

Stampa e pluralismo: tra valore e costi

Vitalba Azzollini

1. La libertà di stampa

Il giornale ha storicamente rappresentato il primo strumento di diffusione di notizie, idee e opinioni:¹ di conseguenza, la libertà di stampa, nell'ambito della più ampia libertà di informazione attiva e passiva, costituisce negli Stati democratici un fondamentale presidio a tutela del pluralismo, quale manifestazione della diversità di idee dei cittadini.²

Infatti, solo l'inderogabile condizione di una libera dialettica delle componenti della società civile può consentire l'elaborazione di convincimenti personali fondati su elementi di conoscenza sufficientemente ampi e, quindi, l'effettua-

1 "Il quotidiano è stato tradizionalmente considerato il primo 'mass media', vale a dire il primo strumento informativo che si è diffuso e affermato con l'aumento dell'alfabetizzazione e dell'industrializzazione che ha caratterizzato l'evoluzione sociale dalla fine dell'ottocento a tutto il novecento. Proprio con riferimento alla stampa è stato coniato il termine 'quarto potere', per indicare la capacità dei *mass media* di influenzare le opinioni e le scelte (...). Storicamente, si è infatti assistito al diffondersi di testate in grado di rispondere all'esigenza di manifestazione del pensiero, di opinioni e orientamenti diversi". Così l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom), Allegato A alla delibera n. 555/10/CONS cit., p. 171.

2 Nell'ordinamento giuridico nazionale, la libertà di manifestazione del pensiero, nell'ambito dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost.), viene prevista dall'art. 21 Cost.. Essa trova altresì espresso riconoscimento in ambito internazionale, ad opera dell'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, ai sensi del quale "Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione", nonché dell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'uomo dell'Unione Europea secondo cui "Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee...". Inoltre, la Carta menzionata riconosce espressamente il valore del pluralismo, sancendo che "La libertà dei *media* e il loro pluralismo sono rispettati". La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 105 del 1972, menziona espressamente la stampa "quale mezzo di diffusione tradizionale e tuttora insostituibile ai fini dell'informazione dei cittadini e quindi della formazione di una pubblica opinione avvertita e consapevole". Nella stessa sentenza, la Corte definisce "la libertà di manifestazione" dal lato attivo come "libertà di dare e divulgare notizie, opinioni, commenti", nonché, dal punto di vista dei destinatari della manifestazione, come "interesse generale, anch'esso indirettamente protetto dall'articolo 21, alla informazione; il quale, in un regime di libera democrazia, implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee". In questo modo, la Consulta ha fornito un'esauritiva definizione della libertà di informazione dal punto di vista attivo (libertà di informare, divulgare notizie, esprimere commenti) e passivo (libertà di essere informati e, quindi di poter scegliere tra una pluralità di fonti espressione di posizioni diverse).

KEY FINDINGS

- Il giornale ha storicamente rappresentato il primo mezzo di diffusione di notizie, idee e opinioni.
- A tutela del pluralismo informativo, l'ordinamento ha apprestato strumenti quali la normativa in materia antitrust e quella relativa ai contributi statali alla stampa. Tali strumenti non sono esenti da critiche.
- In particolare, le sovvenzioni pubbliche ai giornali, pur se finalizzate all'arricchimento del panorama dell'informazione, di fatto hanno ostacolato la competizione fra operatori meritevoli, consentendo la sopravvivenza di soggetti non sempre idonei a esprimere contenuti di qualità o di generale interesse.
- Nel settore dell'editoria online può forse svilupparsi un'effettiva concorrenza fondata sulle capacità di chi vi opera, a condizione che a tale ambito non vengano applicate le misure assistenzialistiche che finora minano il settore della stampa cartacea.

Vitalba Azzollini dal 1987 è dipendente Consob, attualmente presso la Divisione Corporate Governance.

Le opinioni sono espresse a titolo personale e non coinvolgono in alcun modo l'ente di appartenenza (Consob)

zione di scelte consapevoli negli ambiti di interesse.³

La libertà di stampa è stata nel tempo garantita da parte dei Paesi democratici con mezzi diversi, tutti comunque tesi a fare in modo che tramite gli strumenti di informazione trovasse rappresentazione ogni istanza proveniente dalla collettività e venissero al contempo valorizzate le differenze culturali, politiche, economiche, geografiche, religiose e sociali insite nella medesima.⁴

Considerata l'importanza che la tutela della libertà di informazione riveste, la stampa è uno dei *media* oggetto di monitoraggio costante da parte di organizzazioni indipendenti quali *Reporters sans frontieres* (RSF), organizzazione non governativa internazionale, e *Freedom House* (FH), fondazione indipendente statunitense.⁵ In particolare, dette organizzazioni prendono in esame una serie di indicatori molto ampia e variegata al fine di verificare in diversi Paesi lo stato della libertà di stampa, valutarne eventuali fattori limitanti e redigere le rispettive classifiche annuali.

RSF fonda le proprie conclusioni sulle risultanze di un questionario che, con riferimento a un arco temporale di dodici mesi, considera, tra gli altri, profili inerenti capacità di critica e di inchiesta dei giornali, pressioni economiche, aggressioni, minacce, censure, pressioni, perquisizioni contro i giornalisti e grado d'impunità di cui godono gli autori di tali violazioni. Il questionario tiene conto anche del quadro giuridico (sanzioni dei reati di stampa, controllo dei *media* ecc.) e del grado d'indipendenza dei *media*, nonché della libertà di circolazione delle informazioni su internet.

