore impuro garantisce nei fatti una maggiore possibilità di spesa, non è detto che abbia le capacità e le competenze per l'ottima gestione di un quotidiano nazionale. Infine, va altresì tenuto conto del fatto che un giornale può essere rispettabile, stimato, di successo e imparziale pur avendo uno o più editori impuri alle spalle, mentre un quotidiano teoricamente indipendente può offrire un'informazione non equilibrata e di scarsa qualità.

Il direttore editoriale è una figura presente soltanto nei grandi gruppi ed in genere sovrintende a un gruppo di testate. Ha un ruolo più imprenditoriale che giornalistico: si occupa di strategie di diffusione, restyling dei prodotti, nuove iniziative editoriali, promozioni. Ha la responsabilità del funzionamento e della sopravvivenza sul mercato della

testata. In più è il garante della linea politica e del “prodotto” giornale. Da un lato, quindi, è il fiduciario dell’editore ma dall’altro appartiene alla categoria professionale dei giornalisti ed è vincolato alla loro deontologia professionale. Insieme all’editore stabilisce la linea editoriale della testata, coordina la redazione, stabilisce i compiti da affidare, i tempi di lavoro, le assunzioni, i licenziamenti e le promozioni. Ha molti compiti organizzativi ed a lui spetta l’ultima decisione sulla pubblicazione delle notizie. Nelle grandi testate può essere affiancato da un condirettore o da più vicedirettori, i quali molto spesso si occupano di particolari questioni. Il direttore è anche responsabile, di fronte alla legge, di quanto pubblicato sul giornale. In alcuni giornali c’è la distinzione tra le due figure di direttore politico e direttore responsabile.

4.2 Il giornalismo

4.2.1 Cenni storici

La nascita della stampa periodica porta come conseguenza necessaria la nascita di nuove figure professionali, adatte ad un sistema che richiede costanza di applicazione e conoscenza di tecniche di mestiere, in senso ampio. Anche questa evoluzione è progressiva, come le prime tre, e risente delle condizioni dei Paesi in cui si pubblicavano i giornali. Il distacco dalla figura del “minutante” o “gazzettiere”, oppure dalla figura dell’uomo di cultura prestatato al giornalismo è più lento nei Paesi in cui lo sviluppo industriale arriva in ritardo.

La figura del “gazzettiere” nel Cinquecento e nel Seicento era molto diversa da quella dell’odierno giornalista. Si trattava per lo più di persone vicine alla corte, funzionari oppure tipografi o letterati che non avevano avuto fortuna.

Non si era ancora neanche in parte formato alcun principio deontologico. I lettori delle gazzette consideravano, a ragione, l’informazione di quel tipo parziale, non obiettiva o addirittura completamente falsa. I gazzettieri godevano di una pessima reputazione e venivano equiparati a prostitute e biscazzieri, in molti documenti.

Non era ancora sviluppata la distinzione tra le figure dell’editore, dello stampatore e del pubblicista. Il lavoro del gazzettiere, dal punto di vista del contenuto, si limitava alla comunicazione di notizie ottenute dai politici, per utilità o per compiacenza. Quindi, nelle gazzette non si trovava mai una minima critica, per non parlare di una qualche opinione in dissenso rispetto all’operato dei governi.

I fogli di informazione polemica e di satira circolavano al di fuori dei canali ufficiali e mettevano a serio rischio i loro autori. Non si trattava, comunque, di attività giornalistica e queste pubblicazioni non avevano, ovviamente, la caratteristica della periodicità.

È con i *corantos* olandesi che si registra un salto di qualità nella cultura della notizia, con la scelta di fondare questi periodici sull’informazione reale, su fatti concreti, utili per gli scambi commerciali. Nei *corantos* si evidenzia una scarsa attenzione per il titolo e soprattutto per la testata, che cambia con una certa frequenza. È giudicato importante solo il contenuto, destinato a fidelizzare i lettori, quindi diventa determinante l’impaginazione, che rispondeva al criterio di importanza delle notizie. Inizia così a svilupparsi un metodo di trattamento delle informazioni, ancora rudimentale, finalizzato alla selezione e alla gerarchizzazione delle notizie.

Un ulteriore salto di qualità viene fatto dai *Diurnall* inglesi sulla selezione delle notizie. Spesso la prima pagina era riservata solo ai titoli degli articoli delle pagine interne, oltre che alla testata e alle altre indicazioni già segnalate nel capitolo sulla periodicità e la testata.

Con il *Daily Courant*, considerato il primo quotidiano moderno (1702), troviamo la prima esposizione di una **deontologia giornalistica**, nel primo numero del giornale: “[...] a garanzia di evitare che, dietro infingimenti o grazie a canali privati, si verifici qualsiasi

aggiunta di circostanze false a un evento, e di riportare gli estratti correttamente e imparzialmente, all'inizio di ogni articolo l'autore citerà il giornale straniero da cui è stato preso, in modo che il pubblico, vedendo da quale Paese e quale tipo di notizie arriva con il permesso di quel Governo, potrà giudicare con maggior cognizione la credibilità e l'imparzialità di quella relazione: né si slancerà in commenti o supposizioni soggettive ma riporterà soltanto dati di fatto; supponendo che anche gli altri abbiano sufficiente buon senso per svolgere da sé le proprie riflessioni”.

Il tema di Buckley, direttore del *Daily Courant*, era la credibilità, unita alla imparzialità. Per questo era proclamato a più riprese il principio di aderenza ai fatti, insieme alla intenzione di fare appello al senso critico dei lettori. La distanza dai commenti e dalle supposizioni soggettive resterà uno dei caratteri tipici del giornalismo inglese. Ma quello che è veramente importante è l'affermarsi del principio di verità nella stampa periodica, come base della narrazione giornalistica. Verità del fatto, raccontato secondo il modello delle cinque W: *who* (chi), *where* (dove), *when* (quando), *what* (cosa), *why* (perché).

Le prime regole deontologiche erano apparse nel 1690 nel giornale americano “*Publick Occurrences Both Foreign and Domestick*”. L'editore Benjamin Harris si ispira ai principi di verità, obiettività, esattezza e forma completa, che devono essere sempre rispettati nella raccolta di notizie e nella loro diffusione. Si impegna a correggere gli errori commessi in violazione di tali principi, per evitare la diffusione di voci false, sostituendole con informazioni vere e obiettive.

Harris ritiene che esista un diritto all'informazione da parte dei cittadini e, quindi, l'obbligo dei giornali a diffondere le notizie, per consentire a tutti di prendere decisioni a ragion veduta. Il giornalismo italiano moderno nasce intorno agli anni Sessanta dell'Ottocento, in un paese essenzialmente agricolo con enormi differenze sociali e regionali. L'analfabetismo, seppure in diminuzione rispetto al periodo preunitario, è ancora molto diffuso: se nel 1861 colpisce il 74,7 % degli italiani, dieci anni dopo la percentuale scende solo al 68,8%.

In questo clima nascono alcuni dei principali quotidiani attualmente esistenti e si delineano alcune delle caratteristiche che accompagneranno la crescita del sistema informativo italiano per più di un secolo, in particolare la centralità politica e la concezione pedagogica. La maggior parte dei direttori-editori, infatti, è motivata dai propri interessi politici, dei quali il quotidiano diventa il principale portatore. Il giornalismo nasce quindi a ridosso della politica, senza individuare nell'informazione dell'opinione pubblica la propria funzione sociale e nell'autonomia la condizione per una piena democrazia. Ne deriva una pratica giornalistica parziale, dove viene privilegiata l'opinione rispetto alla cronaca obiettiva dei fatti e mette le radici quello che sarà poi definito “giornalismo militante”.

La stampa viene inoltre considerata in questi anni il luogo privilegiato per convincere e forgiare i cittadini agli ideali nazionali, seguendo la celebre frase di Massimo D'Azeglio: “Fatta l'Italia bisogna fare gli italiani”. Ne consegue l'affermazione di una concezione profondamente pedagogica dell'informazione, che influenzerà l'evoluzione storica del giornalismo italiano. I giornalisti, inoltre, non sono ancora riconosciuti come categoria, sui giornali scrivono per lo più avvocati, medici, notai, intellettuali e letterati: non esiste un'identità professionale.

A rendere ancora più difficile la situazione, interviene il costo elevato dei giornali, che – insieme al forte analfabetismo – rende la diffusione scarsa, riservandone la lettura alle élite. In questo modo il mercato editoriale non ha modo di espandersi ed affrancarsi dalla politica. Il potere esecutivo sfrutta infatti la difficile situazione economica della stampa, finanziando i vari fogli politici e garantendo una copertura favorevole della propria opera di governo.

Lo sviluppo della stampa non è indipendente dai più vasti processi storico-sociali in cui è immerso, al contrario ne è un aspetto costitutivo. Il modello di stampa che si afferma nell'Italia post-unitaria è infatti espressione di un paese arretrato, dove sono limitati i diritti

politici e deboli le forme di partecipazione. Nel suo “Storia e critica dell’opinione pubblica”, Habermas sostiene che la nascita di una nuova sfera pubblica in molti Stati europei nel XVIII secolo, ovvero la sfera pubblica borghese, avrebbe favorito l’affermazione di una stampa solida e indipendente.

Essa, diventando un nuovo tipo di foro per la discussione pubblica e critica, avrebbe poi fornito un volano alla modernizzazione.

La correlazione tra stampa e borghesia ci aiuta a capire perché nel nostro paese la stampa non si afferma come forza sociale autonoma dal sistema politico. In Italia, infatti, la borghesia trova non poche difficoltà a superare le diversità regionali e diventare classe dirigente, frenando così l’affermazione di una solida società civile e dei valori propri della modernizzazione, di cui una stampa indipendente abbiamo visto essere il corollario. Questo marchio d’origine influenzerà non poco lo sviluppo del sistema informativo italiano.

4.2.2 Il giornalismo su internet

Se è vero che il giornalismo si sviluppa per la necessità di costanza di applicazione sulla stampa periodica cartacea, ancora di più si svilupperà nella stampa permanente online, cambiando alcune modalità di lavoro. Il giornalista di periodico online deve possedere un bagaglio di competenze che vanno dalle tradizionali tecniche di mestiere alla capacità di usare tutti i nuovi mezzi per creare foto e video, in particolare. Deve anche padroneggiare i social media e i motori di ricerca. Tutte queste competenze sono state previste e regolate dal nuovo Contratti Nazionali di Lavoro Giornalistico, firmato da USPI, di cui si parlerà più avanti.

Per quanto riguarda il lavoro giornalistico si rimanda al testo di Giancarlo Tartaglia, “Lineamenti di diritto del lavoro giornalistico”.

4.3 Il lavoro non giornalistico

4.3.1 I contratti di settore. Alcune figure

Di seguito riportiamo i principali contratti collettivi nazionali di lavoro di settore.

a) Comunicazione - piccola industria

Dipendenti delle piccole e medie industrie grafiche ed affini, editoriali, cartotecniche e del settore informatico e telematico.

UNIGEC-CONFAPI - Unione nazionale della piccola e media industria grafica, editoriale, cartaria, cartotecnica e affine

UNIMATICA-CONFAPI - Unione nazionale della piccola e media industria informatica, telematica e affine con il supporto della CONFAPI - Confederazione italiana della piccola e media industria privata e con l'adesione dell'USPI - Unione Stampa periodica italiana e la SLC-CGIL - Federazione sindacato lavoratori comunicazione la FISTEL-CISL – Federazione informazione spettacolo e telecomunicazione la UILCOM-UIL - Unione italiana lavoratori della stampa, spettacolo, informazione, cultura.

b) Grafica ed editoria – industria

Lavoratori dipendenti dalle aziende grafiche ed affini e dalle aziende editoriali.

c) Poligrafici - giornali e quotidiani

Per i dipendenti da aziende editrici e stampatrici di giornali quotidiani.

d) Comunicazione, grafica ed editoria – artigianato Dipendenti dalle aziende artigiane

della comunicazione.

e) Comunicazione e informazione – USPI – FIGEC CISAL Dipendenti e dirigenti della comunicazione e dell'editoria.

4.3.2 Alcune figure del lavoro non giornalistico

a) Operatore redazionale che, in base alle specifiche dell'opera, anche multimediale "on-line" e "off-line", redige i testi o gli articoli o interviene sugli stessi provvedendo alla effettuazione di tagli, aggiunte, modifiche redigendo didascalie e apparati e curando la ricerca iconografica nelle aziende editoriali.

b) Redattore di periodico che, in base alle specifiche della pubblicazione, a stampa o diffusa con qualsiasi altro mezzo, anche multimediale "on-line" e "off-line", redige i testi o gli articoli o interviene sugli stessi provvedendo alla effettuazione di tagli, aggiunte, modifiche, redigendo didascalie e apparati e curando la ricerca iconografica nelle aziende editoriali, nell'ambito della propria professionalità, anche provenendo da percorsi formativi interni.

c) Grafico impaginatore che concorre alla progettazione delle opere editoriali o pubblicitarie e curala realizzazione grafica delle stesse, ovvero il grafico che con padronanza di tecniche specifiche concorre alla progettazione dell'assetto grafico delle opere multimediali "on-line" e "off-line" (pagine web, opere su CD-ROM, DVD, ecc.) e ne cura la realizzazione grafica e l'impaginazione (Web Designer).

d) Impiegato di concetto con accresciuta professionalità conseguente ad una nuova organizzazione del lavoro che modifichi sostanzialmente i preesistenti processi operativi.

e) Disegnatore litografo e l'incisore a bulino che, oltre alla riproduzione di disegni, eseguono lavori di ideazione o di progettazione (nelle aziende grafiche).

f) Capo reparto avente mansioni di concetto nella conduzione del reparto affidatogli (nelle aziende grafiche).

g) Operatore infografico che, utilizzando sistemi redazionali integrati, anche multimediali, sulla base delle indicazioni della redazione, anche di periodici, effettua la realizzazione grafica di diagrammi, tabelle, prospetti redigendone le relative didascalie e curando la ricerca iconografica e raccogliendo informazioni anche da banche dati e/o centri informativi interni/esterni.

h) Cartografo addetto a sistemi informatici tradizionali che operi in piena autonomia e responsabilità nell'insieme delle fasi che vanno dalla progettazione alla realizzazione.

i) Operatore redazionale che concorre alla formulazione, alla gestione e al controllo di contratti di acquisto o cessione diritti, coordinando la propria attività con quella di altri settori dell'azienda, e gestendo in autonomia i rapporti con l'esterno e le problematiche derivanti dalla gestione dei diritti sussidiari e delle operazioni.

l) Responsabile comunità virtuale – Web Community Manager che gestisce comunità virtuali sul web, creando e potenziando le relazioni tra i membri della stessa e l'organizzazione committente. Promuove, controlla e analizza le conversazioni che si

svolgono sulle varie pagine web.

m) Web Developer – Web Content Specialist – Web Designer – Web Master che crea e costruisce pagine web traducendo in maniera persuasiva concetti e messaggi in riferimento alle esigenze comunicative del cliente.

n) Responsabile lead generation compie azioni per massimizzare il numero dei potenziali clienti, creando una lista di utenti interessati, attirando la loro attenzione con pubblicità mirata e con un'attenta pianificazione studiando l'audience di riferimento.

o) Video e foto maker che progetta, crea, monta e adatta file audio e video per la fruizione web, tenendo conto degli scopi comunicativi dei prodotti da realizzare e del target di riferimento.

p) Search Engine Expert – Digital Strategic Planner che si occupa del raggiungimento del miglior ritorno sull'investimento dato dalla visibilità all'interno di motori di ricerca. Impartisce regole di relativa ottimizzazione all'interno dello sviluppo dei servizi web.

q) Analista – Web Data Scientist che identifica, raccoglie, prepara e analizza i dati inerenti alle diverse attività dell'organizzazione per estrarre informazioni, anche tramite lo sviluppo di modelli predittivi. Sceglie i metodi più idonei per guidare le scelte strategiche aziendali.

5 I PROVENTI DELL'ATTIVITÀ EDITORIALE

di F.S. Vetere

In tutto il mondo si registrano cali di diffusione e di riduzione delle entrate pubblicitarie della stampa. La situazione è anche più grave nel nostro Paese dove i livelli di diffusione della stampa sono anche più bassi che in altri Paesi. L'editoria in Italia, inoltre, risente più degli altri mezzi della crisi finanziaria che ha interessato il settore della pubblicità che ancora oggi rappresenta il 50% dei ricavi. L'editoria quotidiana (che rappresenta quasi il 50% del settore) subisce notevoli contrazioni per quanto riguarda i ricavi complessivi delle imprese; queste contrazioni sono dovute alla riduzione della spesa pubblicitaria e ai cali delle vendite di giornali e prodotti collaterali.

Per contro, l'andamento della raccolta pubblicitaria dell'editoria elettronica evidenzia una crescita del 20%. Tuttavia, essa rappresenta appena il 3,9% delle entrate complessive.

La significativa contrazione dei ricavi non è bilanciata con una riduzione dei costi operativi di produzione e distribuzione. Inoltre, l'elevato fenomeno delle rese, pari al 30% delle copie distribuite e al 45% delle copie vendute, rende onerosa la fase di distribuzione.

La strategia degli editori italiani sembra orientata all'utilizzazione delle nuove forme di comunicazione per ampliare la platea del proprio pubblico con l'offerta ai lettori di prodotti e servizi aggiunti accanto ai prodotti tradizionali.

5.1 Vendita e pubblicità

5.1.1 Il prezzo politico dei quotidiani

L'imposizione del prezzo politico dei quotidiani risale all'immediato dopoguerra. L'art. 6 del D.L.C.P.S. n. 1484 del 1947 afferma: "La Commissione centrale, in base alla disponibilità e al prezzo della carta in bobina, sia di produzione nazionale sia di importazione, e in base agli altri elementi di costo, propone al Comitato interministeriale dei prezzi, per le decisioni di competenza, il prezzo di vendita dei quotidiani e il numero delle pagine dei quotidiani, delle riviste e delle altre pubblicazioni periodiche, stampate sia in bobina sia in foglio".

Sembrava in contrasto con molti cardini della Costituzione come la libertà di stampa, la libertà di iniziativa economica e la tutela della proprietà privata.

Il prezzo dei quotidiani era controllato dal C.I.P. (Comitato Interministeriale dei Prezzi, istituito nel 1944 e soppresso nel 1993), che non permetteva l'aumento dei prezzi più che altro per ragioni di politica economica. Il prezzo dei quotidiani, infatti, rientrava nel cosiddetto «paniere», che forniva gli indici di aumento del costo della vita, contribuendo all'aumento dei salari, dei prezzi e dell'inflazione monetaria. La legge n. 416/1981 prevedeva la liberalizzazione del prezzo dei giornali quotidiani, all'art. 17.

5.1.2 Lo stato del settore

I dati dell'Osservatorio sulle Comunicazioni dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni dei primi nove mesi del 2023 registravano un trend negativo nel settore dell'editoria quotidiana: a fine settembre 2023 la vendita di quotidiani (edizioni cartacee e digitali) risultava di 1,43 milioni di copie, in flessione dell'8,8% rispetto allo stesso mese del 2022 (-32,8% rispetto a settembre 2019).

Anche il Rapporto 2017 sull'industria dei quotidiani, realizzato da ASIG per l'Osservatorio tecnico "Carlo Lombardi" per i quotidiani e le agenzie di informazione,

delinea un quadro della situazione attuale.

Basti citare solo qualche numero sparso per avere un'idea delle dimensioni della trasformazione in corso: negli ultimi dieci anni la diffusione complessiva dei quotidiani si è più che dimezzata, passando da 5,4 milioni a 2,6 milioni di copie giornaliere al netto della free press, che dieci anni fa valeva diverse centinaia di migliaia di copie al giorno ed oggi è pressoché irrilevante. Nel solo 2016 la riduzione delle copie diffuse ha superato il 10%, e i primi mesi del 2017 non si discostano da questo trend: nel mese di aprile, la diffusione è risultata inferiore del 3% rispetto a dicembre 2016 e dell'11% rispetto all'aprile 2016. L'industria dell'informazione, secondo una ricerca dell'Area studi di Mediobanca, nel 2019, ha registrato un giro d'affari che vale 111 miliardi di euro, -3,4% rispetto al 2017, ma ben il -13,2% negli ultimi 5 anni (rispetto quindi al 2014).

Nel mese di dicembre 2019 è stato di 1.861.546 vendite quotidiane. Il numero si confronta con le 1.859.910 vendute in novembre e con 2.025.204 di dicembre 2018. Il calo è stato dell'8%. Nel novembre del 2019 il calo rispetto al novembre 2018 fu del 7,5%.

Il 19° Rapporto Censis di marzo 2024 sulla comunicazione, mostra dei dati ancora in calo. La crisi della carta stampata non accenna a diminuire e il numero delle copie vendute è sempre minore: nel 2007, i cartacei erano venduti al 67% degli italiani. Nel 2023, la percentuale si contrae fino ad arrivare al 22%. Stiamo parlando di un calo del -3,4% annuo e del -45% in 15 anni.

Ancora peggiore, se possibile, la performance del mercato pubblicitario.

L'ultimo decennio è stato attraversato da una crisi economica gravissima, la peggiore dal secondo dopoguerra, che in Italia ha visto un calo complessivo degli investimenti pubblicitari del 27%, da 8,8 a 6,4 miliardi di euro, peraltro con un lieve, promettente recupero (+1,7%) nel 2016. In questo contesto già non brillante, la performance dei prodotti editoriali è stata particolarmente negativa: nel decennio considerato, il fatturato pubblicitario di quotidiani e periodici si è ridotto di oltre il 60%, ad un ritmo annuo di poco inferiore al 10%. La carta è destinata ad un consumo più elitario e di nicchia, e sarà sempre più rivolta a chi chiede qualità, approfondimento, articoli ed inchieste lunghi e ricchi di immagini e di dati.

La pubblicità, quindi è destinata a ridursi ulteriormente, sia sulla piattaforma cartacea che su quella digitale, dove a breve gran parte dei browser, sia sui computer fissi che sugli *smartphone*, saranno dotati di dispositivi di *ad-blocking*, che permetteranno di fruire dei contenuti senza il disturbo di annunci pubblicitari. Le iniziative più convincenti sul versante digitale sono, al momento, quelle che puntano a fidelizzare il nucleo dei lettori non occasionali con abbonamenti ed iniziative ad essi riservate.

Ritornando al recinto italiano, dobbiamo chiederci quali siano le prospettive di un settore che ha visto negli ultimi anni un così rapido declino degli indicatori economici e quali possano essere dei possibili correttivi. Una prima realtà ineludibile è che i quotidiani e le imprese editoriali in generale dovranno abituarsi ancor più di quanto hanno fatto sino ad oggi a nuotare nelle acque alte ed agitate, di internet, perché è lì che vanno, in numero sempre maggiore, i propri potenziali lettori.

Oggi il 62% dei giovani di età compresa tra i 18 e i 34 anni è online nel giorno medio, ma solo il 30% di essi legge almeno un quotidiano.

“L'informazione alla prova dei giovani” del marzo 2020, il 36,2% dei giovani tra i 18 e i 34 anni si informa sui quotidiani, mentre una percentuale ben più alta (60,1%) preferisce il web per reperire news.

Consumo informativo: i media utilizzati per fascia d'età

Sul totale della popolazione (dati in %)



È altrettanto certo, tuttavia, che le imprese non potranno abbandonare dall'oggi al domani la carta, sia perché ancora oggi l'80% abbondante del fatturato delle aziende editoriali transita per i coni delle rotative, sia perché una buona fetta della popolazione italiana – la più anziana, spesso con un reddito disponibile maggiore – è abituata al consumo della carta stampata. La percentuale degli over 55 che è online nel giorno medio è in rapida crescita, ma è ancora inferiore alla percentuale degli ultracinquantacinquenni che leggono il quotidiano tutti i giorni.

I nodi strutturali che da decenni vengono segnalati in tutte le pubblicazioni del settore, compresa la nostra, rimangono sempre gli stessi: il basso tasso di lettura, il sistema distributivo poco elastico, un mercato pubblicitario squilibrato a favore della tv e adesso anche a favore degli Over The Top (OTT) che per di più tendono ad eludere il pagamento delle tasse.

C'è a ben guardare più di un segnale positivo arrivato negli ultimi mesi, come il credito di imposta per le aziende che effettuano investimenti pubblicitari sui quotidiani e sui periodici per un importo maggiore rispetto a quelli effettuati nel passato, o la liberalizzazione della rete di vendita, o il rifinanziamento dei prepensionamenti dei giornalisti.

Rimane infine, tra i “buchi neri” irrisolti, il tema degli abbonamenti: oggi in Italia, Paese del G7, in molte aree del Paese il servizio postale consegna la corrispondenza a giorni alterni. Una pietra tombale per quei pochi, eroici lettori che si ostinano ad abbonarsi ai quotidiani.

La sopravvivenza degli impianti di stampa sarà dettata dai volumi produttivi che riusciranno a sostenere: sia di notte, stampando quotidiani, sia di giorno, stampando ciò che offre il mercato, come periodici o volantoni della grande distribuzione. È facile quindi prevedere che domani, ancor più che in passato, l'attività di stampa tenderà ad essere sempre più separata da quella più propriamente editoriale e dovrà trovare al di fuori dal tradizionale ambito il foraggio per la propria sopravvivenza.

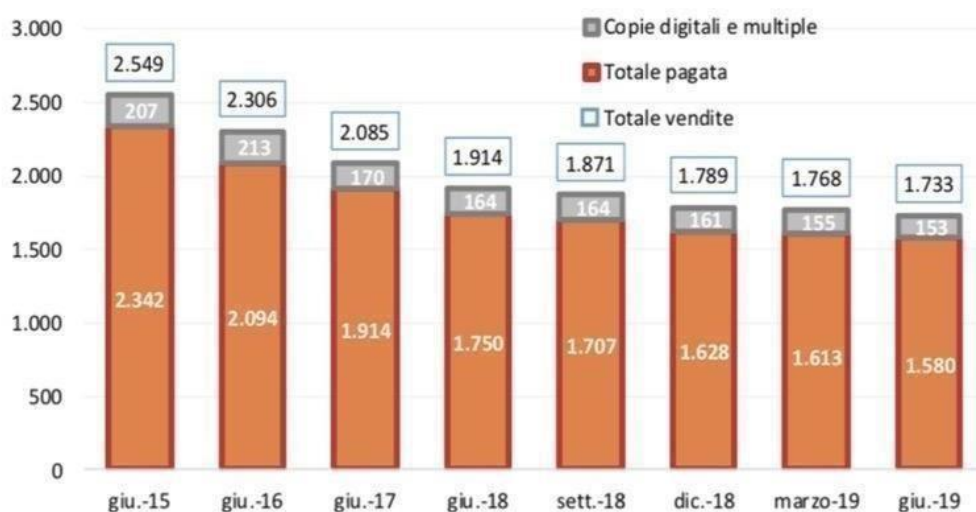
Spesso a proposito dei prodotti editoriali si tende a fare confusione tra “diffusione” e “vendita”. La diffusione è costituita dal totale delle copie che vengono cedute, non importa se a titolo oneroso o gratuito. Ciò che rimane della tiratura dopo la diffusione costituisce la resa. All'interno delle copie diffuse si distingue tra diffusione pagata (a sua volta suddivisa in vendita delle singole copie e abbonamenti pagati), vendite in blocco (ovvero la vendita di lotti di copie ad aziende, enti, associazioni e simili, con una percentuale di sconto concordata), diffusione gratuita (abbonamenti, omaggi, coupon), altro (vendite all'estero,

altri usi, etc.).

L'aggiornamento dei dati, sia per quanto riguarda le testate giornalistiche ed i dati collegati, che per quanto riguarda le agenzie di informazione, viene effettuato attraverso un costante monitoraggio della stampa specializzata, dei rispettivi siti internet e, laddove necessario, tramite contatti diretti con le aziende.

L'Osservatorio sulle Comunicazioni n. 2/2019 realizzato da AGCOM nel luglio 2019 riporta i dati relativi ai ricavi complessivi del settore media nel 2018, confrontati con quelli risalenti all'anno precedente.

Distribuzione delle vendite giornaliere dei maggiori gruppi editoriali per tipologia di vendita (in migliaia – giugno 2019)

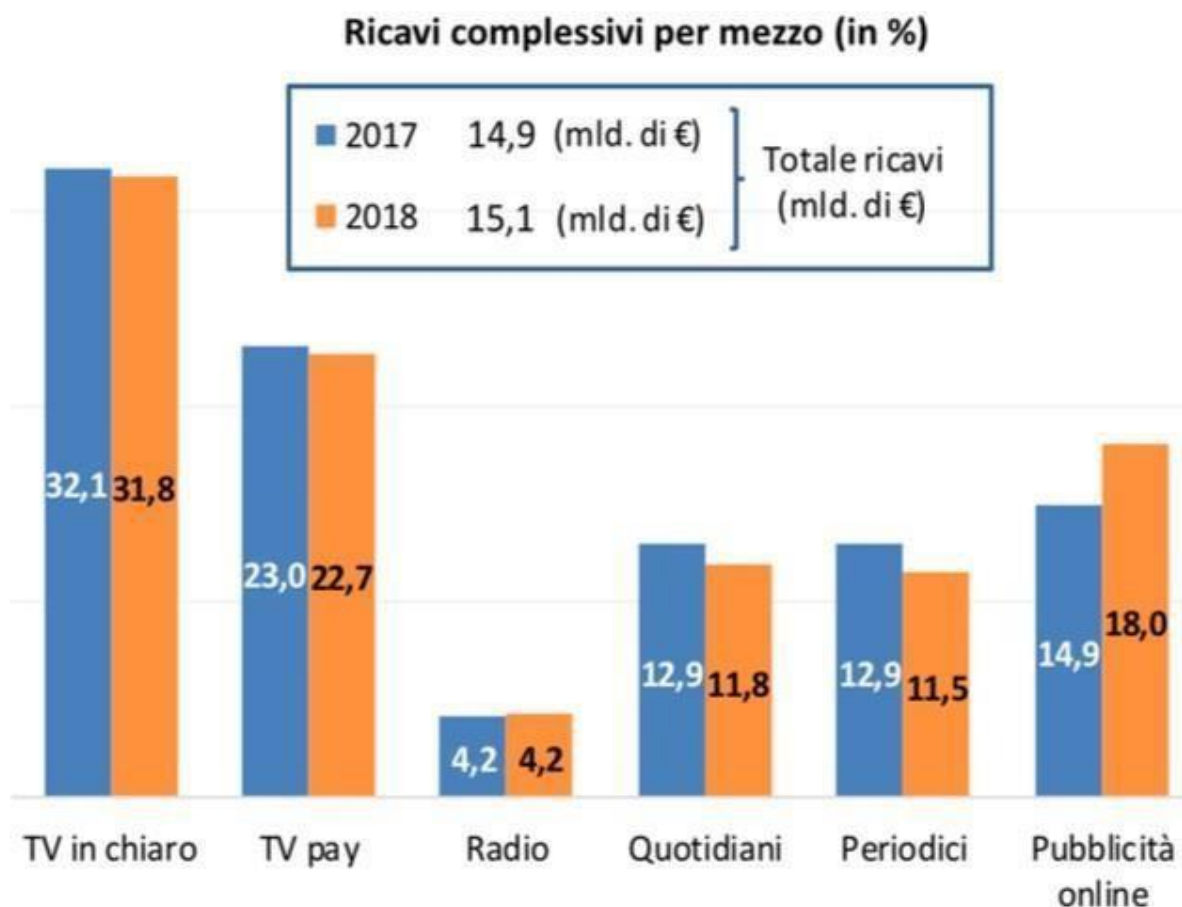


Nota: l'evoluzione del totale vendite, del totale pagata e delle copie digitali e multiple dei primi 7 editori di quotidiani è calcolata sulla base delle rilevazioni condotte da ADS. La totale pagata è intesa come somma delle copie vendute tramite i canali di vendita previsti dalle disposizioni di legge, dalle altre vendite e dagli abbonamenti pagati. Le copie digitali e quelle multiple sono considerate solo se il loro prezzo è maggiore del 30% rispetto a quello della versione cartacea.

A fine 2018, le risorse complessive del settore dei media risultano in lieve aumento rispetto al 2017, con un valore complessivo di 15,1 miliardi di euro, soprattutto grazie alla maggiore diffusione di internet che ha fatto da contraltare agli altri mezzi (TV, radio, quotidiani e periodici), tutti in calo. In particolare, quotidiani e periodici si sono visti ridurre gli introiti complessivi dell'8,4% secondo un trend decrescente ormai consolidato da tempo.

Nella Relazione annuale AGCOM del 2023, il presidente dell'Autorità, Lasorella, ha parlato di un "declino strutturale" del settore. I dati relativi al 2022 segnano la costante riduzione della diffusione totale delle copie cartacee (-9,7%), un dato non del tutto rimpiazzato dalla vendita di abbonamenti digitali (+4,2% rispetto all'anno precedente).

Per quanto riguarda la raccolta pubblicitaria, essa rimane fondamentale per la tenuta economica del sistema. Infatti, nel 2018, essa ha rappresentato oltre la metà delle risorse complessive (7,8 miliardi di euro su 15,1), con una crescita del 5,7% rispetto al 2017. È cresciuto notevolmente anche il peso della pubblicità online, che a fine 2018 ha raggiunto il 34,9% dei ricavi pubblicitari complessivi, segnando un aumento consistente del +22% rispetto al 2017.



5.2 Il contributo pubblico

5.2.1 I contributi “di riflesso”

I contributi cd. “di riflesso” rappresentano la prima forma di intervento pubblico promossa attraverso leggi dello Stato. A partire dagli anni ‘30, nel contesto della politica economica perseguita dal fascismo per affrontare le ripercussioni della crisi del ‘29, furono avviati un notevole ampliamento e una radicale ristrutturazione dell’intervento pubblico nell’economia. Fu configurato, inoltre, un nuovo assetto organizzativo ai fini della conduzione e soluzione dei conflitti intercategoriai³⁰.

Nel 1935 fu creato l’Ente Nazionale per la Cellulosa e la Carta (ENCC), ente pubblico dotato di personalità giuridica, finalizzato alla soluzione della grave situazione del settore cartario.

Le finalità dell’ente erano definite dall’articolo 2 della legge 13 giugno 1935, n. 1453:

- promuovere lo sviluppo della fabbricazione della cellulosa in Italia;
- adottare provvedimenti idonei ad agevolare la produzione e l’impiego di materie prime nazionali per la cellulosa;
- curare la disciplina della produzione e della vendita della carta, con particolare riguardo alle esigenze di particolari consumi;

³⁰ S. Troilo, Mezzo secolo di stampa assistita. Rapporto sulle forme di sostegno dello Stato all’editoria, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, Giuffrè, 1988, vol. 2, pag. 250.

- provvedere in modo permanente alla conoscenza dello Stato dell'industria della cellulosa e di quella della carta, mediante periodiche rilevazioni statistiche.

Bisogna notare che i mezzi finanziari per il funzionamento dell'ente dovevano derivare dai contributi versati dalle varie categorie interessate al ciclo produttivo. L'onere del versamento del contributo non toccava, però, due tipi di carta: quella per i giornali quotidiani e quella usata dalle amministrazioni statali. Evidentemente ciò va messo in relazione alla situazione di disagio economico in cui versava la stampa quotidiana.

L'ENCC nasce, quindi, come strumento di attuazione della politica economica autarchica del regime fascista e si configura originariamente come un organismo di autogoverno corporativo. Ben presto, però, indirizzò la propria attività concreta verso l'esigenza di protezione e di disciplina del mercato. Tale finalità fu perseguita attraverso l'erogazione di sovvenzioni alla stampa, sotto forma di integrazioni del prezzo della carta da giornale. Da qui la definizione di contributi "di riflesso". L'Ente nazionale cellulosa e carta continuò ad operare anche con il nuovo ordinamento costituzionale, anche se si aprì una riflessione sull'opportunità dello stesso intervento, che si manifestò in una sospensione dell'attività dell'ente. In particolare, erano gli editori a volersi liberare da una forma di intervento scomoda, perché in qualche modo determinava una forma di controllo sulle imprese, sui costi e sui prezzi.

A partire dal 1971, con la legge numero 1063 del 29 novembre, per la prima volta si stabilirono erogazioni di denaro in favore dell'editoria, con fondi tratti dal bilancio dello Stato, anche se sempre tramite l'ENCC. Il contributo ammontava a 5 miliardi di lire in favore dell'ente, il quale era autorizzato a utilizzarlo per corrispondere alle imprese editoriali di giornali quotidiani una integrazione suppletiva straordinaria del prezzo della carta. L'intervento rappresenta una seconda forma di erogazione di contributo pubblico con la differenza che, nel primo caso (contributi tratti dal proprio bilancio) l'azione dell'ente era discrezionale, mentre nel secondo era vincolata da limiti fissati dalla legge e dal decreto di attuazione (D.P.C.M. 15 gennaio 1972).

Con questo intervento legislativo iniziò a farsi strada la convinzione che fosse preferibile far gravare le provvidenze per l'editoria sul bilancio statale ed affermare un conseguente e indiscutibile diritto dello Stato stesso di regolarne e gestirne l'erogazione.

La legge 6 giugno 1975, numero 172 è stata definita da più parti "legge-ponte", a significare il duplice aspetto assunto dalla medesima legge: da un lato, infatti, costituiva il riepilogo e la conclusione di una fase storica degli interventi statali in favore dell'editoria e, dall'altro, l'inizio di una fase nuova caratterizzata dal potenziamento e dalla salvaguardia del pluralismo dell'informazione.

Se da un lato la legge continuava a prevedere una serie di aiuti finanziari alle imprese editrici e continuava a mantenere il sistema di integrazione del prezzo della carta (oltre alle agevolazioni fiscali sottoforma di riduzioni ed esenzioni dall'IVA), Introdusse anche elementi di novità³¹.

Erano previsti nuovi tipi di provvidenze, come ad esempio i mutui agevolati, che erano stati previsti dalla legge 1063 del 1971, ma mai concretamente attuati. In secondo luogo, la legge realizzò l'allargamento dei beneficiari dell'intervento pubblico. Innanzitutto, confermò l'equiparazione delle agenzie di stampa nazionali di maggiore rilevanza alle imprese editrici di giornali quotidiani; ammise alle provvidenze i giornali italiani all'estero;

³¹ S. Troilo, *Mezzo secolo di stampa assistita. Rapporto sulle forme di sostegno dello Stato all'editoria*, cit., pag. 532.

in ultimo, prese in considerazione anche i periodici di contenuto politico, sindacale, economico, religioso, sportivo, nonché quelli di elevato valore culturale.

Fu istituita una Commissione tecnica con compiti istruttori per l'accertamento della sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per la concessione dei benefici (art. 7). Fu istituito un "Registro nazionale della stampa quotidiana e periodica e delle agenzie di stampa", presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di prendere conoscenza della struttura proprietaria delle imprese editoriali.

Tale normativa si rivelò del tutto inadeguata a realizzare la finalità di tutela del pluralismo dell'informazione poiché richiedeva pochissimi dati e non prevedeva alcun tipo di sanzione penale o amministrativa in caso di mancata o inesatta dichiarazione. In definitiva, anche questa legge come le precedenti, non si discostò da un'ottica assistenzialistica e settoriale, né si propose precisi intenti di riforma globale del settore. In realtà fu davvero questo il problema, poiché la legge fu varata per dare immediati sostegni al settore della stampa in un momento difficile per l'intero settore. Fu infatti approvata in Commissione in sede legislativa. Non poteva, per la fretta con cui era stata varata, rappresentare la legge di sistema di cui il settore aveva assoluto bisogno.

5.2.2 I contributi "diretti"

Con la legge 416 del 5 agosto 1981 si realizza una svolta epocale nella regolazione del settore editoriale e nella politica di sostegno all'editoria. Si passa, infatti, da un complesso di interventi straordinari e contingenti ad un intervento pubblico organico e stabile.

La legge è divisa in due titoli principali: il primo contiene la "disciplina delle imprese editrici di quotidiani e periodici" ed è senza dubbio la parte più innovativa. Nasce, infatti, la prima normativa antitrust in Italia con una serie di disposizioni che derogano alla disciplina civilistica in materia di società. Il Legislatore del 1981 costruisce lo strumento più efficace per la lotta alle concentrazioni editoriali nel settore della stampa. Vieta le posizioni dominanti nella stampa quotidiana e porta, finalmente, a compimento il comma 5 dell'articolo 21 della Costituzione con una precisa normativa sulla trasparenza proprietaria.

Il secondo titolo della legge n. 416 contiene la normativa sulle provvidenze, con molti elementi di novità rispetto alle normative precedenti. Bisogna tenere presente che il titolo primo prevede tutta una serie di adempimenti la cui mancata osservanza pregiudica la concessione delle provvidenze di cui al secondo titolo. Obbligate a tali adempimenti sono principalmente le imprese editrici di giornali quotidiani, alle quali si aggiungono le imprese editrici di periodici e riviste che da almeno un anno abbiano alle loro dipendenze non meno di 5 giornalisti a tempo pieno; si aggiungono anche le agenzie di stampa a livello nazionale.

A tutti i soggetti obbligati viene dato il termine di due anni per adeguarsi alle nuove regole sulla trasparenza proprietaria. In tal senso, la norma fondamentale è quella di cui all'articolo 21 della legge n. 416, che stabilisce l'immediata decadenza dalle provvidenze in caso di violazione degli obblighi di cui al titolo 1. Gli editori sono obbligati, in primo luogo, all'iscrizione al Registro nazionale della stampa e al deposito del bilancio presso il Servizio Editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri. Sono esentati da tali obblighi i quotidiani e i periodici pubblicati interamente in lingua straniera, nonché le riviste con periodicità mensili che pubblichino meno di 12 numeri l'anno. Questi giornali sono obbligati solamente all'iscrizione nel Registro Nazionale della stampa.

Le caratteristiche del nuovo tipo di sostegno economico che la legge n. 416 intendeva realizzare erano la provvisorietà, con una previsione originaria di vigenza della normativa sui contributi limitata a 5 anni, e la finalità del risanamento definitivo delle imprese editoriali. In parole povere, era opinione del Legislatore che la crisi del settore editoriale, seppur strutturale e non meramente contingente, richiedesse interventi di ristrutturazione

dei servizi e degli organici nell'intento di abbassare il livello, spesso insostenibile, dei costi³². Si trattava, quindi, di un aiuto pubblico eccezionale e transitorio, che doveva risolvere definitivamente la crisi del settore.

L'obiettivo finale era rendere il settore autosufficiente e autonomo. Proprio per questo, il Legislatore decide di liberalizzare il prezzo dei giornali, anche se in prospettiva. La liberalizzazione, infatti, viene definitivamente attuata con decorrenza dal 1° gennaio 1988 attraverso la legge numero 67 del 1987. Nel periodo di vigenza della legge 416 era libero il prezzo dei periodici. In quel periodo, se un editore di quotidiani avesse deciso di fissare autonomamente il prezzo, avrebbe dovuto rinunciare alla contribuzione pubblica.

In relazione alle sovvenzioni, la legge n. 416/81 prevede, in primo luogo, la creazione di contributi "diretti". Si definiscono contributi "diretti" quelli in cui il finanziamento viene erogato dallo Stato, o in generale dall'ente pubblico, all'editore.

I contributi diretti previsti dalla legge 416 erano così regolati:

Art. 22. «Per il quinquennio decorrente dal 1° gennaio 1981 sono corrisposti, alle imprese editrici di giornali quotidiani, contributi nella seguente misura, per ciascuna testata:

- a) lire 48 per copia stampata per le prime cinquantamila copie di tiratura media giornaliera;
- b) lire 44 per copia stampata per le quote delle tirature medie giornaliere comprese tra cinquantamila e centomila;
- c) lire 29 per copia stampata per le quote delle tirature medie giornaliere comprese tra centomila e duecentomila;
- d) lire 24 per copia stampata per le quote delle tirature medie giornaliere eccedenti le duecentomila».

Anche per la stampa periodica, l'unica a registrare in quegli anni un andamento positivo passando da 32 testate con una diffusione globale annua di 196 milioni di copie, a 46 testate con una diffusione globale annua di 346 milioni di esemplari, viene stanziato un contributo in relazione alla quantità di carta utilizzata, in misura decrescente a seconda dei quantitativi consumati mensilmente.

Art. 24. «Per il quinquennio decorrente dal 1° gennaio 1981 è autorizzata la corresponsione, alle imprese editrici di giornali periodici, di contributi in relazione ai quantitativi di carta utilizzati per la stampa. I contributi sono determinati, per ciascuna testata, nelle seguenti misure:

- a) lire quattrocentocinquanta a chilogrammo di carta utilizzata, fino ad un limite massimo di cento quintali di consumo mensile;
- b) lire trecento a chilogrammo di carta utilizzata per il consumo mensile eccedente i cento quintali e fino a quattrocento quintali;
lire ottanta a chilogrammo di carta utilizzata per il consumo mensile eccedente i quattrocento quintali e fino a tremila quintali».

Sempre con riferimento alle pubblicazioni periodiche, la legge prevedeva, inoltre, un contributo a favore delle pubblicazioni di riconosciuto "elevato valore culturale", le cui pagine pubblicitarie fossero state nell'anno precedente inferiori al 50%. L'assegnazione del contributo veniva rimessa ad un'apposita commissione, secondo criteri determinati dal Governo, sulla base di un parere espresso dalle commissioni parlamentari competenti per materia.

³² Relazione del Garante per l'editoria al 31 maggio 1983, in Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1984, pag. 210.

Art. 25. «A decorrere dal 1° gennaio 1986 alle pubblicazioni periodiche, le cui pagine pubblicitarie siano state nell'anno precedente inferiori 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, sono concessi contributi dell'ammontare complessivo di lire quattro miliardi in ragione d'anno».

In terzo luogo, la legge prevedeva una forma di contribuzione per le pubblicazioni quotidiane e periodiche pubblicate all'estero, o edite in Italia, con periodicità almeno trimestrale, ma diffuse prevalentemente all'estero, anch'essa ripartita sulla base di criteri la cui determinazione veniva rimessa ad una decisione del Governo.

Art. 26. «A decorrere dal 1° gennaio 1986 è autorizzata la corresponsione dell'importo complessivo di 2 miliardi di lire, in ragione d'anno, di contributi a favore di giornali e riviste italiani pubblicati all'estero e di pubblicazioni con periodicità almeno trimestrale edite in Italia e diffuse prevalentemente all'estero. La misura dei contributi per i giornali, le riviste e le pubblicazioni di cui al primo comma è determinata tenendo conto della loro diffusione presso i lavoratori italiani all'estero, della loro natura e consistenza informativa, nonché del loro apporto alla conoscenza dei fatti italiani e dei problemi del lavoro italiano all'estero».

Infine, un contributo decrescente a seconda della loro dimensione operativa era previsto anche a favore delle agenzie di stampa, sia a diffusione nazionale che a diffusione più limitata.

Art. 27. «Per il quinquennio decorrente dal 1° gennaio 1981 è autorizzata la corresponsione di contributi per l'importo complessivo di lire quattro miliardi, in ragione di anno, in favore delle agenzie di stampa a diffusione nazionale, che possiedano i requisiti di cui al comma seguente da almeno tre anni. Ai sensi della presente legge, sono considerate a diffusione nazionale le agenzie di stampa che siano collegate per telescrivente con canali in concessione esclusiva del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, con almeno quindici quotidiani in cinque regioni, che abbiano alle loro dipendenze a norma del contratto nazionale di lavoro più di dieci giornalisti professionisti a tempo pieno ed esclusivo e più di quindici poligrafici, ed effettuino un minimo di dodici ore di trasmissione al giorno.

Per il quinquennio decorrente dal 1° gennaio 1981 è autorizzata la corresponsione di contributi dell'importo complessivo di lire 500 milioni, in ragione d'anno, alle agenzie di stampa che, non essendo provviste dei requisiti di cui al secondo comma, abbiano alle proprie dipendenze almeno tre redattori a tempo pieno ed esclusivo a norma del contratto nazionale di lavoro, abbiano contratto abbonamenti regolarmente contabilizzati con non meno di quindici quotidiani, abbiano registrato la testata presso la cancelleria del tribunale competente per territorio con la qualifica "agenzia di informazioni per la stampa" o analoga, da almeno cinque anni, ed abbiano pubblicato almeno mille notiziari con cinquemila notizie, ovvero che abbiano registrato la testata così come sopra indicato da almeno un anno ed abbiano emesso almeno duecentocinquanta notiziari recanti non meno di cinquemila notizie nell'anno precedente.

L'erogazione di contributi alle agenzie di stampa di cui al presente articolo è effettuata ripartendo il contributo in parti uguali fra gli aventi diritto, fino alla concorrenza di lire 200 milioni. Le residue lire 300 milioni sono ripartite fra le stesse agenzie tenendo conto:

- a) del numero dei collegamenti per telescriventi ed altri analoghi;
- b) dell'eventuale emissione di più bollettini giornalieri;
- c) del numero dei redattori fissi a tempo pieno ed esclusivo».

Si trattava, dunque, di un sistema di contributi assai articolato e complesso, dal punto di vista quantitativo assai rilevante, in cui si tentava di conciliare le esigenze di imprese

editoriali di maggiore consistenza e presenza sul mercato con quelle della sopravvivenza e sviluppo delle imprese editoriali minori, sempre al fine di mantenere un adeguato livello di pluralismo³³.