Anche FH si avvale delle risposte fornite a un questionario che copre aree legali, politiche ed economiche. Sotto il primo profilo, le domande concernono leggi e regolamenti che possono influenzare la stampa e l'inclinazione dei governi ad avvalersene per restringere l'ambito di operatività dei *media*. Le domande che riguardano l'ambito politico sono, invece, volte a verificare il livello di controllo del governo sui mezzi di comunicazione in base a fattori quali l'indipendenza editoriale, l'esistenza di forme di intimidazione verso i giornalisti da parte dello Stato ecc.. Sotto il profilo economico, infine, vengono considerati aspetti come, ad esempio, la concentrazione proprietaria dei mezzi di comunicazione e il grado di discrezionalità per l'erogazione di sussidi pubblici.

L'Italia si colloca al 57^o posto della classifica di RSF (su un totale di 179 Paesi, dopo tra gli altri Botswana e Niger, mentre la Finlandia è il Paese che più rispetta la libertà di informazione, seguita da Olanda e Norvegia) e al 70^o di quella di FH (su un totale di 197 Paesi, penultima tra i Paesi che l'associazione ricomprende nell'Europa occidentale, davanti solo alla Turchia, mentre le prime dieci posizioni della classifica mondiale sono appannaggio di nazioni europee, con Finlandia, Norvegia e Svezia nelle prime tre

3 Per un'esaustiva disamina delle normative e misure assunte a tutela del pluralismo nei principali Paesi europei, si veda l'Allegato A alla delibera n. 555/10/CONS cit., pp. 54 ss..

4 Al riguardo, si evidenzia che l'AGCom op. ult. cit, p. 171, nota 309, afferma che "la caratteristica basilare della stampa, che la distingue dagli altri mezzi di informazione più diffusi, è sempre stata ritenuta la necessità di un agire attivo e consapevole nell'informarsi".

5 A *Reporters sans frontieres*, organizzazione che difende la libertà di stampa in tutto il mondo al di là delle diverse ideologie politiche, fondata nel 1985, sono iscritti migliaia di giornalisti di diversi Paesi. Il questionario sulla libertà di stampa viene sottoposto a associazioni partner, propri corrispondenti, giornalisti, giuristi, ricercatori e militanti nel campo dei diritti umani. *Freedom House* è una fondazione che si occupa di monitorare il grado di libertà civili e politiche nel mondo e si pone l'obiettivo di essere "una chiara voce per la democrazia e la libertà nel mondo": tra le sue attività, c'è la pubblicazione annuale di un rapporto sulla libertà di stampa nel mondo (*Freedom of the Press*), realizzato sulla base delle risultanze di una serie di domande poste a esperti e studiosi di comunicazione.

posizioni), secondo gli ultimi dati pubblicati dalle citate organizzazioni. La varietà e il numero dei criteri presi in esame da queste ultime al fine di verificare lo stato della libertà di stampa dimostrano come un'esaustiva valutazione del pluralismo informativo non possa non tenere conto della complessità e molteplicità dei profili che la materia, in continua evoluzione, presenta.

Anche in considerazione della posizione dell'Italia nelle suddette classifiche, si è da più parti evidenziata la necessità di verificare se eventuali ulteriori misure a garanzia della libertà di stampa e del conseguente pluralismo informativo possano integrare o sostituire quelle già esistenti, valutando al contempo se le misure fino a questo momento adottate siano realmente efficaci per il raggiungimento dei suddetti obiettivi o non vadano invece a minare l'efficienza del sistema, producendo in alcuni casi risultati opposti a quelli in funzione dei quali erano state adottate.

Verranno di seguito esposti i risultati di detta valutazione. In particolare, si esamineranno gli strumenti apprestati dall'ordinamento – vale a dire la normativa in materia *anti-trust* e quella relativa ai contributi statali alla stampa – per garantire il pluralismo informativo, mostrando come essi non risultino sempre idonei a conseguire il risultato cui sono preposti.

Con specifico riguardo alle sovvenzioni pubbliche ai giornali, si evidenzierà come le stesse, pur se finalizzate a garantire l'arricchimento del panorama dell'informazione, di fatto abbiano ostacolato la competizione fra operatori realmente meritevoli, consentendo invece la sopravvivenza di soggetti non sempre idonei ad esprimere contenuti di qualità o di generale interesse.

Infine, si individuerà nell'editoria *on line* l'ambito entro il quale, per le caratteristiche che riveste, può svilupparsi un'effettiva concorrenza fondata sulle capacità di chi vi opera, a condizione che a tale ambito non vengano applicate le misure assistenzialistiche che hanno finora minato il settore della stampa cartacea.

2. Il pluralismo interno. Limiti al possesso azionario di quotidiani a diffusione nazionale

Preliminarmente alla trattazione sopra esposta, risulta necessario confutare la teoria di chi ritiene che solo un azionariato diffuso e, quindi, la presenza di più voci diverse, di cui nessuna prevalente, nella compagine proprietaria di un'impresa editoriale sia soluzione idonea ad assicurare un'informazione realmente libera, in quanto tale da riflettere un'effettiva pluralità di pensiero all'interno dell'impresa stessa.⁶

Tale impostazione fa coincidere il pluralismo informativo con il c.d. pluralismo interno, ai fini del quale per “una informazione completa, obiettiva, imparziale ed equilibrata” occorre dare voce “a tutte, o al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società, onde agevolare la partecipazione dei cittadini allo sviluppo sociale e culturale del Paese, secondo i canoni di pluralismo interno”.⁷

6 Queste conclusioni sono sostenute, anche in sede politica, da parte di coloro i quali affermano che la vera indipendenza informativa possa ottenersi solo se, tra l'altro, la proprietà sia diffusa e siano posti limiti al possesso azionario. In questo senso, Enzo Marzo, *Le voci del padrone: saggio di liberalismo applicato alla servitù dei media*, Edizioni Dedalo, 2006, pp. 193 ss..

7 Corte cost. sent. n. 826/1988. Questa sentenza, così come le altre menzionate in nota nel presente paragrafo, con riferimento al servizio pubblico, concorrono a definire il richiamato concetto di pluralismo interno.

In quest'ottica, i limiti alle partecipazioni azionarie e la conseguente frammentazione della compagine proprietaria porrebbero la testata al sicuro dall'influenza esercitabile da un azionista di riferimento, garantendo un'adeguata pluralità di opinioni nei processi decisionali dell'impresa editoriale e, quindi, nell'informazione dalla stessa fornita.⁸

Detta impostazione sembra non considerare che la presenza di un azionista di maggioranza non determina l'irrelevanza degli azionisti detentori di partecipazioni di minoranza nel processo di formazione della volontà assembleare e, quindi, non inficia la composizione pluralistica delle opinioni all'interno dell'impresa. Al riguardo, la disciplina della *governance* delle società quotate – *status* che appartiene alle più rilevanti società editoriali – di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (“Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria”) e al regolamento adottato con delibera n. 11971 del 14 maggio 1999 (c.d. Regolamento Emittenti), ha negli ultimi anni previsto una serie di strumenti volti a garantire l'espressione delle minoranze, affinché queste ultime trovino adeguata rappresentazione all'interno dell'organismo societario.⁹

In particolare, la nomina da parte delle minoranze di esponenti degli organi amministrativi e di controllo con il sistema del voto di lista consente di mitigare il rischio di una gestione volta al perseguimento degli interessi propri dell'azionista di riferimento e contribuisce così a conferire rilievo alle posizioni delle minoranze medesime. A tale risultato concorre, altresì, la disciplina in materia di parti correlate: quest'ultima assicura la verifica da parte del collegio sindacale o del consiglio di sorveglianza – oltre che dell'autorità di vigilanza – che operazioni poste in essere dall'azionista di riferimento o da dirigenti che ne siano espressione non vengano anche solo teoricamente finalizzate al conseguimento degli obiettivi di questi ultimi, anziché dell'intera compagine azionaria. Agli stessi fini opera l'istituto degli amministratori indipendenti la cui presenza, a garanzia dei soci di minoranza e più in generale degli interessi societari, assicura una più idonea ponderazione delle decisioni gestionali da parte dell'organo consiliare. Istituti, poi, quali la sollecitazione e la raccolta delle deleghe di voto e il voto a distanza hanno reso più agevole la partecipazione dei piccoli soci alla formazione della volontà assembleare.

Dalle osservazioni che precedono¹⁰ emerge come la libertà di stampa e, quindi, l'indipendenza espressiva e il pluralismo informativo non risultino rafforzati dall'imposizione di limiti al possesso azionario volti a garantire la presenza di una molteplicità di soggetti negli assetti partecipativi del mezzo di comunicazione: come esposto, i vigenti strumenti di diritto societario in materia di minoranze garantiscono un'adeguata rap-

8 “Attraverso la determinazione di una soglia massima nella consistenza delle partecipazioni dei singoli azionisti si punta a impedire una stabile acquisizione del controllo da parte di un singolo soggetto o di un gruppo di azionisti, legati da patti parasociali o comunque dall'esistenza di rapporti di alleanza imprenditoriale (testimoniati dall'esistenza di un patto in società terze), ciascuno dei quali rimane al di sotto del tetto. L'obiettivo è quello di realizzare una polverizzazione dell'azionariato nel presupposto che l'assenza di azionisti di riferimento costituisca elemento propeedeutico per lo sviluppo d'una public company”. Così R. Perna, *Public Company e democrazia societaria: voto per delega e governo delle imprese nel capitalismo statunitense*, Bologna, 1998, pp. 21 e 22.

9 Al riguardo, G. Campobasso, *Diritto Commerciale, 2. Diritto delle Società*, 7^o edizione (a cura di) M. Campobasso, Utet, Milano, 2009.

10 Alle considerazioni svolte si aggiunga che l'imposizione di soglie percentuali alle partecipazioni nelle imprese editoriali costituirebbe per queste ultime un elemento di rigidità non fondato su esigenze similari a quelle che presentano, ad esempio, le società cooperative in funzione della struttura e dei fini societari che le connotano.

presentazione e tutela di queste ultime.¹¹

In conclusione, l'obiettivo di garantire un'effettiva libertà di informazione non appare perseguibile mediante strumenti che, analogamente alla fissazione di limiti al possesso azionario, impongano alla società editoriale vincoli tali da incidere sulla libertà dell'imprenditore di compiere le scelte di organizzazione e di contenuti che ritiene più adeguate per la propria attività:¹² ciò in quanto "il pluralismo interno, inteso come apertura alle varie voci presenti nella società, incontra inevitabilmente dei limiti in ragione principalmente delle libertà assicurate alle imprese vuoi dall'art. 41 che dall'art. 21 Cost."

Da ciò discende, quindi, la necessità che venga assicurato il "massimo del pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione",¹³ mediante le misure a ciò più idonee. Queste ultime costituiscono oggetto di esame dei successivi paragrafi.

3. Il pluralismo esterno

3.1 Limiti alle concentrazioni editoriali

Nel paragrafo precedente si è chiarito come la vigente normativa societaria consenta la tutela delle minoranze e, quindi, l'espressione pluralistica di opinioni all'interno di un'impresa, senza che a tal fine sia necessario comprimerne l'autonomia imponendo limiti al possesso azionario nella medesima.

Occorre ora verificare, come evidenziato in premessa, se gli attuali strumenti previsti dall'ordinamento risultino idonei a garantire che la collettività sia destinataria di una pluralità di fonti informative concorrenti, evitando così la formazione di centri di influenza dell'opinione pubblica. A tal fine, il legislatore ha previsto misure¹⁴ volte, da un lato, a evitare la concentrazione di pochi soggetti nel mercato dell'informazione in forza della disciplina *antitrust* specifica per il settore, dall'altro, a favorire l'entrata di nuo-

11 Si consideri, peraltro, che l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, nella delibera n. 307/11/CONS, p. 25, ha affermato che il controllo azionario non preclude la presenza di un'autonomia editoriale.