La legge 416/81 è stata modificata e integrata da ben quattro provvedimenti, il più incisivo dei quali è rappresentato senz'altro dalla l. n. 67/87. Nonostante il fatto che il titolo "Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416...", tendesse a configurarla come un ulteriore testo integrativo della 416/81, l'organicità dell'intervento operato fu tale da qualificarla come una sorta di "seconda riforma".

Fu proprio la legge n. 67 a dare una ulteriore spinta ai contributi indiretti (di cui tratteremo nel paragrafo successivo) e, allo stesso tempo, un taglio ai contributi diretti, stanziati a tempo indeterminato soltanto per alcune categorie che presentassero precisi requisiti:

- imprese che editano pubblicazioni di particolare valore culturale;
- imprese editrici di giornali e riviste pubblicati all'estero o pubblicati in Italia e diffuse prevalentemente all'estero;
- imprese editrici costituite come cooperative giornalistiche;
- imprese che editano quotidiani in favore di minoranze linguistiche;
- imprese che pubblicano quotidiani o periodici che risultino essere organi o giornali di forze politiche;
- imprese editoriali che decidono di non procedere a distribuzione o assegnazioni di utili o dividendi e conseguono ricavi pubblicitari non superiori al 40% dei costi complessivi.

La legge 67/87 ridisegnò un articolato sistema di sostegno a favore di nuovi soggetti tassativamente indicati, con un espresso richiamo agli obblighi ed oneri indicati nella l. 416/81, e predispose un incremento del personale addetto alle strutture di controllo e all'erogazione delle provvidenze. Per compensare parzialmente la riduzione delle sovvenzioni pubbliche dirette, nell'art. 5 prevedeva l'obbligo per le amministrazioni statali e gli enti pubblici non territoriali, esclusi quelli economici, di destinare la metà delle spese della pubblicità istituzionale su quotidiani e periodici.

La legge n. 250 del 1990 apportò ulteriori modifiche all'impianto originario del 1981: furono, infatti, stanziati ulteriori contributi integrativi destinati a stampa di partito, cooperative giornalistiche ed imprese editrici che fossero «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».

Della legge 62/01 tratteremo più avanti, perché rappresenta uno sviluppo importante nella definizione di prodotto editoriale, ma non nella disciplina dei contributi pubblici in quanto tali. Estremamente importante è, invece, il D.L. 201/2011, convertito con la legge n. 214/2011 che, al fine di contribuire all'obiettivo del pareggio del bilancio entro la fine del 2013, decreta la cessazione del sistema di contribuzione diretta di cui alla legge 250/990.

Nuovi requisiti di accesso ai contributi all'editoria, nuovi criteri di calcolo e liquidazione del contributo, editoria digitale, modernizzazione del sistema di distribuzione e vendita della stampa quotidiana e periodica, attenzione al lavoro giornalistico, sono i principali punti del D.L. n. 63/2012, convertito nella legge 103/12.

Nel quadro di una nuova e più forte stretta economica, in questo decreto viene ribadito, da un lato, il contenimento degli investimenti, dall'altro si pone un'ulteriore stretta ai criteri di erogazione dei contributi, legandoli ad una maggiore effettività di occupazione, distribuzione e vendita e viene fissato un termine finale alla permanenza di tale modello. Le linee guida a cui si ispira il nuovo decreto sono:

³³ Fonte: Normativa sull'editoria, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'editoria, 2004.

- nuovi requisiti di accesso ai contributi, in modo da renderli sempre più selettivi;
- nuove norme sulla rete di distribuzione della stampa quotidiana e periodica;
- nuove definizioni dei contributi diretti ristretti a rimborso di costi controllabili, eliminando tutte le zone d'ombra che in questo settore avevano portato ad utilizzi impropri dei contributi. Il principale criterio per raggiungere l'obiettivo è la correlazione tra entità dei contributi e vendite effettive delle testate, con un determinante salto rispetto al requisito della legislazione precedente, ed ai livelli di occupazione professionale. La prima è l'abbassamento al 25% del rapporto tra copie vendute e copie distribuite. I giornali che vorranno vedersi riconosciuti i contributi dovranno vendere almeno il 25% del totale delle proprie copie di tiratura in edicola, escluso lo strillonaggio o le vendite in blocco. In precedenza, per aver accesso alla contribuzione bastava vendere in edicola appena il 15% delle copie.

Per le testate locali, invece, il rapporto tra copie tirate e copie vendute in edicola deve essere almeno del 35%. Ancora, abbassamento anche del numero di regioni in cui bisogna distribuire la testata per essere considerati periodico a tiratura nazionale: da 5 regioni a 3. Il decreto prevedeva novità in vista anche sul fronte della pubblicità online. Tutti i ricavi si facevano rientrare nel paniere dei ricavi del Sic, il Sistema integrato di comunicazioni, su cui si calcola anche il tetto 'anti-posizioni dominanti' del 20%.

Inoltre, viene previsto che le concessionarie di pubblicità sul web debbano essere iscritte nel registro degli operatori di comunicazione, per una maggior trasparenza. Cambiano le regole anche per le cooperative editrici, le quali, per accedere ai contributi pubblici, devono garantire il fatto di essere composte esclusivamente da giornalisti, poligrafici, grafici editoriali con prevalenza di giornalisti e di avere la maggioranza dei soci dipendente della cooperativa con contratto a tempo indeterminato. Per il resto, il requisito occupazionale prevede che le società editrici di testate quotidiane abbiano almeno 5 dipendenti con contratto a tempo indeterminato per l'intero esercizio di riferimento, mentre per le testate periodiche tali dipendenti scendono a 3. I giornalisti «diventano essenziali anche per la misurazione del contributo. I giornali senza i giornalisti non ci saranno più e non potranno avere il contributo. Dovranno avere un minimo di giornalisti, ma soprattutto la misura del contributo sarà legata all'occupazione»³⁴. Criteri, quindi, di trasparenza e di qualificazione professionale misurata ed espressa attraverso il lavoro giornalistico, regolarmente inquadrato secondo contratto collettivo, diritto del lavoro e obblighi previdenziali.

La riforma-non riforma che il decreto mette in moto, e per alcuni versi troppo selettiva. Le poche risorse che ci sono vengono distribuite in modo trasparente e controllabile, sì, ma senza tener conto delle tante voci della piccola e media editoria, voci importanti sul territorio che però non sono organizzate in forma di cooperativa, e che sono, comunque, a scopo di lucro. L'unica cosa positiva è l'attenzione al digitale, un'attenzione timida che inizia con il riconoscere a tutte le testate, periodiche e quotidiane, che avevano i contributi, la facoltà di passare al digitale, non perdendo tale contributo. Il disegno di legge tenta «di innovare il sistema di aiuti all'editoria, ma senza molti risultati, lascia completamente fuori, ancora, o ci prova solo a parole, nuove fattispecie di imprese da sostenere come le 'start up', nuove iniziative imprenditoriali, sempre sull'editoria digitale, multimediale e innovazione»³⁵.

Dopo il 2012, la crisi del sistema editoriale si fa sempre più profonda ed è testimoniata, in particolare, dalla riduzione costante delle copie vendute e dalla caduta degli investimenti pubblicitari, una percentuale che supera per entrambi il 20%³⁶. Si assiste, inoltre, alla costante contrazione delle risorse pubbliche destinate alle politiche per l'editoria. In questo contesto, si sente la necessità di un intervento normativo che dia sostegno diretto soprattutto

³⁴ A. Di Amato, Osservazioni sul decreto-legge n. 63/2012 in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, 3, 2012.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ AGCOM, Osservatorio sulle comunicazioni, N.1/2015.

alla piccola editoria, meno strutturata industrialmente, ma più presente nelle realtà territoriali locali, con testate che costituiscono spesso la voce alternativa rispetto a quella dei giornali nazionali, concreta espressione del pluralismo dell'informazione, riconosciuto e tutelato dalla Costituzione. La legge delega 198/2016 si pone quindi l'obiettivo di ridefinire la disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, attraverso la previsione di misure orientate a favorire: la pluralità e l'indipendenza dell'informazione, l'innovazione dell'offerta informativa (in particolare nel campo digitale), il sostegno degli investimenti delle imprese editoriali e la loro capacità di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo. La particolare attenzione al digitale che si riconosce a questa legge è sicuramente dovuta anche ad una crescita del volume di vendite dell'editoria online, anche se questo incide in misura ancora oggettivamente ridotta sui ricavi delle imprese editoriali³⁷.

La legge n. 198 del 2016 ha istituito un Fondo per il pluralismo e l'innovazione, il quale ha razionalizzato un nuovo modello. Nel Fondo affluiscono, tra l'altro, le risorse statali destinate alle diverse forme di sostegno all'editoria quotidiana e periodica, anche digitale, comprese le risorse del Fondo straordinario. Per garantire maggiore coerenza, trasparenza ed efficacia al sostegno pubblico all'editoria, la legge ha previsto diverse deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici e la previsione di misure per il sostegno agli investimenti delle imprese editrici.

Per quanto riguarda i principi direttivi di tale legge, Il primo criterio attiene alla parziale ridefinizione della platea dei beneficiari dei contributi diretti alle imprese editrici, stabilendo innanzitutto quale condizione necessaria per il finanziamento l'esercizio esclusivo, in ambito commerciale, di un'attività informativa autonoma e indipendente, di carattere generale. Con riferimento alla veste giuridica, è stata prevista l'ammissione al finanziamento di:

«imprese editrici costituite come cooperative giornalistiche, individuando criteri relativi alla compagine societaria e alla concentrazione delle quote in capo a ciascun socio;

enti senza fini di lucro, ovvero imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale sia da essi interamente detenuto;

limitatamente a un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge, imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale sia detenuto in misura maggioritaria da cooperative, fondazioni o enti morali non aventi fini di lucro.

Inoltre, è stato previsto il mantenimento del finanziamento, con la possibilità di definire criteri specifici inerenti sia ai requisiti di accesso, sia ai meccanismi di calcolo dei contributi, per: imprese editrici di quotidiani e di periodici espressione delle minoranze linguistiche;

imprese ed enti che editano periodici per non vedenti e ipovedenti, prodotti con caratteri tipografici normali, su nastro magnetico, braille e supporti informatici: in tal caso, è stato definito già il criterio della misura proporzionale alla diffusione e al numero delle uscite delle relative testate; associazioni dei consumatori, a condizione che risultino iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 del d.lgs. 206/2005; imprese editrici di quotidiani e di periodici italiani editi e diffusi all'estero o editi in Italia e diffusi prevalentemente all'estero».³⁸

È stata, invece, esplicitamente prevista l'esclusione dal finanziamento di:

«organi di informazione di partiti, movimenti politici e sindacali, nonché periodici specialistici a carattere tecnico, aziendale, professionale o scientifico;

imprese editrici di quotidiani e periodici che fanno capo a gruppi editoriali quotati o partecipati da società quotate in mercati regolamentati.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Articolo 2, legge n.198 del 2016.

Ulteriori requisiti previsti dai criteri direttivi attengono a:

- riduzione (da 3 o 5) a 2 anni dell'anzianità di costituzione dell'impresa e di edizione della testata; regolare adempimento degli obblighi derivanti dal contratto collettivo di lavoro, nazionale o territoriale, stipulato tra le organizzazioni o le associazioni sindacali dei lavoratori dell'informazione e delle telecomunicazioni e le associazioni dei relativi datori di lavoro, comparativamente più rappresentative;
- edizione della testata in formato digitale dinamico e multimediale, eventualmente anche in parallelo con l'edizione in formato cartaceo;
- obbligo di dare evidenza, nell'edizione, di tutti i contributi e finanziamenti ricevuti, a qualsiasi titolo;
- obbligo di adottare misure idonee a contrastare qualsiasi forma di pubblicità lesiva dell'immagine e del corpo della donna».³⁹

Per quanto concerne il calcolo dei contributi, i principi e criteri direttivi riguardano:

- «previsione di un tetto massimo al contributo liquidabile a ciascuna impresa, legato all'incidenza percentuale del contributo sul totale dei ricavi e fino alla misura massima del 50% di tali ricavi;
- graduazione del contributo in funzione del numero di copie annue vendute, che deve essere comunque non inferiore al 30% delle copie distribuite per la vendita per le testate locali e al 20% per le testate nazionali, prevedendo, in particolare, più scaglioni cui corrispondono quote diversificate di rimborso dei costi di produzione e per copia venduta;
- valorizzazione delle voci di costo legate alla trasformazione digitale dell'offerta e del modello imprenditoriale, anche mediante la previsione di un aumento delle relative quote di rimborso, e previsione di criteri di calcolo specifici per le testate online che producono contenuti informativi originali, tenendo conto del numero dei giornalisti, dell'aggiornamento dei contenuti e del numero effettivo di utenti unici raggiunti;
- previsione di criteri premiali per l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori di età inferiore a 35 anni, per l'attivazione di percorsi di alternanza scuola-lavoro, e per azioni di formazione e aggiornamento del personale;
- previsione di riduzione del contributo pubblico per le imprese editrici che superano, nel trattamento economico del personale, dei collaboratori e degli amministratori, il limite massimo retributivo di € 240.000 annui»⁴⁰.

Relativamente all'erogazione dei contributi, i criteri direttivi attengono alla previsione di regole quanto più possibile omogenee e uniformi per le diverse tipologie di imprese destinatarie, e alla semplificazione del connesso procedimento amministrativo, al fine di raggiungere tempi di liquidazione minori. La legge prevedeva che entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, quindi entro metà febbraio 2017, un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze avrebbe reso operativa la riforma attuata dalla legge 198. Questo avvenne, con un po' di ritardo con il decreto legislativo del 15 maggio n. 70 del 2017.

Il D.lgs. 70/2017, emanato secondo i principi direttivi della legge 198/2016, disciplina, in un quadro di regole semplificato e per quanto possibile omogeneo, requisiti, criteri e modalità per l'ammissione ai contributi diretti alla stampa, al fine di una ripartizione più selettiva ed efficiente delle risorse pubbliche che tenga conto, tra l'altro, dell'effettiva diffusione informativa dei giornali.

Il provvedimento si articola in sette capi: capo I - "Finalità e destinatari dei contributi", capo II - "Requisiti e criteri per il calcolo del contributo a favore delle cooperative

³⁹ Articolo 3, legge n.198 del 2016.

⁴⁰ Articolo 4, legge n.198 del 2016.

giornalistiche, degli enti senza fini di lucro e delle imprese il cui capitale sia detenuto interamente o in misura maggioritaria da enti senza fini di lucro”, capo III – “Procedimento di liquidazione dei contributi diretti per le cooperative giornalistiche, gli enti senza fini di lucro e le imprese il cui capitale sia detenuto interamente o in misura maggioritaria da enti senza fini di lucro”, capo IV – “Contributo per il sostegno alle testate espressione di minoranze linguistiche”, capo V – “Contributo per il sostegno alla stampa italiana diffusa prevalentemente all’estero”, capo VI – “Contributo a sostegno dell’editoria speciale periodica per non vedenti e ipovedenti e a tutela dei consumatori e degli utenti”, capo VII – “Abrogazioni ed entrata in vigore”.

Possono accedere al finanziamento pubblico solo le imprese editrici che, in ambito commerciale, esercitano unicamente un’attività informativa autonoma e indipendente, di carattere generale. Si introduce l’obbligo di editare la testata in formato digitale in via esclusiva o in parallelo con l’edizione su carta. Per avere il contributo le imprese devono aver regolarmente adempiuto agli obblighi derivanti dall’applicazione di ciascuna tipologia di contratti di lavoro. Vengono individuati scaglioni sulla base del numero crescente di copie vendute, ma nello stesso tempo vengono riconosciuti rimborsi per i costi di produzione più alti per le imprese che vendono meno. Per incentivare le pubblicazioni online è prevista una percentuale più alta di rimborso dei costi connessi all’edizione digitale. È introdotto un limite massimo al contributo, che non può superare il 50% dei ricavi conseguiti nell’anno di riferimento del contributo. Si eliminano alcuni vincoli che di fatto impedivano l’ingresso alla contribuzione di nuovi soggetti. Si riduce a due anni, anziché cinque, il requisito di costituzione dell’impresa e di pubblicazione della testata richiesto per accedere ai contributi. Si escludono dal finanziamento alcune categorie come i giornali di partito e di sindacato e le imprese editrici facenti capo a società quotate in borsa e si pone un limite temporale alle imprese costituite sotto forma di S.p.A. o di S.r.l. con la maggioranza del capitale detenuta da fondazioni, cooperative, enti no profit. Si introducono criteri premiali nuovi per le imprese che promuovono percorsi di alternanza scuola-lavoro e avviano corsi di formazione. Si ribadisce, secondo quanto disposto dalla legge 198, che possono essere destinatarie dei contributi all’editoria le imprese editrici costituite nella forma di:

- a) cooperative giornalistiche che editano quotidiani e periodici;
- b) imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale è detenuto in misura maggioritaria da cooperative, fondazioni o enti senza fini di lucro, limitatamente ad un periodo transitorio di cinque anni dall’entrata in vigore della legge di delega;
- c) enti senza fini di lucro ovvero imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale è interamente detenuto da tali enti;
- d) imprese editrici che editano quotidiani e periodici espressione di minoranze linguistiche;
- e) imprese editrici, enti ed associazioni che editano periodici per non vedenti e ipovedenti;
- f) associazioni dei consumatori che editano periodici in materia di tutela del consumatore, iscritte nell’elenco istituito dal Codice del consumo;
- g) imprese editrici di quotidiani e di periodici italiani editi e diffusi all’estero o editi in Italia e diffusi prevalentemente all’estero.

Sono invece espressamente escluse le imprese editoriali quotate in Borsa, le imprese editrici di organi d’informazione dei partiti, dei movimenti politici e sindacali, nonché le pubblicazioni specialistiche.

L’articolazione è complessa ma possiamo dire che con la riforma si interviene anche e soprattutto per semplificare le procedure e per uniformare, quanto più possibile e

compatibilmente con la specialità di alcuni settori, requisiti, criteri di calcolo, tempi dell'istruttoria, riducendo le deroghe e le eccezioni presenti nella medesima e nelle normative precedenti.

5.2.3 I contributi “indiretti”

I contributi di questo tipo rappresentano un'evoluzione dei contributi di riflesso, agevolando gli editori attraverso riduzioni tariffarie, fiscali e creditizie il cui rimborso viene destinato all'ente erogatore dei servizi (ad es. Poste Italiane).

Vengono introdotti con la legge 416/81, all'articolo 28 che dispone la riduzione nella misura del 50% delle tariffe telefoniche, postali e di telecomunicazione, in favore delle imprese iscritte nel Registro Nazionale della stampa. L'ammissione a queste agevolazioni è subordinata all'effettiva pubblicazione nel corso dell'anno di almeno tre quarti dei numeri previsti dalla periodicità dichiarata.

Questo sistema di agevolazioni tariffarie risulta essere ampio e completo, al punto di essere valutato come una delle provvidenze più sostanziose poste in essere dalla legge di riforma.⁴¹

In ordine alle agevolazioni fiscali, l'esenzione dall'IVA, che era già prevista per i quotidiani, viene estesa anche ai periodici e ai libri (art. 22, legge 67/87). Sull'IVA torneremo, nell'appendice al capitolo 4, a proposito della parificazione del trattamento tra giornali cartacei e online.

Le agevolazioni telefoniche vengono abolite a partire dal 1° gennaio 2020, con la legge di bilancio 2019 (l. 145/18). L'articolo 1, comma 772, sopprime i primi tre commi dell'art. 28 della legge 416/81 che prevedevano, tra l'altro, la riduzione del 50% delle tariffe telefoniche fatturate dai gestori dei servizi telefonici⁴².

Questa riforma, sempre giustificata dall'intento di ridurre la spesa pubblica, trova una spiegazione anche nella crescita della concorrenza nel settore della telefonia. La legge 416/81 regolava un settore in cui operava soltanto un gestore (la SIP) in regime di monopolio. La nascita di altri gestori ha generato sistemi tariffari diversi, nei quali gli editori possono trovare sconti simili e, in alcuni casi, maggiori rispetto al passato.

Molto più tormentata e discussa è stata, invece, la regolamentazione delle agevolazioni postali per l'editoria, essendo ancora riferibili a un solo gestore (Poste Italiane SPA). Le agevolazioni, riformate dal d.l. n. 353/03, sono state sospese a partire dal 1° aprile 2010 per mancanza di fondi. Erano stanziati per il 2010 soltanto 50 milioni di euro, sufficienti a coprire un quarto del fabbisogno annuale. Per trovare una soluzione al problema dell'incremento abnorme delle tariffe (le agevolazioni coprivano il 58% delle tariffe per il settore profit e l'80% di quelle per il settore no-profit) fu stabilita una tariffa condivisa che si andava a collocare circa a metà strada tra la tariffa agevolata e quella intera. Questo stato di cose durò fino al 2016, quando le tariffe agevolate di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 353/03 furono riattivate con il d.l. n. 244/16.

La compensazione a Poste Italiane SPA, a carico del Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri (nei limiti delle risorse stanziare disponibili a legislazione vigente), è stata notificata alla Commissione Europea che si è pronunciata sulla compatibilità della misura con le disposizioni normative europee sugli aiuti di Stato.

5.2.4 Le misure di sostegno

Caratteristica delle cd. “misure di sostegno” è quella di non tradursi necessariamente in

⁴¹ S. Troilo, *Mezzo secolo di stampa assistita*, cit., pag. 247.

⁴² R. Zaccaria, A. Valastro, E. Albanesi, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., pag. 379.

interventi strutturali e destinati a durare nel tempo, ma di essere finalizzate a risolvere problemi contingenti, legati a problematiche sorte in un preciso periodo.

Esempio tipico e molto importante di intervento mirato alla soluzione di gravi criticità di settore è rappresentato dalla normativa emanata per l'emergenza Covid 19, a partire dal 2020. La legislazione di emergenza varata durante la crisi ha definito diverse misure a sostegno dell'Editoria, sia cartacea che digitale. Nell'aprile 2020, a poche settimane dall'inizio della pandemia, è emanato il primo di una serie di decreti: il Decreto-legge Cura Italia (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 – del 17 marzo 2020, n. 18) nel quale all'articolo 98 si stabiliscono misure straordinarie urgenti a sostegno della filiera della stampa:

Articolo 98. «All'articolo 57-bis del decreto-legge 24 aprile 2017 n. 50, convertito con modificazione dalla legge 21 giugno 2017 n. 96, dopo il comma 1-bis, è inserito il seguente: “1-ter. Limitatamente all'anno 2020, il credito d'imposta di cui al comma 1 è concesso, alle stesse condizioni e ai medesimi soggetti ivi contemplati, nella misura unica del 30 per cento del valore degli investimenti effettuati, nel limite massimo di spesa stabilito ai sensi del comma 3 e in ogni caso nei limiti dei regolamenti dell'Unione europea richiamati al comma 1. Ai fini della concessione del credito d'imposta si applicano, per i profili non derogati dalla presente disposizione, per quanto compatibili, le norme recate dal regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 maggio 2018, n. 90. Per l'anno 2020, la comunicazione telematica di cui all'articolo 5, comma 1, del predetto decreto è presentata nel periodo compreso tra il 1° ed il 30 settembre del medesimo anno, con le modalità stabilite nello stesso articolo 5. Le comunicazioni telematiche trasmesse nel periodo compreso tra il 1° ed il 31 marzo 2020 restano comunque valide.

2. All'articolo 1, comma 806, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al secondo periodo, le parole “2.000 euro” sono sostituite con le seguenti “2.000 per l'anno 2019 e 4.000 euro per l'anno 2020”;
- b) sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: “Per l'anno 2020, il credito d'imposta è esteso alle imprese di distribuzione della stampa che riforniscono giornali quotidiani e/o periodici a rivendite situate nei comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti e nei comuni con un solo punto vendita e può essere, altresì, parametrato agli importi spesi per i servizi di fornitura di energia elettrica, i servizi telefonici e di collegamento a Internet, nonché per i servizi di consegna a domicilio delle copie di giornali”.⁴³

Queste misure sono state adottate al fine di limitare la perdita e gli effetti negativi derivanti dal crollo degli investimenti pubblicitari delle imprese. A questo proposito, sono state introdotte importanti novità nella disciplina del bonus pubblicità già vigente, la nuova norma ha infatti stabilito che, per l'anno 2020, il credito di imposta è stato calcolato nella misura unica del 30% dell'intero valore degli investimenti pubblicitari effettuati, e non più sul solo margine incrementale rispetto all'investimento effettuato nell'anno precedente. Più precisamente, i cambiamenti hanno riguardato: la base di calcolo del credito d'imposta, la quale non si è identificata più con il valore incrementale dell'investimento pubblicitario programmato nel 2020 rispetto a quello effettuato nel 2019, bensì è rappresentata più semplicemente con il valore dell'intero investimento pubblicitario programmato ed effettuato nel 2020; e la percentuale dell'investimento, riconoscibile come credito d'imposta, che è stabilita nella misura unica del Decreto-legge Cura Italia del 17 marzo

⁴³ “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, per fronteggiare l'emergenza Coronavirus”.

2020, n. 18.

Ciò comporta che, limitatamente all'anno 2020, hanno potuto accedere all'agevolazione anche i soggetti che hanno programmato investimenti inferiori rispetto a quelli effettuati nel 2019, i soggetti che nell'anno 2019 non avessero effettuato investimenti pubblicitari ed infine i soggetti che hanno iniziato la loro attività nel corso dell'anno 2020. È stato quindi un primo forte segnale per incentivare le imprese a mantenere una certa quota di investimenti sui giornali e le tv locali. Con la nuova disposizione normativa sono invece rimaste invariate:

1. le tipologie di soggetti destinatari e le tipologie degli investimenti pubblicitari (cioè: le imprese, i lavoratori autonomi e gli enti non commerciali, che effettuano investimenti in campagne pubblicitarie sulla stampa quotidiana e periodica anche on line e sulle emittenti televisive e radiofoniche locali, analogiche o digitali);
2. le condizioni dell'agevolazione (l'utilizzo del credito di imposta esclusivamente in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, previa istanza diretta al Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri; il rispetto del limite massimo complessivo di spesa; il rispetto dei limiti stabiliti della normativa europea sugli aiuti de minimis; l'applicazione, per i profili non derogati dalla disposizione medesima, per quanto compatibili, delle norme recate dal regolamento di cui al D.P.C.M. 16 maggio 2018, n. 90)». ⁴⁴

Per quanto riguarda le edicole, attraverso il Dl "Cura Italia", si è cercato di rafforzare la misura decisa già con la legge di bilancio 2020, del 27 dicembre 2019, n. 160, la quale ha ristabilito alcuni tra i sostegni specifici per la categoria, come quello riguardante il credito di imposta per la compensazione delle tasse locali e per le spese di affitto. Si è trattato di uno strumento importante, soprattutto per sostenere la rete delle edicole nell'emergenza, al punto che l'importo è raddoppiato da 2.000 a 4.000 euro ed è stato esteso anche alle spese per la consegna a domicilio dei giornali, riconoscendolo, per la prima volta, anche alle imprese di distribuzione che portano i giornali nei comuni fino ai 5.000 abitanti.

A maggio 2020, con l'avvicinarsi della fine del primo lockdown è emanato il Decreto Rilancio, nel quale al Titolo VIII, Capo II, negli articoli dal 186 al 195 sono presenti le Misure per l'editoria:

Articolo 186, Credito d'imposta per gli investimenti pubblicitari.

L'articolo 186 rafforza il regime straordinario di accesso al credito di imposta per gli investimenti pubblicitari introdotto per il 2020 dal D.L. Cura Italia che, come descritto poc'anzi, in considerazione dell'attesa caduta dei volumi di investimento pubblicitario derivante dall'emergenza sanitaria, ha commisurato l'importo del medesimo credito al valore totale degli investimenti effettuati, anziché ai soli investimenti incrementali. Con il nuovo provvedimento, l'importo massimo dell'investimento ammesso al credito d'imposta è elevato dal 30 al 50, ed è direttamente fissato a 60 milioni di euro il tetto di spesa. Nell'ambito di tale fondo, si stabilisce che il beneficio è concesso nel limite di 40 milioni di euro per gli investimenti pubblicitari effettuati sui giornali quotidiani e periodici, anche online, e nel limite di 20 milioni di euro per gli investimenti pubblicitari effettuati sulle emittenti televisive e radiofoniche locali e nazionali, analogiche o digitali, non partecipate dallo Stato. Inoltre, il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione è

⁴⁴ Dipartimento Per L'informazione E L'editoria, Modifica al bonus pubblicità introdotta dal D.L. "Cura Italia", 2020. Disponibile su:

<https://informazioneeditoria.gov.it/it/notizie/modifica-al-bonus-pubblicita-introdotta-dal-dl-cura-italia-insussistenza-per-l-anno-2020-del-requisito-dell'incrementalita-dell'investimento-pubblicitario-rispetto-all'investimento-dell-anno-precedente/#:~:text=La%20norma%20ha%20infatti%20stabilito,investimento%20effettuato%20nell'anno%20precedente.>

incrementato per il 2020 nella misura di 32,5 milioni di euro.

Articolo 187, Regime di forfetizzazione delle rese dei giornali.

L'articolo 187 prevede, per l'anno 2020, che l'imposta sul valore aggiunto sia applicata anche in relazione al numero delle copie consegnate o spedite, diminuito a titolo di forfetizzazione della resa del 95% (invece dell'80% previsto in via ordinaria) per i giornali quotidiani e periodici, esclusi quelli pornografici e quelli ceduti unitamente a beni diversi dai supporti integrativi.

Articolo 188, Credito d'imposta per l'acquisto della carta dei giornali.

In via straordinaria, quale misura di sostegno fiscale alle imprese editrici di stampati, è previsto un credito d'imposta per le spese sostenute per l'acquisto della carta. In particolare, in base al comma 1, il credito di imposta è riconosciuto, per l'anno 2020, a favore delle imprese editrici di quotidiani e di periodici iscritte al registro degli operatori di comunicazione (ROC) ed è pari all'8% della spesa sostenuta nell'anno 2019 per l'acquisto della carta utilizzata per la stampa delle testate edite. Il credito d'imposta è riconosciuto entro il limite del tetto di spesa di € 24 milioni per l'anno 2020.

Articolo 189, Bonus una tantum edicole.

Per sostenere gli "oneri straordinari" sostenuti dagli edicolanti che hanno svolto la loro attività durante l'emergenza sanitaria, il Governo, con l'articolo 189, prevede un bonus una tantum fino a 500 euro, con tetto di spesa fissato a 7 milioni di euro. Qualora le risorse non fossero disponibili rispetto alle richieste effettuate, si procederà alla "ripartizione delle stesse tra i beneficiari in misura proporzionale al contributo".

Articolo 190, Credito d'imposta per le testate edite in formato digitale.

Nel Decreto è finalmente aggiunto il credito di imposta ad hoc per i servizi digitali, definito dall'articolo 190, pari al 30% della spesa effettiva sostenuta nel 2019 per l'acquisizione dei servizi di server, hosting e banda larga, entro il limite di 8 milioni di euro. Il provvedimento è stato voluto fortemente da Andrea Martella, ai tempi Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega all'Informazione e all'Editoria, che lo ha definito «una misura fortemente innovativa e che punta ad offrire alle testate giornalistiche una nuova forma di sostegno idonea ad accompagnare i processi di trasformazione digitale che di fatto questa crisi ha accelerato».

Articolo 191, Procedura semplificata per il pagamento dei contributi diretti.

Con l'articolo 191 è semplificata la procedura di pagamento della rata di anticipo dei contributi diretti riferiti all'annualità 2019 a favore di alcune categorie di imprese editoriali⁴⁵, prevedendo che la verifica della regolarità previdenziale e fiscale sia effettuata solo al momento del pagamento del saldo.

Articolo 192, Misure per il riequilibrio finanziario dell'INPGI.

La disposizione contenuta nell'articolo 192 proroga di 6 mesi – dal 30 giugno al 31 dicembre 2020 – il termine perentorio previsto dalla procedura per il riequilibrio finanziario dell'INPGI, di cui all'articolo 16-quinquies del D.L. n. 34/2019, entro il quale l'Istituto è tenuto a trasmettere ai Ministeri vigilanti un bilancio tecnico attuariale che tenga conto degli effetti derivanti dall'attuazione delle misure di contenimento della spesa imposte dalla medesima disposizione, nonché delle risultanze del Tavolo tecnico a tal fine

⁴⁵ Le categorie di imprese sono quelle indicate all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c) e d) del decreto legislativo 15 maggio 2017, n. 70.

insediato presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la partecipazione delle amministrazioni interessate.

Articolo 193, Contribuzione figurativa per giornalisti ammessi a CIGD.

È previsto l'accreditamento presso l'INPGI della contribuzione figurativa dei giornalisti dipendenti ammessi a cassa integrazione in deroga, iscritti alla relativa gestione sostitutiva.

Articolo 194, Proroga degli affidamenti dei servizi di informazione primaria.

La norma contenuta nell'articolo 194 è orientata a prorogare di sei mesi – dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021 – la durata dei contratti, già in essere alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, stipulati con le agenzie di stampa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri per l'acquisizione dei servizi giornalistici e informativi. Tale proroga è funzionale alla necessità di verificare la possibilità di superare, attraverso una nuova disciplina legislativa, l'obbligo di gara per la selezione delle agenzie di stampa nazionali che forniscono i servizi di informazione primaria. Il presupposto è che l'informazione venga considerato un bene costituzionalmente protetto e non fungibile, e come tale non assimilabile ad altri beni acquisibili sul mercato.

Durante la fase di ripresa delle attività in estate è varato il Decreto-legge agosto - 14 agosto 2020, n. 104 - contenente "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia". Con il provvedimento il Governo ha stanziato ulteriori 25 miliardi di euro, da utilizzare per proseguire e rafforzare l'azione di ripresa economica dalle conseguenze negative dell'epidemia e sostenere lavoratori, famiglie e imprese, con particolare riguardo alle aree svantaggiate del Paese. Di questi, 60 milioni di euro sono stati riservati per il sostegno al mondo dell'editoria, spettacoli, grandi eventi, fiere, congressi, musei non appartenenti al circuito del Mibact che hanno subito danni per l'annullamento o il ridimensionamento delle attività. In particolare, l'articolo 96 del decreto-legge agosto ha riguardato direttamente il settore editoriale e ha previsto ulteriori finanziamenti per il credito di imposta sulla pubblicità sui mezzi di informazione e semplificazioni ed agevolazioni per le testate che si sono avvalse dei contributi diretti derivati dal Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione.

Articolo 96

Rifinanziamenti e semplificazioni per il settore dell'editoria.

«1. All'articolo 57-bis, comma 1-ter, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017 n. 96, come modificato dall'articolo 186 del decreto- legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo periodo, le parole «60 milioni» sono sostituite dalle seguenti: «85 milioni»
- b) al secondo periodo, le parole «40 milioni» sono sostituite dalle seguenti: «50 milioni» e le parole «20 milioni» sono sostituite dalle seguenti: «35 milioni»;
- c) al quarto periodo, le parole «40 milioni» sono sostituite dalle seguenti: «50 milioni» e le parole «20 milioni» sono sostituite dalle seguenti: «35 milioni»;
- d) all'ottavo periodo, le parole «32,5 milioni» sono sostituite dalle seguenti: «57,5 milioni».

2. All'articolo 188, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, sono apportate le seguenti modificazioni:

al primo periodo, le parole: «8 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «10 per cento» e le parole: «24 milioni» sono sostituite dalle seguenti: «30 milioni»;

a) al sesto periodo, le parole: «24 milioni» sono sostituite dalle seguenti: «30 milioni».

3. Limitatamente all'anno di contribuzione 2020, le percentuali minime di copie vendute di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 15 maggio 2017, n. 70, sono determinate rispettivamente nel 25 per cento delle copie distribuite, per le testate locali, e nel 15 per cento delle copie distribuite, per le testate nazionali.

4. Limitatamente al contributo dovuto per l'annualità 2019, i costi regolarmente rendicontati nel prospetto dei costi sottoposto a certificazione e presentato entro il 30 settembre 2020 possono essere pagati dalle imprese beneficiarie entro sessanta giorni dall'incasso del saldo del contributo. L'avvenuto pagamento dei costi nel predetto termine è attestato dal revisore contabile in apposita certificazione, che dà evidenza anche degli strumenti di pagamento tracciabili utilizzati. La predetta certificazione è trasmessa al Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri nel termine di dieci giorni dall'effettuazione dell'ultimo pagamento. Nell'ipotesi di mancato pagamento dei costi esposti per l'ammissione al contributo o di mancata trasmissione nei termini della certificazione di avvenuto pagamento, l'impresa decade dal diritto al pagamento dell'acconto, fermo restando l'obbligo in capo alla medesima di rimborsare le somme indebitamente riscosse.

5. Limitatamente all'anno di contribuzione 2020, qualora dall'applicazione dei criteri di calcolo di cui all'articolo 8 del predetto decreto legislativo n. 70 del 2017, derivi un contributo di importo inferiore a quello erogato alla medesima impresa editoriale per l'annualità 2019, il suddetto importo è parificato a quello percepito per tale anno. In caso di insufficienza delle risorse stanziare, resta applicabile il criterio del riparto proporzionale di cui all'articolo 11, comma 1, secondo periodo, del predetto decreto legislativo n. 70 del 2017.

6. All'articolo 5, comma 3, del predetto decreto legislativo n. 70 del 2017, è aggiunto, in fine, il seguente periodo:

“I requisiti di cui al comma 1, lettere a) e d), non si applicano alle cooperative giornalistiche costituite per subentrare nella gestione di una testata quotidiana di proprietà di una società editrice in procedura fallimentare”.

7. Alla copertura degli oneri derivanti dai commi 1 e 2, pari a 31 milioni di euro per l'anno 2020, si provvede ai sensi dell'articolo 114».

A ottobre, è emanato il Decreto-legge Ristori contenente “Ulteriori misure urgenti per la tutela della salute e per il sostegno ai lavoratori e ai settori produttivi, nonché in materia di giustizia e sicurezza connesse all'epidemia da COVID-19”.

L'articolo 5, al comma 7 bis, modifica il regime dei contributi diretti previsti dal decreto legislativo 15 maggio 2017, n.70. Per imprese editrici costituite come cooperative giornalistiche, enti senza fini di lucro e imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale sia da essi interamente detenuto, imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale è detenuto in maggioranza da cooperative, fondazioni o enti morali senza fini di lucro, nonché imprese editrici di quotidiani e periodici espressione di minoranze linguistiche, si confermano, per le annualità di contribuzione 2020 e 2021, alcune agevolazioni già previste dall'art. 96 del D.L.104/2020 (L.126/2020), rispettivamente, per le annualità di contribuzione 2019 e 2020.

Nello specifico:

- si estende all'annualità di contributo 2020 la possibilità di pagare i costi sostenuti entro 60 giorni dall'incasso del saldo del contributo.
- si estende all'annualità di contributo 2021 la possibilità di accedere al contributo in presenza di una percentuale di copie vendute della testata pari al 25% (invece del 30%) delle copie distribuite per le testate locali e al 15% (invece del 20%) delle copie distribuite

per le testate nazionali.

- infine, per la medesima annualità contributiva 2021 si prevede che, qualora dall'applicazione dei criteri di calcolo del contributo derivi un contributo di importo inferiore a quello erogato alla stessa impresa editoriale per l'annualità 2019, l'importo è parificato a quello corrisposto per il medesimo anno, e che, in caso di insufficienza delle risorse stanziato, resta applicabile il criterio del riparto proporzionale tra gli aventi diritto.

La proroga del taglio ai contributi diretti, introdotta dal comma 810 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 185, non è direttamente decisa con questo provvedimento ma per effetto dell'articolo appena esposto, ne è di fatto eluso l'effetto.

5.2.5 Le ultime misure

La Legge di Bilancio 2021 del 30 dicembre 2020, n. 178 ha previsto un rifinanziamento di 50 milioni di euro l'anno per il regime speciale di sostegno agli investimenti pubblicitari nel settore editoriale, ovvero un credito d'imposta fino al 50% per le imprese che investono nei giornali. In aggiunta sono stati stanziati 12 milioni di euro per il credito d'imposta riservato alle testate online per i servizi digitali. La legge ha esteso il tax credit edicole al 2021 e al 2022, riconoscendo l'agevolazione agli esercenti di attività commerciali che operano esclusivamente nel settore della vendita al dettaglio di giornali, riviste e periodici e alle imprese di distribuzione della stampa che forniscono di giornali quotidiani o periodici rivendute situate nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e nei comuni con un solo punto vendita, nel limite di spesa annuale di € 15 mln.

Per sostenere il pluralismo dell'informazione, i tagli ai contributi diretti all'editoria - decisi precedentemente dal comma 810 dell'articolo 1, della legge di stabilità del 2019 - sono definitivamente prorogati con un emendamento in Commissione alla Camera, dalla legge n. 21 del 26 febbraio 2021, c.d. "Milleproroghe", al 2024. Il DL Sostegni-bis del 25 maggio 2021, n.73, modificando quanto previsto dalla L. di bilancio 2021, ha esteso la concessione del credito di imposta nella misura unica del 50% del valore degli investimenti pubblicitari anche a quelli effettuati sulle emittenti televisive e radiofoniche locali e nazionali, analogiche o digitali, non partecipate dallo Stato.

Il credito di imposta è stato concesso nel limite massimo di € 90 mln per ciascuno degli anni 2021 e 2022, di cui € 65 mln per gli investimenti pubblicitari effettuati su quotidiani e periodici, anche online, ed € 25 mln per quelli effettuati sulle emittenti televisive e radiofoniche locali e nazionali, analogiche o digitali, non partecipate dallo Stato. Inoltre, il D.L. 183/2020 (L. 21/2021: art. 7, co. 4-ter) e il D.L. 73/2021 (L. 106/2021: art. 67, co. 11-bis) hanno differito di ulteriori 36 mesi (rispetto al differimento di 24 mesi già previsto a seguito della L. 160/2019 - art. 1, co. 394 - e del D.L. 162/2019 - L. 8/2020: art. 1, co. 10-quaterdecies), la progressiva riduzione, fino all'abolizione, dei contributi diretti a favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici, nonché l'abolizione dei contributi diretti alle imprese radiofoniche private che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale, previste dalla L. di bilancio 2019 (L. 145/2018: art. 1, co. 810, lett. b) e c)).

Il decreto-legge n. 228 del 2021 (legge n. 15 del 2022), cosiddetto "proroga termini", ha disposto, all'articolo 14, le seguenti misure:

Art. 14, comma 2-bis «si prevede che anche le cooperative giornalistiche, le imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale è detenuto in misura maggioritaria da cooperative, fondazioni o enti senza fine di lucro, gli enti senza fine di lucro e le imprese editrici con capitale interamente detenuto da tali enti si possano avvalere del differimento di settantadue mesi dei termini previsti dalla legge di bilancio per il 2019 per la cessazione

dei contributi per l'editoria»; Comma 2-ter «si prevede l'applicazione anche all'anno di contribuzione 2022 di uno specifico criterio per l'accesso ai contributi per l'editoria (numero minimo di copie vendute pari al 25% di quelle distribuite per le testate locali e al 15% per quelle nazionali) e di una specifica modalità di calcolo per la loro determinazione (possibilità di parificare il contributo a quello del 2019 se dall'applicazione dei criteri previsti dalla normativa sui contributi all'editoria risulta di livello inferiore). Si prevede, inoltre, l'applicazione anche per l'anno 2021 della possibilità di pagare i costi regolarmente rendicontati entro sessanta giorni dall'incasso del contributo. In caso di insufficienza delle risorse si prevede l'applicazione di un criterio di riparto proporzionale»; Comma 4-ter «si eleva a settantadue mesi (da sessanta) il differimento dell'entrata in vigore dei termini di riduzione dei contributi per l'editoria previsti dalla legge di bilancio per il 2019».

Da ultimo, la L. di bilancio 2022 (L. 234/2021, art. 1, co. 375-377) ha previsto l'istituzione di un nuovo fondo denominato “Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria”, con una dotazione di € 90 mln per il 2022 e di € 140 mln per il 2023. Il Fondo, istituito presso il MEF, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è destinato a incentivare gli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale e all'ingresso di giovani professionisti qualificati nel campo dei nuovi media, oltre che a sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali. La medesima L. di bilancio 2022 (art. 1, co. 378-379) ha peraltro prorogato per gli anni 2022 e 2023 il credito d'imposta in favore delle imprese editrici di quotidiani e di periodici, per le spese sostenute per l'acquisto della carta utilizzata per la stampa di quotidiani e periodici.

Date le premesse fatte prima, relative alla differenziazione tra misure contingenti e strutturali, possiamo ora notare come il credito di imposta, originariamente previsto come misura di sostegno fiscale straordinaria al settore editoriale a seguito dell'emergenza sanitaria, incrementandone l'entità ed il limite di spesa, sia diventato un contributo strutturale, indiretto, alle imprese editrici.

5.2.6 Contributi pubblici e diritto soggettivo

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

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

Che cosa è accaduto?

Con regolamento di delegificazione (il d.P.R. 223/2010), il Governo ha proceduto alla “semplificazione e [al] riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria”,

superando anche la loro configurazione – nel caso dell’integrazione del prezzo della carta – come diritti soggettivi. Pertanto, in caso di insufficienza delle risorse, i contributi dovevano essere ripartiti in maniera proporzionalmente ridotta tra tutti coloro che ne avevano titolo. È stato anche disposto che i dati circa la tiratura, la distribuzione complessiva nelle sue diverse modalità, nonché la vendita di quotidiani e periodici dovessero essere analiticamente certificati da una società di revisione iscritta nell’apposito albo tenuto dalla Consob. Molte previsioni del d.P.R. 223, però, sono state rapidamente superate, in particolare riguardo ai contributi diretti (nonché alle agevolazioni postali, sospese per mancanza di fondi a partire dal 1° aprile 2010). Infatti, inizialmente l’art. 29, c. 3, d.l. 201/2011 (c.d. “Salva Italia”, convertito, con modificazioni, nella l. 214/2011), allo scopo di contribuire all’obiettivo del pareggio di bilancio entro la fine del 2013, aveva disposto la cessazione, alla data del 31 dicembre 2014 (con riferimento alla gestione 2013), del sistema di sostegno diretto di cui alla l. 250/1990.

Nel contempo aveva previsto che il Governo provvedesse, entro il 1° gennaio 2012, a rivedere il d.P.R. 223, «al fine di conseguire il risanamento della contribuzione pubblica, una più rigorosa selezione dell’accesso alle risorse, nonché [ulteriori] risparmi nella spesa pubblica (che, compatibilmente con le esigenze di pareggio di bilancio, sarebbero stati indirizzati a favore della ristrutturazione delle aziende già beneficiarie della contribuzione diretta, dell’innovazione tecnologica del settore, del contenimento dell’aumento del costo delle materie prime, dell’informatizzazione della rete distributiva)».

Decorso inutilmente il termine di cui sopra, il d.l. 63/2012 (recante “Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale”), convertito, con modificazioni, nella l. 103/2012, ha superato le previsioni del decreto-legge “Salva Italia”, adottando comunque alcune misure per razionalizzare l’utilizzo delle risorse nell’ambito del transitorio sistema vigente, “in conformità con le finalità” del succitato art. 29, comma 3. Più in particolare, per accedere ai contributi diretti, a decorrere da quelli relativi al 2013, occorre una percentuale minima di vendita delle pubblicazioni e un numero minimo di dipendenti delle imprese editoriali.

Sono stati rivisti anche i criteri di calcolo e di liquidazione dei contributi (stabilendosi altresì che il loro importo non potesse comunque superare quello riferito all’anno 2010) ed è stata introdotta una nuova disciplina per le sovvenzioni a favore dei periodici stampati o diffusi all’estero e dell’editoria elettronica.

Nel frattempo, gli stanziamenti complessivi a disposizione per i contributi diretti all’editoria sono diminuiti di anno in anno e, benché la larga maggioranza dei quotidiani (che rappresentano il 90% delle copie diffuse in Italia) non abbia avuto accesso ad essi, anche quelli assegnati alle restanti testate hanno dovuto essere decurtati. Di qui il ricorso giudiziario esperito dalla società Ediservice, editrice de “Il Quotidiano di Sicilia”, nell’ambito del quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale conclusasi con la sentenza n. 206/2019, già menzionata. La Corte Costituzionale parte da premesse che confermano orientamenti consolidati: Il “diritto all’informazione”, garantito (sia pure senza essere oggetto di una specifica disciplina) dall’art. 21 Cost., «deve essere caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – che comporta, fra l’altro, il vincolo al Legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l’accesso del massimo numero possibile di voci diverse – in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti»⁴⁶.

Tuttavia, la rilevanza costituzionale della libertà di informazione non comporta «che

⁴⁶ Sent. 112/1993, richiamata dalle sentt. 155/2002 e 206/2019.

esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria»⁴⁷. Il Legislatore può naturalmente attribuire, nella sua discrezionalità, un diritto di tal genere alle imprese editoriali, ma non è obbligato a farlo dalla Costituzione, perché «i presidi offerti dall'ordinamento a tutela del pluralismo informativo e del mercato risultano idonei ad assicurare tale valore, cosicché la garanzia del pur fondamentale diritto in questione non impone l'intervento finanziario dello Stato»⁴⁸. In tale contesto, rientra nella discrezionalità del Legislatore non solo decidere se concedere forme di sostegno, ma anche se affidare al Governo la determinazione della misura dei contributi all'editoria. In questa ipotesi, tuttavia, devono esserci «criteri certi e obiettivi», la cui mancanza «non è ragionevole»⁴⁹.

Senonché, per lungo tempo gli interventi pubblici si sono limitati a disporre contributi «a pioggia», prevalentemente legati al consumo di carta, che si sono risolti in un aiuto economico essenzialmente per i produttori di tale materia prima, senza giovare in modo sostanziale alla solidità economica delle imprese editoriali. E, dopo un periodo di regole certe – anche se non necessariamente efficaci – fissate dalle ll. 416/1981 e 250/1990, nel pieno della crisi economica intervenuta a partire dal 2008 molte imprese editrici si sono ritrovate ad essere, «da un lato, ... destinatarie di norme che le vedono come titolari di diritti rispetto all'allocazione delle risorse in questione; dall'altro, ... esposte al rischio di un parziale o addirittura totale taglio delle risorse stesse». Un sistema «affetto da una incoerenza interna, dovuta a scelte normative che prima creano aspettative e poi autorizzano a negarle»⁵⁰.

«È allora evidente che in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi». Tuttavia, la Corte costituzionale ha dovuto prendere atto della impossibilità di sostituire o integrare la disciplina in questione, riservata alla discrezionalità del Legislatore.

Dunque, oltre a ridurre i fondi stanziati per il sostegno all'editoria, il Legislatore degli anni duemila ha affidato al Governo la determinazione dell'entità dei contributi, e non più soltanto la verifica dei requisiti per accedervi e la distribuzione degli stessi. Infatti, come ha evidenziato anche la Corte costituzionale, «nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, in corrispondenza con il bilancio dello Stato (capitoli MEF), è prevista una missione «Comunicazioni», comprensiva di una pluralità di interventi, fra i quali quelli a favore dell'editoria. Il riparto delle disponibilità finanziarie fra tali interventi è rimesso alla stessa Presidenza, cosicché l'assegnazione dei fondi al settore in questione rimane subordinata a scelte discrezionali circa la distribuzione delle risorse».

Se «ciò, evidentemente, rientra nella logica dell'attuale sistema di bilancio e non è incoerente con l'assetto generale della finanza pubblica delineato dalla normativa dettata nel tempo», si pongono fondati dubbi riguardo alla «violazione del principio di ragionevolezza in combinazione con gli artt. 21 e 97 Cost., in quanto la determinazione dell'ammontare del contributo affidata alla discrezionalità del Governo, senza l'indicazione di criteri oggettivi, contrasterebbe con il principio di imparzialità e trasparenza della pubblica amministrazione, non garantendo l'attribuzione di contributi significativi e adeguati e rendendo così difficoltosa l'indipendenza e la pluralità dell'informazione» (§10 cons. dir.).

Infatti, mentre l'art. 3, c. 3, della l. 250/1990, come già ricordato, riconosce «alle

⁴⁷ Sent. 206/2019, cit., § 7 cons. dir.

⁴⁸ Ivi § 7.1 cons. dir.

⁴⁹ Come testualmente affermato nel comunicato stampa della Consulta del 25 luglio 2019, che ha accompagnato il deposito in cancelleria della sentenza n. 206.

⁵⁰ § 12 cons. dir.

imprese editrici di periodici che risultino esercitate da cooperative, fondazioni o enti morali, ovvero da società la maggioranza del capitale sociale delle quali sia detenuta da cooperative, fondazioni o enti morali che non abbiano scopo di lucro» un contributo annuo stabilito in un ammontare per ogni copia stampata, fino ad un determinato numero di copie, indipendentemente dal numero delle testate; l'art. 44, d.l. 112/2008 – ribadito dall'art. 2, c.1, d.l. 63/2012 – ha sancito che la loro corresponsione debba sempre tenere «conto delle somme complessivamente stanziata nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria, che costituiscono limite massimo di spesa», disponendo altresì che le erogazioni siano da destinarsi prioritariamente ai contributi diretti e, per le residue disponibilità, alle altre tipologie di agevolazioni.

Così, come già evidenziato, «le imprese editrici, da un lato, sono destinatarie di norme che le vedono come titolari di diritti rispetto all'allocazione delle risorse in questione; dall'altro, sono esposte al rischio di un parziale o addirittura totale taglio delle risorse stesse. Ecco perché “il sistema è dunque affetto da una incoerenza interna, dovuta a scelte normative che prima creano aspettative e poi autorizzano a negarle»⁵¹.

Tale conclusione non ha condotto, tuttavia, ad una dichiarazione di illegittimità delle norme che autorizzano a negare i contributi pubblici, né ad una loro interpretazione costituzionalmente corretta. Infatti, di fronte alle questioni relative all'art. 44, c.1, d.l. 112/2008 (convertito, con modificazioni, nella l. 133/2008), all'art. 2, c. 62, l. 191/2009 (legge finanziaria 2010) ed all'art. 2, c.1, d.l. 63/2012 (convertito, con modificazioni, nella l. 103/2012), sollevate dal Tribunale ordinario di Catania in relazione agli artt. 3 (sotto il profilo del principio di ragionevolezza), 21 e 97 Cost., la Consulta ha concluso che «devono essere dichiarate inammissibili», in quanto «l'armonizzazione del sistema non impone una soluzione costituzionalmente obbligata, e quindi non può essere oggetto di intervento di questa Corte, restando affidata alla scelta del Legislatore»⁵².

Secondo Silvio Troilo⁵³, i contributi diretti sono stati così oggetto di una «configurazione in ogni caso come interessi legittimi alla corresponsione delle provvidenze (ora erogate nei limiti degli stanziamenti previsti)».

Di parere diametralmente opposto, invece, Roberto Carleo:⁵⁴

«... Così non è. Il diritto al contributo diretto resta senz'altro un diritto soggettivo (sebbene non “costituzionale”) e la sua ridotta soddisfazione nei limiti degli stanziamenti previsti non ne degrada la qualificazione come situazione giuridica soggettiva. Ed invero il diritto soggettivo al contributo diretto resta originato dalla legge che ne fissa i presupposti, e non dipende da una valutazione autoritativa e discrezionale della pubblica amministrazione, che non potrebbe autonomamente negare o rideterminare il diritto individuale di un editore, diversamente che da un altro, bensì (ove ricorrano i presupposti di legge) deve senz'altro procedere alla paritaria ed eguale soddisfazione di tutti i contributi dovuti, sebbene erogabili soltanto nei limiti dello stanziamento disponibile, salvi eventuali conguagli che potrebbero pur sempre sopravvenire, con ciò accrescendo (in tutto o in parte, nel tanto o nel poco che sia) la misura percentuale di soddisfazione del diritto soggettivo stesso, che resta inalterato, sebbene solo in parte soddisfatto». Se sia possibile configurare un diritto soggettivo “che resta inalterato, sebbene solo in parte soddisfatto” (e potrebbe non esserlo mai, non avendo lo Stato alcun obbligo in tal senso), non sappiamo con

⁵¹ § 12 cons. dir.

⁵² §§ 12.1 e 12.2 cons. dir.

⁵³ S. Troilo, La parabola delle sovvenzioni all'editoria, tra regole costituzionali e discrezionalità del legislatore. Riflessioni a margine della sentenza n. 206/2019 della Corte costituzionale, in *Media Laws*, Rivista di diritto dei media, 3, 2019, pag. 37 ss., specie p. 56.

⁵⁴ R. Carleo, Il diritto soggettivo degli editori ai contributi pubblici come garanzia della libertà, del pluralismo e dell'imparzialità dell'informazione, in *Diritto ed Economia dei Mezzi di Comunicazione* Anno XVII, numero 3 • 2021, pag. 63, nota 18.

precisione.

Ai fini del presente studio occorre rilevare che, in ogni caso, i dubbi della Corte Costituzionale sulla effettiva tutela dell'indipendenza e della pluralità dell'informazione sono più che fondati. Un sistema di sostegno pubblico lasciato alla discrezionalità dello Stato nel "quantum" rischia di essere seriamente incompatibile con la libertà di stampa.

5.2.7 Approfondimento



Interventi per l'editoria

8 marzo 2022

Tra i più recenti interventi riguardanti l'editoria vi sono quelli adottati per fronteggiare l'emergenza sanitaria Coronavirus (COVID-19). Si veda anche l'apposito tema.

Inoltre, nella legislatura in corso è stata prevista una progressiva riduzione, fino all'abolizione, dei contributi diretti a favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici, nonché l'abolizione dei contributi diretti alle imprese radiofoniche private che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale, i cui termini, però, sono stati poi più volte differiti.

E' stata, altresì, prevista, a valere sul Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione - al quale affluiscono, ormai in forma stabile, risorse provenienti dalle entrate versate a titolo di canone RAI - la concessione di contributi a favore delle scuole e di alcune categorie di studenti, per l'acquisto di abbonamenti a quotidiani, periodici e riviste scientifiche e di settore, nonché di incentivi a sostegno delle imprese editrici di nuova costituzione, al fine di favorire la realizzazione di progetti innovativi.

Il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione

Il **Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione**, destinato al **sostegno dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale**, è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze dalla **L. 198/2016** (art. 1).

Al Fondo affluiscono:

- le **risorse statali** destinate al **sostegno dell'editoria** quotidiana e periodica;
- le **risorse statali** destinate all' **emittenza radiofonica e televisiva in ambito locale**;
- le somme derivanti dal gettito annuo di un **contributo di solidarietà**, pari allo **0,1%** del reddito complessivo dei: **cessionari della raccolta pubblicitaria** sulla stampa quotidiana e periodica, sui mezzi di comunicazione radiotelevisivi e digitali; **società** operanti nel settore dell'informazione e della comunicazione che svolgono **raccolta pubblicitaria diretta**; **altri soggetti** che esercitano l' **attività di intermediazione nel mercato della pubblicità** attraverso la ricerca e l'acquisto, per conto terzi, di spazi sui mezzi di informazione e di comunicazione, con riferimento a tutti i tipi di piattaforme trasmissive, compresa la rete *internet*;
- risorse provenienti dalle entrate derivanti dal canone di abbonamento alla radiotelevisione. Al riguardo, da ultimo, la L. di bilancio 2021 (**L. 178/2020**: art. 1, co. 616) ha

disposto, che, **dal 1° gennaio 2021**, sono destinati al Fondo **€ 110 milioni annui**. Da ultimo, la **L. di bilancio 2022** (L. 234/2021, art. 1, co. 974) ne ha disposto l' **incremento di 5 milioni per il 2022 e 2023**.

In precedenza, la L. 208/2015 (art. 1, co. 160) – come modificata, in particolare, dalla L. di bilancio 2019 (L. 145/2018: art. 1, co. 90) – aveva disposto che, **dal 2017**, la metà delle eventuali maggiori entrate versate a titolo di canone RAI (c.d. extra gettito) era riversata all'Erario per essere destinata, tra l'altro, fino ad un importo massimo di **€125 milioni** ogni anno, al Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione.

Il Fondo è **ripartito annualmente tra la Presidenza del Consiglio** dei ministri e il **Ministero dello sviluppo economico**, per gli interventi di rispettiva competenza, sulla base dei **criteri** stabiliti con **DPCM**. Per il **2017** è intervenuto il DPCM 12 ottobre 2017.

Per il **2018** è intervenuto il DPCM 17 aprile 2018. Per il **2019** è intervenuto il DPCM 6 maggio 2019.

Per il **2020** è intervenuto il DPCM 16 settembre 2020. Per il **2021** è intervenuto il DPCM 21 settembre 2021.

Il DPCM che ripartisce annualmente le risorse tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dello sviluppo economico può anche prevedere che una determinata percentuale del Fondo è destinata al finanziamento di progetti comuni che incentivino **l'innovazione dell'offerta informativa** nel campo dell'informazione digitale attuando obiettivi di convergenza multimediale. I **requisiti soggettivi**, i **criteri** e le **modalità per la concessione di tali finanziamenti** devono essere stabiliti con **ulteriore DPCM**, sottoposto al **parere delle Commissioni parlamentari**.

I DPCM finora intervenuti non hanno esercitato tale possibilità.

La destinazione delle risorse del Fondo assegnate alla Presidenza del Consiglio dei ministri è stabilita annualmente con altro DPCM.

Per il **2017** è intervenuto il DPCM 27 novembre 2017, che ha ripartito, complessivamente, €114.429.960. Per il **2018** è intervenuto il DPCM 18 ottobre 2018, che, considerato l'afflusso di € 50 mln provenienti dal canone di abbonamento RAI per il 2016, ha ripartito, complessivamente, €112.589.609.

Per il **2019** è intervenuto il DPCM 29 ottobre 2019 che, considerato l'afflusso di € 43,3 mln provenienti dal canone di abbonamento RAI per il 2017, ha ripartito, complessivamente, €143.316.7127,50.

Per il **2020** è intervenuto il DPCM 17 novembre 2020 che, considerato l'afflusso di € 41,6 mln provenienti dal canone di abbonamento RAI per il 2018, ha ripartito, complessivamente, €148.312.874.

Per il **2021** è intervenuto il DPCM 25 novembre 2021 che ha ripartito, complessivamente, € 187.053.975.

Con riguardo alle **destinazioni** delle risorse del Fondo – oltre a quelle più direttamente legate all'emergenza derivante dal COVID-19 -, si ricorda, in particolare, che:

- il **D.L. 50/2017** (L. 96/2017: art. 57-*bis*) ha previsto l'emanazione – con decreto del Capo del Dipartimento per l'informazione e l'editoria – di un **bando annuale** per l'assegnazione di **finanziamenti alle imprese editrici di nuova costituzione**, il cui scopo è quello di favorire la realizzazione di **progetti innovativi**, anche per rimuovere stili di comunicazione sessisti e lesivi dell'identità femminile, e idonei a promuovere la più ampia fruibilità di contenuti informativi multimediali e la maggiore diffusione dell'uso delle tecnologie digitali.

I relativi finanziamenti sono concessi, mediante utilizzo delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, nel **limite massimo di spesa** stabilito annualmente con il **DPCM** che ripartisce le risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione tra gli **interventi di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri**.

Per il 2018, il DPCM 18 ottobre 2018 ha destinato a tale obiettivo € 2 mln. Per il 2019, il DPCM 29 ottobre 2019 ha destinato a tale obiettivo € 0,5 mln.

Per il 2020, il DPCM 17 novembre 2020 ha destinato a tale obiettivo € 0,3 mln;

- la L. di bilancio 2019 (L. 145/2018: art. 1, co. 810, lett. d)) ha disposto che, con uno o più DPCM, sono individuate le modalità per il sostegno e la valorizzazione, a valere sul Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, di progetti, presentati da soggetti sia pubblici che privati, finalizzati a diffondere la **cultura della libera informazione plurale**, della comunicazione partecipata, dell'innovazione digitale e sociale, dell'uso dei media, nonché a **sostenere il settore della distribuzione editoriale**, anche con l'avvio di processi di innovazione digitale;
- il D.L. 34/2019 (L. 58/2019: art. 30-*quater*) e il D.L. 183/2020 (L. 21/2021: art. 7, co. 4-*bis*) hanno previsto che alla copertura dell'onere per la concessione alle **imprese radiofoniche private** che abbiano svolto **attività di informazione di interesse generale** di un ulteriore contributo pari, rispettivamente, a **€ 3 mln** per il **2019** e a **€ 2 mln** per il **2021**, finalizzato a favorire la conversione in digitale e la conservazione degli archivi multimediali, si provvede a valere sul Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione;
- la L. di bilancio 2020 (L. 160/2019: art. 1, co. 389-392) ha incrementato il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione di **€ 20 mln annui dal 2020** ai fini la concessione di contributi a favore delle scuole statali e paritarie e di alcune categorie di studenti, per l'acquisto di abbonamenti a quotidiani, periodici e riviste scientifiche e di settore. L'importo complessivo dei contributi, nel limite di €20 mln annui dal 2020, è fissato annualmente dal DPCM che stabilisce la destinazione delle risorse del Fondo ai diversi interventi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le disposizioni applicative di quanto previsto dalla L. di bilancio 2020 sono state emanate con DPCM 4 maggio 2020.

Per il **2020**, con il DPCM del 17 novembre 2020, lo stanziamento di € 20 mln è stato ripartito assegnando:

- € 10 mln ai contributi destinati alle istituzioni scolastiche di ogni grado di istruzione, statali e paritarie, per l'acquisto di abbonamenti a periodici e riviste scientifiche e di settore (art. 1, co. 389, L. 160/2019).

Qui il bando per l'assegnazione delle risorse. Qui la proroga del termine per la presentazione delle domande. Qui l'elenco dei beneficiari;

- € 4 mln ai contributi destinati alle istituzioni scolastiche secondarie di primo grado, statali e paritarie, che adottano programmi per la promozione della lettura critica e l'educazione ai contenuti informativi, per l'acquisto di abbonamenti a quotidiani, periodici e riviste scientifiche e di settore nell'ambito di programmi per la promozione della lettura (art. 1, co. 390, L. 160/2019).

Qui il bando per l'assegnazione delle risorse. Qui la proroga del termine per la presentazione delle domande. Qui l'elenco dei beneficiari;

- € 6 mln per il finanziamento del bonus destinato agli studenti delle scuole secondarie di secondo grado, statali e paritarie, che partecipano a programmi per la promozione della lettura critica e per l'educazione ai contenuti informativi, per l'acquisto di abbonamenti a quotidiani e periodici (art. 1, co. 391, L. 160/2019).

Per il 2021, è stata confermata la medesima ripartizione delle risorse prevista per il 2020. [Qui](#) il bando ex art. 1, co. 389, L. 160/2019. [Qui](#) il bando ex art. 1, co. 390, L. 160/2019.

- il **D.L. 73/2021** (L. 106/2021: art. 67, co. 13) ha autorizzato (direttamente) la spesa di **€ 45 mln** annui per la concessione del **credito di imposta** relativo agli **investimenti pubblicitari su quotidiani, periodici ed emittenti radiofoniche e televisive**, a decorrere **dal 2023**, confermando che al relativo onere si provvede a carico del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e imputando (direttamente) la riduzione per € 30 mln sulla quota spettante alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e per € 15 mln sulla quota spettante al Ministero dello sviluppo economico.

Al riguardo, si ricorda che il **D.L. 50/2017** (L. 96/2017: art. 57- *bis*, ripetutamente modificato) ha previsto, a decorrere **dal 2018**, l'attribuzione di un **credito di imposta** in favore di **imprese, lavoratori autonomi** e enti non commerciali che effettuano **investimenti in campagne pubblicitarie** sulla stampa quotidiana e periodica anche *on line*, nonché sulle emittenti televisive e radiofoniche locali, **il cui valore superi almeno dell'1% quelli**, di analoga natura, **effettuati nell'anno precedente**.

La disposizione istitutiva, tuttavia, aveva stanziato solo le risorse occorrenti per il primo anno, pari ad un massimo di **€ 62,5 mln** a valere sul Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione.

La misura del credito di imposta era stata definita pari al **75% del valore incrementale degli investimenti** effettuati, **innalzato al 90%** nel caso di **piccole e medie imprese, microimprese e start-up innovative**. In via di **prima applicazione**, era stata stabilita in **€ 20 mln** la quota dello stanziamento relativo al 2018 destinata al riconoscimento del credito di imposta relativo ai **solli investimenti pubblicitari incrementali effettuati sulla stampa quotidiana e periodica**, anche online, effettuati **dal 24 giugno 2017 al 31 dicembre 2017**, purché il loro valore avesse superato almeno dell'1% quelli di analoga natura effettuati nel corrispondente periodo del 2016.

Le modalità e i **criteri di attuazione** sono stati definiti con **DPCM 90 del 16 maggio 2018** (pubblicato nella GU n. 170 del 24 luglio 2018). In particolare, per accedere all'agevolazione, i soggetti interessati devono presentare, nel periodo compreso tra il 1 marzo e il 31 marzo di ciascun anno, un'apposita comunicazione telematica le cui modalità sono definite con provvedimento amministrativo del Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Il 30 novembre 2018 sul sito del Dipartimento per l'editoria era poi stata data **notizia** di una serie di **rilievi formulati dalla Commissione europea** su diversi aspetti della misura. Una prima obiezione aveva riguardato l'ipotesi che si configurasse un **aiuto di Stato indiretto**, con profili di selettività rispetto ai media non presi in considerazione dalla norma. Una seconda obiezione aveva riguardato gli investimenti per l'anno 2017, per i quali la misura avrebbe avuto **carattere sostanzialmente retroattivo**, perdendo quindi la sua funzione incentivante. Infine, era stato obiettato che i costi della pubblicità – generalmente classificati come **costi di funzionamento** (e non di investimento) – non avrebbero potuto essere considerati, in quanto tali, quale base di calcolo per una misura di aiuto coerente con i principi della normativa europea in materia.

In seguito, la L. di bilancio 2019 (**L. 145/2018**: art. 1, co.762) ha precisato che le misure introdotte sono concesse **entro i limiti consentiti** dalle specifiche disposizioni dell'UE in materia di **aiuti c.d. de minimis**.

Successivamente, il **D.L. 59/2019** (L. 81/2019: art. 3- *bis*, co. 1) ha disposto che la disciplina citata si riferiva (solo) al 2018 e che, a decorrere **dal 2019**, il credito d'imposta doveva essere concesso, **alle stesse condizioni** e ai medesimi soggetti, nella **misura unica del 75% del valore incrementale degli investimenti effettuati**. Ha altresì previsto che continuavano ad applicarsi le disposizioni del **DPCM 90/2018** ma, per il 2019, le comunicazioni per l'accesso al credito di imposta dovevano essere presentate dal 1° al 31

ottobre. Infine, ha previsto che alla copertura del relativo onere si provvede, a regime, mediante utilizzo delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, nel limite complessivo (originariamente: v., *ante*, modifica dal 2023 prevista dal [D.L. 73/2021](#)) determinato annualmente con il DPCM che ripartisce le risorse fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dello sviluppo economico, da **emanare entro il 31 marzo di ogni anno**.

Ancora dopo, tuttavia, in considerazione dell'attesa caduta dei volumi di investimento derivante dall'emergenza sanitaria relativa al COVID-19, il [D.L. 18/2020](#) (L. 27/2020: art. 98, co. 1) ha previsto, per il **2020**, un **regime straordinario** di accesso al credito di imposta per gli investimenti pubblicitari.

In particolare, ha disposto che il credito di imposta era concesso, per il **2020**, alle stesse condizioni e ai medesimi soggetti già contemplati, nella misura unica del 30% del valore degli **investimenti effettuati** (e non già entro il limite del 75% dei soli investimenti incrementali).

In considerazione della novità, ha, altresì, disposto che la **comunicazione per l'accesso al beneficio** doveva essere presentata **tra il 1° ed il 30 settembre 2020**. Le comunicazioni trasmesse nel periodo compreso tra il 1° ed il 31 marzo 2020 restavano comunque valide.

Nel prosieguo, il [D.L. 34/2020](#) (L. 77/2020: art. 186) e il [D.L. 104/2020](#) (L. 126/2020: art. 96, co. 1) hanno progressivamente **rafforzato** il regime straordinario introdotto per il 2020.

In particolare, l' **importo massimo** dell' **investimento** ammesso al credito d'imposta è stato **elevato**, per il medesimo 2020, (dal 30) al **50%** ed è stato direttamente fissato in **€85mln il tetto di spesa**: nell'ambito del tetto, è stato previsto che il beneficio doveva essere concesso nel limite di € 50 mln per gli investimenti pubblicitari effettuati su quotidiani e periodici, anche *online*, e nel limite di € 35 mln per quelli effettuati sulle emittenti televisive e radiofoniche locali, nonché **nazionali**, analogiche o digitali, **non partecipate dallo Stato**. Si è così, determinato anche un ampliamento della platea di emittenti televisive e radiofoniche sulle quali è possibile effettuare gli investimenti.

Ancora dopo, la **L. di bilancio 2021** ([L. 178/2020](#): art. 1, co. 608) aveva previsto che, per gli anni **2021 e 2022**, il credito d'imposta era concesso nella misura unica del **50%** del **valore degli investimenti pubblicitari effettuati su quotidiani e periodici**, anche digitali, entro il limite massimo di **€ 50 mln** per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

Al riguardo, con [comunicato del 1 marzo 2021](#), il Dipartimento per l'informazione e l'editoria, nel rendere noto che dal 1° al 31 marzo 2021 era possibile inviare la "Comunicazione per l'accesso" al credito d'imposta per gli investimenti pubblicitari incrementali per l'anno 2021, aveva chiarito che il credito di imposta era riconosciuto "relativamente agli investimenti pubblicitari sulle emittenti televisive e radiofoniche locali, nella misura del 75% del valore incrementale degli investimenti effettuati, con un incremento minimo dell'1% rispetto agli analoghi investimenti effettuati sullo stesso mezzo di informazione nell'anno precedente.

Solo per gli investimenti sui giornali, pertanto, per gli anni 2021 e 2022 viene meno il requisito dell'incremento minimo dell'1 per cento dell'investimento pubblicitario, rispetto all'analogo investimento dell'anno precedente". Inoltre, aveva reso noto che "Deve ancora essere determinato lo stanziamento per gli investimenti pubblicitari effettuati sulle emittenti radiotelevisive, che sarà stabilito, a valere sulla quota del "Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione" di competenza del Ministero dello sviluppo economico, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui all'art. 1, comma 4, della Legge n. 198/2016, emanato annualmente per la ripartizione, tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dello sviluppo economico, delle risorse del suddetto fondo".

Successivamente, però, lo stesso [D.L. 73/2021](#) (L. 106/2021: art. 67, co. 10 e 12), modificando quanto previsto dalla L. di bilancio 2021, ha **esteso** la concessione del credito di imposta nella misura unica del **50%** del valore degli investimenti pubblicitari anche a quelli

effettuati sulle **emittenti televisive e radiofoniche locali e nazionali, analogiche o digitali, non partecipate dallo Stato**. Il credito di imposta è concesso nel limite massimo di **€ 90 mln** per ciascuno degli anni 2021 e 2022, di cui **€ 65 mln** per gli investimenti pubblicitari effettuati su quotidiani e periodici, anche *on line*, ed **€ 25 mln** per quelli effettuati sulle **emittenti televisive e radiofoniche** locali e nazionali, analogiche o digitali, non partecipate dallo Stato. Aveva, altresì, disposto che, per il 2021, la **comunicazione** per l'accesso al beneficio doveva essere presentata **tra il 1° ed il 30 settembre 2021**. Le comunicazioni trasmesse nel periodo compreso tra il 1° ed il 31 marzo 2021 restano comunque valide.

Al riguardo, tuttavia, il 31 agosto 2021 il Dipartimento per l'informazione e l'editoria ha comunicato che, a causa degli interventi di aggiornamento della piattaforma telematica a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 67, co. 10, del D.L. 73/2021 (L. 106/2021), la finestra temporale per l'invio della comunicazione telematica per l'accesso al beneficio è spostata nel periodo **dal 1° al 31 ottobre 2021**.

Qui la pagina dedicata sul sito del Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

Inoltre, in attuazione dell'art. 67, commi 1-4 del **D.L. 73/2021**, è stato adottato il DPCM 26 ottobre 2021, recante " Disposizioni applicative per la concessione del **credito d'imposta** per la distribuzione delle **testate edite** dalle imprese editrici di quotidiani e periodici".

Da ultimo, la L. di bilancio 2022 (L. 234/2021, art. 1, co. 375-377) ha previsto l'istituzione di un nuovo fondo denominato **Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria**, con una dotazione di **€ 90 mln** per il **2022** e di **€ 140 mln** per il **2023**. Il Fondo, istituito presso il MEF, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è destinato a **incentivare gli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale** e all'ingresso di **giovani professionisti qualificati** nel campo dei nuovi media, oltre che a sostenere le **ristrutturazioni aziendali** e gli **ammortizzatori sociali**. Il decreto di riparto è previsto **entro il 31 marzo** di ciascun anno del biennio 2022-2023, previa ricognizione delle specifiche esigenze.

La medesima L. di bilancio 2022 (art. 1, co. **378-379**) ha peraltro prorogato **per gli anni 2022 e 2023** il credito d'imposta in favore delle imprese editrici di quotidiani e di periodici, **per le spese sostenute per l'acquisto della carta** utilizzata per la stampa di **quotidiani e periodici**, originariamente prevista quale misura di sostegno fiscale straordinaria al settore editoriale a seguito dell'emergenza sanitaria, **incrementandone l'entità ed il limite di spesa**.

Il sistema di contribuzione diretta all'editoria

1) *Le più recenti novità in materia di disciplina dei contributi diretti*

Tra le novità più recenti in materia vi sono quelle introdotte dal **D.L. 19 maggio 2020, n. 34** (L. 77/2020), dal **D.L. 14 agosto 2020, n. 104** (L. 126/2020) e dal **D.L. 28 ottobre 2020, n. 137** (L. 176/2020), per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza da **Coronavirus (COVID-19)** nel settore. In particolare, gli interventi sono stati volti a semplificare l'accesso ai contributi da parte delle imprese editoriali con riguardo alle annualità 2019, 2020 e 2021.

Più nel dettaglio, si veda l'apposito tema.

Inoltre, il **D.L. 183/2020** (L. 21/2021: art. 7, co. 4-*ter*) e il **D.L. 73/2021** (L. 106/2021: art. 67, co. 11-*bis*) hanno **differito di ulteriori 36 mesi** (rispetto al differimento di 24 mesi già previsto a seguito della L. 160/2019 - art. 1, co. 394 - e del **D.L. 162/2019** - L. 8/2020: art. 1, co. 10-*quaterdecies*), la progressiva riduzione, fino all'abolizione, dei contributi diretti a favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici, nonché l'abolizione dei contributi diretti alle imprese

radiofoniche private che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale, previste dalla L. di bilancio 2019 (L. 145/2018: art. 1, co. 810, lett. b) ec)).

Allo stato, dunque, è prevista, a decorrere dall'annualità di contributo 2024, la **progressiva riduzione**, fino alla totale **abolizione dall'annualità 2027**, dei contributi concessi, ai sensi del d.lgs. 70/2017 (art. 2, co. 1), alle seguenti categorie di imprese editrici di quotidiani e periodici:

- imprese editrici costituite come **cooperative giornalistiche** che editano quotidiani e periodici;
- **enti senza fini di lucro**, ovvero **imprese editrici** di quotidiani e periodici il cui **capitale** sia da essi **interamente detenuto**.

In particolare, in deroga a quanto stabilito dal medesimo d.lgs. 70/2017 (art. 8) – che ha fissato i criteri di calcolo dell'**ammontare dei contributi** da concedere a ciascuna categoria –, è previsto che l'importo complessivamente erogabile a ciascuna impresa editoriale sarà **ridotto**:

- per l'**annualità 2024**, del 20% della differenza tra l'importo spettante in base alla normativa vigente e € 500 mila;
- per l'**annualità 2025**, del 50% della differenza tra l'importo spettante in base alla normativa vigente e € 500 mila;
- per l'**annualità 2026**, del 75% della differenza tra l'importo spettante in base alla normativa vigente e € 500 mila.

A decorrere dall'**annualità 2027**, le medesime categorie di imprese editrici **non hanno più diritto ai contributi**.

Rimane invece fermo che termina con l'annualità di contributo 2021 la corresponsione del contributo alle imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale sia detenuto in misura maggioritaria da cooperative, fondazioni o enti morali non aventi fini di lucro. Infatti, il contributo a tali imprese è stato previsto limitatamente a un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della L. 198/2016.

Inoltre, sempre a seguito del differimento previsto dal D.L. 183/2020 (L. 21/2021) e dal D.L. 73/2021 (L. 106/2021), è prevista, a decorrere **dal 31 gennaio 2025**, l'abolizione dei contributi concessi alle **imprese radiofoniche private** che abbiano svolto **attività di informazione di interesse generale** (ai sensi della L. 230/1990 e dell'art. 1, co. 1247, L. 296/2006).

Qui la pagina dedicata sul sito del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1) **La disciplina dei contributi diretti recata dal d.lgs. 70/2017**

Al netto delle novità in materia di cui si è detto *ante*, e delle deroghe alla normativa generale introdotte per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza da COVID-19, a decorrere dall'**annualità 2018**, la disciplina per l'erogazione dei contributi alle categorie di imprese editrici di quotidiani e di periodici è dettata dal d.lgs. 70/2017, emanato sulla base della delega conferita dalla L. 198/2016.

Il d.lgs. ha disposto, anzitutto, – ribadendo il principio introdotto dalla L. 191/2009 (art.2, co. 62), e poi ripreso anche da altre disposizioni successivamente intervenute –, che i contributi spettano nei **limiti delle risorse** a ciò destinate, per ciascuna tipologia, con il DPCM che ripartisce la quota del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione spettante alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e che, in caso di insufficienza delle risorse, agli aventi

diritto spettano contributi ridotti mediante **riparto proporzionale**.

Con riguardo alla **platea dei beneficiari**, la L. 198/2016 ha stabilito, quale condizione necessaria per il finanziamento, l'**esercizio esclusivo, in ambito commerciale**, di un'**attività informativa autonoma e indipendente, di carattere generale** e la costituzione come:

- **cooperative giornalistiche;**
- **enti senza fini di lucro o imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale sia da essi interamente detenuto;**
 - limitatamente a **cinque anni** dalla data di entrata in vigore della legge, imprese editrici di quotidiani e periodici la **maggioranza del cui capitale è detenuta da cooperative, fondazioni o enti morali senza fini di lucro.**

Inoltre, ha previsto il **mantenimento dei contributi**, con la possibilità di definire **criteri specifici** sia per i requisiti di accesso, sia per i meccanismi di calcolo dei contributi, per:

- imprese editrici di **quotidiani e di periodici** espressione delle **minoranze linguistiche;** • imprese ed enti che editano periodici per **non vedenti** e ipovedenti;
 - **associazioni dei consumatori;**
 - imprese editrici di **quotidiani e di periodici italiani editi e diffusi all'estero o editi in Italia e diffusi prevalentemente all'estero.**

A sua volta, il d.lgs. 70/2017 ha specificato che, ad eccezione delle imprese e degli enti che editano periodici per non vedenti e ipovedenti, gli altri soggetti **possono richiedere i contributi per una sola testata.**

La L. 198/2016 ha, invece, **escluso esplicitamente** dai contributi:

- organi di informazione di **partiti o movimenti politici** e sindacali. Il d.lgs. 70/2017 ha specificato che sono comprese nell'esclusione, oltre alle **imprese editrici**, anche le **imprese radiofoniche organi di partiti politici presenti in almeno un ramo del Parlamento** (art. 4, L.250/1990);
- **periodici specialistici a carattere tecnico, aziendale, professionale o scientifico.** Il d.lgs. 70/2017 ha specificato che si tratta di quelli che hanno diffusione prevalente tra gli operatori dei settori di riferimento;
- imprese editrici di quotidiani e periodici che fanno capo a gruppi editoriali quotati o partecipati da **società quotate in borsa.**

Qui la pagina del sito del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri dedicata ai contributi erogati.

1.1) Cooperative giornalistiche, enti senza fini di lucro e imprese il cui capitale sia detenuto interamente o in misura maggioritaria da enti senza fini di lucro

Con riguardo ai **requisiti**, la L. 198/2016 ha previsto, in particolare, la riduzione a **2 anni** dell'**anzianità di costituzione** dell'impresa e di **edizione della testata**. Ulteriori requisiti hanno riguardato il regolare **adempimento degli obblighi** derivanti dai **contratti** collettivi nazionali o territoriali di lavoro, l'edizione della testata in **formato digitale** (eventualmente **anche in parallelo** con l'edizione in **formato cartaceo**), l'obbligo di dare **evidenza**, nell'edizione, di tutti i **contributi e finanziamenti** ricevuti e di adottare misure idonee a **contrastare** ogni forma di **pubblicità lesiva dell'immagine e del corpo della donna.**

Al riguardo, il d.lgs. 70/2017 ha previsto requisiti specifici per le cooperative giornalistiche, con particolare riferimento alla **compagine societaria** e alla **concentrazione delle quote** in capo a ciascun socio e, per tutte le categorie indicate, ha confermato la necessità di edizione della testata in **formato digitale** dinamico e multimediale, in **esclusiva** o in **parallelo** con l'edizione in **formato cartaceo**.

Da ultimo il **D.L. 104/2020** (L. 126/2020: art. 96, co. 6) ha previsto che il requisito per l'accesso ai contributi relativo all'**anzianità minima** di costituzione dell'impresa e di edizione della testata per la quale si richiede il contributo, nonché quello relativo all'impiego del numero minimo di dipendenti nell'anno di riferimento del contributo **non si applicano alle cooperative giornalistiche costituite per subentrare nella gestione di una testata quotidiana di proprietà di una società editrice in procedura fallimentare**.

Con riferimento ai **criteri di calcolo del contributo**, i criteri direttivi recati dalla L. 198/2016 hanno riguardato: la previsione di un **tetto massimo** al contributo liquidabile a ciascuna impresa, la **graduazione del contributo** in funzione del numero di **copie annue vendute** (comunque non inferiore al **30%** delle copie distribuite per la vendita per le **testate locali** e al **20%** per le testate nazionali: al riguardo, v. *infra*), la valorizzazione delle voci di costo legate alla **trasformazione digitale**, la previsione di criteri premiali per l'**assunzione** a tempo indeterminato di **lavoratori di età inferiore a 35 anni** e per azioni di **formazione**, nonché per l'attivazione di percorsi (ora, a seguito della L. 145/2018: art. 1, co. 784-787) **per le competenze trasversali e l'orientamento**, la previsione di **criteri di calcolo specifici per le testate on line** che producono contenuti informativi originali, la **riduzione** del contributo per le **imprese che superano, nel trattamento economico del personale, dei collaboratori e degli amministratori, il limite massimo retributivo di € 240.000 annui**.

Il d.lgs. 70/2017 ha confermato, anzitutto, il principio – stabilito dal D.L. 63/2012 (L. 103/2012) – in base al quale il contributo concesso deriva dalla somma di una quota di rimborso dei **costi sostenuti** e di una quota rapportata alle **copie** – cartacee o digitali – **vendute**, modificando, però, i **criteri per la quantificazione del rimborso** dei costi. In particolare, ha previsto **tre scaglioni basati sul numero di copie vendute**. Gli scaglioni rilevano anche ai fini della definizione del **limite massimo del rimborso** che, per l'edizione cartacea, è crescente in relazione all'aumento del numero di copie annue vendute e che va da un minimo di € 500.000 a un massimo di € 2.500.000 per i quotidiani e da un minimo di € 300.000 a un massimo di € 2.500.00 per i periodici. Per l'edizione in formato digitale, il limite massimo del rimborso è unico, ed è pari a € 1.000.000. I costi dell'edizione in formato digitale (evidentemente, parallela) concorrono con i costi dell'edizione cartacea al raggiungimento di un (nuovo) **limite massimo del rimborso complessivo fissato (per tutti gli scaglioni) in € 2.500.000**.

Gli scaglioni incidono anche sull'entità del contributo per quota cartacea venduta. Tale quota va da un minimo di € 0,20 a un massimo di € 0,35 per i quotidiani e da un minimo di € 0,25 a un massimo di € 0,35 per i periodici. Il **limite massimo complessivo del contributo per le copie vendute** è pari, sia per i quotidiani, sia per i periodici, a **€ 3.500.000**.

Per la quota di contributo per ogni copia venduta dell'**edizione digitale**, invece, non si fa riferimento agli scaglioni. L'importo, unico, è comunque superiore a quello previsto per le copie cartacee ed è pari a € 0,40. La quota complessiva di contributo per le copie digitali vendute non può essere superiore a € 300.000 e concorre con la quota per le copie cartacee al raggiungimento del **limite massimo complessivo di € 3.500.000**.

A ciò, il d.lgs. 70/2017 ha aggiunto eventuali, **ulteriori, quote "premiali"** ed eventuali **riduzioni** del contributo.

In particolare, ha previsto:

1. un rimborso pari al 75% degli oneri previdenziali sostenuti dall'impresa editrice, nell'anno di riferimento del contributo, per il solo anno dell'assunzione con contratto a tempo indeterminato di figure professionali connesse all'informazione di età inferiore a 35 anni;
2. una quota aggiuntiva in ragione del numero di percorsi (ora) per le competenze trasversali e l'orientamento sulla base di convenzioni con le scuole, pari all'1% del contributo spettante all'impresa editrice, per ogni percorso attivato fino ad un massimo del 3%;
3. un rimborso pari al 5% dei costi per azioni di formazione e aggiornamento del personale debitamente documentati;
4. una riduzione del contributo pari all'importo dello stipendio eccedente il limite massimo retributivo di € 240.000 annui nel caso in cui l'impresa editrice superi nell'erogazione degli stipendi al personale, ai collaboratori e agli amministratori il predetto limite.

Il contributo complessivamente erogabile non può comunque essere superiore al 50% dei ricavi dell'impresa.

Ha, poi, previsto **criteri di calcolo specifici** per l'edizione **esclusivamente in formato digitale**.

Da ultimo, il **D.L. 104/2020** (L. 126/2020: art. 96, co. 3 e 5) e il **D.L. 137/2020** (L. 176/2020: art. 5, co. 7- *bis*) hanno previsto, rispettivamente, che per le **annualità di contributo 2020 e 2021** la **percentuale minima di vendita della testata** necessaria per accedere ai contributi è determinata nel **25%** delle copie distribuite per le **testate locali** (anziché nel 30%) e nel **15%** delle copie distribuite per le **testate nazionali** (anziché nel 20%). Hanno, altresì, previsto, per le medesime annualità, che qualora dall'applicazione dei criteri di calcolo derivi un contributo di importo inferiore a quello erogato alla medesima impresa editoriale per l'annualità 2019, il suddetto importo è parificato a quello percepito per tale anno. In caso di insufficienza delle risorse stanziare, resta applicabile il criterio del riparto proporzionale.

Con riferimento al **procedimento di liquidazione dei contributi**, i criteri direttivi fissati dalla **L. 198/2016** hanno riguardato la definizione di **regole di liquidazione** quanto più possibili **omogenee** e la **semplificazione del procedimento**, per accorciare i tempi di liquidazione.

I tratti salienti della disciplina definita dal **d.lgs. 70/2017** sono costituiti dalla previsione di erogazione del contributo in **due rate** – delle quali, la prima, a titolo di anticipo, da versare entro il 30 maggio successivo alla presentazione della domanda, è pari al 50% del contributo erogato nell'anno precedente – e dall'anticipo del **termine di conclusione** del procedimento, fissato al 28 febbraio dell'anno successivo a quello di presentazione della domanda.

Da ultimo, il **D.L. 34/2020** (L. 77/2020: art. 191) ha **semplificato** la procedura di **pagamento della rata di anticipo dei contributi** diretti riferiti all'**annualità 2019**, prevedendo che la **verifica della regolarità previdenziale e fiscale** è effettuata **solo al momento del pagamento del saldo**.

Più nel dettaglio, per le deroghe alla normativa generale introdotte per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza da COVID-19, si veda l'apposito [tema](#).

1.2) *Minoranze linguistiche, imprese editrici di quotidiani e di periodici italiani editi e diffusi all'estero o editi in Italia e diffusi prevalentemente all'estero, associazioni dei consumatori, editoria speciale periodica per non vedenti e ipovedenti*

Relativamente alle imprese editrici di quotidiani e periodici espressione delle minoranze linguistiche, la principale novità recata dal [d.lgs. 70/2017](#) è costituita dal riferimento a **tutte le minoranze linguistiche riconosciute** dalla [L. 482/1999](#) (art. 2: popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo). Un'ulteriore novità è costituita dalla previsione che possono beneficiare dei contributi **anche le imprese che editano periodici**. Per tali imprese, nonché per le imprese editrici di quotidiani e di periodici italiani editi e diffusi all'estero o editi in Italia e diffusi prevalentemente all'estero, le **associazioni dei consumatori**, l'**editoria speciale periodica per non vedenti** e ipovedenti, sono stati previsti requisiti specifici di accesso e di calcolo del contributo.

In particolare, con riferimento al sostegno alla stampa italiana all'estero, possono beneficiare del contributo le imprese, comunque costituite, che editano:

1. quotidiani italiani in lingua italiana editi e diffusi all'estero o editi in Italia e diffusi prevalentemente all'estero;
2. periodici italiani in lingua italiana editi e diffusi all'estero o editi in Italia e diffusi prevalentemente all'estero.

Si considerano prevalentemente diffusi all'estero i quotidiani e i periodici con una diffusione all'estero non inferiore al 60% delle copie complessivamente distribuite. Per i quotidiani editi esclusivamente in **formato digitale**, si considerano prevalentemente diffusi all'estero quelli che raggiungono una percentuale di utenti unici mensili all'estero non inferiore al 60% del numero totale di utenti unici mensili.

Per accedere ai contributi, i periodici devono, altresì, essere in possesso dei seguenti requisiti:

- periodicità almeno trimestrale della testata nell'anno di riferimento del contributo;
- trattazione di argomenti di interesse delle comunità italiane all'estero, avuto riguardo anche alla diffusione della lingua e della cultura italiana e al contributo alla promozione del sistema Italia all'estero. Per le testate edite all'estero, la trattazione deve essere svolta con testi scritti almeno per il 50% in lingua italiana.

1.3) Le modalità per la concessione dei contributi

Sulla base di quanto previsto dal [d.lgs. 70/2017](#), le modalità per la presentazione della domanda di accesso ai contributi e la documentazione istruttoria da produrre sono state definite con due diversi DPCM 28 luglio 2017, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 16 settembre 2017, e con il DPCM 15 settembre 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 7 novembre 2017.

Le disposizioni del DPCM 28 luglio 2017 recante "[Modalità per la concessione dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici](#)" si applicano a cooperative giornalistiche, enti senza fini di lucro e imprese il cui capitale sia detenuto interamente o in misura maggioritaria da enti senza fini di lucro, e alle imprese che editano quotidiani e periodici espressione di minoranze linguistiche. L'altro DPCM del 28 luglio 2017 reca "[Modalità per la concessione dei contributi a sostegno dell'editoria speciale periodica per non vedenti e ipovedenti e a tutela dei consumatori e degli utenti](#)". Il DPCM 15 settembre 2017 individua "[Modalità per la concessione dei contributi per il sostegno alla stampa italiana diffusa all'estero](#)".

Qui le [FAQ](#) relative all'applicazione del [d.lgs. 70/2017](#) pubblicate dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Da ultimo, il decreto-legge n. 228 del 2021 (legge n. 15 del 2022), cosiddetto **proroga termini**, ha disposto, tra l'altro, le seguenti misure:

- si reca un **contributo, pari a 1 milione di euro** per ciascuno degli anni **2023 e 2024**, in favore **dell'Istituto della Enciclopedia italiana** (art. 7, comma 4-*bis*);

- si recano disposizioni relative all'acquisizione dei **servizi informativi per le pubbliche amministrazioni statali**. In particolare, si istituisce una Commissione che, entro il **30 giugno 2022**, deve individuare le **modalità idonee a garantire la pluralità delle fonti** nell'acquisizione di tali servizi. Tenuto conto di ciò, si proroga (dal 31 dicembre 2021) al **30 dicembre 2022** la durata dei **contratti** per l'acquisizione dei medesimi servizi **stipulati con le agenzie di stampa** (art. 14, commi 1 e 2);

- si prevede che anche le **cooperative giornalistiche**, le imprese editrici di quotidiani e periodici il cui capitale è detenuto in misura maggioritaria da cooperative, fondazioni o enti senza fine di lucro, gli enti senza fine di lucro e le imprese editrici con capitale interamente detenuto da tali enti si possano avvalere del differimento di settantadue mesi dei termini previsti dalla legge di bilancio per il 2019 per la cessazione dei contributi per l'editoria (art. 14, comma 2-*bis*);

- si prevede l'applicazione anche all'anno di contribuzione 2022 di uno **specifico criterio per l'accesso ai contributi per l'editoria** (numero minimo di copie vendute pari al 25% di quelle distribuite per le testate locali e al 15% per quelle nazionali) e di una specifica modalità di calcolo per la loro determinazione (possibilità di parificare il contributo a quello del 2019 se dall'applicazione dei criteri previsti dalla normativa sui contributi all'editoria risulta di livello inferiore). Si prevede, inoltre, l'applicazione anche per l'anno 2021 della possibilità di pagare i costi regolarmente rendicontati entro sessanta giorni dall'incasso del contributo. In caso di insufficienza delle risorse si prevede l'applicazione di un criterio di riparto proporzionale (art. 14, comma 2-*ter*);

- si prevede l'applicazione, anche per il 2022, del contributo per la **conversione in digitale e la conservazione in archivi multimediali** delle imprese radiofoniche private che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale, nel limite di spesa di **2 milioni** di euro per il 2022 (art. 14, comma 4-*bis*);

- si eleva a **settantadue mesi** (da sessanta) il **differimento** dell'entrata in vigore dei **termini di riduzione dei contributi per l'editoria** previsti dalla legge di bilancio per il 2019 (art. 14, comma 4-*ter*);

- si proroga **al 31 dicembre 2022** la facoltà di utilizzare le risorse iscritte al capitolo del bilancio della Presidenza del Consiglio in materia di **potenziamento dei centri estivi diurni, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa** destinati alle attività dei minori di età compresa tra zero e sedici anni, **nel limite di risorse** previste per **15 milioni di euro**. È stata autorizzata inoltre la **spesa di 300 mila euro** per l'anno 2022 da destinare all'Università Tor Vergata, per potenziare il sistema degli studi in **lingua e letteratura italiana** mediante una ricerca sul tema del romanzo di formazione italiano (art. 15).