12 Risulterebbe, invece, più efficace per la realizzazione del pluralismo interno l'adozione da parte dell'impresa editoriale di strumenti di autodisciplina che garantiscano un elevato livello di accuratezza, trasparenza e autonomia all'informazione, incrementando la qualità del giornalismo e consentendo, al contempo, di salvaguardare la libertà dell'imprenditore nella realizzazione della propria attività. Peraltro, la conoscenza delle regole di *best practice* consentirebbe al pubblico la verifica dell'attuazione delle stesse, sì che la non adeguatezza ovvero la violazione di dette regole, traducendosi in notizie e contenuti non rispondenti a un'effettiva indipendenza della testata, potrebbe comportare una perdita di stima reputazionale da parte dell'editore e la sanzione sociale del calo delle vendite giornali da quest'ultimo editi. Al riguardo, il "Best Practice Guidebook: Media Accountability and Transparency across Europe" raccoglie ed esamina i migliori esempi di strumenti per la trasparenza, il dibattito e l'accuratezza dei media.

13 La Corte Costituzionale, nelle sentenze 826/1988 e 420/1994, ha affermato la sostanziale difficoltà che si possa conseguire un effettivo pluralismo interno, stante la libertà di iniziativa economica privata costituzionalmente garantita.

14 A quelle indicate si aggiunge un'ulteriore misura a tutela del pluralismo informativo esterno, volta a realizzare il c.d. il "pluralismo distributivo": la legge 5 agosto 1981, n. 416, art. 16, stabilisce un principio di parità di trattamento in base al quale, tra l'altro, le rivendite di giornali devono garantire a parità di condizioni la vendita al pubblico di tutte le testate giornalistiche che ne facciano richiesta.

vi operatori nel mercato stesso con la legislazione in materia di contributi all'editoria.¹⁵ Tali misure, come sopra anticipato, sono finalizzate alla realizzazione del c.d. "pluralismo esterno", concetto diverso dal "pluralismo interno" di cui al paragrafo precedente.¹⁶

Per quanto attiene al profilo della disciplina *antitrust*, la legge (art. 3, legge n. 67 del 25 febbraio 1987) considera la posizione dominante di chi, per effetto di atti normativamente previsti, giunga a essere editore o a controllare società che editano testate quotidiane la cui tiratura abbia superato nell'anno solare precedente il 20% della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia, ovvero il 50% delle copie tirate nell'ambito interregionale di riferimento, ovvero diventi titolare di collegamenti con società che editano testate quotidiane la cui tiratura nell'anno precedente sia risultata superiore al 30% della tiratura complessiva dei quotidiani a livello nazionale.¹⁷

¹⁵ Al riguardo, si richiama la sentenza n. 112/93 con la quale la Corte Costituzionale ha sottolineato "il vincolo del legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso (...) del massimo numero possibile di voci diverse". Si sottolinea altresì che, con sentenza n. 148/81, la Corte Costituzionale ha evidenziato la necessità di evitare che la posizione di preminenza di un soggetto o di un gruppo privato finisca per "comprimere la libertà di manifestazione del pensiero di tutti quegli altri soggetti che, non trovandosi a disporre delle potenzialità economiche e tecniche del primo, finirebbero con il vedere progressivamente ridotto l'ambito di esercizio delle loro libertà".

¹⁶ Interessante è la prospettiva in cui affronta il tema del pluralismo la Commissione Europea nel "Commission's Green Paper on pluralism and Media Concentration in the Internal Market- An assessment of the need for Community action", COM(92)480, 23 dicembre 1992. La Commissione afferma che il pluralismo non si sostanzia nella semplice pluralità di operatori nel mercato delle comunicazioni (c.d. "plurality of ownership" da intendersi come "having many competing and diverse channels or titles controlled by many different players", p. 8) bensì richiede l'esistenza di un effettivo accesso dei cittadini alla diversità delle informazioni ("Ensuring Media pluralism ... implies all measures that ensure citizens' access to a variety of information sources", p. 5). La Commissione osserva altresì che "media pluralism analysis is very often limited to the aspect of external pluralism and to aspects related to media ownership rules. External pluralism has to be seen together with internal pluralism. The latter can be essential for smaller markets" ("diversity of output and/or content" è la formula che definisce il pluralismo interno, p.12). Si veda, inoltre, l'allegato A alla delibera n. DEL/555/CONS cit., pp. 37 ss., ove l'AGCom, in considerazione delle diverse sfaccettature che il concetto presenta, ha delineato macro-categorie di riferimento nelle quali possono essere sussunte le varie tipologie di pluralismo.

¹⁷ Analoghe disposizioni vigono per le concessionarie di pubblicità, cui è vietato esercitare l'esclusiva per un numero di quotidiani la cui tiratura sia stata, nell'anno solare precedente, superiore al 30% di quella complessiva nazionale.

Il legislatore, data la sempre maggiore tendenza, negli ultimi anni, alla interrelazione fra i *media*, in aggiunta alle suddette soglie anti-oligopolistiche ha posto un ulteriore limite che tiene conto delle compresenze e cointeressenze nei settori portanti della comunicazione. Fermo restando il divieto di costituzione di posizioni dominanti nei singoli mercati che compongono il "sistema integrato delle comunicazioni" (S.I.C.), ha infatti previsto (art. 43, comma 9, d. lgs. 31 luglio 2005, n. 177) il divieto di conseguire, anche indirettamente per il tramite di soggetti controllati o collegati, ricavi superiori al 20% dei ricavi complessivi del S.I.C., ambito che comprende "stampa quotidiana e periodica, editoria annuaristica ed elettronica anche per il tramite di Internet, radio e televisione, cinema, pubblicità esterna, iniziative di comunicazione di prodotti e servizi, sponsorizzazioni". È possibile, pertanto, che un soggetto, pur rispettando i limiti del S.I.C., si trovi in posizione dominante in uno dei singoli mercati di cui il S.I.C. è composto (ad esempio, nel solo settore radiotelevisivo). I controlli sul rispetto delle percentuali previste è rimesso all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Lo strumento del S.I.C. – mediante il quale si intende realizzare una tutela rafforzata contro le posizioni dominanti – è oggetto di critiche che evidenziano come l'ampiezza ed eterogeneità dell'ambito di riferimento sia tale da diluire i limiti di concentrazione previsti, rendendo difficile il riscontro concreto di eventuali posizioni dominanti. Inoltre, il legislatore ha disposto che le imprese le quali, anche attraverso società controllate o collegate, hanno ricavi nel