6. LA DISTRIBUZIONE

di F.S. Vetere

6.1 La distribuzione dei periodici cartacei

Analizzeremo la distribuzione e la vendita della stampa periodica affrontando prima la situazione precedente alla crisi, attraverso soprattutto una fondamentale indagine conoscitiva dell’Autorità per la concorrenza e il mercato. Successivamente ci occuperemo della situazione attuale, in un contesto profondamente segnato dal crollo delle vendite dei giornali cartacei e dall’ascesa della distribuzione online, che non arriva neanche lontanamente, tuttavia, a parificare le perdite del cartaceo.

Con il termine “**distribuzione**” si fa riferimento all’insieme di attività impiegate per trasferire efficacemente un prodotto o servizio dal produttore al consumatore affinché questi possa acquistarlo nei tempi, luoghi e modalità che desidera.

6.1.1 Situazione nel primo decennio di XXI secolo: il sistema delle edicole

La seconda parte dell’Indagine Conoscitiva dell’Autorità per la Concorrenza e il Mercato (AGCM) del 2007 ci offre una importante fotografia della situazione nel primo decennio di questo secolo, poiché affrontava l’analisi della distribuzione della stampa quotidiana e periodica in Italia, con l’obiettivo di verificare, nelle previsioni regolamentari come nelle concrete modalità di funzionamento del settore, la sussistenza di eventuali restrizioni ingiustificate della concorrenza.

Un primo e consistente filone di segnalazioni riguardava i rifiuti di fornitura opposti dai distributori locali ai danni di operatori in possesso di regolari autorizzazioni alla rivendita della stampa quotidiana e periodica, rilasciate dai comuni competenti. Tale situazione risultava interessare un ampio numero di regioni, quali in particolare: l’Emilia-Romagna, il Piemonte, il Molise, la Campania, la Calabria, la Toscana, il Lazio, il Veneto e la Puglia. Si trattava dunque di un problema che si presentava secondo identiche modalità in varie parti d’Italia, investendo soprattutto i piccoli comuni. Tipicamente, soggetti che avevano ottenuto dal comune competente l’autorizzazione alla rivendita, in esclusiva oppure non in esclusiva, di quotidiani e periodici non riuscivano ad avviare l’attività perché il distributore locale, che operava in esclusiva nella zona interessata, non li riforniva.

Un’altra area problematica era rappresentata da una presunta disparità di trattamento tra i rivenditori esclusivi (edicole) e quelli non esclusivi (supermercati, autogrill, ecc). In particolare, è stato evidenziato che in taluni casi i punti vendita non esclusivi sarebbero stati assoggettati a oneri aggiuntivi, asseritamente allo scopo di coprire le spese di trasporto, oneri che non trovavano riscontro nel caso delle edicole. Tali oneri non sarebbero stati di norma giustificati da oggettivi costi incrementali di distribuzione, data la posizione della rivendita, né da servizi ulteriori prestati. Le motivazioni addotte dai distributori locali a sostegno dei dinieghi di fornitura riguardavano per lo più la mancanza di convenienza economica a servire i nuovi punti vendita interessati, dati i costi di trasporto e logistica e le elevate percentuali di reso. I distributori osservarono che i nuovi punti vendita, quando non sono situati in zone remote e poco accessibili, sorgevano in prossimità di altre rivendite o comunque in zone a domanda insufficiente.

Le questioni menzionate tracciavano un quadro di criticità nei rapporti tra i diversi operatori della filiera, che tuttavia non può essere compreso pienamente se non si approfondiscono le particolari “regole del gioco” della distribuzione della stampa, modellate in larga misura sulla

complessa normativa che ne disciplina l'attività.

Il perentorio sviluppo dell'informazione *online* stava seriamente minando la sostenibilità del tradizionale modello organizzativo del settore, ponendo altresì in una nuova luce il tema della tutela del pluralismo dell'informazione, su cui ruota il complesso delle regole a cui sono anche attualmente soggetti gli operatori della distribuzione tradizionale.

Nel 2001 le edicole erano più di 36 mila, nel 2017, dicono i dati delle Camere di commercio, ne erano rimaste appena 15.876, ma alla fine del 2018 quel numero era sceso ancora a 15.126. Passando così da una ogni 1.550 abitanti a una ogni 4 mila residenti.

Il dato di Unioncamere del 2019 parla di 14.626 edicole in Italia, 3.733 in meno rispetto a 10 anni fa.

6.1.2 Il quadro normativo: la disciplina dell'accesso all'attività di vendita di prodotti editoriali

L'attuale quadro normativo che disciplina l'attività della distribuzione della stampa sul territorio nazionale è rappresentato dalla Legge n. 416/1981, art.16, e dal D.Lgs n. 170/2001, che ha abrogato l'art.14 della legge n. 416/1981 sulla parità di trattamento nelle edicole.

- Articolo 16 legge n. 416/1981: - Distribuzione - Le imprese di distribuzione devono garantire, a parità di condizioni rispetto ai punti di vendita serviti e al numero di copie distribuite, il servizio di distribuzione a tutte le testate giornalistiche che ne facciano richiesta. Per ridurre i costi di distribuzione e per favorire la costituzione di cooperative o di consorzi di servizi aventi lo scopo di razionalizzare la distribuzione della stampa, le regioni possono prevedere misure di sostegno.

- Decreto legislativo del 24 aprile 2001, n. 170 (di seguito decreto legislativo n. 170/01), recante "Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'articolo 3 della L. 13 aprile 1999, n. 108".

L'art. 3 della legge n. 108/99 stabiliva che il Governo era delegato ad emanare un apposito decreto legislativo finalizzato al riordino dell'assetto normativo della distribuzione della stampa, sia quotidiana che periodica, e introduceva un periodo di sperimentazione, della durata di diciotto mesi, della vendita di giornali quotidiani e periodici svolta presso nuovi canali di vendita, diversi dalle tradizionali rivendite di giornali.

La finalità di tale sperimentazione era quella di acquisire elementi conoscitivi circa le variazioni nella domanda di prodotti editoriali provocate dalla vendita di giornali in esercizi diversi dalle rivendite autorizzate in posti fissi.

Al termine del periodo di sperimentazione, è stato emanato il citato decreto legislativo n. 170/2001 il quale, nel riordinare il sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, ha introdotto la definizione normativa di punti vendita "esclusivi" (previsti nei "piani comunali di localizzazione dei punti esclusivi di vendita" e dediti alla vendita esclusiva di quotidiani e periodici) e punti vendita "non esclusivi" (autorizzati alla vendita di quotidiani ovvero di periodici, in aggiunta ad altre merci), in cui si articola la rete di vendita in tutto il territorio nazionale (art. 1 del decreto n. 170/2001).

Per quanto concerne i soggetti ai quali l'autorizzazione all'esercizio di un punto vendita non esclusivo poteva essere rilasciata, questi erano definiti dall'art. 2, comma 3, del decreto n. 170/2001: le rivendite di generi di monopolio, le rivendite di carburanti e di oli minerali con il limite minimo di superficie pari a metri quadrati 1.500, i bar, inclusi gli esercizi posti nelle aree di servizio delle autostrade e nell'interno di stazioni ferroviarie, aeroportuali e marittime, ed esclusi altri punti di ristoro, ristoranti, rosticcerie e trattorie; le strutture di vendita con un limite

minimo di superficie di vendita pari a metri quadrati 700; gli esercizi adibiti prevalentemente alla vendita di libri e prodotti equiparati, con un limite minimo di superficie di metri quadrati 120; gli esercizi a prevalente specializzazione di vendita, con esclusivo riferimento alla vendita delle riviste di identica specializzazione.

I soggetti che potevano essere autorizzati alla vendita non esclusiva e che non avevano effettuato la sperimentazione erano autorizzati all'esercizio di un punto di vendita non esclusivo successivamente alla presentazione al Comune territorialmente competente di una dichiarazione di ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera d-bis), numeri 4), 5), 6) e 7) della legge 13 aprile 1999, n. 108 (che richiedono la parità di trattamento tra le testate, il rispetto del prezzo di vendita riportato sulle pubblicazioni, la predisposizione di un apposito spazio espositivo). D'altra parte, i punti vendita non esclusivi che avevano effettivamente svolto l'attività di vendita durante il periodo della sperimentazione hanno conseguito l'autorizzazione di diritto (art. 2, commi 4 e 5, del decreto n. 170/2001 - abrogati dal D.L. n. 50/2017, art. 64-bis).

Il decreto legislativo in esame ha dunque confermato che l'attività di vendita di stampa quotidiana e periodica era soggetta al rilascio di un'autorizzazione da parte dei Comuni. L'autorizzazione per i punti vendita esclusivi doveva essere rilasciata nel rispetto di quanto previsto nei menzionati piani (art. 2 del decreto n. 170/2001), mentre quella per i punti vendita non esclusivi poteva essere rilasciata anche al di fuori dei limiti ivi previsti.

I piani comunali di localizzazione dei punti esclusivi di vendita erano oggetto di disciplina da parte dell'art. 6 del decreto n. 170/2001 (abrogato dal D.L. n. 50/2017, art. 64-bis), il quale stabiliva che era compito delle regioni emanare gli indirizzi per la predisposizione da parte dei comuni dei piani di localizzazione dei punti di vendita esclusivi, previa consultazione delle associazioni più rappresentative a livello nazionale degli editori e dei distributori e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale dei rivenditori.

In tali piani, inoltre, doveva effettuarsi una valutazione della densità di popolazione, del numero di famiglie, delle caratteristiche urbanistiche e sociali di ogni zona o quartiere, dell'entità delle vendite, rispettivamente, di quotidiani e periodici, negli ultimi due anni, delle condizioni di accesso, con particolare riferimento alle zone insulari, rurali o montane, nonché dell'esistenza di altri punti di vendita non esclusivi.

Di regola, nei piani comunali di localizzazione si individuavano i diversi ambiti territoriali, la distribuzione territoriale della popolazione, i dati di vendita locale ed il numero massimo di rivendite per ogni zona. Inoltre, al fine di consentire un ordinato assetto della rete distributiva, generalmente era previsto che l'assegnazione dei punti vendita disponibili avvenisse attraverso avvisi pubblici, con e (sono previsti) specifici criteri di preferenza per l'assegnazione dei punteggi per predisporre la graduatoria delle domande di partecipazione.

La previgente norma contenuta nell'art. 14 della legge n. 416/81 stabiliva che, in assenza del piano comunale, fosse "dovuta l'autorizzazione qualora nelle aree urbane non esistano altri punti fissi di rivendita ad una distanza stradale, calcolata per il percorso più breve, di 400 metri".

6.1.3 La Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno

Obiettivo di tale direttiva era quello di dare un forte impulso alla realizzazione del mercato interno dei servizi mediante il superamento degli impedimenti di ordine giuridico che ostacolano l'effettivo esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori e della libertà di circolazione dei servizi negli Stati membri. In particolare, secondo quanto affermato nel considerando 7: "La presente Direttiva istituisce un quadro giuridico generale a vantaggio di un'ampia varietà di servizi pur tenendo conto allo stesso tempo delle specificità di ogni tipo d'attività o di professione e del loro sistema di regolamentazione. Tale quadro giuridico si basa su un approccio dinamico e selettivo che consiste nell'eliminare in via prioritaria gli ostacoli

che possono essere rimossi rapidamente e, per quanto riguarda gli altri ostacoli, nell'avviare un processo di valutazione, consultazione e armonizzazione complementare in merito a questioni specifiche grazie al quale sarà possibile modernizzare progressivamente ed in maniera coordinata i sistemi nazionali che disciplinano le attività di servizi, operazione indispensabile per realizzare un vero mercato interno dei servizi entro il 2010”.

Con particolare riguardo alle norme dettate in tema di regimi autorizzatori, la direttiva disciplinava i casi in cui gli Stati membri potevano subordinare l'accesso ad un'attività al rilascio di un'autorizzazione da parte delle autorità competenti.

In primo luogo, l'imposizione di un'autorizzazione era ammissibile nei soli casi in cui non fosse discriminatoria, fosse giustificata da un motivo imperativo di interesse generale e fosse idonea a conseguire un obiettivo che non avrebbe potuto essere colto tramite una misura meno restrittiva. Entro il 28 dicembre 2009 (data entro la quale sarebbe stato necessario adeguarsi alla direttiva), gli Stati membri avrebbero dovuto presentare una relazione alla Commissione contenente le informazioni sui regimi di autorizzazione, motivandone la conformità al menzionato paragrafo 1 dell'art. 9 della Direttiva.

Il regime di autorizzazione, oltre a dover essere conforme alle condizioni prima enunciate (non discriminazione, rispondenza ad un motivo di interesse generale e proporzionato), doveva inoltre basarsi su criteri che non consentissero una valutazione arbitraria da parte delle autorità competenti e che fossero non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale, commisurati all'obiettivo di interesse generale, chiari e inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente, nonché trasparenti ed accessibili.

6.1.4 L'indagine conoscitiva IC/20

L'indagine conoscitiva IC/20 Distribuzione della stampa quotidiana e periodica è stata conclusa dall'Autorità il 22 luglio 2004.

- Gli ostacoli all'accesso

La principale distorsione concorrenziale nel mercato della vendita al dettaglio della stampa è stata individuata nell'esistenza di barriere all'entrata nel mercato di natura amministrativa. L'Autorità, in linea con analoghe segnalazioni precedenti, aveva auspicato una modifica del decreto legislativo n. 170/2001 volta a consentire una piena liberalizzazione dell'accesso al mercato, attraverso l'eliminazione del regime autorizzatorio, tendente a predeterminare la struttura del mercato sulla base di criteri discrezionali.

Si è poi appurato che le disposizioni attuative del decreto legislativo n. 170/2001 adottate da talune Regioni introducevano ingiustificati vincoli alla commercializzazione di prodotti editoriali.

Nell'indagine si sosteneva che il contingentamento dell'offerta comportava l'impossibilità o la grave difficoltà di accedere al mercato da parte di nuovi operatori. L'ingresso di nuovi operatori avrebbe determinato un'accresciuta concorrenza tra le imprese e avrebbe potuto favorire la diffusione della stampa, che nel nostro paese è ancora molto bassa.

- Le restrizioni nella concorrenza di prezzo tra gli operatori presenti

Il Decreto Legislativo n. 170/2001, art. 5 (abrogato dal D.L. n. 50/2017), imponeva due vincoli alla libera contrattazione tra le parti: stabiliva che il prezzo di vendita al pubblico dei giornali, fissato dall'editore, dovesse essere lo stesso in tutti i punti vendita, esclusivi e non esclusivi.

Il primo vincolo comportava l'impossibilità per il singolo punto vendita, o per catene di punti vendita, di accettare margini inferiori di profitto, praticando prezzi di rivendita più bassi rispetto

a quelli indicati in copertina. In altri Paesi, il prezzo indicato in copertina è solo raccomandato dall'editore, non imposto.

Il secondo vincolo determinava una restrizione della concorrenza nell'attività al dettaglio e all'ingrosso, in quanto impediva al rivenditore al dettaglio di contrattare liberamente con l'editore o con il distributore locale il prezzo di cessione delle pubblicazioni.

- L'esclusiva territoriale e i rifiuti di fornitura da parte dei distributori locali

L'indagine conoscitiva rilevava che, nel 65% delle aree del territorio nazionale, un unico operatore svolgeva l'attività di distribuzione locale di giornali rifornendo i punti vendita situati nella sua zona con le testate di tutti gli editori. Anche nelle aree dove operavano due grossisti, abitualmente, uno era specializzato nella distribuzione di quotidiani e l'altro in quella di periodici.

La presenza di un unico distributore locale in ciascuna area è una caratteristica che il mercato nazionale condivide con quelli inglese, tedesco e francese. A differenza del mercato italiano, però, quello britannico si caratterizza per un grado di concentrazione molto elevato, con la presenza di tre grandi imprese dominanti nella distribuzione locale. Nel mercato italiano, invece, le imprese hanno dimensione molto ridotta e appaiono soggette alla concorrenza potenziale degli operatori delle aree circostanti.

Quanto ai rifiuti di fornitura opposti dai distributori locali, si argomentava che le segnalazioni dovevano essere considerate alla luce delle rigidità statutarie imposte ad editori e distributori relative all'obbligo di cessione dei giornali allo stesso prezzo a tutti i punti vendita.

6.2 La distribuzione editoriale in Italia: operatori e organizzazione

6.2.1 L'organizzazione della distribuzione delle testate

Il canale distributivo tradizionale della stampa vede coinvolti quattro soggetti: l'editore, il distributore nazionale, il distributore locale e le rivendite. Il processo distributivo può essere distinto in cinque fasi: la definizione del piano diffusionale primario, il trasporto al distributore nazionale (giornali nazionali), il trasporto al distributore locale, la fornitura delle rivendite e la gestione delle rese.

La definizione del piano diffusionale primario è l'attività di assegnazione delle copie tirate ai distributori locali, sulla base di parametri predefiniti quali i dati di vendita storici, il trend di vendita a breve e medio termine, le notizie contenute nel numero in uscita, particolari iniziative di marketing della testata o dei concorrenti. Essa può essere attuata direttamente dall'editore o essere affidata a un distributore nazionale.

Il trasporto ai distributori locali assume evidentemente connotati diversi a seconda della frequenza di uscita della pubblicazione. Nel caso dei quotidiani nazionali, i distributori locali vengono riforniti ogni notte con mezzi che partono dai centri stampa competenti per area diffusionale e sulla base di una successione temporale prevista in base alla distanza del centro stampa e, in alcuni casi, in base all'edizione assegnata. La stampa del quotidiano, che deve essere realizzata in poche ore, viene effettuata infatti contemporaneamente presso più centri stampa dislocati nel territorio nazionale. Nel caso dei periodici, che hanno tempi di stampa più lunghi, si ricorre invece a un unico polo produttivo.

Il distributore locale provvede alla fornitura dei punti vendita attivi nell'area di competenza in base a un nuovo piano diffusionale (denominato piano diffusionale secondario), che tiene conto delle copie inviate dall'editore e delle esigenze delle edicole.

Oltre al compito di consegna alle edicole delle copie del giorno, il distributore locale effettua il ritiro delle copie di resa del numero precedente. Le copie invendute vengono poi conteggiate, riordinate per testata e numero e collocate su bancali per essere verificate e ritirate dalle società incaricate; alcuni distributori provvedono direttamente al macero delle copie di resa dei prodotti

cartacei. Società incaricate dall'editore si recano mensilmente presso i distributori locali, verificano che la resa dichiarata corrisponda alle quantità contenute nei bancali, rilasciano un documento che certifica le quantità riscontrate e provvedono a ritirare le stesse.

Nella catena distributiva di quotidiani e periodici sono gli editori a svolgere il ruolo principale (*channel leader*). L'editore si fa carico del rischio che deriva dalla difficoltà di adeguare l'offerta alla domanda, data la deperibilità del prodotto editoriale, consentendo al sistema distributivo il diritto di resa delle copie invendute. A fronte dell'assunzione del rischio commerciale, l'editore detiene il controllo della politica distributiva, definendo i prezzi di vendita e la dimensione delle forniture, nonché conferendo esclusive territoriali per la distribuzione all'ingrosso relativa ad una determinata area geografica.

La modalità di distribuzione descritta è denominata "canale lungo a cinque o quattro livelli", a seconda della presenza o meno del distributore nazionale (che opera soprattutto con i periodici). Essa rappresenta di gran lunga la tipologia distributiva più utilizzata in Italia. Altre modalità sono il "canale diretto" (editore/lettore), che si realizza attraverso l'abbonamento postale o internet, e il "canale corto" (editore/rivenditore al dettaglio/lettore), per gli editori che operano su aree limitate e non necessitano dell'intermediazione di operatori specializzati. L'abbonamento e la consegna diretta rivestono un peso molto limitato nel nostro Paese. La bassissima rilevanza dell'abbonamento costituisce una peculiarità italiana, a fronte di Paesi in cui la percentuale di vendita in abbonamento dei quotidiani supera ampiamente il 50%. Il limitato ricorso al "canale corto" dipende principalmente dalla struttura della rete al dettaglio, composta prevalentemente da punti vendita di piccola dimensione, dispersi territorialmente e con ordini di modesta entità, che rende economicamente poco praticabile la consegna diretta da parte del singolo editore.

Distribuzione

5 fasi

- ① Realizzazione del Piano
diffusionale primario (editore);
- ② Trasporto al distributore
nazionale (giornali nazionali);
- ③ Trasporto al distributore locale;
- ④ Fornitura delle rivendite;
- ⑤ Gestione delle rese.

4 soggetti

- ① Editore
- ② Distributore nazionale
- ③ Distributore locale
- ④ Rivendite (punti vendita)

6.2.2 I distributori nazionali e locali

La struttura della distribuzione di quotidiani e periodici a livello nazionale risultava piuttosto concentrata. Due principali operatori, Press-Di e M-Dis, rappresentavano oltre metà del mercato di prodotto editoriale distribuito da distributori nazionali (cd. liquidato), mentre il restante 45% era riconducibile a cinque altre imprese. In particolare, i distributori nazionali operanti in Italia erano M-Dis, Press-Di, Sodip, A&G Marco, Parrini & C., Messaggerie Periodici Me.pe. e Pieroni.

Tradizionalmente le imprese editrici di quotidiani sono dotate di strutture proprie, che si relazionano con i singoli distributori locali, decidendo riguardo alle tirature delle testate e all'allocazione di queste fra i distributori locali. Va tuttavia segnalato che si sta affermando anche tra le imprese editrici di quotidiani il ricorso ai servizi dei distributori nazionali.

Per quanto attiene ai periodici, gli editori utilizzano normalmente i servizi dei distributori nazionali, i quali curano tutti i rapporti con i distributori locali e allocano fra questi le copie, in accordo con le indicazioni fornite dalle case editrici.

Quanto ai distributori locali, la funzione principale è la redazione del piano di diffusione secondario, che consiste nella ripartizione dell'ammontare complessivo di copie ricevute per singola testata alle rivendite servite dal proprio centro di smistamento, tenuto conto delle indicazioni di commercializzazione fornite dalle imprese editoriali. Il ruolo del distributore locale è importante sia per gli editori di periodici che per i distributori nazionali, in quanto eventuali errori nel rifornimento della rete possono facilmente tradursi in mancate vendite, qualora la distribuzione fosse inferiore alla domanda, o in rese eccessive qualora la domanda fosse sovrastimata.

I distributori locali in Italia sono attualmente circa 150. I distributori operano per la quasi totalità come esclusivisti di zona, e il "giro" delle consegne è divenuto più lungo, nel senso che il bacino territoriale da servire si è notevolmente allargato rispetto al passato.

Nei rapporti tra editore e distributore locale, sembra individuarsi una situazione di maggior forza contrattuale in capo ai grandi editori. Infatti, l'editore risulta in grado di recedere senza alcun onere dal contratto, con un preavviso generalmente variabile da uno a sei mesi e con modesti costi di cambiamento, data la presenza di alternative sul territorio per la frammentazione della rete grossista. Gli editori starebbero promuovendo una incisiva razionalizzazione della rete distributiva locale, riducendone il numero, ampliando l'area di operatività degli operatori superstiti e imponendo condizioni economiche più penalizzanti.

Si rileva inoltre che è in corso un processo di integrazione verticale tra editori e l'attività di distribuzione.

In primo luogo, come detto, le prime due imprese di distribuzione nazionale, che sviluppano oltre la metà del volume d'affari complessivo, sono espressione di editori.

In secondo luogo, si riscontrano iniziative intraprese dalle medesime società, che sembrano manifestare un interesse degli editori ad innalzare il grado di controllo sulla rete di distribuzione al dettaglio di quotidiani e periodici, per supportare le proprie politiche di marketing e di crescita.

6.2.3 Ripartizione territoriale della rete di vendita e la situazione del settore

Secondo gli ultimi dati SNAG (Sindacato Nazionale Autonomo Giornalai) contenuti nel Report 2023 | Lo stato della Rete di Vendita del marzo 2023, sono circa 25.000 punti vendita distribuiti su tutto il territorio nazionale, di cui circa 12.000 edicole (il 47,2%) sono punti di vendita «puri» ossia che svolgono l'attività di vendita di quotidiani/periodici in via esclusiva o prevalente e il restante 52,8% (circa 13.000) sono «misti» ossia dediti alla vendita di quotidiani/periodici in via residuale rispetto ad altre tipologie di merci (es. BAR, Rivendite Generi Monopolio, Librerie).

Guardando alla distribuzione dei punti di vendita in Italia, la regione con il maggior numero di punti vendita è la Lombardia, seguono Lazio, Emilia-Romagna e Toscana.

Il saldo natalità-mortalità dei punti vendita nel nostro Paese negli ultimi 5 anni (2018-2022) è indicativo della situazione del settore. Sono stati chiusi 3.339 punti vendita esclusivi (tenuti alla vendita generale di quotidiani e periodici). Tuttavia, è possibile constatare che

all'aumentare delle misure di sostegno pubbliche diminuiscono tali chiusure.

Le cessazioni dei punti vendita nel 2022 sono registrate maggiormente nella provincia di Roma (77), a seguire Milano (61), Napoli (34) e Firenze (28).

Su un totale di 7.904 comuni italiani, circa il 75% sono comuni con punti vendita esclusivi e/o non esclusivi, il 25% non ha punti vendita.

In generale, lo stesso Report afferma che il mercato italiano delle edicole registra per il periodo 2021-2022 una contrazione del -3,5%. Si tratta di un dato in miglioramento rispetto al periodo 2018-19 (-13,3%) e 2020-21 (-6,5%).

Tuttavia, secondo i dati aggiornati al gennaio 2024 di Unioncamere, sarebbero 2700 le edicole sparite in 4 anni in tutta la penisola. Una perdita superiore al 16% che conferma il trend negativo. Dalle 16.162 edicole presenti sul territorio nazionale si passa a un totale di 13.495. Solo nelle provincie di Bolzano e Sondrio si registra una controtendenza, con una nuova edicola nata negli ultimi 4 anni. I numeri peggiori li segna le regioni di Ancona, Trieste e Isernia, ognuna con oltre il -30% di punti di rivendita.

Nella grande distribuzione, la gestione dell'attività di rivendita della stampa quotidiana e periodica avviene con modalità del tutto peculiari. In particolare, risulta che le catene della grande distribuzione stipulano contratti di fornitura con distributori nazionali, rimettendo a questi ultimi le scelte di "assortimento" e richiedendo anche la fornitura del servizio di gestione dello scaffale (*reck jobbing*). I distributori nazionali affidano l'attività in esame ai distributori locali, remunerandoli direttamente.

6.2.4 L'accordo Collettivo Nazionale sulla vendita dei giornali quotidiani e periodici

Dal 1° gennaio 2006 e sino al 31 dicembre 2009, ed ora *in prorogatio*, è in vigore l'Accordo nazionale sulla vendita dei giornali quotidiani e periodici stipulato il 19 maggio 2005 tra FIEG e le sei organizzazioni sindacali dei rivenditori maggiormente rappresentative a livello nazionale. All'accordo hanno altresì aderito l'USPI -Unione Stampa Periodica Italiana-, le due associazioni rappresentative dei distributori locali e alcuni distributori nazionali.

Il contenuto dell'accordo si applica anche ai punti vendita non esclusivi, benché essi non abbiano preso parte alla negoziazione.

L'art. 10 dell'accordo nazionale individua analiticamente le competenze dei diversi soggetti della catena distributiva.

In base a tale articolo, l'editore e/o il distributore nazionale:

- determina la strategia di posizionamento del prodotto sul mercato;
- definisce la strategia di commercializzazione del prodotto, fissando la politica di copertura del territorio e la conseguente tiratura;
- determina autonomamente la fornitura da inviare in sede locale per soddisfare le esigenze diffusionali dei singoli punti di vendita;
- fornisce i prodotti all'impresa di distribuzione locale o direttamente ai punti di vendita;
- provvede all'addebito e all'incasso del valore del venduto nei confronti dell'impresa di distribuzione locale;
- verifica le copie rimaste invendute.

Il distributore locale deve assicurare la migliore diffusione dei prodotti in modo da massimizzare le vendite, contenere il numero delle copie invendute e ottimizzare i punti di

vendita serviti; deve curare il trasporto dei prodotti e il ritiro delle copie invendute presso i punti vendita organizzando i servizi di trasporto, franco punto vendita. L'attività di distribuzione deve essere svolta in modo da garantire la consegna dei prodotti editoriali quotidiani e periodici ai rivenditori secondo il calendario di uscita delle pubblicazioni predisposto dall'editore e in tempi ottimali per la vendita. Tra gli adempimenti del distributore locale si annoverano:

- il conteggio giornaliero delle copie invendute, restituite da tutti i punti di vendita, con l'indicazione del relativo valore in estratto conto;
- la tempestiva comunicazione all'editore dei dati di distribuzione, di vendita e di resa relativi alle testate dello stesso editore;
- la tempestiva comunicazione alla rete di iniziative promozionali (ad esempio, il locandinaggio) che richiedano la collaborazione del rivenditore;
- la comunicazione in tempo utile ai rivenditori dell'eventuale sospensione delle forniture delle pubblicazioni, motivandone le ragioni.

Il rivenditore riceve e mette in vendita al dettaglio tutti i prodotti forniti esclusivamente dall'azienda editoriale o dal distributore locale incaricato dalla stessa; assicura la migliore diffusione dei prodotti; fornisce i dati di giacenza dei prodotti in corso di vendita; paga i prodotti al distributore locale, prestando idonee garanzie.

6.2.5 Gli aspetti problematici evidenziati dagli operatori della distribuzione

Una rappresentanza dei gestori dei punti vendita esclusivi sostiene che, nell'attuale situazione di grave crisi, che ha condotto negli ultimi anni alla chiusura di migliaia di rivendite, gli editori riescono a compensare la perdita di vendite di copie e recuperare consistenti margini economici attraverso raccolte pubblicitarie e altre forme promozionali. Per contro, la rete di vendita registra un ulteriore aggravamento della propria situazione economica.

È stato poi dichiarato che spesso i distributori locali impongono oneri aggiuntivi alle rivendite, in palese violazione dell'Accordo Nazionale, mediante l'indebita richiesta ai punti vendita di un contributo alle spese di portatura.

Con riguardo alla parità di trattamento, rappresentanti degli edicolanti hanno sostenuto che i punti vendita esclusivi devono distribuire, in media, un assortimento composto da 3-4 mila testate editoriali; i punti vendita non esclusivi, invece, nella maggior parte dei casi non supererebbero le 300-400 testate, per lo più ricomprese tra quelle dei principali gruppi editoriali.

Molti distributori locali risultano attraversare una situazione di forte sofferenza economica.

I distributori riconducibili ai grandi gruppi editoriali, pur essendo soggetti al principio della parità di trattamento, possono avere interesse a dedicare maggiore cura e spazio alle proprie testate, a detrimento di quelle dei piccoli editori. Tali effetti appaiono poco coerenti con la tutela del pluralismo, che è l'obiettivo sotteso al quadro normativo vigente.

Dal canto loro, gli editori hanno posto l'accento sul fatto che l'editoria, non solo italiana, sta affrontando un cambiamento epocale di evoluzione e integrazione dei media, in un contesto di crisi più generale dell'economia, che ha contratto i consumi, incidendo pesantemente su entrambe le componenti più significative del fatturato delle imprese editoriali: le copie vendute e gli introiti della pubblicità.

6.3 Il contesto attuale in Italia e in Europa

Lo scenario dell'editoria quotidiana e periodica è oggi caratterizzato da elementi di crisi esterni e interni al settore. Gli editori devono confrontarsi con modalità innovative di offerta e fruizione dell'informazione e sono esposti alla crescente pressione di nuovi operatori. Sotto il profilo finanziario, essi affrontano una sensibile contrazione delle due principali fonti di ricavo, la vendita delle pubblicazioni e la pubblicità.

In questo contesto di profondo mutamento e ridefinizione degli equilibri, la distribuzione tradizionale della stampa sembra costituire l'ambito maggiormente esposto a rischi.

L'affermazione di molteplici forme alternative di diffusione dell'informazione incide sull'attività svolta dalle imprese attive nella filiera distributiva e sulla stessa forza negoziale dei distributori nei confronti degli editori, in quanto questi ultimi dispongono di nuove opportunità di business che prescindono dal transito delle pubblicazioni attraverso l'usuale rete di diffusione.

Nello stesso tempo, tali elementi di novità ridimensionano il ruolo della distribuzione in relazione alla tutela del pluralismo, introducendo sbocchi alternativi alla diffusione dell'informazione.

L'editoria online ha infatti eliminato in radice la necessità di un sistema logistico della distribuzione, rendendo immediata l'accessibilità da parte del lettore, e impone una rilettura originale della tematica del pluralismo dell'informazione.

Il mercato dell'editoria e della distribuzione periodica ha subito importanti cambiamenti negli ultimi anni; il canale di distribuzione dei periodici ha permesso per molti anni di fornire agli acquirenti giornali e riviste attraverso una vasta rete di punti vendita PoS (*Points of Sales*), la maggior parte dei quali è altamente specializzata. Questa rete di PoS aveva ed ha ancora una straordinaria capillarità che facilita l'accesso ai prodotti ovunque in Europa.

Questa rete viene raggiunta attraverso una catena di distribuzione che, a partire dall'editore, utilizza una rete di distributori (nazionali e /o locali) per inviare i prodotti.

Negli ultimi anni, diversi fattori hanno modificato l'equilibrio esistente in questo mercato. Ci sono stati cambiamenti sia nella varietà dell'offerta (promozioni, valori anomali, collezioni...) sia nell'emersione di prodotti sostitutivi (impatto delle edizioni digitali di pubblicazioni...) o prodotti che competono come nuovi modi di comunicazione e intrattenimento (*social network, chat...*).

Tali effetti, unitamente alla crisi economica generale del passato decennio e al conseguente calo dei livelli di consumo, hanno avuto un impatto molto significativo sull'intero canale, sia per la relativa riduzione delle vendite che per l'aumento dei costi; particolarmente colpiti sono risultati i distributori (nazionali e locali) e i venditori finali (edicolanti, etc.)

Oltre a questa riduzione del numero di PoS, assistiamo anche a un cambiamento nella loro tipologia. Molti PoS specializzati in periodici, che svolgono un ruolo importante sulle "vendite d'impulso" e che trattano una gamma completa di giornali e pubblicazioni (tra 700 e 1000 titoli) sono ora sostituiti da PoS in cui la distribuzione di prodotti editoriali resta un'attività marginale (stazioni di servizio, supermercati, ecc.). Molti di questi nuovi tipi di PoS non accettano più di 80-150 tipi di periodici.

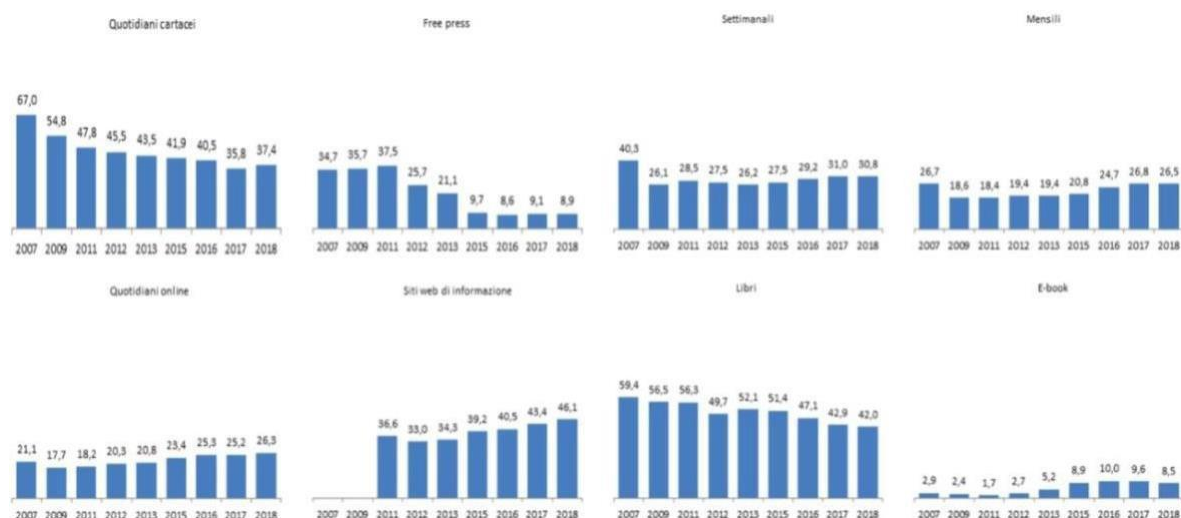
6.3.1 La distribuzione della stampa rimane un pilastro essenziale della libera circolazione delle idee e del pluralismo

Il diritto all'informazione e il suo effettivo accesso da parte della cittadinanza costituiscono una condizione essenziale per lo sviluppo della democrazia in ogni paese.

Tale diritto è disciplinato da un complesso di norme di carattere sovranazionale e variamente previsto dagli ordinamenti costituzionali e normativi dei diversi Paesi Europei.

Negli ultimi 10 anni i ricavi delle imprese editrici di quotidiani e periodici sono diminuiti di oltre il 48%. Particolarmente accentuato il calo pubblicitario: il settore ha ridotto i propri ricavi pubblicitari nell'ultimo decennio di oltre il 60%.

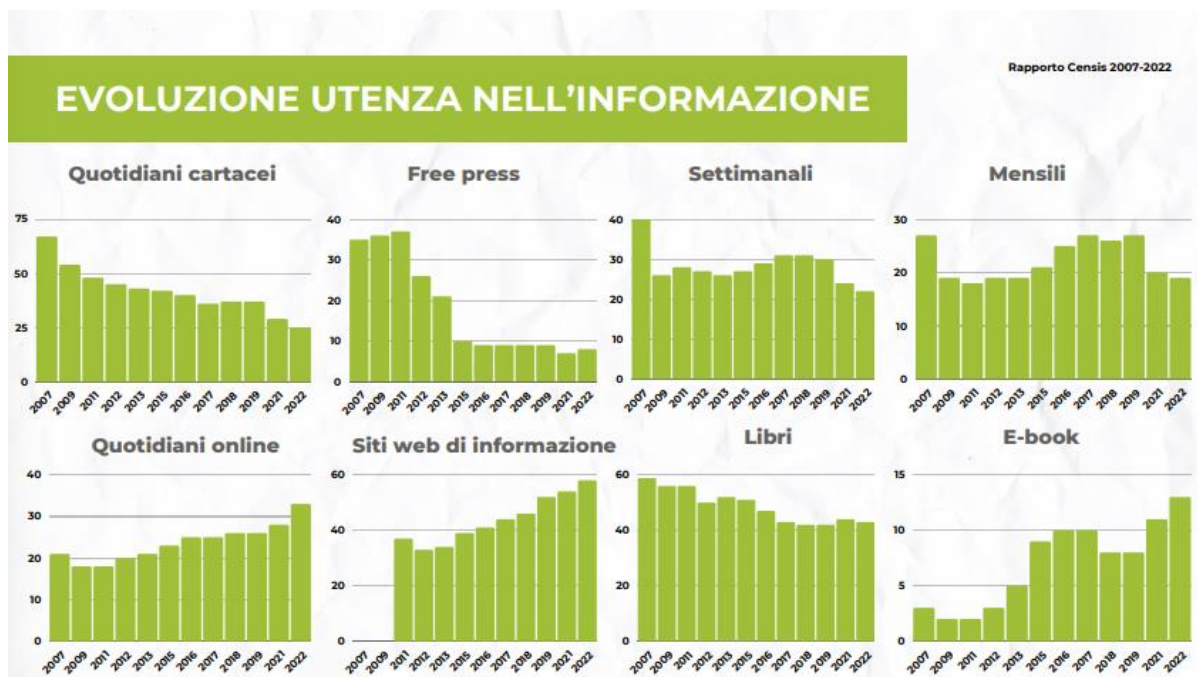
Si è aggravata anche la crisi della diffusione: se nel corso del 2016 la stampa nel complesso (quotidiani e periodici) aveva fatto registrare una riduzione della diffusione del -8,4% (-9,5% i quotidiani, -7,4% i settimanali e -8,9% i mensili), nel primo trimestre dell'anno successivo la riduzione della diffusione è stata del -9,4% (con valori negativi a due cifre per i quotidiani e per i mensili, rispettivamente del -10,5% e del -10,0%). La diffusione cartacea non cessa la sua ininterrotta decrescita che, nel 2018, segna un ulteriore -240mila copie al giorno (-8,6% sul 2017 e -32,3% sul 2014) e si attesta intorno alle 2,5 milioni di copie. Negli ultimi 2 anni, secondo lo studio condotto dall'Area Studi di Mediobanca, la diffusione dei quotidiani italiani rappresenta lo 0,4% di quella mondiale. I prezzi dei quotidiani italiani sono più bassi rispetto a quelli europei.



Nell'immagine, ricavata dal 19° Rapporto sulla comunicazione elaborato dal Censis ed intitolato «Il vero e il falso» si possono analizzare gli andamenti di quotidiani cartacei, free press, settimanali, mensili, quotidiani online, siti web di informazione, libri ed e-book. È sicuramente interessante notare come la stampa ristagni nella crisi, a cominciare dai quotidiani, che nel 2007 erano letti dal 67% degli italiani, mentre nel 2023 la percentuale scende al 22,0%, anche se nel 2021 si registra un piccolo segnale positivo, con un +1,6%.

La crescita dei giornali online, d'altra parte, non è stata così elevata (negli stessi anni ha incrementato l'utenza soltanto dal 21,1% al 26,3%), non riuscendo così compensare le perdite del cartaceo. Gli aggregatori di notizie online e i siti web d'informazione, invece, hanno registrato un aumento significativo, passando dal 36,6% del 2011 al 46,1% del 2018, a conferma del fatto che internet, nel tempo, è diventato un mezzo sempre più rilevante d'informazione per gli italiani.

Non a caso, lo studio dell'Osservatorio Editoriale 2023 registra la lievitazione dei numeri della digital italiana in questi anni. Secondo Audiweb - Audicom, l'influenza che i *social network* esercitano sul panorama giornalistico coinvolge 43.8 milioni di utenti, circa il 75% della popolazione italiana. Ben 41 milioni di utenti utilizzano siti di informazione per rimanere aggiornato, ma il primato lo detengono i *social media*, piattaforme sempre in continua crescita. Per la ricerca, sono stati analizzati 160 siti di informazione, 300 canali social per una platea di 140 milioni di followers.



Il ruolo fondamentale delle edicole nella vendita dei giornali e periodici richiede di salvaguardare la rete esistente per numerosità e copertura ammodernandola e potenziandola per avvicinare domanda e offerta e moltiplicare le occasioni di incontro tra le testate e il lettore; per garantire nuove fonti di reddito appare opportuno ampliare le categorie di beni e i servizi offerti al pubblico e la possibilità di svolgere l'intermediazione di servizi a valore aggiunto a favore delle amministrazioni territoriali.

Considerando la grave situazione del settore, l'*International Publishing Distribution Association* (IPDA), in quanto associazione rappresentativa dei distributori di prodotti editoriali, ritiene prioritario sollecitare l'attenzione delle diverse istituzioni europee al fine di creare un quadro omogeneo di supporto per l'industria della distribuzione e più in generale per l'intero settore della stampa quotidiana e periodica.

L'Unione Europea è intervenuta con vari provvedimenti (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni per promuovere un'economia europea equa, efficiente e competitiva basata sul diritto d'autore nel mercato unico digitale) prendendo atto che: "Negli ultimi anni Internet è diventato il principale mercato di accesso e distribuzione di contenuti protetti da diritto d'autore. I servizi online rappresentano ora un'importante fonte di reddito per le opere e altri contenuti protetti e si stima che saranno sempre più importanti".

Come nel caso del mercato unico digitale l'Ue è intervenuta per adeguare la normativa alla nuova realtà e per evitare "una frammentazione del mercato interno", analogamente dovrebbe intervenire per disciplinare in maniera omogenea l'intera filiera produttiva della stampa quotidiana e periodica stante anche la stretta connessione tra questo mercato "tradizionale" e quello nuovo digitale.

In conclusione, non si può considerare la "carta stampata" un fenomeno del passato, anche in considerazione del rilevante numero di occupati nel settore nei diversi Paesi dell'Unione europea, e con riferimento alla necessità di un *long term preservation* di idee e informazioni, la nostra memoria e storia collettiva, non ancora sufficientemente garantito dagli attuali formati digitali.

6.3.2 I principi cardine dell'organizzazione distributiva

La tutela del pluralismo dell'informazione, che pervade tutto l'intervento pubblico in materia di stampa quotidiana e periodica, va osservata sotto un duplice profilo: la libertà degli editori di esprimere e diffondere le proprie idee, da un lato, e la possibilità dei lettori di accedere alle informazioni, dall'altro.

È necessario un sistema distributivo in grado di assicurare capillarità alla diffusione dell'informazione e di evitare che gli operatori della distribuzione agiscano da filtro, per motivi economici o ideologici, restringendo il novero delle pubblicazioni effettivamente disponibili al consumatore.

Il legislatore ha affiancato alle previsioni a sostegno dell'accesso al mercato da parte degli editori, in particolare le provvidenze all'editoria e i limiti alle concentrazioni, alcune norme dirette in modo specifico a garantire la più ampia distribuzione delle testate.

Così, il regime autorizzatorio previsto per l'esercizio dell'attività di vendita di quotidiani e periodici riflette la scelta normativa di affidare al Comune un ruolo di governo dell'assetto distributivo a livello locale, in modo da garantire una localizzazione equilibrata dei punti vendita, evitando il sovrappollamento delle aree a maggiore potenzialità e promuovendo, al contempo, una sufficiente copertura delle aree meno appetibili.

Inoltre, l'intera organizzazione della distribuzione editoriale in Italia poggia sul principio della parità di trattamento, che impone alle imprese di distribuzione l'obbligo di garantire il servizio di fornitura e vendita, a parità di condizioni, a tutte le testate giornalistiche che ne facciano richiesta. La ragione di tale disposizione risiede nella volontà del legislatore di garantire l'accesso alla rete distributiva, e di conseguenza il raggiungimento del lettore, da parte di ogni impresa che voglia diffondere il proprio prodotto editoriale.

Al principio della parità di trattamento sono poi riconducibili anche le norme che disciplinano le modalità di vendita dei giornali, rappresentate dall'obbligo di cessione al pubblico al prezzo di copertina fissato dall'editore e dall'identità delle condizioni economiche riconosciute dagli editori ai rivenditori, esclusivi e non esclusivi. Infine, a garanzia della visibilità di tutte le testate, è richiesto che i punti vendita prevedano un adeguato spazio espositivo.

La parità di trattamento, l'omogeneità delle condizioni economiche applicate alle rivendite e la visibilità delle testate sono dunque funzionali a consentire l'ingresso e la permanenza nel mercato delle iniziative editoriali.

Un sistema così delineato funge anche da tutela dei soggetti più deboli del mercato: da un lato, si elimina il rischio che al piccolo editore venga opposto un rifiuto alla distribuzione delle proprie testate; dall'altro lato, le rivendite dotate di una minore forza contrattuale hanno la possibilità di fruire delle medesime condizioni applicate alle rivendite con maggiore volume d'affari.

6.3.3 Il regime di autorizzazione delle rivendite

Secondo una ricerca condotta dalla FIEG, nel 2005 esistevano in Italia circa 38 mila punti vendita di giornali. Più modesta, invece, era la rilevanza delle rivendite non esclusive operanti a seguito della sperimentazione conclusa nel 2001.

Sotto il profilo territoriale, si constata che la netta maggioranza delle rivendite è situata nel Nord Italia. Al Centro i punti vendita, pur non essendo numerosi, sviluppano un giro d'affari non trascurabile, mentre per converso le rivendite del Sud Italia manifestano potenzialità di vendita modeste.

La regolazione amministrativa delle autorizzazioni alla rivendita, affidata a Regioni e Comuni, ha condotto a una localizzazione degli esercizi non necessariamente adeguata a rispondere alle esigenze della domanda effettiva e a stimolare la domanda potenziale.

Il ruolo assegnato all'ente territoriale lo espone a due pericoli opposti. Per un verso, il rischio di sottostimare la domanda di stampa quotidiana e periodica in una determinata area, limitando ingiustificatamente l'apertura di ulteriori punti vendita. Ciò produce ricadute negative in termini di riduzione dei livelli di lettura e creazione di posizioni di rendita in capo a chi detiene la gestione della rivendita. Per un altro verso, il Comune affronta il pericolo di rilasciare un numero eccessivo di autorizzazioni, a causa di un'errata valutazione della domanda potenziale o nel tentativo di stimolare l'acquisto, con effetti negativi sui costi.

Né la consultazione delle associazioni più rappresentative di editori, distributori e rivenditori, prevista dalla procedura per la definizione dei piani di localizzazione, appare in grado di migliorare l'approssimazione all'assetto distributivo ottimale, in quanto tiene conto delle sole istanze dell'offerta, che inevitabilmente rispecchiano interessi di categoria.

L'autorizzazione ottenuta rimane talvolta lettera morta, in quanto i distributori locali accettano di servire il nuovo punto vendita soltanto se ritengono economicamente conveniente la fornitura.

Come risultato, distante dagli obiettivi ispiratori del sistema, il disegno della rete delle rivendite è esposto all'influenza decisiva dei distributori, che nei fatti si sostituiscono al Comune attraverso l'esercizio della facoltà di rifiutare la fornitura.