Nonostante l'identità di denominazione, il concetto di "posizione dominante" di cui alle norme sull'editoria differisce profondamente da quello contemplato dalla legge n. 287/90 e dall'art. 102 del TFUE (ex art. 82 del Trattato CE), soprattutto con riguardo agli obiettivi perseguiti.

Per la normativa *antitrust* generale, le concentrazioni rilevano qualora comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale in modo da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Invece, le soglie poste alle concentrazioni nel settore dell'editoria, essendo finalizzate a neutralizzare il rischio che il potere di mercato detenuto da parte di un soggetto gli consenta di influenzare il processo di formazione dell'opinione pubblica, prescindono da una verifica concreta del pregiudizio alla concorrenza: è sufficiente anche solo l'eventuale minaccia al pluralismo dell'informazione rappresentata dal raggiungimento delle soglie medesime.¹⁸ Si è inteso così temperare l'interesse delle imprese alla ricerca della dimensione più efficiente – che nel settore dell'editoria, a causa tra l'altro degli elevati costi fissi e delle conseguenti economie di scala, comporta una naturale tendenza alla concentrazione¹⁹ – e l'interesse della collettività a fruire di fonti di informazione la cui varietà sia idonea ad attenuare il rischio di condizionamento da parte delle stesse.

In considerazione dell'importanza che gli assetti proprietari rivestono nel settore in esame per i profili attinenti al superamento delle soglie *antitrust* (oltre a quelli presenti in materia di contributi all'editoria, come si avrà modo di esporre), il legislatore, da un lato, ha previsto una normativa dettagliata con riguardo alle situazioni di controllo e collegamento, dall'altro, ha dettato una serie di obblighi di trasparenza con riferimento al possesso di azioni o quote delle imprese editrici, disponendo che venga data comunicazione all'autorità di garanzia – dal 1997 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCom)²⁰ – della posizione di controllo (o di influenza dominante, art. 2359 c.c.) in società editrici di giornali quotidiani oltre che di qualunque trasferimento di partecipazioni superiori al 10% (2% qualora si tratti di una società quotata in borsa) del capi-

settore delle comunicazioni elettroniche, come definito ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, superiori al 40 per cento dei ricavi complessivi di quel settore non possono conseguire nel sistema integrato delle comunicazioni ricavi superiori al 10 per cento del sistema medesimo (art. 43, comma 11, d. lgs. 177/2005). Il legislatore ha, altresì, posto limiti alla proprietà incrociata dei *media*, stabilendo che i soggetti che esercitano l'attività televisiva in ambito nazionale non possono, prima del 31/12/2010, acquisire partecipazioni in imprese editrici di giornali quotidiani (art. 43, comma 12, d. lgs. 177/2005). Il venir meno di questo divieto è stato rimandato di anno in anno e, per ora, sarà vigente fino al 31 dicembre 2013.

18 Al riguardo, nella delibera n. 307/11/CONS, tra le altre, l'AGCom afferma che "il superamento della soglia quantitativa (...) fa presumere la lesione del pluralismo" senza che sia necessaria "la vana ricerca di fenomeni estremamente sfuggenti e difficilmente definibili quali i parallelismi nelle 'linee editoriali' o le convergenze di orientamenti politici o culturali" (p. 26). Inoltre, nell'"Indagine conoscitiva IC35 – Editoria quotidiana, periodica e multimediale, relativa all'analisi dei sussidi pubblici all'editoria e dei limiti alle concentrazioni nel settore", effettuata dall'AGCom e dichiarata conclusa dall'Autorità con provvedimento n. 17045 del 12 luglio 2007, p. 37, al fine di evidenziare la diversa *ratio* che sottende la disciplina tradizionale delle concentrazioni e quella in materia di editoria, si cita uno studio americano ("Media mergers and the ideological Content of Programming, Bureau of Economics, Federal Trade Commission", 2003) ove si afferma che nel settore dei *media* i benefici da "persuasione" sono tali da indurre a deviare dalla massimizzazione dei profitti editoriali.

19 Cfr. l'"Indagine conoscitiva IC35" cit. dell'AGCom, p. 4, e l'Allegato A alla delibera n. 555/10/CONS cit., p. 145.

20 Istituita con legge 31 luglio 1997, n. 249.

tale delle stesse.²¹

A sua volta, in ottemperanza a quanto previsto dalla legge, l'AGCom con proprio regolamento²² ha istituito il ROC, Registro degli Operatori di Comunicazione (in sostituzione del Registro Nazionale della Stampa e del Registro delle Imprese Radiotelevisive), “allo scopo di garantire l'applicazione delle norme del settore quali quelle concernenti la disciplina anti-concentrazione, la tutela del pluralismo informativo o il rispetto dei limiti previsti per le partecipazioni di società estere”.