La responsabilità di tale situazione non può essere tuttavia addossata esclusivamente ai distributori locali. Al riguardo, occorre tener conto del fatto che il distributore è tenuto a rifornire ciascuna rivendita di tutte le testate degli editori che ne facciano richiesta e a recuperare le rese. La remunerazione conseguita, tuttavia, non è commisurata alle copie trasportate, ma soltanto alle copie vendute. Se da un lato, quindi, esistono costi imprescindibili per il distributore legati alla fornitura del punto vendita, la sua remunerazione dipende esclusivamente dal fatturato del rivenditore, variabile sulla quale il distributore ha scarsa possibilità di incidere.

Con tali presupposti, il distributore locale può razionalmente preferire non avviare un rapporto di fornitura con un nuovo punto vendita, soprattutto se ha la percezione che esso inciderà sui costi di distribuzione senza condurre ad un significativo aumento del fatturato realizzato nell'area, e quindi senza incrementare i ricavi del distributore.

Sono stati portati all'attenzione dell'Autorità diversi casi in cui, a seguito dell'avvio del rapporto di fornitura e della successiva interruzione dello stesso, il rivenditore ha ottenuto un intervento cautelare con cui il giudice civile ha ordinato al distributore di ripristinare il rapporto. È evidente che in tale situazione il distributore locale preferisce non esperire nemmeno un tentativo di fornitura.

La contrazione del mercato dell'editoria quotidiana e periodica sta agendo nella direzione di una razionalizzazione della rete delle rivendite, piuttosto che di una sua espansione. In questo contesto, il tentativo di aumentare il numero di punti vendita che ha ispirato la sperimentazione e il decreto legislativo n. 170/01, pur avendo conseguito in un primo momento risultati incoraggianti, ha successivamente risentito della situazione critica del settore e nel contempo ha pesato in modo sensibile sui costi di gestione dei distributori locali.

La piena liberalizzazione dell'accesso al mercato della vendita al dettaglio, come in più occasioni affermato dall'Autorità, consentirebbe l'apertura di nuovi punti vendita e, nel medio periodo, il raggiungimento di un assetto distributivo coerente con l'evoluzione della domanda e le consuetudini di acquisto.

Giova sottolineare che sistemi distributivi di altri Paesi europei, caratterizzati da livelli di *readership* equivalenti o superiori a quello italiano, prescindono da interventi regolatori sull'attività di rivendita dei giornali, affidandone la localizzazione alle libere dinamiche di mercato, senza che ciò si traduca in una minaccia al funzionamento del settore, alla diffusione delle pubblicazioni o al pluralismo dell'informazione.

Risulta, pertanto, opportuno delineare un quadro in cui l'intervento del legislatore sia circoscritto alle sole ipotesi in cui il mercato non riesca spontaneamente ad assicurare un adeguato accesso dei cittadini all'informazione, come ad esempio nei casi di sottodimensionamento dell'offerta distributiva.

Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto lasciando all'interazione fra domanda e offerta la definizione del numero ottimale di rivendite per le singole aree e limitando l'intervento pubblico alla sola garanzia di diffusione minima della stampa quotidiana e periodica. In altri termini, l'esercizio dell'attività di rivendita potrebbe essere affrancato da valutazioni dell'amministrazione pubblica sulla presunta compatibilità con la domanda potenziale e assoggettato soltanto a requisiti non discriminatori strettamente necessari allo svolgimento dell'attività.

6.3.4 L'impatto remunerativo del sistema distributivo

Per quanto concerne la remunerazione dell'attività di vendita, essa è calcolata, ai sensi dell'art. 8 dell'Accordo Nazionale, sulla base del prezzo di copertina defiscalizzato dei prodotti editoriali.

La remunerazione del rivenditore è fissata al 18,6% del prezzo defiscalizzato per i prodotti immessi per la prima volta nel circuito distributivo; al 24%, per i prodotti venduti come supplemento autonomo; al 29%, per i prodotti "ridistribuiti".

Il margine usualmente riconosciuto dall'editore ai rivenditori viene incrementato di un premio percentuale in relazione al fatturato sviluppato, che viene negoziato di volta in volta da ogni catena.

È rimesso invece alla libera contrattazione tra le parti l'aggio dei distributori nazionali, che è mediamente pari al 5-7% del prezzo di copertina della pubblicazione. L'aggio corrisposto dagli editori/distributori nazionali ai distributori locali, anch'esso determinato dalle parti, si aggira mediamente intorno al 3% per i quotidiani e al 5% per i periodici, cui si sommano i compensi per servizi aggiuntivi.

Nell'aprile 2004, l'Autorità aveva concesso un'autorizzazione in deroga, scaduta nel dicembre 2008, in relazione ad una convenzione tra FIEG e ANADIS (Associazione Nazionale Distributori Stampa), finalizzata tra l'altro a istituire un metodo di calcolo per corrispondere ai distributori locali un compenso per le copie rese. FIEG e ANADIS avevano concordato di affidare ad una società terza (Tradelab) la definizione di un modello di riferimento per la gestione del sistema di remunerazione dei distributori locali, che individuava, tramite l'utilizzazione di una serie di parametri relativi ai costi sostenuti dai distributori locali e ai dati di venduto e reso, una "soglia critica" relativa a ogni singola testata, che esprimeva la percentuale massima delle copie rese su quelle distribuite. Attraverso il modello veniva determinato un "intervento correttivo", costituito da una somma che gli editori si impegnavano a corrispondere ai distributori per le copie rese, in aggiunta al compenso contrattuale basato esclusivamente sul venduto.

Da quanto sopra esposto si evince che, salvo alcuni interventi correttivi di portata residuale, la remunerazione dei soggetti attivi nel mercato della distribuzione della stampa è calcolata applicando un aggio sul prezzo di copertina della pubblicazione e utilizzando come numerario la quantità di copie effettivamente vendute.

Fino agli anni Novanta, il principio che regolava il sistema distributivo prevedeva che le copie giungessero ai punti vendita senza previo pagamento da parte dell'anello successivo della catena, secondo le modalità tipiche del contratto estimatorio, in cui il pagamento delle copie è effettuato a vendita conclusa e dietro restituzione dell'invenduto.

Successivamente è stata pesantemente accresciuta la pratica degli anticipi. In particolare, l'art. 14 dell'Accordo Nazionale prevede che il rivenditore paghi il prodotto editoriale

contestualmente alla consegna, con le modalità ed entro i termini pattuiti tra il distributore locale e la rivendita, sottraendo il valore delle copie invendute relative alla precedente consegna e documentate come rese. I prodotti editoriali invenduti vengono usualmente richiamati in resa dal distributore locale all'uscita del numero successivo e, in ogni caso, poco oltre il periodo di riferimento della pubblicazione.

L'invenduto recuperato dal distributore locale è generalmente destinato al macero oppure restituito fisicamente all'editore/distributore nazionale, in base agli accordi contrattuali esistenti. Con riferimento alla disposizione del decreto legislativo n. 170/2001 che richiede all'editore di riconoscere identiche condizioni economiche ai punti vendita, nella prassi applicativa seguita dagli operatori si riscontra un'interpretazione estensiva. Laddove il dettato normativo prevede l'obbligo per l'editore di garantire lo stesso trattamento economico a tutti gli esercizi di rivendita (esclusivi e non) per una data pubblicazione, la pratica commerciale ha dilatato tale previsione fino a proporre identici margini di rivendita sulle testate di tutti gli editori. Tale risultato, in particolare, è stato ottenuto attraverso la stipula di un accordo tra FIEG e l'associazione sindacale degli edicolanti, a cui hanno poi aderito anche i distributori, in base al quale tutti gli editori aderenti a FIEG si impegnano a riconoscere un identico margine sul prezzo di copertina di tutte le pubblicazioni distribuite a tutti i punti vendita forniti.

Inoltre, l'uniformità delle condizioni economiche applicate a tutte le testate obbliga i grandi editori ad attenersi all'aggio stabilito, limitando l'esercizio della loro forza negoziale. In caso contrario, gli editori principali potrebbero imporre condizioni di rivendita particolarmente penalizzanti sulle testate più affermate, a danno dei punti vendita, e in altri casi adottare politiche aggressive di remunerazione dei rivenditori, non replicabili dagli editori minori, con l'obiettivo di elevare la visibilità delle proprie pubblicazioni, a scapito di quelle concorrenti.

Nonostante il principio di identica remunerazione dei rivenditori imposto dal legislatore, si osservano situazioni diversificate, spesso legate alle differenti caratteristiche dei punti vendita. Si fa riferimento, in particolare, al premio percentuale riconosciuto dall'editore alla grande distribuzione al raggiungimento di determinate soglie di fatturato e agli oneri aggiuntivi imposti da distributori locali a taluni esercizi, di norma non esclusivi ma talvolta anche esclusivi, a copertura delle spese di trasporto. Tali situazioni, che vengono indicate come sempre più ricorrenti, attestano che non raramente le prescrizioni della normativa e dello stesso Accordo Nazionale vengono eluse.

L'ubicazione della rivendita incide sotto il profilo dei costi di trasporto: il distributore locale sostiene spese maggiori per servire rivendite situate in luoghi più distanti e meno accessibili.

Il rifiuto di fornitura denunciato da molti punti vendita esclusivi e non esclusivi sembra l'effetto tangibile di questa situazione, laddove il fatturato realizzato non è sufficiente a ripagare il distributore dei costi sostenuti per raggiungere e rifornire il punto vendita, e recuperare successivamente l'invenduto.

La struttura dei costi sostenuti dai distributori è dipendente dai volumi scambiati, intesi come numero di copie consegnate e volumi di resa. Anche sul piano finanziario, sia rivenditori finali che distributori sostengono di norma l'onere del versamento anticipato all'editore dell'intero volume delle copie consegnate, al netto delle copie rese sulla consegna precedente. In questo senso, i costi sostenuti dalla distribuzione sono legati a un parametro diverso rispetto a quello dal quale dipende la loro remunerazione.

Dall'insieme di tali considerazioni emerge l'opportunità di un ripensamento del parametro di riferimento per il calcolo dei corrispettivi della rete distributiva. Risulta auspicabile, in particolare, il passaggio a un sistema in cui la remunerazione dei distributori locali sia quantificata in base ai volumi distribuiti.

L'obbligo degli operatori di distribuire le testate di ogni editore che ne faccia richiesta, il diritto di resa, la remunerazione percentuale sul venduto e l'anticipazione finanziaria creano una dipendenza dei soggetti della distribuzione dalle scelte dell'editore.

Peraltro, è emerso che la forza contrattuale di cui dispongono gli editori fa sì che essi possano agevolmente influire sul disegno della rete distributiva italiana, talvolta determinando la cessazione dell'attività di un operatore e il trasferimento del giro d'affari a un altro. Questo comportamento è agevolato dalle clausole contrattuali in uso, che solitamente consentono all'editore di chiudere il rapporto con il distributore, previo un breve preavviso.

6.3.5 La disciplina dell'attività di vendita di prodotti editoriali (obblighi di parità di trattamento e di parità di prezzo)

Quanto poi alle modalità di esercizio della distribuzione editoriale, esse sono condizionate dal principio della parità di trattamento tra le testate, volto a dare effettività al pluralismo dell'informazione. Esso costituisce il principio cardine dell'attività di distribuzione della stampa e si ripropone a tutti i livelli della catena distributiva.

L'attuale organizzazione determina un sovraffollamento del sistema, in termini di numero di testate e spesso anche di quantità di copie per testata, tale da limitare profondamente la visibilità delle nuove pubblicazioni e dunque vanificare nei fatti lo sforzo distributivo e lo stesso intento sottostante al principio di pari trattamento.

In tal modo, il punto vendita non si propone come luogo dove il lettore possa osservare e ricercare le pubblicazioni di interesse e venire a conoscenza delle novità editoriali. Esso rappresenta solitamente un esercizio cui il cliente si avvicina con una predeterminata intenzione di acquisto, con evidenti limitazioni delle occasioni di lettura e delle possibilità di affermazione di nuove iniziative editoriali. In sostanza, si è lontani dal modello di consumo che si va affermando nelle librerie, nelle quali spesso il consumatore si reca per verificare l'offerta e scegliere cosa acquistare dopo aver esaminato i prodotti disponibili.

Si noti che tali considerazioni non rilevano soltanto in termini di perdita di potenziali acquisti, ma anche sotto il profilo dell'opportunità di accesso al mercato delle novità editoriali, che in un contesto di scarsa superficie espositiva rischiano di essere sacrificate a vantaggio delle pubblicazioni più affermate, con evidenti implicazioni sul piano della concorrenza e dello stesso pluralismo dell'informazione.

Si vede, dunque, come il principio della parità di trattamento, nella sua declinazione tradizionale, si scontri con le difficoltà concrete della sua attuazione.

Per restituire effettività alla previsione potrebbe considerarsi la possibilità di limitare il suo ambito di applicazione alle testate giornalistiche in senso stretto, escludendo da tale protezione gli allegati, gli inserti e i gadget, siano essi uniti fisicamente o meno al giornale: la vendita di tali prodotti, infatti, vede di norma la prevalenza dell'interesse strettamente commerciale su quello alla diffusione dei contenuti editoriali.

Una misura più incisiva potrebbe essere rappresentata dalla definizione di criteri più stringenti per la qualificazione di un prodotto come "editoriale", in maniera da evitare l'utilizzo strumentale del principio della parità di trattamento da parte di presunti editori, che sfruttano l'obbligo in capo alla rete distributiva per imporre la commercializzazione nelle edicole di prodotti il cui contenuto editoriale è del tutto marginale, se non assente.

Per quanto attiene ai rapporti fra editore e distributore, l'art. 16, comma 1, della legge n. 416/81 impone alle imprese di distribuzione l'obbligo di garantire il servizio a tutte le testate che ne facciano richiesta.

Analogamente, i punti vendita esclusivi dovevano, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 170/01 (abrogato dal D.L. n.50/2017, art. 64-bis), assicurare parità di trattamento a tutte le testate.

Giova precisare che l'obbligo di parità di trattamento in capo ai distributori non determina un diritto delle rivendite ad essere rifornite.

Alla luce di quanto disposto dall'art. 5 del decreto legislativo n. 170/2001, la vendita della

stampa quotidiana e periodica presso i punti vendita esclusivi e non esclusivi è effettuata nel rispetto di talune modalità, tra le quali:

- a) il prezzo di vendita della stampa quotidiana e periodica stabilito dal produttore non può subire variazioni in relazione ai punti di vendita che effettuano la rivendita;
- b) le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni, comprensive di ogni forma di compenso riconosciuta ai rivenditori, devono essere identiche per le diverse tipologie di esercizi che effettuano la vendita;
- c) i punti di vendita devono prevedere un adeguato spazio espositivo per le testate poste in vendita.

Conclusioni

L'editoria quotidiana e periodica si trova oggi ad affrontare un momento particolarmente delicato, in cui le usuali regole di funzionamento del settore sono poste in questione. Nuove forme di veicolazione dell'informazione, la *free press* e soprattutto l'editoria digitale, hanno modificato il ruolo dell'editoria cartacea e provocato una contrazione delle due principali fonti di ricavo degli editori, la vendita delle pubblicazioni e la pubblicità, per ora non compensata dalle nuove potenzialità di reddito offerte dall'innovazione tecnologica.

La distribuzione tradizionale della stampa risulta essere, in particolare, l'ambito maggiormente bisognoso di una revisione, dal momento che le forme alternative di diffusione dell'informazione ridimensionano la rilevanza economica della distribuzione fisica e che la tutela del pluralismo, cui è riconducibile gran parte delle restrizioni che attualmente vincolano l'attività distributiva, rischia di non raggiungere appieno il suo obiettivo.

In proposito, è emerso che il quadro giuridico e la prassi applicativa hanno dato vita ad alcuni meccanismi di funzionamento del sistema distributivo che determinano nei fatti barriere all'ingresso di nuovi operatori e ostacoli per il consumatore nell'accedere all'intera offerta editoriale, effetti che rilevano evidentemente sia in termini di pluralismo dell'informazione sia sul piano della tutela della concorrenza.

6.3.6 Le ultime novità del sistema di vendita e distribuzione

La Legge n. 198/2016 – istitutiva del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione – ha limitato (art. 8), a decorrere dal 1° gennaio 2017, la previsione relativa alla garanzia della parità di trattamento delle diverse testate da parte dei punti vendita esclusivi alle "pubblicazioni regolari" in occasione della loro prima immissione nel mercato e ha definito che cosa si intende per "pubblicazioni regolari". Ha stabilito, altresì, che anche le imprese di distribuzione devono adeguarsi a tale novità. In particolare, per "pubblicazioni regolari" si intendono quelle che hanno già effettuato la registrazione presso il Tribunale, che sono diffuse al pubblico con periodicità regolare, che rispettano tutti gli obblighi previsti dalla L. 47/1948 (fra cui, possesso, da parte del proprietario o della persona che esercita l'impresa giornalistica, se diversa dal proprietario, dei requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche e la pubblicazione di rettifiche) e che recano stampati sul prodotto e in posizione visibile la data e la periodicità effettiva, il codice a barre e la data di prima immissione nel mercato.

La stessa legge (art. 2, co. 1 e 2, lett. l) ed m)) aveva delegato il Governo a innovare, entro 6 mesi dalla data della sua entrata in vigore, il sistema di vendita dei prodotti editoriali, prevedendo disposizioni specifiche per i canali di vendita telematici.

Un precedente intervento di riforma era stato operato dal D.L. 1/2012 (L. 27/2012: art. 39, co. 1) che, in particolare, inserendo nuove previsioni nel d.lgs. 170/2001 (art. 5), ha previsto che:

- gli edicolanti possono vendere presso la propria sede qualunque altro prodotto

secondo la vigente normativa;

- gli edicolanti possono praticare sconti sulla "merce venduta" e defalcare il valore del materiale fornito in conto vendita e restituito, a compensazione delle successive anticipazioni al distributore;
- sono qualificati casi di pratica commerciale sleale la ingiustificata mancata fornitura da parte del distributore ovvero l'ingiustificata fornitura per eccesso o difetto, rispetto alla domanda.

I criteri direttivi attenevano a: attuazione del processo di progressiva liberalizzazione, assicurando agli operatori parità di condizioni, in particolare con divieto di sospensioni arbitrarie delle consegne, garantendo il pluralismo delle testate in tutti i punti vendita e introducendo parametri qualitativi per l'esercizio dell'attività; promozione, di concerto con le regioni, di un regime di piena liberalizzazione degli orari di apertura dei punti di vendita, e rimozione degli ostacoli che limitano la possibilità di ampliare l'assortimento di beni e di fornire intermediazione di servizi; promozione di sinergie strategiche tra punti vendita; completamento dell'informatizzazione delle strutture; per i canali di vendita online, in particolare, esclusione della limitazione dell'impresa editoriale nella propria autonomia di definizione di contenuti, prezzi, formula commerciale e modalità di pagamento.

Il termine per l'esercizio della delega relativa al sistema distributivo è, tuttavia, scaduto senza che il decreto legislativo previsto venisse adottato.

In seguito, è intervenuto il D.L. n. 50/2017 (L. n. 96/2017: art. 64-bis) che – modificando ulteriormente il d.lgs. n. 170/2001 (art. 5) – ha disciplinato alcuni degli ambiti già oggetto della delega.

In particolare, confermando l'articolazione del sistema sul territorio nazionale in punti vendita esclusivi e punti vendita non esclusivi:

a) ha eliminato la previsione di rilascio dell'autorizzazione da parte dei comuni per l'esercizio dell'attività da parte dei punti vendita esclusivi e non esclusivi e, conseguentemente, ha soppresso anche gli specifici obblighi di programmazione e pianificazione, precedentemente in capo alle regioni e ai comuni;

b) ha definito una nuova disciplina per l'apertura di nuovi punti vendita (esclusivi e non esclusivi), anche a carattere stagionale, stabilendo, innanzitutto, in linea generale, che essa avviene mediante la segnalazione certificata di inizio attività (Scia), di cui all'art. 19 della L. n. 241/1990;

c) ha previsto che i comuni possono individuare le zone nelle quali - tenuto conto del numero di punti vendita già esistenti, della domanda, anche stagionale, e delle esigenze di sostenibilità ambientale e di viabilità, nonché di tutela e salvaguardia di zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale –, l'apertura di nuovi punti vendita è regolamentata sulla base delle disposizioni delle regioni e delle province autonome in materia, nonché di criteri e parametri qualitativi stabiliti con intesa in sede di Conferenza unificata, recepita con Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico. Tali criteri e parametri devono essere volti a garantire una presenza capillare ed equilibrata dei punti vendita sul territorio, anche nelle zone periferiche, in modo da soddisfare la domanda del bacino di utenza e tenuto conto delle esigenze stagionali. Al riguardo, con risoluzione n. 115448 del 21 marzo 2018, la competente Direzione generale del Ministero dello sviluppo economico ha chiarito che i comuni non hanno l'obbligo, bensì la facoltà di individuare gli ambiti del loro territorio nei quali sottoporre l'apertura di nuovi punti vendita ad apposita regolamentazione. La regolamentazione non può, in ogni caso, riguardare l'intero territorio comunale;

d) ha stabilito che, con intesa in sede di Conferenza unificata, sono individuati, nel rispetto dei principi vigenti in materia di concorrenza, criteri omogenei per la liberalizzazione degli orari dei periodi di chiusura dei punti vendita, la rimozione degli ostacoli che limitano la possibilità, per i punti di vendita esclusivi, di ampliare le categorie di beni e i servizi offerti al

pubblico, e la possibilità di svolgere l'intermediazione di servizi a valore aggiunto a favore delle amministrazioni territoriali, delle ASL, delle aziende di trasporto pubblico e delle aziende di promozione del turismo, fermi restando gli eventuali vincoli autorizzatori previsti, per attività e servizi ulteriori, dalla normativa vigente;

e) ha introdotto, tra i principi che regolano la vendita di quotidiani e periodici, ulteriori disposizioni volte a regolare i rapporti tra distributori e rivenditori di prodotti editoriali. In particolare, ha stabilito che le imprese di distribuzione garantiscono a tutti i rivenditori l'accesso alle forniture a parità di condizioni economiche e commerciali e che la fornitura non può essere condizionata a servizi, costi o prestazioni aggiuntivi a carico del rivenditore. Ha disposto, altresì, che le imprese di distribuzione assicurano ai punti vendita forniture di quotidiani e periodici adeguate (per tipologia e quantità) a soddisfare le esigenze dell'utenza del territorio. Le forniture in eccesso rispetto a tali esigenze, o quelle che non sono oggetto di parità di trattamento (ai sensi dell'art. 8 della L. n. 198/2016) possono essere rifiutate o restituite anticipatamente dai rivenditori senza alcuna limitazione temporale;

f) ha introdotto la possibilità, per i punti vendita esclusivi, di svolgere un'attività addizionale di distribuzione, previa Scia. In particolare, ha previsto che i punti vendita esclusivi possono rifornire, sulla base di accordi di fornitura, i punti vendita delle zone dove la fornitura della stampa quotidiana e periodica non è assicurata dagli ordinari canali di distribuzione, e gli esercizi commerciali che facciano richiesta di fornitura di pubblicazioni periodiche attinenti la tipologia del bene o servizio oggetto prevalente della loro attività commerciale. Le condizioni economiche per lo svolgimento di tali attività – che tengono conto delle quantità di copie vendute dal punto vendita esclusivo nella sua attività addizionale – sono definite con accordo su base nazionale tra le associazioni di categoria più rappresentative di editori e rivenditori di quotidiani e periodici.

In materia, il 2 ottobre 2017 l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e la Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG) hanno sottoscritto un protocollo d'intesa. Il protocollo prevede la sensibilizzazione di tutte le amministrazioni comunali, affinché:

- riducano i canoni delle edicole per le occupazioni permanenti e temporanee di suolo pubblico ed esonerino dall'imposta le locandine editoriali dei quotidiani e dei periodici esposti nei locali pubblici;
- diano agli edicolanti la possibilità di ampliare le categorie di beni e i servizi offerti (quali pagamento *ticket*, prenotazioni visite mediche, spedizioni e recapiti corrispondenza), garantendo che la parte maggioritaria degli spazi del punto vendita sia comunque destinato all'esposizione e alla vendita della stampa;
- promuovano iniziative volte ad assicurare una presenza capillare dei punti vendita della stampa, anche nelle aree periferiche;
- individuino criteri volti alla liberalizzazione degli orari e dei periodi di chiusura dei punti vendita con l'obiettivo di garantire la presenza di rivendite di giornali in ogni momento possibile;
- prevedano iniziative volte a riqualificare e ridefinire il ruolo e la funzione dei tradizionali punti vendita della stampa con politiche di sostegno per la ristrutturazione/sostituzione dei manufatti utilizzati per la vendita.

Prevede, inoltre, la costituzione di un tavolo bilaterale che verificherà l'andamento delle iniziative previste dall'accordo.

La tracciabilità di vendite e rese di quotidiani e periodici

A decorrere dal 31 dicembre 2017, è divenuta obbligatoria la tracciabilità delle vendite e

delle rese di quotidiani e periodici, attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e telematici basati sulla lettura del codice a barre (originariamente prevista, a decorrere dal 1° gennaio 2013, dal D.L. n. 63/2012-L. n. 103/2012, art. 4, co. 1 e, di anno in anno, prorogata) (D.L. n. 244/2016-L. n. 19/2017, art. 2, co. 2 e 3).

Inoltre, è stato previsto che il credito d'imposta per sostenere l'adeguamento tecnologico degli operatori del settore (originariamente previsto, per un importo comunque non superiore a € 10 mln, per l'anno 2012 dallo stesso D.L. n. 63/2012 e anch'esso, di anno in anno, prorogato) era utilizzabile per gli interventi di adeguamento tecnologico sostenuti sino al 31 dicembre 2017. Con riferimento all'importo complessivo del credito di imposta, si ricorda che la L. n.

147/2013 (art. 1, co. 335) , disponendo la soppressione del credito d'imposta previsto per gli anni 2013, 2014 e 2015 per le imprese che sviluppano nel territorio italiano piattaforme telematiche per la distribuzione, la vendita e il noleggio di opere dell'ingegno digitali, ha stabilito che le somme destinate per il 2014 a tale credito d'imposta dovevano essere versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate alla dotazione del credito d'imposta previsto per sostenere l'adeguamento tecnologico degli operatori dell'editoria.

- Con la Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), è stato, infine, riconosciuto agli esercenti attività commerciali che operano esclusivamente nel settore della vendita al dettaglio di giornali, riviste e periodici un credito d'imposta parametrato agli importi pagati a titolo di IMU, TASI, e TARI con riferimento ai locali dove si svolge la medesima attività di vendita di giornali, riviste e periodici al dettaglio, nonché ad altre eventuali spese di locazione o ad altre spese individuate con successivo decreto nel limite di spesa di 13 milioni di euro per l'anno 2019 e di 17 milioni di euro per l'anno 2020. Il credito d'imposta è stabilito nella misura massima di 2.000 euro a esercizio (nel rispetto dei limiti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis*). L'agevolazione si estende anche agli esercenti attività commerciali non esclusivi, a condizione che la predetta attività commerciale rappresenti l'unico punto vendita al dettaglio di giornali, riviste e periodici nel comune di riferimento. Si rimanda a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione delle modalità attuative.

6.3.7 Approfondimento



Il sistema di vendita e distribuzione dei prodotti editoriali

14 ottobre 2021

Negli anni più recenti il sistema di distribuzione e vendita dei prodotti editoriali è stato oggetto di riforme che, in particolare, hanno semplificato le procedure per l'esercizio dell'attività da parte dei punti vendita, stabilito principi finalizzati a regolare i rapporti tra distributori e rivenditori di prodotti editoriali, e introdotto la possibilità, per i punti vendita esclusivi, di svolgere un'attività addizionale di distribuzione.

Inoltre, dal 31 dicembre 2017 è diventata obbligatoria la tracciabilità delle vendite e delle rese di quotidiani e periodici.

Gli interventi più recenti riguardanti gli operatori del settore, invece, hanno visto l'introduzione del c.d. tax credit edicole, da ultimo esteso fino al 2022, e l'adozione di misure specifiche per fronteggiare gli effetti negativi dell'emergenza sanitaria da Coronavirus (COVID-19). Al riguardo, si veda anche l'apposito [tema](#).

Le tipologie di punti vendita

La disciplina delle modalità e condizioni di vendita della stampa quotidiana e periodica è recata principalmente dal [d.lgs. 170/2001](#) - da ultimo modificato dal [D.L. 50/2017](#) ([L. 96/2017](#): art. 64-bis) - in base al quale, su tutto il territorio nazionale, il sistema di vendita è articolato in **punti vendita esclusivi** (esercizi tenuti alla vendita generale di quotidiani e periodici) e **non esclusivi** (esercizi che, in aggiunta ad altre merci, sono autorizzati alla vendita di quotidiani o periodici) (art. 2).

Con riferimento ai punti vendita non esclusivi, con [Risoluzione n. 537007 del 7 febbraio 2018](#) la competente Direzione generale del Ministero dello sviluppo economico ha fatto presente che l'utilizzo della congiunzione "o" all'art. 2, co. 1, lett. b), del d.lgs. 170/2001 (intervenuta con il D.L. 50/2017, a fronte dell'"ovvero" precedentemente previsto), stante il contesto al quale la definizione dei punti di vendita non esclusivi è riferibile, appare finalizzata a garantire ai soggetti titolari di tali punti vendita la possibilità di optare per una sola delle due tipologie di prodotti editoriali, ossia i quotidiani e i periodici, e ciò senza conseguenze sulla eventuale opzione di venderli entrambi.

Le più recenti novità nel sistema di vendita e distribuzione dei prodotti editoriali

La [L. 198/2016](#) – istitutiva del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione – ha limitato (art. 8), a decorrere dal 1° gennaio 2017, la previsione relativa alla **garanzia della parità di trattamento** delle diverse testate da parte dei punti vendita esclusivi alle

"**pubblicazioni regolari**" in occasione della loro **prima immissione nel mercato** e ha definito che cosa si intende per "pubblicazioni regolari". Ha stabilito, altresì, che anche le imprese di distribuzione dovevano adeguarsi a tale novità.

In particolare, per **pubblicazioni regolari** si intendono quelle che hanno già effettuato la registrazione presso il tribunale, che sono diffuse al pubblico con periodicità regolare, che rispettano tutti gli obblighi previsti dalla L. 47/1948 (fra cui, possesso, da parte del proprietario o della persona che esercita l'impresa giornalistica, se diversa dal proprietario, dei requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche e la pubblicazione di rettifiche) e che recano stampati sul prodotto e in posizione visibile la data e la periodicità effettiva, il codice a barre e la data di prima immissione nel mercato.

In seguito, il **D.L. 50/2017** (L. 96/2017: art. 64-*bis*), modificando il d.lgs. 170/2001 (art. 5) e confermando l'articolazione del sistema sul territorio nazionale in **punti vendita esclusivi** e punti vendita **non esclusivi**:

- ha **eliminato** la previsione di rilascio dell'**autorizzazione** da parte dei comuni per l'esercizio dell'attività da parte dei punti vendita esclusivi e non esclusivi e, conseguentemente, ha **soppresso** anche gli **specifici obblighi di programmazione e pianificazione**, precedentemente in capo alle regioni e ai comuni;

- ha definito una **nuova disciplina per l'apertura di nuovi punti vendita** (esclusivi e non esclusivi), anche a carattere stagionale, stabilendo, innanzitutto, in linea generale, che essa avviene mediante la **segnalazione certificata di inizio attività** (Scia), di cui all'art. 19 della L. 241/1990.

Al contempo, ha previsto che, i comuni possono individuare **le zone** nelle quali - tenuto conto del numero di punti vendita già esistenti, della domanda, anche stagionale, e delle esigenze di sostenibilità ambientale e di viabilità, nonché di tutela e salvaguardia di zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale -, l'apertura di nuovi punti vendita è **regolamentata** sulla base delle **disposizioni delle regioni e delle province autonome** in materia, nonché di **criteri e parametri qualitativi** stabiliti con intesa in sede di **Conferenza unificata**, recepita con **decreto del Ministro** dello sviluppo economico. Tali criteri e parametri devono essere volti a garantire una presenza capillare ed equilibrata dei punti vendita sul territorio, anche nelle zone periferiche, in modo da soddisfare la domanda del bacino di utenza e tenuto conto delle esigenze stagionali.

Al riguardo, con **risoluzione n. 115448 del 21 marzo 2018**, la competente Direzione generale del Ministero dello sviluppo economico ha chiarito che i comuni non hanno l'obbligo, bensì la facoltà di individuare gli ambiti del loro territorio nei quali sottoporre l'apertura di nuovi punti vendita ad apposita regolamentazione. La regolamentazione non può, in ogni caso, riguardare l'intero territorio comunale;

- ha stabilito che, con intesa in sede di **Conferenza unificata**, sono individuati, nel rispetto dei principi vigenti in materia di concorrenza, **criteri omogenei** per la **liberalizzazione degli orari e dei periodi di chiusura** dei punti vendita, la **rimozione degli ostacoli** che limitano la possibilità, per i punti di vendita esclusivi, di **ampliare le categorie di beni e i servizi** offerti al pubblico, e la possibilità di svolgere l'**intermediazione di servizi** a valore aggiunto a favore delle amministrazioni territoriali, delle ASL, delle aziende di trasporto pubblico e delle aziende di promozione del turismo, fermi restando gli eventuali vincoli autorizzatori previsti, per attività e servizi ulteriori, dalla normativa vigente;

- ha introdotto, tra i principi che regolano la vendita di quotidiani e periodici, ulteriori

disposizioni volte a regolare i **rapporti tra distributori e rivenditori** di prodotti editoriali. In particolare, ha stabilito che le imprese di distribuzione garantiscono a tutti i rivenditori l'**accesso alle forniture a parità di condizioni economiche e commerciali** e che **la fornitura non può essere condizionata** a servizi, costi o prestazioni aggiuntivi a carico del rivenditore. Ha disposto, altresì, che le imprese di distribuzione assicurano ai punti vendita **forniture di quotidiani e periodici adeguate** (per tipologia e quantità) a soddisfare le esigenze dell'utenza del territorio. Le **forniture in eccesso** rispetto a tali esigenze, o quelle che **non sono oggetto di parità di trattamento** (ai sensi dell'art. 8 della L. 198/2016) **possono essere rifiutate o restituite** anticipatamente dai rivenditori senza alcuna limitazione temporale;

- ha introdotto la possibilità, per i punti vendita esclusivi, di svolgere un'**attività addizionale di distribuzione**, previa Scia. In particolare, ha previsto che i punti vendita esclusivi possono rifornire, sulla base di **accordi di fornitura**, i **punti vendita** delle zone dove la fornitura della stampa quotidiana e periodica non è assicurata dagli ordinari canali di distribuzione, e gli **esercizi commerciali** che facciano richiesta di fornitura di **pubblicazioni periodiche attinenti** la tipologia del bene o servizio oggetto prevalente della loro attività commerciale. Le condizioni economiche per lo svolgimento di tali attività – che tengono conto delle quantità di copie vendute dal punto vendita esclusivo nella sua attività addizionale – sono definite con **accordo su base nazionale** tra le associazioni di categoria più rappresentative di editori e rivenditori di quotidiani e periodici.

La tracciabilità di vendite e rese di quotidiani e periodici

A decorrere **dal 31 dicembre 2017**, è divenuta **obbligatoria** la tracciabilità delle vendite e delle rese di quotidiani e periodici, attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e telematici basati sulla **lettura del codice a barre** (originariamente prevista, a decorrere dal 1° gennaio 2013, dal D.L. 63/2012 - L.103/2012, art. 4, co. 1 e, di anno in anno, prorogata) (D.L.244/2016-L. 19/2017, art. 2, co. 2 e 3).

Gli interventi più recenti riguardanti gli operatori del settore

La **L. di bilancio 2021** (L. 178/2020: art. 1, co. 609) ha **esteso** il c.d. **tax credit edicole** al **2021 e al 2022**, riconoscendolo agli esercenti attività commerciali che operano **esclusivamente** nel settore della vendita al dettaglio di giornali, riviste e periodici e alle **imprese di distribuzione** della stampa che forniscono di giornali quotidiani o periodici **rivendite situate nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e nei comuni con un solo punto vendita**, nel limite di spesa annuale di **€15mln.**

Successivamente, il **D.L. 73/2021** (L. 106/2021: art. 67, co. 8) ha disposto che, fermo restando tale limite di spesa, per ciascuno degli anni 2021 e 2022 il credito di imposta può essere parametrato anche agli importi spesi per l'**acquisto o il noleggio di registratori di cassa o registratori telematici**, e di **dispositivi POS.**

La L. di bilancio 2019 (L. 145/2018: art. 1, co. 806-809) ha introdotto per il **2019** e il **2020** un **credito d'imposta** per le edicole e gli altri rivenditori al dettaglio che esercitavano **esclusivamente la vendita al dettaglio** di giornali, riviste e periodici, ovvero che, **pur non esercitando in via esclusiva**, erano gli **unici punti vendita nel comune**

considerato. Il credito d'imposta doveva essere riconosciuto per ciascun esercente nella **misura massima** di € 2.00 (al riguardo, v. *infra*) e nel limite complessivo di **€13 mln** per il **2019** e di **€17 mln** per il **2020**. Le disposizioni applicative sono state disciplinate con DPCM 31 maggio 2019.

Successivamente, la L. di bilancio 2020 (L. 160/2019: art. 1, co. 393) ha disposto che, per l'anno **2020**, **in deroga** rispetto a quanto previsto dalla L. di bilancio 2019, il credito d'imposta era riconosciuto anche agli esercizi commerciali **non esclusivi**, **anche nei casi in cui la predetta attività commerciale non rappresentasse l'unico punto vendita** al dettaglio di giornali, riviste e periodici nel comune di riferimento. Tuttavia, l'agevolazione era riconosciuta prioritariamente agli esercenti attività commerciali esclusivamente nella vendita di giornali, riviste e periodici.

Ancora dopo, il D.L. 18/2020 (L. 27/2020) ha esteso il credito di imposta per il 2020 alle **imprese di distribuzione** della stampa quotidiana e/o periodica a **rivendite** situate nei comuni con una **popolazione inferiore a 5.000 abitanti e nei comuni con un solo punto vendita**. Al contempo, per il medesimo anno, le **fattispecie di spesa** compensabili sono state ampliate includendo anche i **servizi di fornitura di energia elettrica**, i **servizi telefonici e di collegamento a Internet**, nonché i **servizi di consegna a domicilio** delle copie di giornali; l'importo massimo riconosciuto a ciascun beneficiario è stato incrementato (da €2.000) a **€4.000**. Più nel dettaglio, si veda il tema "Le misure adottate a seguito dell'emergenza Coronavirus (COVID-19) per il settore dell'editoria".

Ulteriori interventi sono stati disposti per fronteggiare gli effetti negativi dell'emergenza sanitaria da Coronavirus (COVID-19) con il D.L. 34/2020 (L. 77/2020) e il D.L. 137/2020 (L.176/2020), che, in particolare, hanno riconosciuto alle persone fisiche esercenti **punti vendita esclusivi** per la rivendita di giornali e riviste un **bonus una tantum**. Al riguardo, si veda l'apposito tema.

6.4 La distribuzione postale e le tariffe

La normativa sulla distribuzione postale è variegata e si è stratificata nel tempo.

La prima norma che iniziò a regolamentare il servizio postale agevolato risale al 1973 ed è il Codice Postale del DPR n.156/1973, in particolare nell'articolo 56 si parla di "spedizioni di stampe periodiche" in abbonamento postale e si delinearono delle regole da rispettare per la suddetta spedizione con sconti:

- tariffa unica fissata per le spedizioni di periodici;
- area massima di pubblicità per ogni inserto fissata a non più del 50%;
- sconti proporzionati al numero di tirature per singolo numero che non superi le 20.000 copie. Nella stessa normativa, all'articolo 62 si esplicitava chi potesse usufruire della tariffa postale agevolata, mentre nell'articolo 64 venivano spiegate le condizioni per la corretta spedizione delle stampe.

Negli anni successivi si sono susseguiti una serie di Decreti Ministeriali che avevano come unico

comun denominatore l'intento di favorire due categorie di editori:

- 1) Gli editori no profit (con alcune Onlus con tariffa ancor più agevolata. Le spese di spedizione erano per l'80% a carico dello Stato e per il 20% a carico dell'editore);
- 2) I piccoli editori (per piccoli si intende quelli che non superavano le 20.000 copie tirate).

Venne quindi definita una tariffa base che favoriva le spedizioni postali di prodotti editoriali, con particolari agevolazioni per le due categorie di editori sopracitati.

Il D.L. n. 353/2003 convertito poi nella L. n. 46/2004, sanciva una serie di disposizioni urgenti in materia di tariffe postali agevolate per i prodotti editoriali. Nell'articolo 1 si esplicitano i soggetti a cui tali tariffe sono riservate: "imprese editrici di quotidiani e periodici iscritte al Registro degli operatori di comunicazione (ROC) e le imprese editrici di libri", "applicando la tariffa più bassa per le spedizioni di stampe periodiche la cui tiratura per singolo numero non superi le 20.000 copie". Inoltre, per la legge, accedono alle tariffe agevolate le associazioni ed organizzazioni senza fini di lucro.

Nell' art. 2, invece, sono descritti i prodotti editoriali esclusi dalle agevolazioni:

- i quotidiani e i periodici che contengono inserzioni pubblicitarie per un'area superiore al 45 per cento dell'intero stampato, su base annua;
- i periodici per i quali i relativi abbonamenti siano stati stipulati, a titolo oneroso, direttamente dai destinatari, per una percentuale inferiore al 50 per cento del totale degli abbonamenti;
- i quotidiani ed i periodici di pubblicità, vale a dire diretti a pubblicizzare prodotti o servizi contraddistinti con il nome o altro elemento distintivo e diretti prevalentemente ad incentivarne l'acquisto;
- i quotidiani e i periodici di promozione delle vendite di beni o servizi;
- i quotidiani e i periodici di vendita per corrispondenza;
- i cataloghi, vale a dire le pubblicazioni contenenti elencazioni di prodotti o servizi;
- i quotidiani e i periodici non posti in vendita, vale a dire non distribuiti con un prezzo effettivo per copia o per abbonamento;
- le pubblicazioni aventi carattere postulatorio, vale a dire finalizzate all'acquisizione di contributi, offerte, ovvero elargizioni di somme di denaro, ad eccezione di quelle utilizzate dalle organizzazioni senza fini di lucro e dalle fondazioni religiose esclusivamente per le proprie finalità di autofinanziamento;
- i quotidiani e i periodici delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici, nonché di altri organismi, ivi comprese le società riconducibili allo Stato ovvero ad altri enti territoriali o che svolgano una pubblica funzione;
- i prodotti editoriali pornografici.

All'art. 3, il D.L. n. 353/2003 tratta di modalità di corresponsione dei rimborsi da parte dello Stato: Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri provvede al rimborso in favore della società Poste Italiane S.p.A. della somma corrispondente all'ammontare delle riduzioni complessivamente applicate, nei limiti dei fondi stanziati sugli appositi capitoli del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. I rimborsi sono effettuati sulla base di una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, rilasciata dalla società Poste Italiane S.p.A., attestante l'avvenuta puntuale applicazione delle riduzioni effettuate sulla base del presente decreto e corredata da un dettagliato elenco delle riduzioni applicate a favore di ogni soggetto avente titolo.

Il D.L. n. 353/2004 è poi stato convertito dalla Legge n. 46/2004.

La situazione normativa è rimasta poi invariata fino al 31 marzo 2010, con il Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico che dichiara nell'articolo 1:

"Le tariffe agevolate per le spedizioni di prodotti editoriali di cui ai decreti ministeriali del 13 novembre 2002 e del 1° febbraio 2005, continuano ad applicarsi fino al 31 marzo 2010".

Con questo quindi, dal giorno stesso dell'emanazione del decreto, si sospesero tutte le tariffe agevolate a carico dello Stato per la spedizione di prodotti editoriali. Un gran numero di editori, soprattutto i più piccoli, ne risentirono in particolar modo, giungendo a volte alla necessità di

chiudere la loro attività.

Vista la situazione complicata e di emergenza si corse ai ripari con un accordo del 21 ottobre 2010 tra Poste Italiane e gli editori che venne sancito dal Ministero dello Sviluppo Economico che delineava una tariffa base per le spedizioni postali dei prodotti editoriali, senza nessuna agevolazione per quelli no profit e riservata alle imprese editrici di quotidiani e periodici iscritte al Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC). In questo decreto si delineano all'art. 3 le tariffe massime distinte per aree geografiche:

- area metropolitana (AM);
- capoluogo di provincia (CP);
- area extraurbana (EU).

Il D.L. n. 63/2012, coordinato con la Legge di conversione n. 103 del 2012, semplifica il quadro normativo relativo alle tariffe postali per la spedizione di prodotti editoriali per le associazioni ed organizzazioni senza fini di lucro, dichiarando la possibilità per l'editoria non profit di accedere al medesimo trattamento tariffario previsto per l'editoria profit, descritto nell'articolo 1 del D.L. n. 353/2003, convertito dalla legge n.46 del 2004.

Nel periodo 2016 – 2017 Poste Italiane S.p.A iniziò la consegna a giorni alterni soprattutto in zone più remote e difficili da raggiungere del territorio nazionale, creando non pochi disagi alla corretta distribuzione editoriale. Così, nel 2017 si giunse ad un accordo con il Contratto di Programma 2015-2019 tra il Ministero dello Sviluppo Economico e Poste Italiane S.p.A, che regola i rapporti tra lo Stato e Poste Italiane S.p.A, per la fornitura del servizio postale universale affidato alla Società.

Il presente contratto di programma regola altresì i rapporti tra lo Stato e Poste Italiane S.p.A. nel perseguimento di obiettivi di coesione sociale ed economica, che prevedono la fornitura di servizi utili al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni mediante l'utilizzo della rete postale della Società.

Quindi, a Poste Italiane S.p.A è affidato il Servizio Universale fino al 2026, con l'obbligo di erogare su tutto il territorio nazionale, il servizio di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii postali fino a 2 kg e pacchi fino a 20 kg.

Il D.L. n. 244 del 2016 (Milleproroghe), convertito in Legge n.19/2017, ha disposto la proroga delle tariffe postali agevolate (inserite nel Decreto interministeriale del 21 ottobre 2010) per le spedizioni delle imprese editrici e delle associazioni e organizzazioni senza fini di lucro iscritte al ROC. Tornano quindi le agevolazioni sulle tariffe postali per la spedizione di prodotti editoriali.

7. L'EDITORIA DIGITALE

di I. Vitale

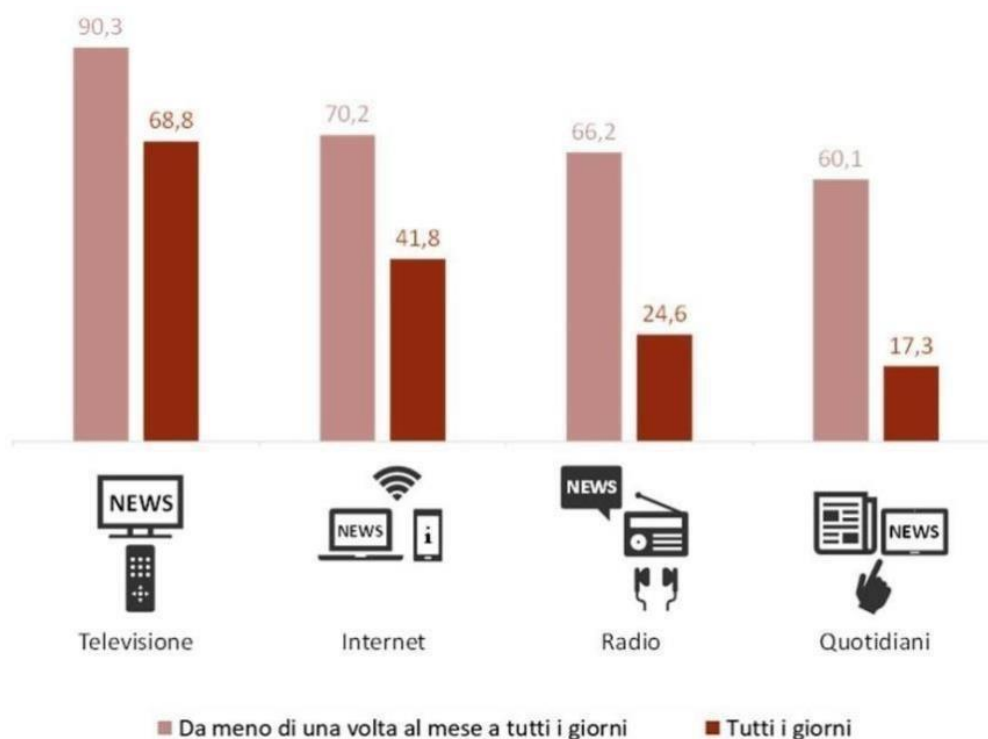
7.1 Le testate online nell'ecosistema delle fonti informative

7.1.1 La rilevanza dell'online nell'informazione

La pervasività di Internet, che raggiunge capillarmente, in qualunque momento e in molti modi (*anytime* e *anywhere*) gli utenti, ha comportato l'emergere di nuove offerte informative e di nuove abitudini di consumo. L'effetto della digitalizzazione sull'informazione ha, infatti, determinato un drastico cambiamento dei paradigmi del mondo della comunicazione e un elevato impatto sui modelli informativi.