Al riguardo, si fa presente che il suddetto sistema di trasparenza, predisposto a garanzia di un livello di pluralismo funzionale all'ordinamento democratico, non appare compiutamente realizzato: sia perché detta trasparenza non si risolve nella conoscibilità da parte del pubblico degli assetti proprietari degli operatori dell'editoria;²³ sia perché i controlli dell'AGCom sulle concentrazioni che la legge tende ad evitare non sono efficaci né esaustivi, come dichiarato dalla medesima Autorità.²⁴

Infatti, quest'ultima, con una segnalazione al Governo dell'aprile 2010, ha evidenziato la difficoltà e, in taluni casi, addirittura l'impossibilità di operare le verifiche che la legge pone a suo carico con riguardo ai possessi azionari dei soggetti indicati. La conseguenza è che non esiste al momento alcuna garanzia che le soglie percentuali previste dalla normativa *antitrust* non vengano superate né che il divieto previsto dalla legge di percepire sussidi statali, laddove ne siano già destinatarie imprese editoriali legate da rapporti di controllo o coordinamento, venga rispettato. Appare evidente che le carenze evidenziate dalla stessa AGCom, risolvendosi nella mancanza di certezza che la normativa *antitrust* o quella in materia di sovvenzioni all'editoria non possano essere violate, facciano venire meno i presidi normativi a garanzia del pluralismo informativo.

Ma anche la disciplina *antitrust*, così come formulata, non sembra idonea a tutelare effettivamente detto valore. Infatti, il parametro della tiratura della stampa quotidiana, in forza del quale si valuta l'esistenza di una posizione dominante, non sembra idoneo a rappresentare la forza di penetrazione di un giornale nella collettività e, quindi, il potere di condizionamento che lo stesso è idoneo ad esercitare. Laddove si pensi, ad esempio, alle copie di giornali distribuite gratuitamente anziché vendute, appare evidente come la tiratura non costituisca un criterio sufficiente a dimostrare che in concreto una certa testata sia oggetto di interesse da parte del pubblico né, quindi, che la stessa abbia potuto concorrere alla formazione di opinioni.

La limitatezza di una normativa che valuti il grado di concorrenza e, quindi, di pluralismo nel mercato dell'informazione esclusivamente sulla base di criteri quantitativi e formali, quali il raggiungimento di determinate percentuali nel possesso azionario e nella tiratura, appare evidente anche alla luce della Risoluzione del Parlamento europeo del 25 settembre 2008 sulla concentrazione e il pluralismo dei mezzi d'informazione nell'Unione europea (2007/2253(INI)). In detto documento si evidenziano i forti legami tra proprietari dei mezzi di comunicazione e politica, da una parte, e operatori industriali e commerciali, dall'altra, e si menzionano, tra gli indicatori da utilizzare ai fini della valutazione del pluralismo dei *media*, “la loro posizione rispetto alla demo-

21 Art. 2 della legge 5 agosto 1981, n. 416 e successive modifiche.

22 Regolamento adottato con delibera 236/01/CONS, sostituita dalla delibera n. 666/08/CONS, a sua volta successivamente integrata.

23 V.Azzollini, “Oscuri strumenti di trasparenza”, in Chicago-blog, 21 gennaio 2013 <http://www.chicago-blog.it/2013/01/21/oscuri-strumenti-di-trasparenza-di-vitalba-azzollini/#comments> .

24 V.Azzollini, “Se il controllore non può controllare”, in Chicago-blog, 22 gennaio 2013 <http://www.chicago-blog.it/2013/01/22/se-il-controllore-non-puo-controllare-di-vitalba-azzollini/> .

crazia, allo Stato di diritto, ai diritti dell'uomo e delle minoranze”²⁵.

Peraltro, come sopra esposto, le organizzazioni internazionali (RSF e FH) che annualmente verificano lo stato della libertà di stampa e con essa il potere di condizionamento in una serie di Paesi, tengono conto dei numerosi e diversi fattori di carattere sostanziale cui si è fatto in precedenza riferimento: il numero e la varietà di detti fattori fornisce adeguata rappresentazione di quanto sia complesso valutare il potere persuasivo dei giornali.

Sulla base di tali considerazioni, più adeguato rispetto al suddetto parametro dimensionale elaborato dalla legge italiana appare il criterio qualitativo del “potere dominante nella formazione dell'opinione” adottato nell'ordinamento tedesco. In Germania, la Commissione sulla concentrazione nei *media* (KEK), al fine di garantire il pluralismo di contenuti nel settore dell'informazione, verifica l'incidenza di fattori quale il potere suggestivo del messaggio diffuso (mediante il linguaggio utilizzato, la combinazione di immagini e parole etc.), la potenzialità nel raggiungere un pubblico più o meno ampio, l'attualità delle notizie e ne valuta l'impatto sull'opinione pubblica. Il potere dominante si realizza quando un soggetto riesca ad influenzare il 30% dell'opinione pubblica, oppure il 25% qualora detenga al contempo posizioni rilevanti anche in altri settori della comunicazione (televisioni, radio, giornali, internet)²⁶.

I criteri di verifica concreti, flessibili e qualitativi²⁷ di cui all'ordinamento tedesco, rispetto a quelli formali e quantitativi come la tiratura o le percentuali di possesso azionario previsti dalla normativa italiana, risultano più idonei a garantire il pluralismo in senso sostanziale. Quest'ultimo, come si avrà modo di rilevare, si risolve nell'effettiva esistenza di una pluralità di voci nel panorama informativo e può realizzarsi solo in assenza di quel potere di persuasione ideologica che è ostacolo alla libera e consapevole formazione delle opinioni.

3.2 I contributi statali all'editoria

Il fine che l'opinione pubblica possa essere destinataria di molteplici fonti di informazione attraverso la presenza di una pluralità di operatori in concorrenza tra di loro viene perseguito dall'ordinamento non solo con la richiamata disciplina *antitrust*, della quale sono stati in precedenza rilevati i limiti applicativi e sostanziali, ma altresì con misure di sostegno alla stampa mediante contributi statali, in forma diretta e indiretta²⁸.