La digitalizzazione, nel consumo mediatico, non rappresenta una semplice migrazione o riproposizione del prodotto cartaceo o analogico ma implica un ripensamento del prodotto informativo. In particolare, nel caso delle testate esclusivamente online, non offre una replica del prodotto cartaceo ma un nuovo strumento informativo.

Come evidenziato nel Rapporto Agcom 2018 sul consumo di informazione, Internet si è ormai affermato, dopo la televisione, come secondo mezzo per finalità informativa, raggiungendo oltre il 70% della popolazione.



Uso dei media per informarsi (2017; % popolazione)

Ormai la gran parte della popolazione italiana utilizza servizi web per informarsi ma l'informazione nell'ecosistema della rete assume forme e soluzioni sempre più variegata. Esiste una vasta pluralità di fonti online che si differenziano per tipologia di editore (proveniente da altri media o dal web), fase nella catena produttiva e distributiva (editori, blog, piattaforme), modalità di diffusione (editoriale e algoritmica), reputazione del marchio.

Uno studio di Comscore del novembre 2019, “Il Tempo Speso è la Risorsa Scarsa” sul tempo speso online dall’audience italiana nell’ultimo anno, analizza i livelli di concentrazione e i nuovi fenomeni emergenti e afferma che la metà del tempo speso online (52%) è dedicata a Facebook (28,9%) e Google (20,7%) e questo evidenzia come il tempo speso online sia sempre più concentrato su poche *property*.

Nel giro di pochi anni, si è passati da una relativa scarsità nell’accesso all’informazione a una situazione di sovrabbondanza di fonti, processo che si è accompagnato a una prima fase di disintermediazione del legame esistente tra utente e produttore di notizie, ed una seconda, quella attuale, di *reintermediazione* per mezzo di nuovi soggetti (le piattaforme online). Tale ultimo passaggio ha comportato una distribuzione algoritmica dell’informazione, dal momento che le piattaforme rappresentano per editori e cittadini una porta di ingresso all’informazione sempre più importante.

Il ruolo che stanno assumendo le piattaforme online (i *social network* in particolare) e la fruizione in mobilità stanno modificando radicalmente la distribuzione e il consumo di informazione.

In questo contesto, emerge con forza l’importanza delle testate online come fonte primaria di informazione: tra le prime tre testate per audience sono presenti delle native della rete (come Citynews e Fanpage).

In un contesto caratterizzato dallo “spacchettamento” del prodotto informativo e da una fruizione frammentata dei contenuti, le piattaforme fungono da intermediari per l’accesso all’informazione online da parte dell’individuo, accesso che molto spesso è frutto anche dell’incidentalità e casualità della scoperta delle notizie da parte dello stesso cittadino, che spesso non ha piena consapevolezza circa la natura e la provenienza delle notizie che legge.

L’importanza che rivestono le piattaforme per arrivare a raggiungere la propria audience, anche in virtù del tipo di navigazione che avviene attraverso di esse, rende, anche per ovvie ragioni storiche, le testate online e i loro marchi meno riconoscibili e popolari presso il pubblico.

Innanzitutto, la peculiarità dell’intermediazione online rende, come detto, il cittadino sempre meno consapevole della fonte informativa da cui provengono le notizie a cui accede, riducendo il grado di riconoscibilità e reputazione del marchio editoriale.

Inoltre, l’affermazione di nuovi formati di news online, quali i video, e la loro distribuzione tramite le piattaforme, comporta una certa confusione tra le hard news (notizie di attualità, politica, cronaca) e le soft news (ad esempio quelle relative al gossip). La confusione delle fonti e dei formati rischia di confondere i piani informativi, non riuscendo spesso il cittadino a distinguere la testata online dalla piattaforma che la veicola.

Ne consegue che le testate online soffrono di uno strutturale problema di affidabilità percepita (solo il 15,9% della popolazione le considera affidabili), livello quasi analogo a quello raggiunto dai social network (18,7%), e considerevolmente inferiore a quello delle testate che offrono in rete marchi già affermati sui mezzi tradizionali (30,4%).

7.1.2 Le testate online nel panorama dell’informazione

In altri contesti, specialmente nel mondo anglosassone, le testate esclusivamente digitali stanno raggiungendo (e in alcuni casi superando) per importanza (audience, reputazione, affidabilità) le testate tradizionali.

Negli Stati Uniti, dove generalmente si anticipano i fenomeni tecnologici che investono il nostro sistema informativo, la fruizione digitale di informazione, specialmente tramite social

media, continua a crescere, trainata in particolare dai dispositivi mobili. Circa il 67% degli statunitensi si informa tramite social media (in Italia tale valore è vicino al 40%) e la distanza tra il consumo di informazione tradizionale e quella online si sta sempre più assottigliando.

Negli ultimi cinque anni si è assistito a una crescita esponenziale delle testate digitali che ha condotto a un vero e proprio travaso di giornalisti, dai media tradizionali (in particolare dai quotidiani) verso quelli digitali. Parallelamente è stato evidenziato che le testate online tendono nel tempo ad adottare forme organizzative simili a quelle dei media tradizionali, imitandone le routine di produzione dell'informazione.

In Italia non sembra esserci (ancora) un travaso di giornalisti verso le nuove testate online, tantomeno di quelli più autorevoli. Al più, i giornalisti usano Internet, e i social media in particolare, come vetrina personale da affiancare al proprio lavoro in una redazione tradizionale. Inoltre, sotto il profilo economico, il fatturato degli editori online, anche di quelli di più grandi dimensioni, è limitato e ben al di sotto dei numeri che espongono gli editori sui mezzi tradizionali. Nonostante ciò, l'offerta informativa delle testate online presenta già un significativo grado di differenziazione, sia di tipo orizzontale (nella tipologia di contenuti offerti), sia di natura verticale (nella qualità dell'offerta informativa).

Si riconoscono editori monotestata, sia generalisti, rivolti ad un ampio target di utenti finali e che si finanziano prevalentemente con la raccolta pubblicitaria, sia specializzati, che spesso si rivolgono a un pubblico di professionisti, la cui fonte di finanziamento prevalente è la vendita agli utenti di servizi e prodotti. Oltre a questi, operano anche network che includono più testate, di informazione di territorio (es. Citynews che comprende diversi siti di informazione locale, quali Citynews, Romatoday, Romagnaoggi, ecc.), ovvero di informazione specializzata su uno stesso argomento. Le testate *online* italiane si trovano, pertanto, in una fase evolutiva particolare, laddove alla loro crescente importanza dal lato della domanda, non fa (ancora) da contraltare una crescita economica altrettanto rilevante.

7.1.3 La distribuzione degli online: Internet, motori di ricerca e *social network*

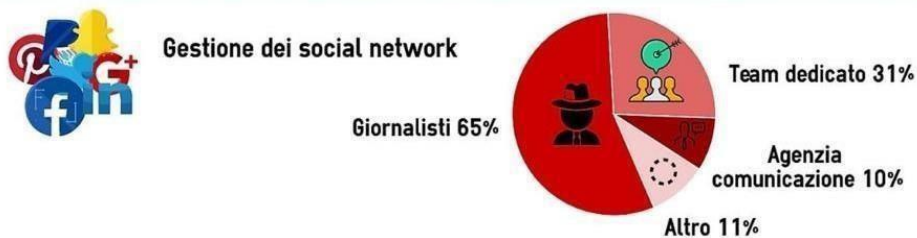
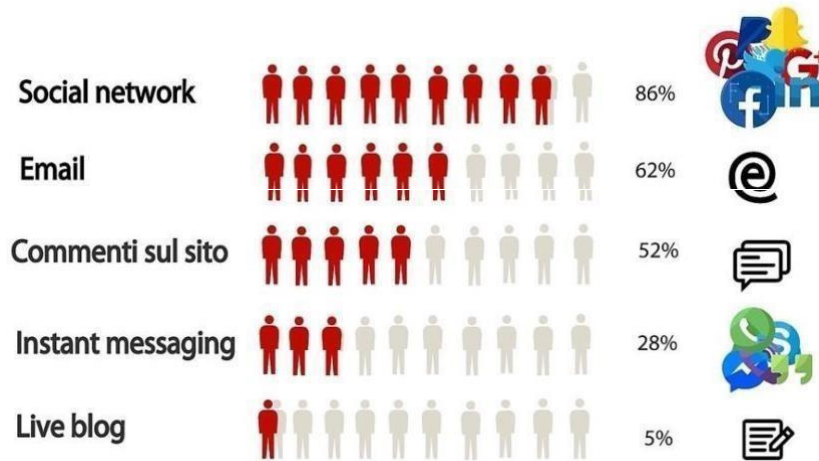
In rete coesistono diverse tipologie di fonti informative, sia i soggetti (siti, *app*, blog) che provengono da mezzi tradizionali, sia quelli esclusivamente online.

Per quanto concerne gli editori tradizionali, questi provengono sia dalla carta stampata (quotidiani e periodici), sia dal settore radiotelevisivo. Inoltre, l'ambito geografico di riferimento degli editori tradizionali con offerte informative online può essere nazionale ovvero locale (multiregionale, regionale, provinciale o comunale). A questi si affiancano le agenzie di stampa che diffondono le notizie in forma strutturata con propri siti di informazione.

In rete, operano, anche, numerosi nuovi soggetti editoriali, che forniscono servizi anche assai differenziati tra loro, puntando a un pubblico generalista ovvero più mirato. Una categoria simile a quella degli editori esclusivamente online è rappresentata dai portali che offrono una molteplicità di servizi web tra cui una propria sezione di notizie, spesso sviluppata in collaborazione con altri editori (sia online che tradizionali). Altre fonti primarie di informazione online per i cittadini sono tutti quei soggetti (singoli giornalisti e più genericamente *influencer*) che operano in rete informazioni e commenti sull'attualità, attraverso un'offerta che non rientra nell'ambito di una testata registrata e che quindi spesso esula dai canoni della professione giornalistica.

Mentre gli editori tradizionali (con offerte online) sono storicamente già noti e monitorati, i soggetti esclusivamente digitali, di più recente costituzione, rappresentano una realtà ancora poco analizzata e, pertanto, compresa.

Interazione con il pubblico



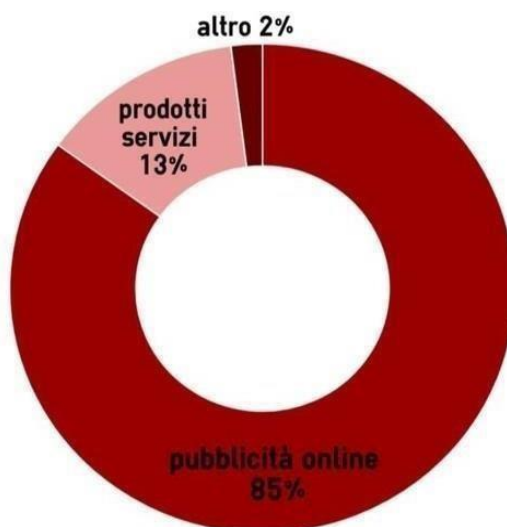
Modalità di interazione con il pubblico delle testate online

7.1.4 L'analisi delle performance economiche

L'analisi della struttura del settore ha evidenziato una distribuzione asimmetrica, tipica del contesto della rete, in cui si distinguono una "testa" di pochi editori *web* caratterizzati da una discreta dimensione di impresa e una "coda lunga" formata da una moltitudine di piccole e piccolissime realtà. Per far fronte a un'accesa concorrenza sia sul prodotto che sulle risorse economiche, gli editori adottano strategie di differenziazione (soprattutto editoriale) dei loro prodotti di informazione.

Innanzitutto, sempre secondo l'Osservatorio AGCOM del 2018, la gran parte (85%) degli editori sul web si finanzia prevalentemente con la pubblicità online. Tale risultato è in linea con le evidenze internazionali, che sottolineano come gli editori esclusivamente digitali non riescano a estrarre valore dal lato degli utenti e siano quindi costretti a offrire gratuitamente i propri servizi informativi, finanziandoli quasi interamente attraverso il ricorso al versante pubblicitario.

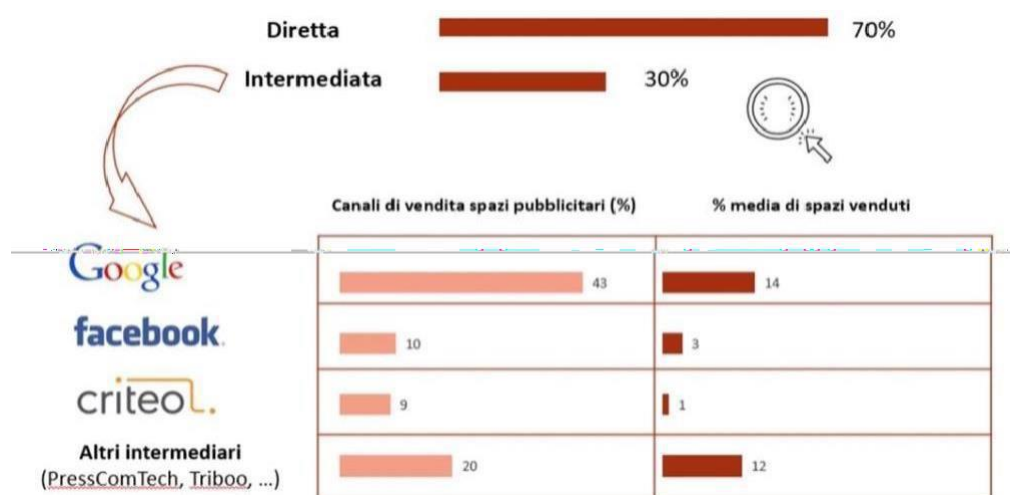
Solo il 13% degli editori *web* offre contenuti a pagamento. Si tratta di alcune eccezioni che riguardano testate iperspecializzate rivolte a un pubblico professionale.



Fonte di finanziamento prevalente delle testate online

Segmentando gli editori online in base alla dimensione economica d'impresa, emerge che la dipendenza dalla pubblicità è ancora maggiore per le piccole e piccolissime realtà imprenditoriali.

Considerata la rilevanza della risorsa pubblicitaria per il finanziamento dell'informazione online, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) ha dedicato, nel 2018, uno specifico approfondimento ai canali di vendita delle inserzioni pubblicitarie da parte degli editori web.



Canali di vendita della pubblicità delle testate online

In primo luogo, la maggior parte della pubblicità (il 70%) viene venduta direttamente tramite propri canali di vendita. Questo vale, in particolare, nel caso delle testate di informazione locale, dove la percentuale di spazi pubblicitari venduti direttamente raggiunge anche il 90%. In questo caso, infatti, il carattere prevalentemente locale della pubblicità consente un rapporto diretto sia con l'utente sia con l'inserzionista pubblicitario. Più in generale, anche nel caso della

pubblicità nazionale, la pressione competitiva esercitata dalla presenza delle piattaforme online sui prezzi delle inserzioni spinge gli editori a forme dirette di vendita.

Gli editori, dal canto loro, stufi di veder utilizzati i propri contenuti gratuitamente dagli OTT (Over The Top), in particolare Google e Facebook, stanno iniziando a far sentire la propria voce ai rispettivi governi: la Francia dal luglio 2019, è stata la prima nazione europea a recepire la direttiva europea sul diritto d'autore e nell'aprile 2020 l'Autorità francese per la concorrenza ha stabilito che Google dovrà condurre negoziati in buona fede con editori e agenzie di stampa sulla remunerazione per il riutilizzo del contenuto protetto da diritto d'autore. La remunerazione dovrà essere applicata retroattivamente dall'ottobre 2019 (precisamente al 24 ottobre data in cui era entrata in vigore la legge sul copyright).

Una strada simile è quella intrapresa dall'Australia. Sempre nell'aprile 2020, infatti, il governo australiano, sotto le pressioni crescenti degli editori digitali, ha deciso che imporrà un codice di condotta obbligatorio sulle piattaforme digitali, ovvero obbligherà gli OTT a condividere i propri ricavi pubblicitari con i gruppi editoriali.

Dal novembre 2021 anche l'Italia ha recepito la Direttiva Ue sul copyright (2019/790), con il Decreto legislativo n. 177/2021 che prevedeva l'adozione, entro 60 giorni, di un Regolamento da parte di AGCOM, che stabilisse i criteri per la negoziazione dell'equo compenso per gli editori online, da discutere con Google. Il Regolamento AGCOM è però stato pubblicato nel gennaio 2023, quindi dal mese successivo sono partite le richieste a Google per la remunerazione dei contenuti online, tramite il programma ENP (Extended News Previews). ENP è un'iniziativa di Google che risponde ai requisiti dell'art. 15 della Direttiva Ue del 2019 sul diritto d'autore nel mercato unico digitale. Ai sensi della Direttiva, infatti, alcuni utilizzi di contenuti di pubblicazioni di carattere giornalistico da parte di piattaforme online richiedono l'autorizzazione dell'editore del contenuto. L'utilizzo di link e di brevissimi estratti (c.d. *snippet*) di pubblicazioni di carattere giornalistico non necessita di autorizzazione. Google, quindi, con il programma ENP, offre accordi ai siti web di notizie così da poter utilizzarli. I proprietari di siti web di notizie possono decidere se vogliono firmare un accordo ENP con Google oppure no. Qualora non fossero d'accordo con quella che è l'offerta di Google, il recepimento prevede che ci si possa rivolgere ad AGCOM come ente terzo di negoziazione.

7.2 Rapporto tra editoria periodica tradizionale e nuovi media

7.2.1 Sviluppo sociale e normativo

Nella legge n. 62/2001, che pure cercava di portare uno sviluppo del concetto di prodotto editoriale, non era chiara l'idea di cosa fosse un giornale online, parificando al giornale cartaceo solo il prodotto editoriale caratterizzato da una regolare periodicità, quindi, in pratica, più o meno il PDF del giornale cartaceo.

Inoltre, la caratteristica fondamentale del giornale online è quella di non avere gli stessi limiti spaziali e temporali del cartaceo.

C'è una resistenza del settore all'inquadramento nelle regole dell'editoria tradizionale. Molte voci si levarono contro normative viste come limitative della libertà di stampa. Nei primi anni duemila, i governi dovettero correggere il tiro e limitare le regole al caso in cui i giornali avessero richiesto i contributi pubblici.

Queste incertezze dei governi ebbero come conseguenza una confusione risolta in circa quindici anni da una serie di interventi legislativi e giudiziari, non sempre coerenti con l'intento di dare regole certe agli editori e agli utenti.

Intanto, però, il fenomeno dei giornali *online* (c.d. *nativi digitali*) si espandeva e conquistava sempre maggiori utenti, aumentando anche l'importanza sociale e politica del comparto, a dispetto di dimensioni economiche ancora minime, per il costo bassissimo della pubblicità.

7.2.2 Verso la completa parificazione

Nel 2015 la Corte di Cassazione sancì la completa parificazione di online e cartacei, nel perimetro delle testate online che presentano i requisiti comuni rispetto alle cartacee dell'organizzazione redazionale e della presenza di un direttore responsabile.

“È necessario discostarsi dall'esegesi letterale del dettato normativo e privilegiare un'interpretazione estensiva dello stesso, sì da attribuire al termine “stampa” un significato evolutivo, che sia coerente con il progresso tecnologico e, nel contempo, non risulti comunque estraneo all'ordinamento positivo, considerato nel suo complesso e nell'aspetto progressivamente raggiunto nel tempo”.

Dopo una informata analisi sulle ragioni che inducono a non ricomprendere in tale operazione ermeneutica tutti in blocco i nuovi mezzi informatici e telematici, di manifestazione del pensiero (forum, blog, newsletter, mailing list, pagine Facebook) la sentenza continua: “La riflessione, quindi, deve essere concentrata sul fenomeno, sempre più diffuso, dei giornali telematici che affollano l'ambiente virtuale e che sono disponibili, in alcuni casi, nella sola versione online e, in altri, si affiancano alle edizioni diffuse su supporto cartaceo. È di intuitiva evidenza che un quotidiano o un periodico telematico, strutturato come un vero e proprio giornale tradizionale, con una sua organizzazione redazionale e un direttore responsabile (spesso coincidente con quelli della pubblicazione cartacea), non può certo paragonarsi a uno qualunque dei siti web innanzi citati, in cui chiunque può inserire dei contenuti, ma assume una sua peculiare connotazione, funzionalmente coincidente con quella del giornale tradizionale, sicché appare incongruente, sul piano della ragionevolezza, ritenere che non soggiaccia alla stessa disciplina prevista per quest'ultimo”. (Cassazione Penale, Sez. Un., 29/01/2015 n.31022).

7.3 Temi peculiari dell'editoria digitale

A partire dalla legge n. 62/2001 fino ad arrivare alla legge n. 198/2016, si è giunti alla parificazione legislativa del giornale cartaceo e *online*. La definizione che sicuramente ancora manca è quella di “periodico *online*”.

Il fenomeno della stampa online è studiato con attenzione dall'AGCOM (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni), che nel 2017 ha dato vita all'”Osservatorio sulle testate online”, in collaborazione anche con l'U.S.P.I. (Unione Stampa Periodica Italiana).

I risultati del Rapporto del 2018 dell'Osservatorio riguardano i nativi digitali che in alcuni casi sono messi a confronto con riproduzioni di cartacei sul *web* che però hanno anche un aggiornamento online della notizia e articoli propri non ripresi dal cartaceo e per questo vengono detti “giornali misti”.

Per questi giornali, la quasi totalità dei tribunali richiede una registrazione separata al Tribunale, in quanto essi sono considerati nuove testate, che necessitano di iscrizione. Per quanto riguarda i PDF che invece riproducono fedelmente la copia cartacea del giornale, non è richiesta alcuna ulteriore iscrizione al Tribunale.

7.4 Cos'è un periodico: elementi comuni e distintivi tra cartacei e *online*

Si considerano «periodici» i prodotti editoriali, registrati come pubblicazioni ai sensi della legge n. 47/1948, che hanno cadenza periodica e contenuto divulgativo.

Come già accennato precedentemente, la legge n. 62/2001 definisce il prodotto editoriale all'articolo 1: “1. Per «prodotto editoriale», ai fini della presente legge, si intende il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici. [...] 3. Al prodotto editoriale si applicano le disposizioni di cui all' articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. Il prodotto editoriale è identificato dalla testata, intesa come il titolo del giornale, della rivista o di altra pubblicazione periodica, avente una funzione e una capacità distintiva nella misura in cui individua una pubblicazione. Il prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto, è sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall'articolo 5 della medesima legge n. 47 del 1948.

3-bis⁵⁵. Per «quotidiano on- line» si intende quella testata giornalistica:

- a) regolarmente registrata presso una cancelleria di tribunale;
- b) il cui direttore responsabile sia iscritto all'Ordine dei giornalisti, nell'elenco dei pubblicisti ovvero dei professionisti;
- c) che pubblichi i propri contenuti giornalistici prevalentemente online;
- d) che non sia esclusivamente una mera trasposizione telematica di una testata cartacea;
- e) che produca principalmente informazione;
- f) che abbia una frequenza di aggiornamento almeno quotidiana;
- g) che non si configuri esclusivamente come aggregatore di notizie”.

Le due peculiarità che distinguono quindi un periodico da qualsiasi altro tipo di prodotto editoriale si possono rinvenire nei concetti di periodicità regolare e testata.

Al contrario del libro, anch'esso prodotto editoriale, il periodico edito su supporto cartaceo o digitale, per la legge, deve avere una periodicità regolare. Il termine «regolare» non si addice però alle pubblicazioni online dei quotidiani, le quali escono periodicamente ma il loro aggiornamento è «irregolare» in quanto è in continuo aggiornamento. La legge n. 198/2016 con l'aggiunta del comma 3bis contenente la definizione di «quotidiano online», chiarisce meglio la questione con la lettera f): la frequenza di aggiornamento deve qui essere “almeno quotidiana”. Il vuoto normativo non è comunque risolto, manca ancora una norma che delinei chiaramente tutte le caratteristiche dei giornali online. La legge del 2016, in ogni modo, compie il primo passo concreto verso il pieno inserimento delle testate online nel sistema giuridico editoriale. La testata, l'altra componente che caratterizza il periodico, è l'elemento distintivo per eccellenza. È composta dal titolo e da una veste grafica ben definita, che aiuta altresì l'utente a riconoscere immediatamente il periodico: ha una funzione molto simile al marchio di un prodotto, ne costituisce la componente peculiare.

⁵⁵ Aggiunto con la legge n. 198/2016.

Le specificità delle testate online sono rinvenibili nello stesso comma 3 bis della legge n.198/2016 e mostrano delle peculiarità comuni anche alle testate cartacee: obbligo di iscrizione presso la Cancelleria del Tribunale di competenza e iscrizione del Direttore responsabile all'Ordine dei giornalisti.

La frequenza di aggiornamento, come abbiamo già visto precedentemente, riguarda sia i giornali cartacei che gli online, seppur con caratteristiche differenti. La pubblicazione dei contenuti giornalistici prevalentemente online, il non essere una mera trasposizione telematica di una te-stata cartacea e il non configurarsi esclusivamente come aggregatore di notizie sono le tre peculiarità che la legge attribuisce solo alle testate digitali.

La specifica che riguarda il rifacimento online di una testata cartacea già esistente è stata ritenuta necessaria poiché in alcuni casi sono stati definiti giornali online delle mere trasposizioni delle versioni cartacee caricate in PDF in rete.

Allo stato attuale delle cose, in ogni caso, esistono tre tipologie di giornali: quelli che hanno esclusivamente una versione cartacea, quelli che alla versione cartacea affiancano anche una versione online diversificandone i contenuti e infine, la terza categoria è quella dei cosiddetti "nativi digitali" i quali pubblicano esclusivamente online i propri contenuti, più volte durante l'arco della giornata.

7.4.1 Internet e il cambio di paradigma

Il settore negli ultimi anni è cambiato notevolmente soprattutto grazie all'evoluzione tecnologica che lo ha stravolto profondamente, trasformando il mondo verso la cosiddetta Società dell'Informazione.

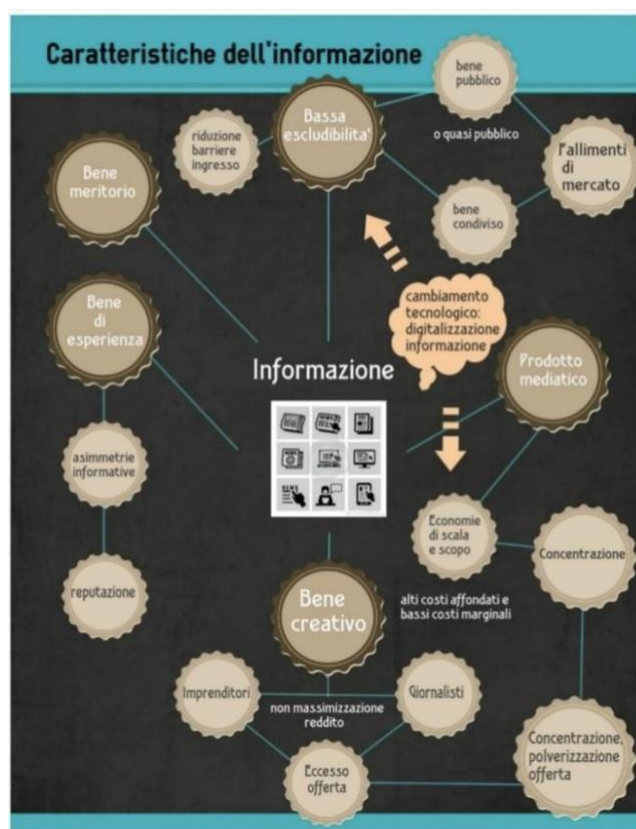
Nei secoli si sono verificate modifiche tecnologiche del mezzo⁵⁶ e nel supporto⁵⁷, che hanno portato alcune analisi superficiali condotte nel XXI secolo ad affermare che la carta stampata sarebbe scomparsa in breve tempo.

È indubbio che internet è un mezzo del tutto nuovo, che al contrario dei precedenti, ingloba i vecchi mezzi e quindi potrebbe portare alla loro estinzione, ma per ora non è così. L'avvento dell'informazione digitale ha reso la notizia un bene che può essere facilmente digitalizzato e riprodotto, consumato spesso gratuitamente, rendendolo sempre più vicino a un vero e proprio «bene pubblico», essendo le barriere all'ingresso molto basse e soprattutto avendo la possibilità di dividerlo gratuitamente tra i consumatori. Inoltre, i prodotti informativi diventano anche «beni di esperienza», avendo la possibilità di valutare il bene informativo dopo averlo consumato.

Altra caratteristica dell'informazione è quello di essere un «bene creativo», ovvero prevede la creazione di prodotti e servizi con uno sforzo artistico e creativo. Per questo ultimo motivo, chi produce tali beni non obbedisce alle logiche economiche della massimizzazione del profitto, ma si è disposti ad accettare una remunerazione inferiore rispetto a quella di mercato, pur di continuare ad esprimersi con una determinata professione.

⁵⁶ Come il torchio che diventa più raffinato o l'applicazione della macchina a vapore, fino ad arrivare alla stampa digitale.

⁵⁷ Modifiche invece hanno riguardato l'introduzione di nuovi mezzi di comunicazione che, fino ad ora, non avevano distrutto quelli precedenti.



Caratteristiche dell'informazione⁵⁸.

Il cambio di paradigma ha portato con sé una serie di trasformazioni importanti nel mondo dell'informazione che hanno modificato gli stessi giornali e il modo stesso di fare giornalismo. La responsabilità dei giornali online rimane la stessa, raccontare la verità. È questo che li equipara a ogni altro mezzo di informazione, nonostante la loro affidabilità sia ritenuta ancora bassa rispetto alla televisione o ai giornali cartacei. L'abbassamento delle barriere all'ingresso, conseguenza della digitalizzazione dell'informazione, ha inoltre causato la sovrapproduzione di prodotto informativo, in inglese *oversupply of content*.

Cambia la nozione stessa di informazione, e della sua qualità, a causa per esempio dell'aumento di *soft news*⁵⁹, cambia il ciclo di produzione delle notizie e, di conseguenza, la struttura delle redazioni, a causa anche dell'approccio alle *high-speed news*⁶⁰. Cambia il lessico della comunicazione, i messaggi informativi si modificano in relazione al modo in cui il contenuto informativo viene ordinato dai motori di ricerca e social network⁶¹. Tutti questi cambiamenti implicano un completo ripensamento del prodotto informativo.

Lo stesso Parlamento europeo ha voluto sottolineare come internet sia diventato in breve tempo un fondamento del vivere democratico dei Paesi avanzati, affermando che "Internet dà pieno significato alla definizione di libertà di espressione sancita all'articolo 11 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea".

⁵⁸ Immagine ricavata dal «Indagine conoscitiva su informazione e internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni», AGCOM, Del. n. 146/15/CONS, p. II. Cfr. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM): <https://www.agcom.it>.

⁵⁹ Le notizie leggere che riempiono internet e in particolare i social di ogni genere.

⁶⁰ Le notizie veloci, l'informazione diventa ancora più istantanea e per stare al passo bisogna cambiare e organizzarsi diversamente.

⁶¹ È il caso della SEO (*Search Engine Optimization*), l'ottimizzazione per i motori di ricerca.

In questo nuovo contesto è quindi fondamentale interrogarsi e comprendere le nuove specificità dell'editoria digitale, le connotazioni caratteristiche del nuovo mezzo che ancora stanno emergendo e per cui serviranno ulteriori interventi normativi di miglioramento. Si ravvisa la necessità di un ripensamento generale del quadro di riferimento della professione giornalistica, del ruolo dell'intervento pubblico a sostegno del sistema informativo e infine c'è bisogno di un'azione complessiva a sostegno della ricerca e dello sviluppo sotto il profilo delle infrastrutture tecnologiche.

7.4.2 Aggiornamento permanente

La legge n. 198/2016 al punto f) ha introdotto la specificità della frequenza di aggiornamento almeno quotidiana per i quotidiani online, sulla scia di quella che è la periodicità dei quotidiani cartacei. La periodicità, che per anni ha riguardato la pubblicazione del prodotto editoriale cartaceo a intervalli regolari, con il digitale cambia paradigma: l'aggiornamento della notizia diviene perenne, è in continuo aggiornamento perché non solo cambia il mezzo ma anche, e soprattutto, lo spazio del mezzo stesso.

La periodicità, come altre caratteristiche del prodotto editoriale che vedremo in seguito, si adatta quindi al nuovo sistema, modificando del tutto anche la fruizione di informazione che può essere continua durante l'arco della giornata.

La differenza con il cartaceo è in questo caso fondamentale, è evidente quindi che i giornali digitali sono prodotti del tutto nuovi e del tutto diversi dai cartacei tradizionali e vanno tutelati nelle loro peculiarità, senza essergli affiancati continuamente, soprattutto normativamente. È irregolare quindi la periodicità degli online perché non rispetta precise scadenze predeterminate ma segue il flusso delle notizie, cambia così il fattore tempo nel mondo dell'informazione. La tempestività rimane un caposaldo dei giornali digitali che però possono permettersi la reale immediatezza della pubblicazione della notizia, al contrario dei cartacei che rimangono imbrigliati nella cadenza fissa di pubblicazione.

7.4.3 Spazio illimitato

L'aggiornamento continuo, che determina quindi la periodicità irregolare è possibile grazie all'assenza totale di limiti di spazio. Un quotidiano cartaceo ha dei confini spaziali ben definiti, spazio che deve essere riempito ogni giorno per l'uscita del numero successivo.

I giornali digitali hanno uno spazio illimitato da poter utilizzare, creando quindi una sovrapposizione continua delle notizie che vengono "spuntate"⁶² a cadenze irregolari sulla rete. Lo spazio illimitato permette approfondimenti di qualsiasi genere, vuol dire organizzazione interna del quotidiano in una maniera totalmente differente da come avviene su un cartaceo. All'interno di articoli online si possono inserire gli *hyperlink*, collegamenti ipertestuali che rinviano ad una diversa unità informativa⁶³ che permettono un'informazione panoramica completa, solo con un click.

7.4.4 Aggiornamento della notizia e rettifica

La combinazione tra queste due specificità (mancanza di limiti di spazio e di tempo) consente l'aggiornamento costante della notizia. Sui giornali digitali è possibile aggiungere informazioni in ogni momento, su ogni porzione di testo possibile. L'aggiornamento o l'approfondimento della notizia possono avvenire sulla stessa pagina web, segnalandoli alla

⁶² Termine tecnico per dire "pubblicate".

⁶³ Che può essere un altro articolo, un documento, un video, un'immagine.

fine del testo, o con gli *hyperlink*.

Anche la stessa rettifica⁶⁴ avviene istantaneamente sugli online, direttamente nella parte sottostante al testo da rettificare, sempre segnalando la modifica.

7.4.5 Permanenza nelle ricerche

Il deposito legale è stato introdotto per i giornali cartacei nel 1848, anno in cui è stato divulgato lo Statuto Albertino.

Nel 1939, con la legge n. 347⁶⁵, l'obbligo prevedeva l'invio di una o più copie ad un ente pubblico, in particolare alle Biblioteche nazionali di Roma e Firenze, inizialmente come forma di controllo degli stampati, successivamente con motivazioni che riguardavano soprattutto la conservazione del patrimonio culturale del Paese e l'agevolazione del pubblico ad accedere alla produzione editoriale nazionale.

Nel 2004, la legge n. 106 che tratta di deposito legale, lo introduce anche per le pubblicazioni digitali, prevedendo l'emanazione di un regolamento successivo che ne tratteggia gli obblighi specifici e le modalità di deposito. Ad oggi il regolamento non è ancora stato emanato, le testate digitali si trovano così impossibilitate ad adempiere a un obbligo previsto dalla legge a causa della mancanza di regole definite per la sua applicazione.

Il problema, quindi, sussiste e non è neanche di poco conto, considerando la permanenza nelle ricerche che si riscontra in rete. I contenuti caricati rimangono online e ancora non si è trovato un metodo di conservazione di questi nel determinato spazio del digitale, che abbiamo visto essere differente da quello dei cartacei. La struttura stessa delle testate online funge da archivio del giornale, è infatti possibile rintracciare al suo interno tutti gli articoli pubblicati, sono “gli archivi di loro stesse”.

Qualora la testata *all digital* dovesse chiudere, sparirebbe di conseguenza lo storico di tutti gli articoli, condizione che nei giornali cartacei non si può verificare poiché prevedono degli archivi permanenti. Per andare a ricercare una notizia, un nome, un evento sui giornali cartacei si deve attivare una lunga procedura per l'accesso alle copie conservate, su internet qualsiasi fatto è facilmente rintracciabile con una ricerca per parole chiave nella barra di un motore di ricerca.

Questa nuova condizione modifica anche i diritti giuridici che riguardano il mondo dell'informazione, come il diritto all'oblio, di cui parleremo più avanti, e lo stesso obbligo di rettifica. La permanenza nelle ricerche è una questione spinosa anche dal punto di vista della privacy, altro tema scottante incessantemente dibattuto al giorno d'oggi. Purtroppo, la maggior parte delle persone dà poco peso, forse per grande incoscienza o superficialità, alla diffusione dei propri dati personali.

I giornalisti, dal canto loro, hanno una lunga serie di regole da rispettare, contenute nel Testo Unico dei doveri del giornalista⁶⁶, che riguardano il trattamento dei dati sensibili, soprattutto nei casi riguardanti minori, soggetti deboli e stranieri. Internet può essere uno strumento dalla particolare utilità, contenente tutte le informazioni necessarie, cercando correttamente online, ma può rivelarsi un'arma a doppio taglio senza fissare delle norme per il suo corretto utilizzo e su questo il mondo dell'informazione è direttamente chiamato in causa.

⁶⁴ L'obbligo di rettifica è uno dei principi della deontologia, contenuto nel diritto italiano nell'articolo 8 della legge n. 47/1948 e nell'articolo 2 della legge n. 69/1963 che istituisce l'Ordine dei giornalisti. Cfr. Ordine dei Giornalisti: <https://www.odg.it>.

⁶⁵ Che introduce l'obbligo principalmente con la finalità di controllo preventivo sugli stampati. Solo nel 2004 la norma fu modificata con la legge n.106 che parla di deposito legale indipendentemente dal supporto (cartaceo o digitale).

⁶⁶ Testo che racchiude tutti i precedenti documenti deontologici al fine di facilitare il giornalista nell'applicazione di tutte le norme, entrato in vigore il 3 febbraio 2016.

7.4.6 SEO (Search Engine Optimization)

La stessa predisposizione dei pezzi sul web segue logiche differenti da quelle tradizionali, dal punto di vista della composizione dell'articolo, che risulta più conciso e lessicalmente strutturato in ogni sua parte⁶⁷ per ottimizzare al massimo i risultati dei motori di ricerca.

Il SEO è lo strumento che *in primis* permette il ritrovamento di una notizia, più o meno semplicemente sul web. Con questo acronimo, *Search Engine Optimization*, si intende l'ottimizzazione per i motori di ricerca che ogni sito web conduce tramite una serie di attività volte a migliorare la scansione e l'indicizzazione dei propri contenuti per migliorare il posizionamento nelle SERP⁶⁸, pagine di risposta alle interrogazioni degli utenti sul web. Migliore è il posizionamento di un sito web nelle pagine di risposta dei motori di ricerca, migliore è la visibilità dei contenuti caricati⁶⁹.

Le pratiche del SEO possono riguardare anche l'ottimizzazione della struttura del sito, il codice HTML⁷⁰ e i contenuti testuali. Essendo Google il principale motore di ricerca utilizzato al mondo, la maggior parte delle attività SEO riguardano lo studio del suo algoritmo e dei suoi periodici aggiornamenti e le relative azioni per rendere i siti più "graditi" a tale algoritmo.

Quando si cerca qualcosa sui motori di ricerca, ci si aspetta di trovare immediatamente i risultati migliori nella prima pagina⁷¹ o almeno quelli più pertinenti alle parole chiave scritte nella barra di ricerca.

Fare SEO significa quindi, prima di tutto, scrivere contenuti ricchi e pertinenti con le parole chiave con cui ci si vuole fare trovare⁷².

Inoltre, è importante l'utilizzo di link, le strade del web che vengono utilizzate per spostarsi da un sito all'altro. Un sito con molti link che rimandano ad esso è come un incrocio molto trafficato e quindi molto importante, per questo fare SEO significa anche cercare di ottenere un buon numero di link da siti il più possibile pertinenti e rilevanti.

Il SEO non riguarda i risultati a pagamento, ma solo quelli gratuiti, detti anche risultati "puri" o "organici", per questo viene detto anche posizionamento puro o organico.

Il SEO rientra nella macro-attività di web marketing detta SEM, *Search Engine Marketing*, ovvero il marketing sui motori di ricerca⁷³.

In base a una qualunque *query*, ricerca effettuata sul motore di ricerca nel campo di ricerca, compare un *ranking*, ovvero una classifica dei risultati rispetto ad una determinata *query* che gli utenti possono scorrere in cerca del contenuto migliore, il più idoneo alla ricerca da loro effettuata. L'indicizzazione è il processo mediante il quale il software, che i motori di ricerca utilizzano per analizzare tutti i siti della rete in modo automatico, aggiunge il materiale al database del suo motore di ricerca per restituirlo poi, ordinato in un *ranking*, in base alla pertinenza con la chiave di ricerca, quando viene effettuata una *query*. Di conseguenza, ottimizzare, in linguaggio SEO, significa facilitare il più possibile il lavoro del software, fornendogli contenuti facilmente accessibili e rendendo più facile la comprensione da parte del software dell'argomento trattato. Migliorando l'ottimizzazione, migliora il posizionamento di un sito web nel *ranking* dei motori di ricerca in relazione a determinate parole chiave inserite nella *query*.

⁶⁷ Titolo, sottotitolo e testo.

⁶⁸ *Search Engine Result Page*, pagina dei risultati del motore di ricerca, è una qualunque pagina di Google che appare dopo aver inserito i termini da cercare.

⁶⁹ Cfr. SEO (Search Engine Optimization): <http://www.seo.it>.

⁷⁰ *HyperText Markup Language* è il linguaggio a marcatori per ipertesti. Nasce per la formattazione e l'impaginazione di documenti ipertestuali, descrive anche il *layout* (la visualizzazione grafica) del contenuto testuale e non.

⁷¹ Tanto che, tra gli esperti del settore, è divenuta famosa la frase "Il luogo più sicuro dove nascondere un cadavere è la seconda pagina di Google".

⁷² Cfr. SEO (Search Engine Optimization): <http://www.seo.it>.

⁷³ Cfr. SEO (Search Engine Optimization): <http://www.seo.it>.

7.4.7 Mobilità

Una delle differenze più significative che si possono riscontrare tra l'editoria cartacea tradizionale e quella digitale consiste nella mobilità di fruizione del prodotto informativo. Internet è un mezzo trasversale, che presenta un'elevata penetrazione in tutti i luoghi e i momenti della giornata. A livello sociologico il cambiamento risulta di grande portata: la lettura del giornale cartaceo poteva essere riservata ad un determinato momento della giornata, in cui ci si poteva comoda-mente sedere a sfogliare le pagine.

Con lo sviluppo tecnologico del XXI secolo, l'informazione è migrata anche sul digitale. Tramite l'utilizzo di *smartphone* e altri dispositivi mobili⁷⁴ ora è possibile informarsi nei momenti morti, nelle attese e soprattutto si può velocemente leggere il titolo di una notizia anche sulle bacheche dei social network che velocemente vengono scorse anche per noia.

Questo comporta un nuovo modello di informazione, sicuramente più immediato, con siti di informazione che addirittura segnalano i minuti che occorrono per leggere la notizia⁷⁵.

7.4.8 Redazioni e giornalismo digitale

Il progresso delle tecnologie digitali ha prodotto profondi cambiamenti nelle modalità di offerta delle notizie. Per produrre informazione è necessario avere una struttura redazionale formata da professionisti e questo assioma vale per i giornali cartacei così come per i digitali. I professionisti conoscono il mestiere e sanno che una notizia deve essere vera e verificata anche (e soprattutto) quando viene messa sul web.

La responsabilità di un giornale online rimane la stessa di un giornale cartaceo, ecco perché la presenza di professionisti rende il lavoro più affidabile, soprattutto per la fruizione del lettore. È indubbio che le competenze che deve avere un giornalista che lavora in una redazione digitale sono maggiori: si deve conoscere tutto il sistema web, il funzionamento dei siti e si deve saper lavorare con foto e video sul digitale. Lo stesso testo dell'articolo deve essere scritto tenendo in considerazione le regole del SEO per essere poi facilmente rintracciabile sui motori di ricerca.

Il giornalista web deve conoscere anche il funzionamento dei social network per pubblicizzare e diffondere gli articoli: da un certo punto di vista è come se fosse lui stesso a portarli in edicola per la distribuzione.

La riorganizzazione interna delle redazioni ha portato quindi alla nascita di nuove figure professionali, quali *web designer* e *web editor*, che affiancano e supportano i giornalisti, tutti collaborando e contribuendo alla creazione del prodotto informativo.

La gestione stessa della redazione e dei rapporti che intercorrono tra i giornalisti cambia notevolmente: è una coordinazione più orizzontale, si lavora fianco a fianco, non c'è la verticalità delle redazioni dei giornali cartacei, che prevedono più figure professionali in ordine gerarchico. Il motivo è sicuramente rintracciabile nelle dimensioni della maggior parte delle redazioni di giornali digitali: in generale le entrate sono minori quindi la stessa struttura redazionale è più snella, con giornalisti che sono abituati ad avere più di una singola mansione alla volta. Il giornalista dell'online scrive articoli conoscendo le caratteristiche che un testo sul web deve avere, scatta foto e realizza video e sa che dovranno essere ottimizzati per l'online. Insomma, fa un lavoro completo, ed è per questo che si innesca un rapporto di fiducia redazionale molto profondo, che tra l'altro è fondamentale in questo contesto, perché sul web la velocità della notizia è tutto e ciò comporta che lo stesso direttore responsabile non possa sempre verificare la totalità della produzione, deve fidarsi ciecamente dei propri collaboratori.

⁷⁴ Come i *tablet* ma anche gli stessi PC.

⁷⁵ Per esempio, LaRepubblica.it segnala i minuti di lettura solo sulla versione *mobile* e non su quella *desktop* del sito.

Il giornalista fa la titolazione e in alcuni casi, dove il contratto lo consente, pubblica in autonomia la notizia.

Lo stesso rapporto del giornalista con il pubblico cambia notevolmente, diventando sempre più stretto, grazie soprattutto alle interazioni sui social network poiché su internet i rapporti interpersonali sono più immediati e diretti e quindi più diffusi.

7.4.9 Social network e piattaforme digitali

I social network sono nati e si sono affermati tra i cittadini come piattaforme di condivisione sociale. Diffondendosi velocemente, si è giunti presto al punto in cui molti politici, intellettuali e figure di spicco della società hanno iniziato ad utilizzarli come veicolo di comunicazione diretta e disintermediata con i cittadini. Questo li ha resi dei veri e propri mezzi di comunicazione per il pubblico, che li utilizza a volte come prima fonte informativa in assoluto. Gli stessi editori, di conseguenza, hanno imparato a sfruttare le potenzialità dei social network, considerandoli sempre di più una vetrina privilegiata per i loro contenuti, arricchiti poi dalla possibilità di ricondivisione e commento.

Le piattaforme hanno un ruolo di prim'ordine nella diffusione delle testate online, per questo possono essere viste anche come i canali di distribuzione dell'editoria digitale. Come l'editoria cartacea utilizza circuiti di distribuzione diretta, le edicole, le piattaforme forniscono lo stesso tipo di servizio ai giornali online.

La notizia creata in redazione è poi diffusa in rete e la fruizione può avvenire tramite canale diretto, ovvero la ricerca sul sito della testata, tramite *search*, quindi avviando una ricerca sul motore di ricerca e infine in modo indiretto sui social network.

I costi della stampa e della distribuzione fisica sono abbattuti e si tenderebbe a dire lo stesso anche del costo del giornale stesso, ma così non è. Cambia il metodo di "pagamento", almeno per quelle testate digitali che non prevedono un corrispettivo che l'utente deve pagare per la lettura. Sulle piattaforme digitali, però avviene un processo del tutto nuovo nell'editoria ovvero lo **spacchettamento** dell'informazione. Le notizie vengono diffuse singolarmente, distruggendo il lavoro unitivo che l'editore aveva in principio condotto per la diffusione del suo prodotto editoriale. Gli aggregatori di notizie, quindi, non pubblicano contenuti propri, ma si limitano a spacchettare e riaggregare contenuti degli editori, permettendo così agli utenti di personificare la propria esperienza informativa. Social network, aggregatori e motori di ricerca sono dei veri e propri portali d'accesso all'informazione digitale.

Per gli editori questo nuovo sistema comporta due effetti di segno opposto: l'effetto positivo riguarda la semplicità d'accesso per gli utenti, che quindi usufruiscono frequentemente dei contenuti online degli editori stessi, incrementando le visualizzazioni e di conseguenza gli introiti degli operatori; l'altro effetto, invece, è negativo in quanto gli utenti spesso percepiscono queste piattaforme d'accesso come i veri fornitori delle notizie.

In definitiva, la natura partecipativa di internet trova una delle sue massime espressioni nei social media. L'altro ruolo delle piattaforme nel panorama informativo riguarda la possibilità che gli utenti hanno di creare e commentare le notizie: il cosiddetto «*citizen journalism*» riguarda tutte quelle notizie, rintracciabili in rete, prodotte e caricate direttamente dagli utenti, che si trovano nel posto al momento giusto e si improvvisano reporter, fornendo effettivamente informazioni agli altri cittadini ma anche alle stesse testate giornalistiche.

7.5 Proventi del digitale e ruolo delle piattaforme

Il cambio di paradigma conduce necessariamente a nuovi modelli di business per il settore editoriale. I vecchi modelli, che da sempre hanno sostenuto l'editoria così detta tradizionale, si basavano su risorse economiche derivanti dagli utenti, tramite la vendita delle copie e gli

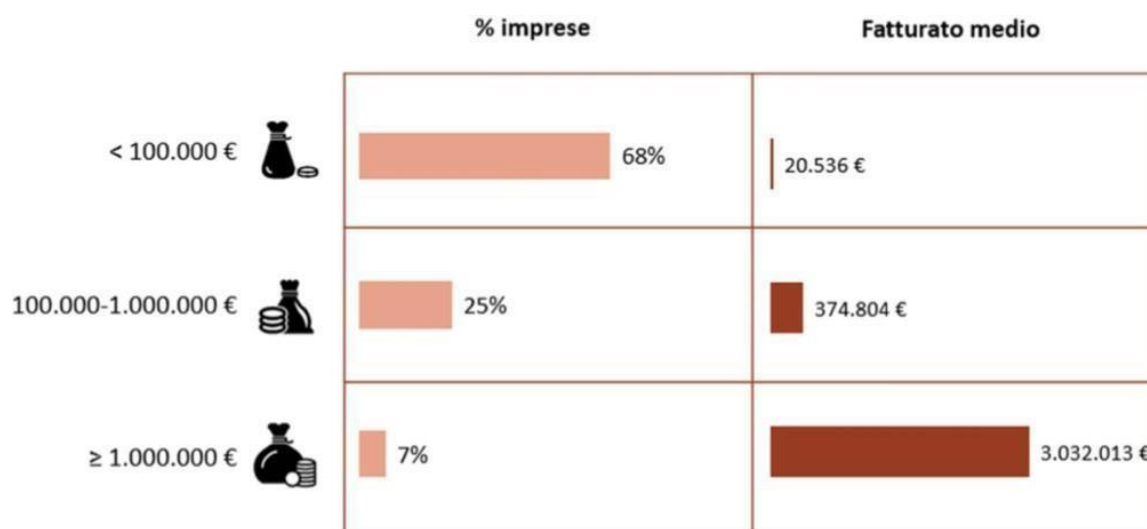
abbonamenti, dagli inserzionisti per la vendita degli spazi pubblicitari e dal settore pubblico con i contributi statali e le convenzioni. Ovviamente, questo tipo di modello non è più sostenibile in un panorama di settore che prevede la gratuità dell'offerta di informazione online, dalla personalizzazione e dall'abbondanza dei prodotti informativi stessi.

7.5.1 Struttura economica del settore

L'offerta informativa disponibile sul web si caratterizza per essere ampia e differenziata, in grado di soddisfare ogni interesse personale.

L'affermarsi di internet ha infatti ridotto le barriere all'ingresso anche per i nuovi operatori del settore, che hanno sfruttato le nuove possibilità per presentare prodotti editoriali distinti e di diversa natura. L'offerta dei servizi internet si struttura in servizi orizzontali e verticali: i primi sono quelli rivolti a soddisfare una pluralità di esigenze, mentre i secondi riguardano esigenze più specifiche. In generale, la maggior parte di questi servizi, siano essi verticali o orizzontali, sono finanziati attraverso la pubblicità, è per questo che diventa fondamentale la capacità di attrarre audience. La maggior parte dei giornali digitali, come abbiamo accennato precedentemente, hanno una dimensione relativamente piccola e di conseguenza anche il loro fatturato rimane contenuto.

Solo il 7% fattura più di 1.000.000 €, mentre ben il 68% è sotto i 100.000 € di entrate annue, mentre nel mezzo vi è un 25% di soggetti che ricavano annualmente in media 300.000 €. Il settore, quindi, presenta una struttura asimmetrica in cui si distinguono una "testa" composta da pochi editori web e da una "coda lunga" formata da piccole e piccolissime realtà.



Imprese per classi di fatturato (%) e ricavo medio per classi⁷⁶.

Dal punto di vista economico si può evidenziare come internet possa costituire un esempio di mercato a due (o più) versanti. In particolare, i fornitori di contenuti e servizi web editoriali fronteggiano due domande: quella di contenuti e servizi proveniente dal versante degli utenti e quella di spazi pubblicitari derivante dal versante degli inserzionisti. I proprietari dei siti web forniscono servizi e creano/acquistano/aggregano contenuti, che attraggono la domanda degli utenti. Il numero (audience) e la tipologia (target) degli utenti, a loro volta, attraggono la domanda degli inserzionisti.

In questi contesti la piattaforma funge da luogo di incontro o di collegamento fra due gruppi

⁷⁶ Immagine ricavata dall'«Osservatorio sulle testate online – Rapporto 2018», AgCom, p. 19.

di utenti, agevolando la realizzazione delle transazioni, o, più in generale, delle interazioni, minimizzando i costi di transazione.

In generale, la filiera industriale dei servizi web è particolarmente complessa e soprattutto per la stretta interdipendenza tra la struttura dei mercati collocati a monte, come i *device*, i software e i sistemi operativi per la navigazione, e quella dei mercati collocati a valle, ovvero i social network e i motori di ricerca. In questa logica, è fondamentale l'acquisizione e la gestione dei dati degli utenti che vengono effettuate tramite le attività dei mercati a monte e a valle, per l'evoluzione strategica di tutti i sistemi.

Praticamente tutte le varie tipologie di operatori informativi sul web, editori tradizionali con offerta online, editori online nativi digitali, aggregatori di contenuti puri come social news e motori di ricerca e persino i social media classici, utilizzano come modello di finanziamento prevalente la pubblicità. Solo gli editori tradizionali con offerta online alle volte utilizzano anche il *pay-for-content*⁷⁷ per il prodotto tradizionale in versione digitale e anche i progetti informativi no profit che fanno parte della categoria degli editori online nativi digitali possono sfruttare altri sistemi di finanziamento come le donazioni di privati o i contributi da fondazioni pubbliche.

L'offerta di informazione online è quindi per la maggior parte gratuita per cui la valorizzazione dei contenuti informativi digitali si basa principalmente sulla generazione di audience al fine della vendita di contatti agli inserzionisti pubblicitari. Di conseguenza, le piattaforme informative competono con i fornitori di servizi generalisti, motori di ricerca e social network, sia per l'accaparramento dell'audience che per il versante pubblicitario.

L'affermazione del modello informativo online da un lato favorisce il benessere sociale e rende le persone più informate, grazie anche all'accesso gratuito e immediato alle notizie, ma dall'altro riduce le fonti di reddito per i soggetti del settore rischiando di danneggiare seriamente la qualità e la veridicità dell'informazione.

Inoltre, le economie di scala dal lato della domanda si realizzano quando il prodotto è caratterizzato da un'utilità crescente e di conseguenza crescono gli utenti che lo utilizzano. Il valore stesso della rete è influenzato dalla numerosità di utenti connessi ed il successo di un prodotto o di un servizio è determinato dal raggiungimento di un numero di soggetti aderenti alla rete, la cosiddetta «massa critica», oltre il raggiungimento del quale si raggiunge un equilibrio stabile.

Il fattore gratuità dei servizi informativi online implica una transazione di natura non economica tra i soggetti operanti nel settore e gli utenti: questi ultimi, implicitamente o esplicitamente, accedendo ad internet cedono delle informazioni circa il proprio profilo che le aziende in rete utilizzano per offrire servizi sempre più personalizzati, messaggi pubblicitari specifici e targhettizzati. Le tecniche di profilazione degli utenti in rete, negli anni si sono sempre più affinate permettendo un'analisi sempre più dettagliata dell'utenza, dal punto di vista individuale, di comportamento, di preferenze e di tempo passato online. Più è intensa l'interazione degli utenti sul web, maggiore è la diffusione dei dati personali e di indicazioni circa le loro preferenze⁷⁸. Un altro tipo di modello editoriale di business è quello misto, ossia composto dal ricorso al finanziamento pubblicitario e a quello degli utenti, con la fissazione di un prezzo per l'accesso alle notizie. Attualmente, in Italia, solo il 13% degli operatori del settore propongono contenuti a pagamento e sono di tipo verticale: si parla di testate indirizzate a lettori specializzati che utilizzano tali contenuti principalmente per lavoro e di grandi quotidiani online.

Inoltre, il sistema di business cosiddetto *paywall* permette agli editori di fornire un servizio a pagamento a tutti quegli utenti che vogliono leggere i contenuti senza inserzioni pubblicitarie

⁷⁷ Sistemi editoriali che prevedono pagamenti vari per i contenuti online.

⁷⁸ Il sistema utilizza anche i *likes* messi dagli utenti sui social network su determinati prodotti o servizi.

e serve inoltre all'editore online per creare una *community* intorno alla testata.

7.5.2 Pubblicità

Dal punto di vista dei proventi editoriali, l'«Osservatorio sulle testate online» dell'AGCOM del 2018 rileva che l'85% degli editori digitali si finanzia con la pubblicità online, non riuscendo a monetizzare altrimenti i propri servizi informativi. C'è da considerare, come appena ribadito, che solo il 13% dei giornali online è a pagamento.

La dipendenza dalla pubblicità è maggiore per le piccole e piccolissime realtà editoriali; il 70% della pubblicità viene venduta direttamente grazie ai propri canali di vendita.

In particolare, l'editoria locale ha il primato in materia, vendendo direttamente quasi il 90% degli spazi pubblicitari. Il motivo risiede nella diffusione territoriale che questi giornali hanno e soprattutto nella possibilità, in queste zone non particolarmente vaste come comuni o province, di intrecciare rapporti personali con proprietari di attività che vogliono pubblicizzare i loro prodotti, sfruttando quindi le potenzialità della pubblicità locale. Questo tipo di raccolta pubblicitaria è definita diretta, gestita da agenti locali o Media Center locali.

L'intermediazione di terzi soggetti tra utente finale ed editore è quindi ridotta al minimo, anche per quanto riguarda la pubblicità nazionale dei più grandi: gli editori di ogni dimensione preferiscono il "fai-da-te".

Ovviamente la raccolta pubblicitaria, soprattutto quella condotta privatamente dall'editore, verte su prodotti specifici nel caso in cui la testata sia specializzata su un determinato tema. Per quanto riguarda i generalisti, invece, la differenziazione pubblicitaria può avvenire secondo logiche riguardanti i contenuti o semplicemente l'ambito territoriale o lo studio delle caratteristiche dei lettori.

Gli spazi pubblicitari su internet sono offerti da fornitori di contenuti e servizi online orizzontali (motori di ricerca e social network) e verticali (siti di informazione o altro).

Il settore, dal punto di vista dei ricavi della raccolta pubblicitaria online, presenta una struttura asimmetrica in cui si distinguono una "testa" composta da pochi editori web (2%) che gestiscono l'80% della pubblicità in rete e da una "coda lunga" formata dal restante 98% dei soggetti.

Ciascuna tipologia di giornale ha un design specifico, tale da accogliere determinate categorie e formati di pubblicità come *video advertising* o *display* i quali sono maggiormente presenti su siti di informazione e social network.

In ogni caso, la filiera pubblicitaria della raccolta su internet è estremamente complessa a causa principalmente di tre fattori:

1. il gran numero di soggetti coinvolti, dal lato della domanda (gli utenti), dell'offerta (motori di ricerca, social network) e dell'intermediazione (concessionarie, Ad network);
2. l'esistenza di diverse tipologie di prodotto offerto, come le pubblicità di vario genere (*display*, *video*, *search*, *newsletter*, *mail*, *native advertising* - redazionale commerciale-);
3. la peculiarità dei meccanismi di vendita, aste specializzate in tempo reale, vendite dirette, negoziazioni tra le parti (editori e Media Center, qui si tratta di vendita indiretta) e l'esistenza di molteplici modelli di costo (CPM, CPC, CPA, CPL, che vedremo più avanti) e di ripartizione dei ricavi tra i soggetti della filiera.

La pubblicità online, inoltre, può essere classificata tenendo conto di tre dimensioni: il *device* utilizzato dall'utente per la navigazione, l'oggetto/tipologia di inserzione pubblicitaria e la modalità in base alla quale viene venduta la pubblicità agli inserzionisti.

Per quanto riguarda i tipi di pubblicità rispetto al *device*, si distingue quella visualizzata dal

desktop di un PC fisso o portatile, quella visualizzata su dispositivi mobili come *smartphone* o *tablet* e per ultimo quella mostrata su *smart TV*.

In base alla tipologia di inserzioni, invece, le più utilizzate sono quelle sul desktop come *banner*⁷⁹, *skin*⁸⁰, *buttons*⁸¹, *pushbar*⁸², *intropage*⁸³, *overlay/D HTML*⁸⁴, *pop-up*⁸⁵, i video, erogati in streaming o attraverso un download.

Infine, per quanto riguarda la modalità di vendita delle inserzioni, di distinguono diverse modalità citate qualche riga più su:

- CPM, *cost-per-mille impression*, la pubblicità online venduta in questa maniera implica che l'inserzionista paghi un corrispettivo ogni mille volte che il suo annuncio viene visualizzato dagli utenti, senza necessariamente aver interagito con esso (anche senza click). Questa tipologia viene usata più che altro per la vendita di spazi pubblicitari tipo *display* e *video advertising*;

- CPC, *cost-per-click*, in questo caso l'inserzionista paga un corrispettivo soltanto quando gli utenti cliccano sull'annuncio che li rimanda al sito web dell'inserzionista stesso;

- esistono poi due tipi di vendita *a performance*, ovvero l'inserzionista paga un corrispettivo commisurato al raggiungimento di un risultato: CPA, *cost-per-action*, l'inserzionista paga quando l'utente compie un'azione a seguito della visualizzazione dell'annuncio, come comprare un prodotto; CPL, *cost-per-lead*, viene pagato dall'inserzionista quando un cliente compie un'azione in cui rilascia dei dati, come per registrarsi ad una newsletter o ad aggiornamenti via mail, così da essere considerato un potenziale cliente;

- un altro tipo di vendita tiene in considerazione il fattore tempo: l'inserzionista paga un corrispettivo commisurato al periodo in cui l'inserzione permane su una pagina web, indipendentemente dal traffico erogato. Questa tipologia è peculiare della vendita diretta. Grazie alla tecnologia propria di internet, nella pubblicità online si è in grado di realizzare un'accurata profilazione dell'utenza (che avviene tramite *cookie*⁸⁶), "targhettizzandola", e conseguentemente misurare in modo preciso l'efficacia della campagna pubblicitaria.

È in questo senso che la raccolta dei dati degli utenti diventa fondamentale per il funzionamento del modello economico online. È noto come il *targeting* possa essere vissuto in modo negativo dagli utenti, soprattutto i consumatori più attenti legati di più al concetto di privacy.

I fornitori di contenuti web possono vendere gli spazi pubblicitari sul proprio sito in maniera diretta, gestendo le proprie forze di vendita, o indiretta, avvalendosi di intermediari come concessionarie terze, *ad network*.

Nel caso della vendita indiretta, la più diffusa, gli intermediari acquistano o gestiscono gli spazi pubblicitari dei proprietari dei siti (loro clienti) per poi rivenderli agli inserzionisti.

Le concessionarie sono soggetti terzi autorizzati, quindi, alla concessione di spazi pubblicitari di terzi, sulla base di un contratto di mandato.

Gli spazi pubblicitari, in base alla loro visibilità sui siti, si possono distinguere in *premium* e *remnant*. Il primo tipo è quello che compare in alto o nella prima metà della pagina web e cattura più audience, i secondi, invece, hanno audience minori perché posizionati in basso sul

⁷⁹ Elementi grafici rettangolari che compaiono nelle pagine web. Possono essere di varie dimensioni, misurate in pixel, possono essere statici, animati, rotanti o espandibili.

⁸⁰ Sfondi pubblicitari di varie dimensioni. Oltre ai *skin* ci sono anche i *background*.

⁸¹ Spazi pubblicitari rettangolari posizionati ai lati della pagina web.

⁸² Anche dette *strip*, sono stringhe pubblicitarie posizionate tra la testa del sito e il corpo della pagina.

⁸³ Pagina pubblicitaria che compare nel momento in cui si digita l'URL di un sito e anticipa il caricamento dello stesso.

⁸⁴ Avviso pubblicitario che appare sopra la pagina per alcuni secondi.

⁸⁵ ⁶³ Formato pubblicitario che si apre in una nuova finestra del *browser* mentre l'utente sta navigando.

⁸⁶ I *cookies* sono piccoli file di testo inviati da un web server al browser dell'utente che effettua per la prima volta l'accesso al sito web, per essere memorizzati sul computer dell'utente e poi ritrasmessi al server ad ogni successivo collegamento al sito, in modo tale che il server riconosca il PC dell'utente.

sito.

Nell'attuale situazione, considerando che la raccolta pubblicitaria rappresenta la principale fonte di finanziamento per gli editori sul web, restrizioni concorrenziali dal lato pubblicitario potrebbero avere conseguenze negative per la tutela del pluralismo dell'informazione.

Per la ricostruzione della composizione e del funzionamento della filiera pubblicitaria online è stata istituita l'Informativa Economica di Sistema (IES) che, dal 2013, raccoglie le informazioni economiche di tutti i soggetti che effettuano l'attività di raccolta pubblicitaria online in Italia.

7.5.3 Ruolo economico delle piattaforme

L'accesso all'informazione online avviene sempre più tramite piattaforme digitali, social network e motori di ricerca, provocando a volte conseguenze importanti sul fronte della qualità dell'informazione. Google è il leader indiscusso tra le piattaforme, nonostante i social network, seguiti da un numero minore di utenti, siano i primi se si considera l'audience in termini di minuti spesi dagli utenti nel servizio.

La vendita di pubblicità, quando avviene in modo disintermediato, si verifica anche tramite le piattaforme, Google in particolare, il quale veicola circa il 15% della pubblicità raccolta dalle testate online, seguito da Facebook con il 3%.

Si è cercato e si sta cercando tuttora di trovare un punto di equilibrio tra gli editori e gli Over The Top (OTT) nel mercato pubblicitario digitale europeo.

Questo sistema di business ha una faccia: da un lato gli OTT sono fondamentali per la distribuzione degli editori, dall'altro ne limitano il potenziale di sviluppo.

Il servizio offerto dai motori di ricerca è uno dei primi ad essersi affermato con l'avvento di Internet, con l'intento di fornire agli utenti un sistema per la ricerca rapida di pagine e servizi. Dal punto di vista funzionale, i *search engines* svolgono attività di ricerca per parole chiave, il cosiddetto *crawling*, tengono al loro interno un indice delle parole chiave e della posizione in cui le hanno trovate, ovvero *indexing*, e danno all'utente la possibilità di cercare nell'indice delle parole chiave o per singola parola o per combinazione, ovvero l'azione di *search*. Per rintracciare le informazioni nel mondo web, il motore di ricerca utilizza un software chiamato *spider* che crea liste di parole trovate sui vari siti web: questo processo è detto *web crawling*. Il software generalmente parte dalle pagine più popolari e lentamente procede allargando la ricerca. Una volta terminata questa operazione di *crawling*, il motore di ricerca indicizza i risultati trovati.

Gli avvisi pubblicitari, di tipo *search*, sui motori di ricerca, compaiono spesso in alto a sinistra nella pagina, al di sopra dei risultati organici e assicurano agli inserzionisti maggiore visibilità (e quindi costano di più) rispetto a quelli che appaiono sul lato destro della pagina, accanto ai risultati organici della ricerca.

Dal punto di vista del modello di business, esso fu introdotto successivamente sui motori di ricerca, con innovazioni sia per gli utenti che per gli inserzionisti pubblicitari.

In generale, si registra una elevata concentrazione del mercato, che non richiede una differenziazione del prodotto e questo segna la supremazia di uno, Google in questo caso, e la ridotta libertà d'ingresso per altri soggetti, come altri motori di ricerca.

Dal punto di vista degli editori, il *Search Engine Marketing* (SEM) è il ramo del web marketing che si applica ai motori di ricerca, ovvero comprende tutte le attività atte a generare traffico qualificato verso un determinato sito web. Lo scopo è portare al sito, tramite i motori di ricerca, il maggior numero di visitatori realmente interessati ai suoi contenuti.

Le finalità delle attività pianificate dipendono dalla necessità di raggiungere obiettivi definiti nel piano di marketing e dalla capacità di individuare ed implementare azioni adeguate sul

canale dei motori.

Inoltre, un altro sistema chiamato *Search Engine Advertising* (SEA) permette una serie di attività di promozione di un sito web a pagamento che i vari motori di ricerca consentono di realizzare. Questa disciplina permette di “acquistare” indirettamente traffico qualificato dai motori di ricerca, dietro la corresponsione di un prezzo che viene determinato sulla base di un meccanismo ad asta. In realtà gli inserzionisti concorrono per aggiudicarsi le migliori posizioni nei risultati di ricerca (le prime quattro) che assicurano una maggiore esposizione dei propri annunci agli utenti che ricercano e navigano. L’ammontare monetario, definito dall’asta, viene addebitato ogni qualvolta un utente clicca sull’annuncio.

La caratteristica importante di questi sistemi pubblicitari risiede nel fatto che l’inserzionista paga per un traffico molto qualificato, in quanto gli annunci vengono mostrati a quegli utenti che effettuano delle ricerche strettamente correlate con i prodotti o servizi offerti.

Oggi, le inserzioni pubblicitarie sul principale motore di ricerca, Google, vengono vendute attraverso il programma Google Ads⁸⁷.

Inoltre, Google ha avviato da qualche anno il progetto AMP, *Accelerated Mobile Pages*, realizzato in collaborazione con gli editori che consente di velocizzare il caricamento dei contenuti, soprattutto quelli più pesanti come video e grafiche. Il caricamento immediato avviene quindi più facilmente, però la pubblicità che compare è messa da Google e non dall’editore che però percepisce una percentuale del ricavato.

Per quanto concerne i social network, invece, essi rappresentano, circa dal 2003, una piattaforma su cui gli utenti possono creare dei profili personali, pubblici o meno, all’interno di un sistema predefinito. Nel momento in cui si crea un profilo su tali piattaforme vengono richiesti dei dati, che in qualche modo già targhettizzano l’utente, permettendo ai gestori dei social, una serie di azioni pubblicitarie mirate e ben studiate.

Dal 2007, con l’allargamento esponenziale dell’audience e del tempo speso sui social stessi, sono state avviate iniziative commerciali. Una di queste ha riguardato l’introduzione della pubblicità, sia in forma classica stile *display*, sia con pagine dedicate direttamente alle imprese. Il modello di business utilizzato è stato sin da subito simile a quello delle altre piattaforme in rete⁸⁸ di tipo orizzontale, valorizzando determinati contatti a fronte di un servizio totalmente gratuito per gli utenti.

Ad oggi, la componente pubblicitaria risulta ancora quella predominante anche per i social network. Come Google, anche Facebook ha progettato uno strumento, *Instant Articles*, per consentire agli editori media di distribuire articoli veloci ed interattivi.

Facebook è il leader indiscusso dei social network registrando, in tutto il mondo, oltre 2,38 miliardi di utenti attivi mensili (*MAU – Monthly Active Users*) al 31 marzo 2019⁸⁹. Con questi dati, il social network ha innescato, ormai da anni, qual processo di *feedback* positivo idoneo a stimolare ulteriormente il percorso di crescita.

I social network sfruttano la presenza di esternalità di rete⁹⁰, ovvero il processo economico per cui il valore di un prodotto o servizio aumenta in base al numero di utenti che ne usufruiscono. L’economia di rete può creare un “effetto carrozzone” poiché più la rete diventa preziosa e più persone si uniscono, più sarà positivo il ciclo di retroazione. L’esternalità di rete può avere anche un risvolto negativo, in quanto gli utenti della piattaforma sociale generalmente non gradiscono entrare in contatto con messaggi pubblicitari ed è a causa di ciò che la maggior parte dei social network incontrano non poche difficoltà nella valorizzazione di tutti i contatti realizzati nel versante pubblicitario, cercando quindi altri modelli di sostenibilità del business. Il settore si presenta estremamente concentrato sia per quanto riguarda i motori di

⁸⁷ Il servizio permette di personalizzare i propri annunci sul web per indirizzare gli utenti sul sito.

⁸⁸ Come i motori di ricerca.

⁸⁹ Fonte: Facebook 24/4/19. Dati aggiornati ad aprile 2019, basati sulle informazioni ufficiali di Facebook sulle relazioni con gli investitori.

⁹⁰ Detta anche economia di rete o economia di scala dal lato della domanda.

ricerca, con la supremazia di Google, sia per i social network, con Facebook unico vero leader.

La ricaduta sui giornali è quindi di notevole rilievo, la “fetta di torta” che si ritrovano a poter gestire non è ridotta e la loro sopravvivenza è legata a doppio filo agli OTT e ai loro movimenti.

7.5.4 Ruolo dei servizi di *Web Analytics*

I dati utili per la pubblicità online si ricavano da strumenti che misurano, a livello nazionale e internazionale, l'audience su internet. Al momento i più utilizzati sono Nielsen⁹¹, ComScore⁹² e Google Analytics⁹³.

La finalità dei servizi di *Web Analytics* sono quelle di raccogliere, misurare e comparare i dati di utilizzo raccogliere, misurare e comparare i dati di utilizzo dei siti. Grazie a queste informazioni è possibile ottimizzare i servizi forniti agli utenti e monitorare le campagne di marketing, studiandone i loro comportamenti.

Tramite gli strumenti per la *Web Analytics* è possibile analizzare i risultati, effettuare confronti e scoprire quindi come si comportano gli utenti online, ovvero come fruiscono dei servizi digitali per migliorare la performance delle pagine web e la *customer experience*⁹⁴. Il confronto con i siti “*best in class*”⁹⁵ anche di altri settori, costituisce uno stimolo potente all’innovazione e al miglioramento del proprio lavoro.

Tramite i *tools*⁹⁶ di *Web Analytics* si possono analizzare con un ottimo grado di dettaglio le proprie piattaforme digitali, usando dei *benchmark*⁹⁷ con i dati provenienti dal mercato o con altre organizzazioni e siti del settore. Online sono disponibili molteplici dati e gli strumenti, spesso gratuiti o *freemium*⁹⁸, per raccogliarli, misurarli e compararli. Integrare le diverse fonti può essere la strada migliore per offrire interpretazioni efficaci dei risultati, traducendoli infine in obiettivi misurabili e azioni. Una volta installato un sistema di analisi, ad ogni utente che farà accesso al sito verrà chiesto il consenso al tracciamento della navigazione, tramite uno *script*. Al momento dell’apertura della sessione in visitatore installerà automaticamente un *cookie* che invia regolarmente informazioni alla piattaforma di *Analytics*.

I cookies permettono di riconoscere un utente e il suo comportamento. Grazie ai cookies sono rese possibili tutte le iniziative di *remarketing* o *retargeting*, quei meccanismi del digital marketing per cui se un utente visita la pagina di un brand, molto probabilmente troverà sul proprio profilo Facebook o su una qualsiasi pagina di un web magazine annunci dello stesso brand e riferiti alla propria navigazione.

Utilizzando gli strumenti di *Web Analytics* è possibile innanzitutto analizzare come si usufruisce di un sito web, misurandone le performance quantitative. Nel digital marketing è poi molto importante comprendere il comportamento dei clienti, il loro modo di usare il web, le loro caratteristiche socio-demografiche e infine i loro interessi e preferenze.

Un altro utilizzo della *Web Analysis* permette di identificare aree di malfunzionamento di un sito, consentendo di abilitare in tempo reale azioni correttive. Queste analisi permettono di

⁹¹ Il cui sistema viene attualmente utilizzato da Audiweb in Italia.

⁹² Le cui rilevazioni coprono un’ampia fetta di traffico mondiale.

⁹³ È il più utilizzato. È il termine di paragone in assoluto perché funge da metro universale e permette confronti e scambi.

⁹⁴ La *customer experience (CX)* è definita come il modo in cui i clienti percepiscono l’insieme della loro interazione con l’azienda, è la relazione interiore e soggettiva del cliente di fronte a qualsiasi contatto diretto o indiretto con un’impresa.

⁹⁵ Espressione utilizzata in relazione ad aziende che hanno impostato un punto di riferimento a cui altre imprese si rifanno per essere competitive, si tratta di aziende che stabiliscono gli standard nelle loro industrie, a cui gli altri mirano per rimanere sul mercato e superare i risultati dei migliori.

⁹⁶ I *tools* sono dei software, strumenti che semplificano il lavoro online, permettendo lo svolgimento di alcune azioni sul web.

⁹⁷ Criterio, riferimento che serve per valutare le prestazioni di un dispositivo o l’efficacia di un processo tecnico o di uno strumento finanziario in rapporto a uno standard di riferimento.

⁹⁸ Modello economico consistente nel proporre al consumatore due versioni dello stesso prodotto, una più semplice, gratuita, e una più ricca, a pagamento.

ottimizzare la customer experience e di progettare contenuti in linea con le preferenze dei lettori. Anzitutto è possibile conoscere le performance di un sito web: numero di visite e sessioni, numero di visitatori unici, tempo medio in pagina, tasso di rimbalzo (bounce rate⁹⁹), numero medio di pagine visitate per ogni sessione, tempo medio delle sessioni.

Spingendosi più nel dettaglio, è possibile scoprire ancora molto sul comportamento degli utenti: quali sono le pagine più o meno visitate, ovvero qual è il *clickstream*¹⁰⁰ e dove avvengono principalmente gli abbandoni dei clienti (*drop-off*).

Se pensiamo al sito della testata in ottica di *funnel*¹⁰¹, è fondamentale comprendere in quale fase dell'esperienza e della fruizione l'utente interrompe la navigazione, cambia pagina, abbandona il sito stesso. In pratica, si può scoprire in quali fasi il percorso verso l'obiettivo, che può essere l'acquisto, la registrazione, la sottoscrizione di newsletter, ecc., si interrompe. Inoltre, si è in grado di comprendere qual è la percentuale di utenti di ritorno rispetto agli utenti nuovi, con una limitazione: la cancellazione della *cache*¹⁰² e dei cookies consente all'utente di resettare la "memoria" di Analytics, che pertanto tratterà la visita successiva come proveniente da un utente nuovo. L'*Analytics* permette inoltre di conoscere tante altre informazioni che caratterizzano i visitatori: per esempio la distribuzione geografica, gli interessi, altri dati socio-demografici, oltre alle tecnologie utilizzate, i browser di navigazione, i sistemi operativi, la distribuzione per tipo di device, tra smartphone, desktop, tablet.

Un altro aspetto fondamentale è la mappatura della provenienza del traffico in ingresso. Le fonti possono essere diverse: traffico diretto, ricerca organica, ricerca a pagamento, social network, newsletter. Tracciare la provenienza del traffico permette di valutare l'efficienza e l'efficacia delle iniziative di comunicazione. Inutile sottolineare l'importanza di questo tipo di analisi per il marketing online. Questo tipo di servizi, in particolare quelli a pagamento, rilasciano dei dati certificati che possono essere utilizzati nei rapporti con le concessionarie di pubblicità, ai fini della vendita di spazi pubblicitari e permettono di controllare costantemente le proprie visualizzazioni del sito, per studiare meglio delle operazioni di marketing. Inoltre, il proprietario del sito può verificare in ogni momento della giornata la quantità di visualizzazioni che un singolo articolo ha totalizzato, deducendo di conseguenza quali sono i temi più interessanti per i lettori.

⁹⁹ Ovvero la percentuale di visite che non si traducono in nessuna azione in pagina e abbandonano immediatamente il sito web.

¹⁰⁰ Si tratta del flusso di navigazione degli utenti. Permette di monitorare le modalità con le quali gli utenti navigano, i processi d'acquisto, la reazione ai messaggi pubblicitari.

¹⁰¹ Il *funnel*, anche detto «imbuto di conversione» è il percorso che una persona potenzialmente interessata a un prodotto o un servizio compie prima del suo acquisto. Il termine è utilizzato tipicamente per i siti web e in particolar modo per i siti del settore e-commerce. Il termine "imbuto" deriva dalla constatazione effettiva che il numero delle visite ad una pagina web che commercializza un prodotto o servizio sono più grandi rispetto al numero effettivo dei clienti che acquistano il prodotto (gli utenti che si convertono in acquirenti). Nell'editoria, è una competenza tipica della testata online. Cfr. Treccani: <http://www.treccani.it>.

¹⁰² Parte della memoria in cui un computer immagazzina le informazioni più frequentemente usate, in modo da rileggerle più velocemente.

8. TRATTAMENTO FISCALE

di F.S. Vetere

Il trattamento fiscale agevolato per l'editoria viene definito dal legislatore con il DPR n. 633 del 1972, con l'allegato Tabella A, Parte II. DPR 633/1972, Allegato Tabella A, Parte II n. 18: "giornali e notiziari quotidiani, dispacci delle agenzie di stampa, libri, periodici, anche in scrittura braille e su supporti audio-magnetici per non vedenti e ipovedenti, ad esclusione dei giornali e periodici pornografici e dei cataloghi diversi da quelli di informazione libraria, edizioni musicali a stampa e carte geografiche, compresi i globi stampati; carta occorrente per la stampa degli stessi e degli atti e pubblicazioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica; materiale tipografico e simile attinente alle campagne elettorali se commissionato dai candidati o dalle liste degli stessi o dai partiti o dai movimenti di opinione politica".

Il legislatore con la Legge del 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di Stabilità 2015), ha previsto l'estensione dell'applicabilità dell'aliquota ridotta ai libri diffusi in formato digitale, equiparando ai libri contenuti al n.18 della Tabella A, Parte II allegata al DPR 633/72 tutte le pubblicazioni identificate da codice ISBN (*International Standard Book Number*, numero di riferimento internazionale del libro) e veicolate attraverso qualsiasi supporto fisico o tramite mezzi di comunicazione elettronica. Successivamente con la Legge n. 208 del 2015 (Legge di Stabilità 2016), si è estesa l'applicabilità dell'aliquota ridotta a tutte le pubblicazioni identificate da codine ISSN (*International Standard Serial Number* o Numero internazionale normalizzato delle pubblicazioni in serie) veicolate attraverso qualsiasi supporto fisico o tramite mezzi di comunicazione elettronica equiparandoli a giornali, notiziari, quotidiani, dispacci di agenzie di stampa, libri e periodici ai fini dell'applicazione dello stesso regime fiscale favorevole citato n.18 della Tabella A, Parte II.

Con la circolare 23/E del 2014 si precisa che "ai fini dell'applicazione dell'aliquota IVA ridotta del 4% il codice ISBN o ISSN è condizione necessaria ma non sufficiente. Occorre, infatti, che il prodotto editoriale abbia le caratteristiche distintive tipiche dei giornali, notiziari quotidiani, dispacci delle agenzie di stampa, libri, periodici".

In particolare, si considerano "periodici" i prodotti editoriali, registrati come pubblicazioni ai sensi della Legge n. 47/1948, che presentano il requisito della cadenza periodica ed hanno contenuto divulgativo.

8.1 Regime IVA per i periodici online contenenti banche dati

Discorso diverso e più complesso per i periodici specializzati online contenenti banche dati. Si tratta dell'unica tipologia di stampa *online* a pagamento in Italia. Si rivolge ad un pubblico di addetti ai singoli settori professionali.

Per molti anni l'amministrazione finanziaria, in particolare l'agenzia delle entrate, aveva negato la possibilità di praticare il regime IVA agevolato per tali pubblicazioni, sul presupposto che tutte fossero dotate di una barra di navigazione per la ricerca e che questa caratteristica concretizzasse un servizio ulteriore, come tale assoggettabile al normale regime IVA, anche in presenza di una regolare iscrizione al tribunale e di un codice ISSN. Quindi questi periodici continuavano a scontare l'IVA al 22 %, con conseguenze non irrilevanti sul loro sviluppo.

Solo nel 2017, con una pronuncia definitiva, L'Agenzia delle Entrate, accogliendo le istanze degli editori e delle associazioni di categoria, ha mutato il suo parere.

La risoluzione è la n. 120/E 2017 (ne riportiamo soltanto la parte finale):

“L'art. 1, comma 667, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, (c.d. legge di stabilità 2015) - modificato dall'art. 1, comma 637, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 dispone che "Ai fini dell'applicazione della tabella A, parte II, numero 18), allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, sono da considerare giornali, notiziari quotidiani, dispacci delle agenzie di stampa, libri e periodici tutte le pubblicazioni identificate da codice ISBN o ISSN e veicolate attraverso qualsiasi supporto fisico o tramite mezzi di comunicazione elettronica.

Con la circolare n. 20/E del 18 maggio 2016 la scrivente ha illustrato l'ambito di applicazione della predetta disposizione chiarendo che "ai fini dell'applicazione dell'aliquota IVA ridotta del 4 per cento, il codice ISBN o ISSN è condizione necessaria ma non sufficiente. Occorre, infatti, che il prodotto editoriale abbia le caratteristiche distintive tipiche dei giornali e notiziari quotidiani, dispacci delle agenzie di stampa, libri, periodici, per la cui individuazione si rinvia ai precedenti documenti di prassi della scrivente" (cfr. circolare n. 23/E del 2014 e circolare n. 328 del 1997). In particolare, giova richiamare le caratteristiche distintive dei predetti prodotti editoriali:

- giornali e notiziari quotidiani - prodotti che si caratterizzano per il requisito della cadenza quotidiana che soddisfino il requisito della registrazione presso il competente tribunale (cfr. Ris. n. 490961 del novembre 1990);
- dispacci delle agenzie di stampa - prodotti consistenti nell'invio giornaliero di informazioni desunte dalla stampa quotidiana e/o periodica, equiparati, ai fini della sola aliquota IVA, ai giornali quotidiani (sesto comma dell'art. 34 del D.L. 2 marzo 1989, n. 69, convertito dalla legge 27 aprile 1989, n. 154);
- libri - prodotti che si caratterizzano per avere una funzione divulgativa e scientifica (cfr. circolari n. 23 del 2014 e n. 328 del 1997);
- periodici - i prodotti editoriali registrati come pubblicazioni ai sensi della L. 8 febbraio 1948, n. 47 e successive modificazioni compresi quelli per i quali non può farsi riferimento al requisito della registrazione presso la Cancelleria del Tribunale in quanto esonerati da tale adempimento (esempio pubblicazioni di provenienza estera). In particolare, si considerano periodici quei prodotti che presentano il requisito della cadenza periodica ed hanno contenuto divulgativo.”

La citata circolare n. 20/E del 2016 ha, altresì chiarito che sulla base del tenore letterale della disposizione in esame l'aliquota IVA del 4 per cento è applicabile "... anche alle operazioni di messa a disposizione "on line" (per un periodo di tempo determinato) dei prodotti editoriali sopra menzionati. Si tratta di quelle fattispecie, sempre più diffuse, in cui al consumatore è offerta la fruizione dei prodotti editoriali mediante utilizzo di siti web ovvero piattaforme elettroniche. Si pensi alla consultazione di biblioteche on line che prevedono, altresì, una serie di servizi aggiuntivi quali: ricerche; inserire commenti, stampare. Del resto, il riferimento della novella legislativa alle pubblicazioni "veicolate tramite mezzi di comunicazione elettronica" appare suscettibile di essere interpretato nel senso di ammettere al beneficio dell'aliquota super ridotta la fornitura, in formato digitale, ancorché per un periodo limitato, di giornali e notiziari quotidiani, dispacci delle agenzie di stampa, libri, periodici".

Tanto premesso, riguardo al caso concreto prospettato, si è dell'avviso che alla messa a disposizione, da parte della Banca dati, di prodotti editoriali aventi le caratteristiche di giornali, notiziari quotidiani, dispacci delle agenzie di stampa, libri e periodici, muniti di codice ISBN o ISSN, torni applicabile l'aliquota IVA del 4 per cento di cui al n. 18 della tabella A, parte II, allegata al DPR n. 633 del 1972.

Ciò, nel presupposto evidenziato dall'interpellante che, essendo la Banca dati in argomento una banca dati bibliografica, le funzionalità di ricerca offerte all'utente non costituiscono un valore aggiunto dal punto di vista del consumatore. Invero, tali funzionalità sono offerte gratuitamente agli utenti, a prescindere dalla sottoscrizione del contratto di abbonamento, tant'è

- come evidenzia l'interpellante - che possono essere fruite anche tramite altri comuni motori di ricerca.

Tali circostanze inducono la scrivente a ritenere che la ragione economica della conclusione del contratto di abbonamento sia quella di consentire all'abbonato di acquisire il contenuto digitalizzato di libri e altre pubblicazioni aventi le caratteristiche di giornali, notiziari quotidiani, dispacci delle agenzie di stampa, libri e periodici, muniti di codice ISBN o ISSN. Pertanto, si è dell'avviso che all'operazione di abbonamento alla banca dati in argomento torni applicabile l'aliquota IVA del 4 per cento di cui al n. 18 della tabella A, parte II, allegata al DPR n. 633 del 1972.

APPENDICE A – DIRITTO ALL’OBLIO E GIORNALI

di F.S. Vetere¹⁰³

Sommario: 1. Premesse: il diritto all’oblio nella giurisprudenza. | 2. Il Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali. | 3. I Giornali. | 3.1. Diritto di Cronaca e Diritto all’oblio. | 3.2. L’attualità dell’interesse sociale della notizia. | 3.3. Il diritto all’informazione. | 4. I fondamenti del sistema dell’informazione: cos’è un periodico, elementi comuni e distintivi tra periodici cartacei e online. | 4.1. Doveri deontologici dei giornalisti. | 4.2. Doveri degli editori in ordine alla conservazione della cultura e della vita sociale italiana. | 4.3. Il deposito delle pubblicazioni digitali. | 5. La giurisprudenza “restrittiva” della libertà di stampa e del diritto-dovere di conservazione di documenti per la ricerca storica e scientifica. | 6. Il paragrafo terzo dell’articolo 17 e la migliore giurisprudenza. | 7. Conclusioni.

1. PREMESSE: IL DIRITTO ALL’OBLIO NELLA GIURISPRUDENZA

Il diritto all’oblio è da intendersi quale diritto dell’individuo a non restare indeterminatamente esposto ai danni ulteriori che la reiterata pubblicazione di una notizia può arrecargli all’onore e alla reputazione¹⁰⁴.

Si tratta di un diritto di creazione giurisprudenziale, in particolare della Corte di Giustizia Europea dal 2014, recepito in parte nel Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali n. 2016/679, emanato il 25 maggio 2016 ed entrato in vigore il 25 maggio 2018.

Il diritto all’oblio, come meglio si esplicherà nel prosieguo, nasce nel mondo offline e riguarda la ripubblicazione non necessaria di una notizia risalente nel tempo, che originariamente era stata pubblicata in modo lecito. In Cassazione Civile, sez. III, 9 aprile 1998, n. 3679, la Corte afferma che “viene in considerazione un nuovo profilo del diritto di riservatezza recentemente definito anche come diritto all’oblio, inteso come giusto interesse di ogni persona a non restare esposta indeterminatamente a danni ulteriori che arreca al suo onore e alla sua reputazione la reiterata pubblicazione di una notizia in passato legittimamente divulgata”.

Era pacifico che non si potesse mai trattare di cancellazione dell’informazione, ma di divieto di ripubblicazione senza motivo e senza alcun interesse pubblico.

La specificità di internet pone il diritto all’oblio in una luce diversa, poiché la notizia risalente continua a permanere nello spazio virtuale in una sorta di “eterno presente”. Quindi, il tema è non tanto la ripubblicazione, ma la possibilità di un agevole accesso a quella notizia.

La giurisprudenza¹⁰⁵ si orientò sulla possibilità di assicurare il diritto all’oblio attraverso la

¹⁰³ Avvocato, giornalista pubblicista e segretario generale dell’USPI (Unione Stampa Periodica Italiana). Docente di Storia della Stampa Periodica presso l’Università di Roma “Sapienza” Roma 1.

¹⁰⁴ Zaccaria Roberto, Valastro Alessandra, Albanesi Enrico, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, Milano, 2016; Razzante Ruben, *Manuale di diritto dell’informazione e della comunicazione*, Milano, 2016; V. Mayer-Schönberger, *Delete, Il diritto all’oblio nell’era digitale*, Milano, 2016; M. Mezzanotte, *Il diritto all’oblio. Contributo allo studio della privacy storica*, Napoli, 2009; F. Pizzetti in *Il caso del diritto all’oblio*, Torino, 2013; S. Sica - V. D’Antonio, *La procedura di deindicizzazione, in Il diritto all’oblio su internet dopo la sentenza Google Spain*, G. Resta - V. Zeno - Zencovich (a cura di), Roma, 2015; C. Bolognini - E. Pelino - C. Bistolfi, *Il Regolamento privacy europeo*, Milano, 2016. Fondamentale per le ricerche di dottrina e giurisprudenza è stato il periodico plurisettimanale online “De Jure”, Giuffrè (www.iusexplorer.it).

¹⁰⁵ “Gli articoli 12, lettera b), e 14, primo comma, lettera a), della direttiva 95/46 devono essere interpretati nel senso che, al fine di rispettare i diritti previsti da tali disposizioni, e sempre che le condizioni da queste fissate siano effettivamente soddisfatte, il gestore di un motore di ricerca è obbligato a sopprimere, dall’elenco di risultati che appare a seguito di una ricerca effettuata a partire dal nome di una persona, dei link verso pagine web pubblicate da terzi e contenenti informazioni relative a questa persona, anche nel caso

contestualizzazione e l'aggiornamento della notizia: *“L'editore di un giornale online deve integrare e aggiornare le informazioni archiviate perché la notizia, originariamente completa e vera, diviene non aggiornata, risultando quindi parziale e non esatta, quindi sostanzialmente non vera”*. (Cass. Civ., sez. III, 5525/2012).

La sentenza della Corte di Giustizia del 13 maggio 2014 (nella causa C-131/12 Mario Costeja Gonzales e AEPD contro Google Spain e Google Inc.) ha fornito una nuova base giuridica al diritto, stabilendo che le notizie non più attuali debbano essere eliminate dal web, prospettando così obblighi anche a carico di coloro che le gestiscono. I principi sanciti dalla sentenza possono esemplificarsi nell'obbligo di deindicizzazione delle informazioni pubblicate da terzi in caso di trattamento non più conforme dei dati, limitato solo nel caso di un preponderante interesse pubblico all'accesso alle informazioni (per il ruolo ricoperto dal richiedente nella vita pubblica, per es.) e nell'obbligo dei gestori dei motori di ricerca di deindicizzare su richiesta dell'interessato. In questa formulazione, non si tratta di un diritto ad essere dimenticati, ma del diritto a non essere facilmente trovati, perché non porta alla cancellazione dell'informazione, ma solo alla deindicizzazione. Vedremo come questa formulazione sia molto diversa da quella del Regolamento Ue 679/16.

2. IL REGOLAMENTO EUROPEO SULLA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Il Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali n. 2016/679 ha recepito in parte il diritto all'oblio all'art. 17 dove viene sancito che l'interessato ha il diritto di ottenere dal titolare del trattamento la cancellazione dei dati personali che lo riguardano senza ingiustificato ritardo e il titolare del trattamento ha l'obbligo di cancellare, senza ingiustificato ritardo, i dati personali, se i dati non sono più necessari rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti o altrimenti trattati (lett. A, par. 1); se l'interessato ritira il consenso su cui si basa il trattamento e non sussiste altro motivo legittimo per trattare i dati (lett. b); se l'interessato si oppone al trattamento dei dati personali e non sussiste alcun motivo legittimo prevalente per procedere al trattamento (lett. c).

Inoltre, il titolare del trattamento, se ha reso pubblici i dati personali è obbligato a cancellarli, tenendo conto della tecnologia disponibile e dei costi di attuazione, prendendo le misure ragionevoli, anche tecniche, per informare i responsabili (del trattamento) che stanno trattando i dati, della richiesta dell'interessato di cancellare qualsiasi link, copia o riproduzione dei suoi dati personali.

Nel Preambolo del Regolamento, il diritto all'oblio è oggetto di tre Considerando (nn. 65,

in cui tale nome o tali informazioni non vengano previamente o simultaneamente cancellati dalle pagine web di cui trattasi, e ciò eventualmente anche quando la loro pubblicazione su tali pagine web sia di per sé lecita”.

“Gli articoli 12, lettera b), e 14, primo comma, lettera a), della direttiva 95/46 devono essere interpretati nel senso che, nel valutare i presupposti di applicazione di tali disposizioni, si deve verificare in particolare se l'interessato abbia diritto a che l'informazione in questione riguardante la sua persona non venga più, allo stato attuale, collegata al suo nome da un elenco di risultati che appare a seguito di una ricerca effettuata a partire dal suo nome, senza per questo che la constatazione di un diritto siffatto presupponga che l'inclusione dell'informazione in questione in tale elenco arrechi un pregiudizio a detto interessato. Dato che l'interessato può, sulla scorta dei suoi diritti fondamentali derivanti dagli articoli 7 e 8 della Carta, chiedere che l'informazione in questione non venga più messa a disposizione del grande pubblico in virtù della sua inclusione in un siffatto elenco di risultati, i diritti fondamentali di cui sopra prevalgono, in linea di principio, non soltanto sull'interesse economico del gestore del motore di ricerca, ma anche sull'interesse di tale pubblico ad accedere all'informazione suddetta in occasione di una ricerca concernente il nome di questa persona. Tuttavia, così non sarebbe qualora risultasse, per ragioni particolari, come il ruolo ricoperto da tale persona nella vita pubblica, che l'ingerenza nei suoi diritti fondamentali è giustificata dall'interesse preponderante del pubblico suddetto ad avere accesso, in virtù dell'inclusione summenzionata, all'informazione di cui trattasi. (Sentenza 13 maggio 2014, C-131/12)”

66 e 156), che si riportano di seguito al fine di comprendere le motivazioni che hanno mosso la mano del legislatore europeo.