25 Come evidenziato nell'”Indagine conoscitiva IC35” cit. dell'AGCom, p. 8, “elemento caratteristico dell'editoria italiana è la consistente presenza di editori con prevalenti interessi extra-editoriali (cd. editori “impuri”), soprattutto per i quotidiani. In particolare, dall'inizio del Novecento le maggiori imprese editrici di quotidiani sono state di proprietà di grandi gruppi industriali e finanziari, laddove negli altri Paesi, con l'eccezione della Francia, le maggiori testate appartengono di norma a grandi gruppi specializzati. L'assetto proprietario dell'industria italiana dei quotidiani rispecchia il modello del capitalismo italiano riscontrabile anche nell'industria manifatturiera e nella finanza, che sconta l'assenza di significative fonti di reperimento di capitali, come quelli presenti laddove esista un'importante borsa valori o nel caso di sistemi bancari del tipo ‘renano’”.

26 Al riguardo, <http://www.medialaws.eu/la-tutela-del-pluralismo-oltre-la-concorrenza-e-il-mercato/>, ove si sollevano dubbi sull'impostazione tedesca e si richiama altresì l'”attenzione specifica al pluralismo dei contenuti rispetto al solo pluralismo proprietario” che l'ordinamento britannico pone nella disciplina delle concentrazioni nell'industria delle comunicazioni.

27 Nel menzionato Allegato A alla Delibera n. 555/10/CONS cit., pag. 55, sono presenti informazioni riassuntive del sistema elaborato nell'ordinamento tedesco a tutela del pluralismo.

28 Le sovvenzioni in forma diretta, concepite in epoca fascista come integrazione sul prezzo della carta, vennero riconosciute come intervento economico finanziato annualmente dal bilancio sta-

Detto sostegno trova riconoscimento costituzionale nel quinto comma dell'art. 21 Cost., ove si prevede che “siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica”: con tale disposizione si stabilì la trasparenza di tali fonti di finanziamento in quanto potenzialmente suscettibili di influenzare le testate destinatarie. Su detta norma e sull'ultimo comma dell'art. 41 Cost. – secondo il quale spetta alla legge il compito di determinare “i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata sia indirizzata e coordinata a fini sociali” – trova fondamento la legislazione in materia di sussidi pubblici all'editoria. Sebbene, infatti, la stampa sia un'attività economica privata, il legislatore è intervenuto per il fine sociale di garantire la presenza di quante più fonti informative, affinché esse potessero rappresentare la molteplicità degli interessi dei cittadini, quali quello all'istruzione, al progresso sociale, alla crescita civile e alla tutela delle diversità, alla formazione e all'informazione, alla salvaguardia della cultura e delle proprie specificità politiche e religiose.

Secondo gli intenti originari, quindi, le sovvenzioni statali all'editoria avrebbero dovuto costituire uno strumento importante di salvaguardia del pluralismo in quanto preposte a sostenere l'affermazione di soggetti idonei ad arricchire il panorama informativo esistente. Peraltro, il sistema di cui alla l. n. 416/81 (“Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria”) era concepito per un periodo di tempo limitato (cinque anni) entro il quale si riteneva che il mercato potesse raggiungere una situazione economica di autosufficienza. L'evoluzione successiva, in senso diverso da quello ipotizzato, è il risultato della mancanza di un disegno normativo organico, soprattutto con riguardo ai soggetti destinatari delle misure di sostegno, dell'erogazione di finanziamenti *ad libitum* nonché dell'assenza di controlli circa il raggiungimento, per il tramite di detti finanziamenti, di obiettivi prefissati.²⁹

L'ultimo intervento in materia di contributi all'editoria, fondato sulla necessità di razionalizzare il ginepraio di norme che regolano il settore, ma soprattutto di contenere la spesa pubblica, è avvenuto ad opera del decreto legge 18 maggio 2012, n. 63, convertito in legge 16 luglio 2012, n. 103 (c.d. riforma dell'editoria 2012), con il quale si è cercato di correggere alcune delle disfunzioni evidenziatesi nel tempo, ridefinendo e rendendo più rigidi e selettivi alcuni dei criteri di accesso ai contributi e restringendo così

tale con la legge n. 1063 del 1971. In seguito, a partire dalla legge 416/81 e con le sue successive modifiche ed integrazioni, vennero progressivamente diminuiti i contributi economici diretti e rafforzati invece quelli di tipo indiretto (quali forme di credito agevolato e particolari tariffe telefoniche, telegrafiche, postali e dei trasporti). Nell'ottica di una progressiva riduzione dei sussidi pubblici, con il decreto legge del 112/2008, venne stabilito che il tetto massimo di spesa per il sostegno all'editoria dovesse essere annualmente indicato nel bilancio statale. Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria del Governo pubblica annualmente l'elenco dei soggetti destinatari dei contributi statali. La dottrina indica come forme di sostegno alla stampa sia l'obbligo per le amministrazioni statali e gli enti pubblici non territoriali, esclusi quelli economici, di impiegare nella pubblicità istituzionale su quotidiani e periodici almeno la metà delle spese complessivamente destinate alla pubblicità e iscritte a tal fine nell'apposito capitolo di bilancio; sia i limiti posti agli introiti pubblicitari degli altri mezzi di comunicazione, previsti da una serie di norme soprattutto attinenti al settore radiotelevisivo, ciò al fine di “evitare un'eccessiva polarizzazione di questa fondamentale risorsa finanziaria a favore di alcuni mezzi a scapito di altri.” Così Paolo Carretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 78 e altresì Maria Romana Allegri, “Il finanziamento pubblico all'editoria e particolarmente ai giornali di partito prima e dopo la riforma del 2012”, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n 3/2012, p. 4.