(65) *Un interessato dovrebbe avere il diritto di ottenere la rettifica dei dati personali che la riguardano e il «diritto all'oblio» se la conservazione di tali dati violi il presente regolamento o il diritto dell'Unione o degli Stati membri cui è soggetto il titolare del trattamento. In particolare, l'interessato dovrebbe avere il diritto di chiedere che siano cancellati e non più sottoposti a trattamento i propri dati personali che non siano più necessari per le finalità per le quali sono stati raccolti o altrimenti trattati, quando abbia ritirato il proprio consenso o si sia opposto al trattamento dei dati personali che lo riguardano o quando il trattamento dei suoi dati personali non sia altrimenti conforme al presente regolamento. Tale diritto è in particolare rilevante se l'interessato ha prestato il proprio consenso quando era minore, e quindi non pienamente consapevole dei rischi derivanti dal trattamento, e vuole successivamente eliminare tale tipo di dati personali, in particolare da internet. L'interessato dovrebbe poter esercitare tale diritto indipendentemente dal fatto che non sia più un minore. Tuttavia, dovrebbe essere lecita l'ulteriore conservazione dei dati personali qualora sia necessaria per esercitare il diritto alla libertà di espressione e di informazione, per adempiere un obbligo legale, per eseguire un compito di interesse pubblico o nell'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento, per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici, ovvero per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria.*

(66) *Per rafforzare il «diritto all'oblio» nell'ambiente online, è opportuno che il diritto di cancellazione sia esteso in modo tale da obbligare il titolare del trattamento che ha pubblicato dati personali a informare i titolari del trattamento che trattano tali dati personali di cancellare qualsiasi link verso tali dati personali o copia o riproduzione di detti dati personali. Nel fare ciò, è opportuno che il titolare del trattamento adotti misure ragionevoli tenendo conto della tecnologia disponibile e dei mezzi a disposizione del titolare del trattamento, comprese misure tecniche, per informare della richiesta dell'interessato i titolari del trattamento che trattano i dati personali.*

(156) *Il trattamento di dati personali a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici dovrebbe essere soggetto a garanzie adeguate per i diritti e le libertà dell'interessato, in conformità del presente regolamento. Tali garanzie dovrebbero assicurare che siano state predisposte misure tecniche e organizzative al fine di garantire, in particolare, il principio della minimizzazione dei dati. L'ulteriore trattamento di dati personali a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici è da effettuarsi quando il titolare del trattamento ha valutato la fattibilità di conseguire tali finalità trattando dati personali che non consentono o non consentono più di identificare l'interessato, purché esistano garanzie adeguate (come ad esempio la pseudonimizzazione dei dati personali). Gli Stati membri dovrebbero prevedere garanzie adeguate per il trattamento di dati personali per finalità di archiviazione nel pubblico interesse, per finalità di ricerca scientifica o storica o per finalità statistiche. Gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati a fornire, a specifiche condizioni e fatte salve adeguate garanzie per gli interessati, specifiche e deroghe relative ai requisiti in materia di informazione e ai diritti alla rettifica, alla cancellazione, all'oblio, alla limitazione del trattamento, alla portabilità dei dati personali, nonché al diritto di opporsi in caso di trattamento di dati personali per finalità di archiviazione nel pubblico interesse, per finalità di ricerca scientifica o storica o per finalità statistiche. Le condizioni e le garanzie in questione possono comprendere procedure specifiche per l'esercizio di tali diritti da parte degli interessati, qualora ciò sia appropriato alla luce delle finalità previste dallo specifico trattamento, oltre a misure tecniche e organizzative intese a ridurre al*

minimo il trattamento dei dati personali conformemente ai principi di proporzionalità e di necessità. Il trattamento dei dati personali per finalità scientifiche dovrebbe rispettare anche altre normative pertinenti, ad esempio quelle sulle sperimentazioni cliniche.

Il testo del Regolamento europeo all'art. 17 testualmente prevede nella normazione del diritto alla cancellazione («diritto all'oblio») che “L'interessato ha il diritto di ottenere dal titolare del trattamento la cancellazione dei dati personali che lo riguardano senza ingiustificato ritardo e il titolare del trattamento ha l'obbligo di cancellare senza ingiustificato ritardo i dati personali, se sussiste uno dei motivi seguenti:

- a) i dati personali non sono più necessari rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti o altrimenti trattati;
- b) l'interessato revoca il consenso su cui si basa il trattamento conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), o all'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), e se non sussiste altro fondamento giuridico per il trattamento;
- c) l'interessato si oppone al trattamento ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, e non sussiste alcun motivo legittimo prevalente per procedere al trattamento, oppure si oppone al trattamento ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 2;
- d) i dati personali sono stati trattati illecitamente;
- e) i dati personali devono essere cancellati per adempiere un obbligo legale previsto dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento;
- f) i dati personali sono stati raccolti relativamente all'offerta di servizi della società dell'informazione di cui all'articolo 8, paragrafo 1.

2. Il titolare del trattamento, se ha reso pubblici dati personali ed è obbligato, ai sensi del paragrafo 1, a cancellarli, tenendo conto della tecnologia disponibile e dei costi di attuazione adotta le misure ragionevoli, anche tecniche, per informare i titolari del trattamento che stanno trattando i dati personali della richiesta dell'interessato di cancellare qualsiasi link, copia o riproduzione dei suoi dati personali.

Il diritto alla cancellazione (all'oblio), come configurato dal Regolamento, permette, quindi, ad ogni interessato di richiedere che una determinata informazione presente sul web non venga più messa a disposizione del pubblico. Tale diritto incontra, come abbiamo visto, il limite dell'interesse pubblico alla conoscenza del fatto descritto nel Considerando 65 e oggetto di specifica trattazione in seguito.

Nel paragrafo 1, il riferimento è alla insussistenza di un “motivo legittimo prevalente per procedere al trattamento”.

«dovrebbe essere lecita l'ulteriore conservazione dei dati personali qualora sia necessaria per esercitare il diritto alla libertà di espressione e di informazione, per adempiere un obbligo legale (per esempio l'obbligo di deposito legale, vedi il paragrafo dedicato), per eseguire un compito di interesse pubblico o nell'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento, per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici, ovvero per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria» (Considerando 65).

Di particolare importanza è la previsione di cui al secondo paragrafo dell'articolo 17, che dispone l'obbligo di informare i titolari del trattamento che stanno trattando i dati personali della richiesta dell'interessato di cancellare qualsiasi link, copia o riproduzione dei suoi dati personali.

Questo vuol dire che il Regolamento non prevede la possibilità di richiesta diretta dell'interessato ai motori di ricerca, considerando responsabile del trattamento solo il soggetto che ha inserito i dati personali nel circuito della rete. I motori di ricerca dovranno attivarsi solo dopo aver ricevuto comunicazione dal responsabile del trattamento.

Questa disposizione segna un'inversione di tendenza rispetto alla sentenza "Google Spain". Solo dopo la comunicazione si presume che il motore di ricerca abbia la consapevolezza di trattare dati di natura personale, oggetto di legittima richiesta di cancellazione.

3. I GIORNALI

Se è semplice sancire la prevalenza del diritto all'oblio sull'interesse economico dei motori di ricerca, assai meno semplice è il rapporto con il diritto di espressione e di informazione. Costruire un ulteriore limite alla libertà di stampa non era, evidentemente, nelle intenzioni delle Corti e delle Autorità Europee, ma un tale effetto indiretto è possibile, soprattutto in caso di non chiara previsione dei presupposti.

In realtà, il GDPR si occupa della cancellazione dei dati personali, nei casi previsti. Alla luce di quanto esporremo nei paragrafi successivi, la cancellazione (o "rimozione") non riguarda, e non può mai riguardare, l'editoria giornalistica.

3.1 DIRITTO DI CRONACA E DIRITTO ALL'OBLIO

L'analisi del rapporto tra il diritto di cronaca e il diritto all'oblio sarà svolta su alcuni presupposti irrinunciabili per il corretto inquadramento della problematica. Innanzitutto, tratteremo solo ed esclusivamente dei giornali, cartacei o online, e non di tutte le altre modalità di diffusione del pensiero (in particolare i blog, i forum e i social media).

Solo ai giornali online, la cui caratterizzazione sarà precisata nel paragrafo sulla definizione di periodico, la giurisprudenza della Cassazione riconosce la completa parificazione alla stampa tradizionale, con tutte le conseguenze connesse a tale parificazione (Cass. Pen., 29 gennaio 2015, n. 31022, sez. un.).

Tale riconoscimento avviene in virtù di una interpretazione evolutiva, secondo la quale al termine "stampa" deve essere attribuito un significato figurato e, in tal senso, indica i giornali, che sono lo strumento elettivo dell'informazione e lo erano soprattutto all'epoca della Carta Costituzionale e della legge sulla stampa, quando cioè gli altri mass media, in particolare la televisione e i siti di informazione online, non erano operativi.

Tale nozione di stampa "definisce il prodotto editoriale che presenta i requisiti ontologico (struttura) e teleologico (scopi della pubblicazione) propri di un giornale, laddove, mentre la struttura di questo è costituita dalla testata, che è l'elemento che lo identifica, e dalla periodicità regolare delle pubblicazioni (quotidiano, settimanale, mensile), la finalità si concretizza nella raccolta, nel commento e nell'analisi critica di notizie legate all'attualità (cronaca, economia, costume, politica) e dirette al pubblico, perché ne abbia conoscenza e ne assuma consapevolezza nella libera formazione della propria opinione".

Quindi "lo scopo informativo è il vero elemento caratterizzante l'attività giornalistica e un

giornale può ritenersi tale se ha i requisiti, strutturale e finalistico, di cui si è detto sopra, anche se la tecnica di diffusione al pubblico sia diversa dalla riproduzione tipografica o ottenuta con mezzi meccanici o fisico-chimici”.

Riferiremo il diritto di cronaca, come corollario necessario della libertà di stampa, alla cronaca giornalistica su testate aventi i requisiti previsti dalle leggi sulla stampa, senza negare minimamente la libertà di espressione a qualunque altra modalità di diffusione delle informazioni, ma rispettando il perimetro che le norme hanno tracciato a tutela della stampa come valore fondamentale di un paese libero e democratico. La discussione sulle corrette modalità di disciplina dell'editoria periodica (l'Ordine dei Giornalisti, l'obbligo di registrazione, per es.) non è oggetto di questo lavoro, che si occupa del diritto vigente.

L'analisi degli istituti giuridici che strutturano il sistema dell'informazione giornalistica sarà importante per evidenziare il perimetro di regole nelle quali il settore deve muoversi e comprendere che i giornali e i giornalisti svolgono una funzione pubblica soggetta ad una molteplicità di doveri, oltre ad essere fondata sul principio della libertà di espressione e di informazione. In alcuni casi, come per esempio in ordine al regime di deposito legale per le testate online, i principi sanciti dalle leggi non sono ancora concretamente applicati nella pratica, per difficoltà di ordine tecnico. Ma tali difficoltà non toccano i principi, che devono ritenersi vigenti e cogenti anche nei confronti di soggetti ai quali concretamente non possono ancora applicarsi.

3.2 L'ATTUALITÀ DELL'INTERESSE SOCIALE DELLA NOTIZIA

La giurisprudenza ha talvolta evidenziato, insieme al triplice requisito dell'interesse sociale, della verità del fatto e della contenenza della forma espositiva, un quarto parametro per valutare la legittimità dell'esercizio del diritto di cronaca: l'attualità della notizia.

La sussistenza dell'interesse pubblico alla conoscenza di una notizia deve infatti essere valutata al tempo della pubblicazione della stessa; così un fatto di indubbia rilevanza sociale al momento del suo verificarsi può, con il decorso del tempo, perdere “attualità” e quindi può venir progressivamente meno l'utilità sociale della sua conoscenza facendo proporzionalmente riemergere il diritto della persona ad essere dimenticata e non essere legata in via definitiva ad una vicenda lesiva della sua reputazione. In tutti quei casi in cui la notizia non sia più attuale non può quindi essere invocata la scriminante dell'esercizio del diritto di cronaca. È però erronea l'impostazione secondo la quale l'attualità della notizia assume il carattere di autonomo requisito del legittimo esercizio del diritto in esame in quanto questa si attegga ad elemento essenziale del più ampio requisito dell'interesse pubblico della notizia: ove questa difetti di attualità, sarà inidonea a soddisfare le già esaminate finalità sociali perché di significato di regola irrilevante per gli interessi della collettività.

L'attualità dell'interesse sociale della notizia però non si identifica necessariamente con l'attualità del fatto in quanto anche un fatto non attuale può essere idoneo a ricoprire un interesse per la collettività, a condizione che si caratterizzi in modo tale da assumere un significato emblematico per la vita dell'intera collettività, o per frazioni significative della stessa, per la rilevante importanza sociale o morale dello stesso: è solo a tali condizioni infatti che anche un fatto di per sé non più attuale mantiene un'attualità indiretta.

Tale attualità della notizia è stata ben inquadrata dal Tribunale civile di Roma nel 1995 nella decisione riguardante il caso della pubblicazione nel 1990 da parte de “Il Messaggero”, nell'ambito di un gioco a premi, di una prima pagina del 1961, nella quale si riportava foto e nome di un individuo reo confesso di omicidio, che nel frattempo aveva espiato la pena e si era

reinserito nella società.

Secondo il giudice infatti *“ciò che in realtà difetta nella riproduzione, a distanza di circa trenta anni, della notizia di cui trattasi (N.N. ha confessato di avere ucciso Tizio) è l’attualità del pubblico interesse, sotto il profilo della divulgazione del grave fatto di sangue di cui, all’epoca, fu protagonista l’odierno attore. Il quotidiano “Il Messaggero” ha, quindi, pesantemente interferito sulla vita privata di N.N., senza che vi fosse alcuna utilità sociale nell’informazione resa al pubblico, per un occasionale motivo di gioco. Infatti, per potere ritenere la liceità di una cronaca giornalistica, in ordine alla diffusione di notizie che incidano sull’onore e sulla reputazione di singole persone, è pur sempre necessario accertare che gli avvenimenti riferiti abbiano una cospicua rilevanza per la vita sociale, sotto il profilo dell’interesse generale della collettività all’informazione. In altri termini, le informazioni sulla vita delle persone, capaci di ledere la reputazione, non dovrebbero essere pubblicate, a meno che ciò non serva al pubblico interesse.*

3.3 IL DIRITTO ALL’INFORMAZIONE

La costruzione di un diritto all’informazione compare nella sentenza n. 420 del 1994, in cui i giudici della Corte costituzionale sanciscono che *“dalla Costituzione deriva la necessità di garantire il massimo di pluralismo esterno, al fine di soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all’informazione”.*

In virtù di queste parole della Corte costituzionale è quindi difficile negare l’esistenza del diritto del singolo o del pubblico all’informazione mentre è ancora oggetto di discussione la sua effettiva portata. A riguardo la dottrina ha distinto due diversi profili nei quali si concretizza tale diritto “sociale”: anzitutto vi è un diritto all’informazione del cittadino nei confronti dello Stato e della pubblica amministrazione che si manifesta nel diritto di accesso agli atti della P.A. e, ad oggi, in poche altre fattispecie quali quei casi in cui lo Stato è obbligato a fornire informazioni in determinate materie come ad esempio le notizie riguardanti gli scioperi in alcuni servizi pubblici essenziali o quelle in materia di ambiente ed inquinamento; il secondo profilo riguarda invece il diritto all’informazione nei confronti dei titolari, sia pubblici che privati, dei mezzi di comunicazione di massa.

Sotto questo secondo aspetto rientrano obblighi stabiliti da legge di varia natura: in particolare vi è una serie di situazioni, inquadrare nell’ambito dei diritti della persona, che si considerano con particolare attenzione nella prospettiva del diritto all’informazione, quali, per esempio, il diritto alla riservatezza, e più in generale la tutela dei diritti della persona, nonché, da ultimo, il più recente diritto all’oblio.

4. I FONDAMENTI DEL SISTEMA DELL’INFORMAZIONE: COS’È UN PERIODICO, ELEMENTI COMUNI E DISTINTIVI TRA PERIODICI CARTACEI E ONLINE

L’articolo 1 della Legge n. 47 del 1948 definisce stampa o stampati *“tutte le riproduzioni tipografiche e comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici, in qualsiasi modo destinate alla pubblicazione. Successivamente l’articolo 3 della Legge n. 198 del 2016 modifica gli articoli 1, 3 e 3 bis della Legge n. 62 del 2001, il cui combinato così recita:*

“Art. 1 (Definizioni e disciplina del prodotto editoriale):

1. Per “prodotto editoriale”, ai fini della presente legge, si intende il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione

o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici.”

3. Al prodotto editoriale si applicano le disposizioni di cui all’ articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47. Il prodotto editoriale è identificato dalla testata, intesa come il titolo del giornale, della rivista o di altra pubblicazione periodica, avente una funzione e una capacità distintiva nella misura in cui individua una pubblicazione. Il prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto, è sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall’articolo 5 della medesima legge n. 47 del 1948.

3-bis. Per “quotidiano on line” si intende quella testata giornalistica: a) regolarmente registrata presso una cancelleria di tribunale; b) il cui direttore responsabile sia iscritto all’Ordine dei giornalisti, nell’elenco dei pubblicisti ovvero dei professionisti; c) che pubblichi i propri contenuti giornalistici prevalentemente on line; d) che non sia esclusivamente una mera trasposizione telematica di una testata cartacea; e) che produca principalmente informazione;

f) che abbia una frequenza di aggiornamento almeno quotidiana; g) che non si configuri esclusivamente come aggregatore di notizie.

Si considerano “periodici” i prodotti editoriali, registrati come pubblicazioni ai sensi della Legge n. 47/1948, che presentano il requisito della cadenza periodica ed hanno contenuto divulgativo. Le specificità delle testate online si possono ritrovare nella definizione della Legge 198/2016. Si rinvenivano caratteristiche comuni con i giornali cartacei (iscrizione presso la Cancelleria del Tribunale), iscrizione del direttore responsabile all’Ordine dei Giornalisti, una connotazione che riguarda anche i giornali cartacei, ma in modo diverso (frequenza di aggiornamento o periodicità) e alcune connotazioni specifiche (pubblicazione di contenuti giornalistici prevalentemente online, non essere esclusivamente una mera trasposizione telematica di una testata cartacea e non configurarsi esclusivamente come aggregatore di notizie).

Nei giornali online l’aggiornamento avviene nel medesimo spazio virtuale, creando quindi una sovrapposizione e stratificazione del contenuto tipica di questa forma di espressione del pensiero. Un’altra peculiarità della testata online è la mancanza di limiti di spazio.

Il problema veramente spinoso del cosiddetto “diritto all’oblio”, si pone diversamente per le testate online. I contenuti permangono sulla rete anche dopo moltissimi anni.

4.1 DOVERI DEONTOLOGICI DEI GIORNALISTI

I doveri deontologici dei giornalisti trovano la loro fonte nel testo unico dei doveri del giornalista.

Il titolo I all’art. 1. Regola la libertà d’informazione e di critica.

L’attività del giornalista, attraverso qualunque strumento di comunicazione svolta, si ispira alla libertà di espressione sancita dalla Costituzione italiana ed è regolata dall’articolo 2 della legge n. 69 del 3 febbraio 1963: «È diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà d’informazione e di critica, limitata dall’osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti, osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede. Devono essere rettificata le notizie che risultino inesatte e riparati gli eventuali errori. Giornalisti e editori sono tenuti a rispettare il segreto professionale sulla fonte delle notizie, quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario di esse, e a promuovere lo spirito di collaborazione tra colleghi, la cooperazione fra giornalisti e editori, e la fiducia tra la stampa e i lettori». Il titolo II fa espresso riferimento al

diritto all'oblio inteso come divieto di ripubblicazione in assenza di un interesse attuale e pubblico. In particolare, il giornalista: 1. rispetta il diritto all'identità personale ed evita di far riferimento a particolari relativi al passato, salvo quando essi risultino essenziali per la completezza dell'informazione; 2. nel diffondere a distanza di tempo dati identificativi del condannato valuta anche l'incidenza della pubblicazione sul percorso di reinserimento sociale dell'interessato e sulla famiglia, specialmente se congiunto (padre, madre, fratello) di persone di minore età; 3. considera che il reinserimento sociale è un passaggio complesso, che può avvenire a fine pena oppure gradualmente, e usa termini appropriati in tutti i casi in cui un detenuto usufruisce di misure alternative al carcere o di benefici penitenziari; 4. tutela il condannato che sceglie di esporsi ai media, evitando di identificarlo solo con il reato commesso e valorizzando il percorso di reinserimento che sta compiendo; 5. non pubblica i nomi di chi ha subito violenze sessuali né fornisce particolari che possano condurre alla loro identificazione a meno che ciò sia richiesto dalle stesse vittime; 6. non pubblica i nomi dei congiunti di persone coinvolte in casi di cronaca, a meno che ciò sia indispensabile alla comprensione dei fatti, e comunque non li rende noti nel caso in cui si metta a rischio la loro incolumità; non diffonde altri elementi che ne rendano possibile l'identificazione o l'individuazione della residenza; 7. presta cautela nel diffondere ogni elemento che possa condurre all'identificazione dei collaboratori dell'autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza, soprattutto quando ciò possa mettere a rischio l'incolumità loro e delle famiglie.

4.2 DOVERI DEGLI EDITORI IN ORDINE ALLA CONSERVAZIONE DELLA CULTURA E DELLA VITA SOCIALE ITALIANA

La legge n. 347 del 1939, "*Norme per la consegna obbligatoria di esemplari degli stampati e delle pubblicazioni*", per oltre sessanta anni, ha disciplinato la consegna alle biblioteche da parte degli stampatori, tramite le Prefetture, delle opere pubblicate sul territorio nazionale. Ispirata agli orientamenti politici dell'epoca - che insistevano più sulle finalità di controllo sulla stampa che su quelle culturali - la legge del 1939 riguardava essenzialmente la tipologia delle pubblicazioni a stampa.

La legge n. 347 del 1939 fu abrogata e sostituita dalla legge n. 106 del 2004, "*Norme relative al deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico*", integrata dal successivo D.P.R. 252 del 3 maggio 2006 - "*Regolamento recante norme in materia di deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico*". Con questa legge sono stati fatti rientrare nel deposito legale i materiali fruibili mediante l'ascolto e la visione, qualunque sia il processo tecnico di produzione, di edizione o di diffusione, inclusi i documenti finalizzati all'uso dei portatori di handicap. Sono state così individuate numerose tipologie di documenti, tra i quali troviamo i libri, gli opuscoli e le pubblicazioni periodiche. Destinatari del materiale sono le due Biblioteche Nazionali Centrali di Roma e di Firenze, nonché altri istituti previsti dal Regolamento.

Ulteriori obblighi sono previsti per le pubblicazioni ufficiali; per le pubblicazioni edite, direttamente o col loro contributo, da organi dello Stato e da enti pubblici; per le pubblicazioni tecniche e scientifiche.

Oltre a conservare la memoria della cultura e della vita sociale italiana e quindi costituire l'archivio - nazionale e regionale - della produzione editoriale, il deposito legale è finalizzato alla realizzazione e alla diffusione dei servizi bibliografici nazionali di informazione. Suo obiettivo è soprattutto quello di favorire l'accesso, la disponibilità, la consultazione dei documenti, nel rispetto delle norme sul diritto d'autore, nonché di quelle sulla riproduzione delle opere librarie. Soggetti obbligati al deposito legale sono, stavolta, gli editori o comunque

i responsabili delle pubblicazioni; il produttore o il distributore di documenti non librari; il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, nonché i produttori dei film. Dunque, la legge 106/2004 enuncia la sua finalità principale all'articolo 1 laddove prevede che «*Al fine di conservare la memoria della cultura e della vita sociale italiana vi è obbligo del deposito legale, diretto a costituire l'archivio nazionale e regionale della produzione editoriale [...] e alla realizzazione di servizi bibliografici nazionali di informazione e di accesso ai documenti*».

In virtù del mutare di obiettivo, viene indicata una modifica sui titolari principali dell'obbligo di deposito: gli editori, o comunque i responsabili della pubblicazione, invece dei tipografi (che sono responsabili comunque in assenza di altre figure) che erano destinatari dell'obbligo in precedenza.

In particolare, per gli stampati viene disposta la consegna di quattro copie (due destinate all'archivio nazionale costituito presso le due biblioteche nazionali centrali e due agli archivi regionali, presso gli istituti individuati con successivi decreti ministeriali).

4.3 IL DEPOSITO DELLE PUBBLICAZIONI DIGITALI

Uno degli aspetti più originali e carichi di aspettative della L. 106/2004 era quello legato alla disciplina del deposito legale delle pubblicazioni digitali e diffuse tramite rete informatica, insomma, le pubblicazioni disponibili online. La legge rimanda, anche in questo caso, a un successivo specifico regolamento applicativo che, tuttavia, non è ancora stato emesso.

Per questo tipo di documenti ci si trova quindi in una specie di limbo, tra l'obbligo esplicitamente previsto dalla normativa e l'assenza dello strumento che definisca le modalità concrete per l'assolvimento di tale obbligo.

Una soluzione parziale, in attesa della pubblicazione del regolamento, è data dalla sperimentazione del deposito legale nazionale delle pubblicazioni digitali native con gli editori, avviata nel 2011.

Alla luce della sperimentazione avviata nel 2011 a valle dell'accordo tra Direzione Generale per le biblioteche, gli istituti culturali e il diritto d'autore e le associazioni maggiormente rappresentative dei settori dell'editoria (AIE, FIEG, USPI, al quale successivamente hanno aderito anche MEDIACOOOP e ANES), è possibile per gli editori partecipare, gratuitamente e volontariamente, a una sperimentazione di deposito legale delle pubblicazioni digitali disponibili online.

5. LA GIURISPRUDENZA “RESTRITTIVA” DELLA LIBERTÀ DI STAMPA E DEL DIRITTO-DOVERE DI CONSERVAZIONE DI DOCUMENTI PER LA RICERCA STORICA E SCIENTIFICA

La giurisprudenza italiana¹⁰⁶, come detto, ha enunciato i criteri della distanza temporale dal fatto (non può trattarsi di un fatto recente) e dello scarso interesse pubblico alla conoscenza di esso. Tutto ciò ai fini del bilanciamento tra il diritto all'oblio e il diritto di cronaca. La citata pronuncia testualmente recita “*Alla luce del quadro normativo nazionale ed europeo, nonché di quello giurisprudenziale sostanzialmente conforme, emerge che il diritto fondamentale all'oblio può subire una compressione, a favore del diritto di cronaca, solo in presenza di determinati presupposti, in assenza dei quali la pubblicazione di un'informazione relativa a fatti riconducibili ad una determinata persona ed avvenuti a notevole distanza di tempo,*

¹⁰⁶ Cassazione civile, sez. I, 20/03/2018, n. 6919.

integra una violazione del diritto sue sposto”.

Tali presupposti sussistono dal momento in cui la diffusione di una determinata notizia o immagine relative a fatti avvenuti a notevole distanza di tempo contribuisce ad un dibattito di interesse pubblico, è di interesse effettivo ed attuale, è relativa a una persona di elevato grado di notorietà per la posizione rivestita nella vita pubblica, specialmente quella politica ed economica, deriva da fonti affidabili e veritiere, non eccede lo scopo informativo, ed è priva di insinuazioni e considerazioni personali ed infine è preceduta da una preventiva informazione all’interessato in modo che lo stesso possa replicare prima che ne avvenga la divulgazione” (sic).

Anche dalle numerose sentenze precedenti della Corte di Cassazione in materia di diritto all’oblio¹⁰⁷ emerge chiaramente, in ogni questione analizzata, la necessità di operare un bilanciamento tra il diritto all’oblio e altri diritti ugualmente meritevoli di tutela (non solo il diritto di cronaca ma anche, per esempio, il diritto all’oblio della donna che ha partorito in anonimato) e che spesso si trovano in netto contrasto con quella necessità, dopo un certo periodo di tempo, di essere dimenticati.

La Cassazione Civile del 24 giugno 2016, n. 13161, in particolare, indica la “deindicizzazione” quale misura di sicurezza da adottare per correggere la sproporzione verificatasi tra diritto di cronaca e diritto all’autodeterminazione informativa o diritto all’oblio: l’illecito trattamento dati non viene individuato nell’eventuale inesattezza del pezzo di cronaca o nell’archiviazione on line «ma nel mantenimento del diretto ed agevole accesso a quel risalente servizio giornalistico pubblicato il 29.03.2008 e della sua diffusione sul Web, quanto meno a fare tempo dal ricevimento della diffida in data 6.09.2010 per la rimozione di questa pubblicazione dalla rete (spontaneamente attuata solo nel corso del giudizio, come da non contestata notizia fornita il 23 maggio 2011 dal (OMIS- SIS))».

Il «mantenimento del diretto ed agevole accesso a quel risalente servizio giornalistico» costituisce una mancata deindicizzazione ed è in questa omissione che la Suprema Corte riconosce la causa del danno. Sulla ripubblicazione vale quanto detto a proposito del contemperamento tra diritto di cronaca e diritto all’oblio. Sul punto, abbiamo richiamato l’attenzione sul codice deontologico del giornalista, che disciplina specificamente questo aspetto.

6. IL PARAGRAFO TERZO DELL’ARTICOLO 17 E LA MIGLIORE GIURISPRUDENZA

Il paragrafo terzo dell’articolo 17 esprime le limitazioni all’applicazione dei paragrafi 1 e 2 della menzionata norma. Più precisamente, è previsto che i paragrafi 1 e 2 non si applicano nella misura in cui il trattamento sia necessario: a) per l’esercizio del diritto alla libertà di espressione e di informazione; b) per l’adempimento di un obbligo legale che richieda il trattamento previsto dal diritto dell’Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento o per l’esecuzione di un compito svolto nel pubblico interesse oppure nell’esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento; c) per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica in conformità dell’articolo 9, paragrafo 2, lettere h) e i), e dell’articolo 9, paragrafo 3; d) a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici conformemente all’articolo 89, paragrafo 1, nella misura in cui il

¹⁰⁷ Cass. Civ., n. 19761/2017, Cass. Civ., n. 1946/2017, Cass. Civ., n. 13161/2016, Cass. Civ., n. 16111/2013 e Cass. Civ., n. 5525/2012.

diritto di cui al paragrafo 1 rischi di rendere impossibile o di pregiudicare gravemente il conseguimento degli obiettivi di tale trattamento; e) per l'accertamento, l'esercizio o la difesa di un diritto in sede giudiziaria. Bisogna considerare, altresì: l'articolo 85 "Trattamento e libertà d'espressione e di informazione (C153)":

1. Il diritto degli Stati membri concilia la protezione dei dati personali ai sensi del presente regolamento con il diritto alla libertà d'espressione e di informazione, incluso il trattamento a scopi giornalistici o di espressione accademica, artistica o letteraria.

2. Ai fini del trattamento effettuato a scopi giornalistici o di espressione accademica, artistica o letteraria, gli Stati membri prevedono esenzioni o deroghe rispetto ai capi II (principi), III (diritti dell'interessato), IV (titolare del trattamento e responsabile del trattamento), V (trasferimento di dati personali verso paesi terzi o organizzazioni internazionali), VI (autorità di controllo indipendenti), VII (cooperazione e coerenza) e IX (specifiche situazioni di trattamento dei dati) qualora siano necessarie per conciliare il diritto alla protezione dei dati personali e la libertà d'espressione e di informazione.

3. Ogni Stato membro notifica alla Commissione le disposizioni di legge adottate ai sensi del paragrafo 2 e comunica senza ritardo ogni successiva modifica.

Tali norme sanciscono in via definitiva, al di là di qualunque dubbio, che non è possibile richiedere la cancellazione (e neanche l'anonimizzazione) di dati personali contenuti in articoli di cronaca e conservati negli archivi dei giornali per scopi di libertà di espressione e informazione e di ricerca scientifica e storica. In Italia tale principio trova il suo fondamento anche nell'obbligo di deposito legale, valido per ogni giornale e per ogni pubblicazione in genere.

Molto importante è la recente sentenza delle Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), 28 giugno 2018, che enuncia il seguente principio:

"Gli archivi online degli archivi di stampa sono un bene da proteggere perché garantiscono il diritto della collettività a ricevere notizie di interesse generale, che non è attenuato dal passare del tempo. La libertà di stampa prevale sul diritto all'oblio del singolo con riguardo alla diffusione di informazioni su procedimenti penali di interesse per la collettività, anche a distanza di anni. Nel raggiungere il giusto bilanciamento tra i diritti in gioco i giudici nazionali devono considerare se la notizia contribuisce a un dibattito di interesse generale, la notorietà della persona, l'oggetto del reportage, il comportamento precedente dell'interessato, il contenuto, la forma e le ripercussioni della pubblicazione e, all'occorrenza, anche le modalità con le quali sono state acquisite eventuali fotografie. Spetta al giornalista scegliere le modalità di divulgazione della notizia nel rispetto delle regole deontologiche".

A ricorrere innanzi alla CEDU erano stati due cittadini tedeschi che lamentavano una violazione, da parte del giudice nazionale, del diritto al rispetto della loro vita privata protetto dall'art. 8 della Convenzione EDU.

La Corte Federale di Giustizia, su istanza dei due, si era rifiutata di proibire a tre diversi media di continuare a consentire l'accesso agli utenti internet a un archivio con diversi contenuti (trascrizione di una trasmissione radio e alcuni reportage) riguardanti il processo penale nel quale i due erano coinvolti per l'omicidio di un famoso attore e che menzionavano i loro nomi completi.

I giudici della CEDU, all'unanimità, hanno ritenuto che nella decisione del giudice nazionale sul punto non vi fosse stata alcuna violazione dell'art. 8 della Convenzione.

In particolare, la Corte giunge a tale conclusione tenendo conto del margine di

apprezzamento riservato alle autorità nazionali, in situazioni nelle quali è necessario operare un bilanciamento tra interessi divergenti: nel caso in esame, da un lato si trova il rispetto della vita privata, garantito dall'art. 8 della Convenzione, dall'altro si trova il diritto dei media alla libertà di espressione, nonché quello del pubblico ad essere informato (art. 10).

La Corte ha ribadito come l'approccio alla copertura di un determinato argomento sia una questione inerente alla libertà giornalistica e che, sul punto, l'art. 10 della Convenzione ha lasciato ai giornalisti la facoltà di scegliere quali dettagli debbano o meno essere pubblicati, sempre che tale decisione rispetti le norme etiche della professione. L'inserimento in un *reportage* o in un articolo di informazioni individuali, quale il nome completo della persona in questione, appare come un aspetto importante del lavoro dei media, soprattutto quando si parla di procedimenti penali che hanno attirato nel tempo una considerevole attenzione.

Rilevante, altresì, è il comportamento dei singoli nei confronti della stampa, anche se questo tema ha un'importanza minore ai fini del nostro tema.

In definitiva, considerando il margine di discrezionalità lasciato alle autorità nazionali nel bilanciamento tra interessi divergenti, la Corte ritiene che non vi siano motivi sostanziali per contestare la decisione del giudice tedesco, soprattutto tenuto conto dell'importanza di mantenere l'accessibilità ai media e alla stampa, attività ritenuta pienamente lecita.

In realtà, anche in Italia qualche sentenza aveva correttamente inquadrato il tema, sulla base del diritto-dovere dei giornali alla conservazione della memoria storica, oltre che del pieno esercizio del diritto di cronaca. Così, il Tribunale Roma, sez. I, 24/01/2017, n. 1303 esprimendosi sulla conservazione in archivio, da parte di una testata, degli articoli pubblicati afferma che non vi è contrasto con il diritto all'oblio del soggetto cui la notizia è riferibile. E segnatamente *“Il diritto a non rendere possibile l'accesso a una notizia che merita di essere dimenticata nell'interesse del soggetto, in quanto riferibile a fatti risalenti nel tempo o privi di interesse, ovvero superata da successivi sviluppi che ne hanno vanificato la portata, anche sotto il profilo della cronaca, non può giungere a farla cancellare dall'archivio della testata giornalistica, che svolge una finalità di memoria informatica, comunque fruibile per informazioni e per approfondimenti di momenti storici e sociali del paese. Il mantenere comunque una memoria storica, seppur informatica, degli articoli pubblicati da parte della testata a cui sono riconducibili integra una finalità di natura sociale che prevale o comunque non contrasta con il cosiddetto diritto all'oblio del soggetto a cui la notizia è riferibile”*.

7. CONCLUSIONI

Dopo la pronuncia della Corte Europea diventa chiaro ciò che avrebbe dovuto esserlo già dall'inizio: la libertà di stampa rappresenta, nei suoi molteplici aspetti, un valore fondante dei paesi liberi e democratici e non riguarda soltanto la possibilità di informare e di essere informati, ma anche il patrimonio culturale, storico e sociale dei popoli. Per questo i giornali devono essere assoggettati solo a poche regole, chiare e precise e che riguardino esclusivamente le modalità di comunicazione degli assetti proprietari, del direttore responsabile e del luogo di edizione.

Ogni aspetto riguardante il contenuto e la sua conservazione deve essere limitato alle norme penali e civili sulla responsabilità (correttamente poste dalla giurisprudenza) e alle norme deontologiche dell'Ordine dei giornalisti.

Ma, in questo perimetro di regole basilari, i giornali devono essere protetti, non limitati, pena

il decadimento del reale livello di democraticità di un paese.

Alcune caratteristiche specifiche dei giornali digitali rendono il tema più delicato, ovvero il fatto che nei giornali editi su internet l'archivio sia interamente nello stesso spazio virtuale. Testate decennali o anche ventennali possono essere chiamate continuamente a rispondere sui contenuti, sulla base di richieste talvolta infondate o pretestuose, dovendo dedicare tempo e forza lavoro ad una nuova, ennesima incombenza, tra le tante imposte alla stampa.

Il Regolamento Europeo, del quale abbiamo diffusamente trattato, esclude la possibilità di cancellazione di articoli. Ad avviso di chi scrive, nel pieno rispetto dei principi italiani dell'informazione, non è richiedibile neanche l'anonimizzazione.

Quanto alla deindicizzazione, molte riserve vanno espresse, anche se sul punto la Giurisprudenza è costantemente orientata ad ammetterla, previa analisi sul bilanciamento dei principi. Il dibattito è aperto e continuerà ad esserlo per molto tempo.

L'unica vera certezza sta nel divieto di ripubblicazione di articoli risalenti senza un interesse informativo attuale, ma tale divieto è già parte del sistema dell'informazione, nelle norme deontologiche dell'Ordine dei Giornalisti.

Il settore dell'editoria digitale sta lentamente trovando la sua sistemazione ordinamentale e ha raggiunto la completa parificazione con la stampa cartacea solo con la legge 198/2016. Si tratta di un settore in pieno sviluppo dal punto di vista informativo e di impatto sociale, ma ancora fragile dal punto di vista economico, come dimostra il documento AGCOM recentemente pubblicato in collaborazione con USPI. L'imposizione di nuovi oneri, con impatto anche economico, come la deindicizzazione che diminuisce le possibilità di essere trovati attraverso i motori di ricerca, può costituire un ulteriore freno allo sviluppo.

Non è contestabile il diritto all'oblio in sé, del resto sancito anche nel "Testo unico dei doveri del giornalista". Caso mai è la sovrabbondanza di regole, di cui il diritto all'oblio è solo l'ultima in ordine di tempo, ad essere contestabile, soprattutto l'incertezza e la cattiva comunicazione di esse, che rendono sempre più difficile e oneroso l'esercizio della libertà di stampa.

APPENDICE - IL DECRETO LEGISLATIVO DI ADEGUAMENTO DELLA NORMATIVA NAZIONALE

In data 4 settembre 2018 è stato pubblicato il “DECRETO LEGISLATIVO 10 agosto 2018, n. 101 “Disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati).

Il Decreto legislativo prevede, all’articolo 12, modifiche alla parte II, titolo XII, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), nel senso di adeguarle al nuovo Regolamento Europeo. La previsione della adozione da parte del Consiglio nazionale di regole deontologiche relative al trattamento dei dati era già contenuta nel decreto legislativo 196/2003.

BIBLIOGRAFIA

- Frosini T. E. (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, II edizione, Il Mulino, Bologna, 2022.
- Azzariti G., *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Bari, 2021.
- Zaccaria R., Valastro A., Albanesi E., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, CEDAM, Milano, 2018.
- Caretti P., Cardone A., *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza tecnologica*, Il Mulino, Bologna, 2019.
- Loiodice A., Brighina A., Corasaniti G., *Trattato di Diritto Amministrativo*, diretto da Santaniello G., XV volume, "Editoria e Stampa", CEDAM, Padova, 1990.
- Brighina A., *La stampa*, in Loiodice A., Brighina A., Corasaniti G., *I servizi dell'informazione*, Tomo I, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, diretto da Santaniello G., "Editoria e Stampa", XV volume, CEDAM, Padova, 1990.
- Paladin L., *Libertà di pensiero e libertà di informazione: problematiche attuali*, in *Quaderni costituzionali*, 1987.
- Schiavetti F., *Libertà di stampa e libertà della stampa nei lavori dell'Assemblea Costituente*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II volume, Le libertà civili e politiche, Vallecchi, Firenze, 1969.
- De Siervo U., *Recenti linee di tendenza degli interventi legislativi e governativi in materia di stampa*, in Barile P., Cheli E. (a cura di), *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, Bologna, 1976.
- Paladin L., *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in Paladin L. (a cura di), *La libertà di informazione*, UTET, Torino, 1979.
- Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1979.
- Bognetti G., *La problematica della libertà costituzionale d'espressione*, scritto da Pace A. e Manetti M., Zanichelli, Bologna, 2007.
- Troilo S., *Mezzo secolo di stampa assistita. Rapporto sulle forme di sostegno dello Stato all'editoria*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, vol. 2, Giuffrè, Milano, 1988.
- Di Amato A., Osservazioni sul decreto-legge n. 63/2012 in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, 3, 2012.
- Razzante R., *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione. I media nell'era digitale e le nuove tutele della persona*, CEDAM, Milano, 2016.
- Mayer-Schönberger V., *Delete, Il diritto all'oblio nell'era digitale*, Egea, Milano, 2016.
- Mezzanotte M., *Il diritto all'oblio. Contributo allo studio della privacy storica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009.
- Pizzetti F., *Il caso del diritto all'oblio*, Giappichelli Editore, Torino, 2013
- Sica S., D'Antonio V., *La procedura di deindicizzazione*, in "Il diritto all'oblio su internet dopo la sentenza Google Spain", Resta G. e Zeno-Zencovich V. (a cura di), RomaTre-Press, Roma, 2015.
- Bolognini L., Pelino E., Bistolfi C., *Il Regolamento privacy europeo: commentario alla nuova disciplina sulla protezione dati personali*, Giuffrè, Milano, 2016.

SITOGRAFIA

- Articolo 1-3 dei Principi fondamentali della Costituzione Italiana, <https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/principi-fondamentali/2839>
- Corte Costituzionale, Sentenza 19 febbraio 1965, n° 9, <https://giurcost.org/decisioni/1965/0009s-65.html>
- Troilo S., *La parabola delle sovvenzioni all'editoria, tra regole costituzionali e discrezionalità del Legislatore. Riflessioni a margine della sentenza n. 206/2019 della Corte costituzionale*, Media Laws, Rivista di diritto dei media, 20 novembre 2019. <https://www.medialaws.eu/>
- Corte Costituzionale, sentenza 206/2019, da Dejure Giuffrè, <https://dejure.it/#/home>
- Rapporto 2017 sull'industria dei quotidiani, realizzato da ASIG per l'Osservatorio tecnico "Carlo Lombardi" per i quotidiani e le agenzie di informazione, Curiale S. e Mauro E. (a cura di), Roma, 2017. https://www.fieg.it/upload/studi_allegati/Rapporto_2017_sulla_industria%20dei%20quotidiani_in%20Italia.pdf
- 19° Rapporto Censis sulla comunicazione, "Il vero e il falso" → <https://www.censis.it/comunicazione/il-vero-e-il-falso>
- UnionCamere – InfoCamere, distribuzione delle edicole sul territorio nazionale → <https://www.unioncamere.gov.it/comunicazione/comunicati-stampa/giornalai-sempre-piu-difficili-da-trovare-perse-2700-edicole-4-anni>
- Relazione annuale 2023 AGCOM → <https://www.agcom.it/documents/10179/31023367/Documento+generico+19-07-2023/bd485435-0467-4bf1-9a87-f074b4525ac7?version=1.0>
- Rapporto Osservatorio Editoriale 2023 → <https://osservatorioeditoriale.com/>
- Osservatorio sulle Comunicazioni n. 2/2019, realizzato da AGCOM, pg. 5 + pg. 18 dell'Osservatorio sulle Comunicazioni n.2/2019, AGCOM. <https://www.agcom.it/documents/10179/15564025/Documento+generico+23-07-2019/1cbb6f48-034f-417b-a57f-35650b070622?version=1.0>
- Osservatorio sulle Comunicazioni n. 4/2023, realizzato da AGCOM → <https://www.agcom.it/documents/10179/32823479/Documento+generico+22-12-2023/ae27959f-b841-4d20-baae-d6e23ad7773f?version=1.1>
- Relazione del Garante per l'editoria al 31 maggio 1983, in *Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1984. → legge 5 agosto 1981, n. 416 → <https://www.fnsi.it/upload/70/70efdf2ec9b086079795c442636b55fb/9d868c9db12efc17368b109cb948aaf7.pdf>
- Normativa sull'editoria, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'editoria, 2004. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri:2004-12-21:318>
- AGCOM, Osservatorio sulle comunicazioni, N.1/2015. <https://www.agcom.it/documents/10179/1770941/Studio-Ricerca+22-04-2015/089c55c5-cfed-4dc1-8989-43c5cf29e811?version=1.2>
- Decreto-legge Cura Italia del 17 marzo 2020, n. 18. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>

- Modifica al bonus pubblicità introdotta dal D.L. “Cura Italia”, 4 maggio 2020, Dipartimento per l’informazione e l’editoria. <https://www.informazioneeditoria.gov.it/it/notizie/modifica-al-bonus-pubblicita-introdotta-dal-dl-cura-italia-insussistenza-per-l-anno-2020-del-requisito-dellincrementalita-dell-investimento-pubblicitario-rispetto-allinvestimento-dell-anno-precedente/>
- D. L. del 15 maggio 2017, n. 70. In particolare articolo 2, comma 1, lettere a), b), c) e d). <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/05/29/17G00083/sg>
- D.L.C.P.S. n. 1484 del 1947 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1948/05/26/048U0526/sg>
- Sentenza 112/1993. <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1993&numero=112>
- Sentenza 155/2002. <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2002&numero=155>
- Sentenza 206/2019. <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=206>
- Per immagine-schema a pagina 106, vd/pag. 4 del 15° Rapporto sulla comunicazione. I media digitali e la fine dello star system, CENSIS, Roma, 11 ottobre 2018. https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/Sintesi_2.pdf
- Per immagine-schema a pagina 123, vd/pag. 14 del Rapporto AGCOM 2018 sul consumo di informazione. <https://www.agcom.it/documents/10179/9629936/Studio-Ricerca+19-02-2018/72cf58fc-77fc-44ae-b0a6-1d174ac2054f?version=1.0>
- Per immagini-schema a pagine 126-127, vd/pag. 26-27 + immagine-schema a pagina 139, vd/pag. 19 del Rapporto 2018 dell’Osservatorio sulle testate online di AGCOM. <https://www.agcom.it/documents/10179/10214149/Studio-Ricerca+13-04-2018/4f2f5a5f-b76b-40f5-b07c-cb89359edecb?version=1.2>
- Per immagine a pagina 132, vd/pag II di «Indagine conoscitiva su informazione e internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni», AGCOM, Del. n. 146/15/CONS. Cfr. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM): <https://www.agcom.it>.
- Legge n. 47/1948 (citato art. 8). https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.data PubblicazioneGazzetta=1948-02-20&atto.codiceRedazionale=048U0047&elenco30giorni=false
- Legge n. 69/1963 (citato art. 2). https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.data PubblicazioneGazzetta=1963-02-20&atto.codiceRedazionale=063U0069&elenco30giorni=false
- Legge n. 416/1981 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1981/08/06/081U0416/sg>
- Legge n. 62/2001 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/03/21/001G0116/sg>
- Legge n. 106/2004 <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/04106l.htm>
- Legge n. 198 del 2016 (citati gli articoli 2-3-4). <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/10/31/16G00211/sg>
- Definizione di “funnel”, da Enciclopedia Treccani: https://www.treccani.it/enciclopedia/imbuto_%28Enciclopedia-Italiana%29/#:~:text=Arnese%20che%20serve%20per%20travasare,si%20vuol%20versare%20oil%20liquido.
- Direttiva 95/46 CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla

libera circolazione di tali dati.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995L0046)

[content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995L0046](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995L0046)