²⁹ Oltre al finanziamento da parte dello Stato deve considerarsi quello integrativo ad opera delle Regioni che, a seguito della revisione costituzionale del 2001, hanno acquistato una competenza, concorrente con quella statale, per quanto riguarda l'ordinamento della comunicazione (art. 11 Cost., comma 3).

l'area dei beneficiari.³⁰

Risulta opportuno evidenziare che il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (art. 29, comma 3) ha disposto la completa cessazione, alla data del 31 dicembre 2014, del sistema di contribuzione diretta alle imprese editrici previsto dalla legge n. 250/1990, con riferimento alla gestione 2013, a causa di indifferibili esigenze di risanamento dei conti pubblici.

Forse la decisione di abolire *in toto* i contributi diretti, ammesso che venga mantenuta,³¹ potrebbe rappresentare una sorta di riconoscimento implicito dell'inefficacia dei medesimi al raggiungimento degli obiettivi cui erano preposti. Di certo, il sistema delle sovvenzioni pubbliche all'editoria non solo non ha agevolato il perseguimento del valore sociale del pluralismo informativo, ma ha causato distorsioni nel funzionamento del mercato della stampa, come verrà di seguito esposto.

3.2.1 La legislazione

Preliminarmente, risulta opportuno esporre le più rilevanti novità introdotte dalla citata riforma del 2012, anche al fine di cogliere talune delle particolarità che caratterizzavano il preesistente sistema dei contributi all'editoria.³²

Il decreto legge n. 63/2012 stabilisce che per il 2013 le imprese editrici, a esclusione di quelle che editano quotidiani italiani diffusi all'estero e di quelle costituite in forma di cooperativa che editano giornali organi di forze politiche,³³ possano ottenere il con-

³⁰ La Commissione Cultura della Camera nella risoluzione "Sostegno pubblico all'editoria", in merito all'ordine del giorno 9/5322/10, ha rilevato: "Il sostegno pubblico all'editoria (...) è diminuito drasticamente negli ultimi anni passando da 414 milioni nel 2009 a 138 milioni nel 2012". Si fa presente che, in aggiunta al decreto legge n. 63, vi era un disegno di legge delega per la definizione di nuove forme di sostegno all'editoria, presentato alla Camera dei deputati il 7 giugno 2012 (A.C. 5270, "Delega al Governo in materia di sviluppo del mercato editoriale e di ridefinizione delle forme di sostegno"), successivamente decaduto.

³¹ I dubbi circa il differimento della citata scadenza derivano dalla evidente avversità delle forze politiche e degli esponenti della stampa alla cessazione del sistema della contribuzione e la pressione che si suppone possa essere operata al riguardo in prossimità del termine previsto. Si consideri che, nonostante l'evidenziata tendenza alla riduzione dei contributi alla stampa e la più volte affermata necessità in sedi istituzionali della loro ulteriore riduzione, in vista dell'eliminazione dal 31 dicembre 2014, nella legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), art. 1 comma 297, sono stati stanziati 45 miliardi ulteriori rispetto a quelli previsti per il finanziamento all'editoria.

³² M. R. Allegri, "Il finanziamento pubblico all'editoria" cit.; Maria Romana Allegri, *Informazione e comunicazione nell'ordinamento giuridico italiano*, Torino, Giappichelli, 2012; P. Caretti, op. cit..

³³ La dottrina non ha mancato di rilevare come "il restringimento dell'area dei beneficiari dei contributi pubblici, nonché dell'entità dei contributi stessi", si accompagni ad una sorta di "favor verso le pubblicazioni di organi di forze politiche" (M. R. Allegri, "Il finanziamento pubblico all'editoria" cit., p. 11). Nell'evoluzione della normativa in materia di sovvenzioni all'editoria, infatti, tale "favor" ha variamente connotato gli interventi in materia. Basti pensare all'esiguità del criterio della "rappresentanza parlamentare" richiesto dalla legge n. 67/1987 (legge quest'ultima che introduceva il finanziamento anche alle "imprese radiofoniche che risultino essere organi di partiti politici", a particolari condizioni) nonché ai criteri comunque labili di cui alle leggi seguenti. La legge n. 248/2006, poi, ha consentito di fruire dei contributi diretti anche a imprese risultanti organi di partiti o di movimenti politici pur in assenza del requisito della rappresentanza, purché alla data del 31 dicembre 2005 avessero già maturato il relativo diritto: ciò al fine di non privare delle sovvenzioni statali le testate espressione di forze politiche non più rappresentate in Parlamento a seguito delle elezioni politiche del 2006. Il d.P.R. 26 novembre 2010, n. 223, infine, mentre per le altre imprese editoriali ha collegato la quantificazione dei contributi al più stringente requisito della percentuale di vendite effettive, anziché delle "tirature", da tale requisito ha esonerato i c.d. gior-

tributo solo a condizione che almeno il venticinque per cento (per le testate nazionali, vale a dire quelle diffuse in almeno tre regioni) o il trentacinque per cento (per le testate locali) delle copie distribuite siano effettivamente vendute (art. 1, comma 2). Con detta disposizione sono state aumentate le percentuali previste dal regolamento di attuazione della legge del 6 agosto 2008, n. 133 (d.P.R. 26 novembre 2010, n. 223) che, a sua volta, aveva innovato rispetto al precedente criterio della “tiratura”, sostituendolo con quello della “vendita” e correggendo così una delle cause di distorsione nel funzionamento del mercato. Prima di detta normativa, infatti, al fine di poter ottenere la corresponsione dei contributi, era sufficiente tenere alti livelli di tiratura, ancorché sproporzionati rispetto alle copie vendute: il dato relativo alle vendite, quindi, espressione del numero di persone realmente interessate ad acquistare la testata, è stato così assunto come indicatore più concreto della bontà del servizio offerto.³⁴

È, inoltre, previsto che per accedere ai contributi le cooperative editrici siano composte esclusivamente da giornalisti, poligrafici, grafici editoriali, con prevalenza di giornalisti, e che la maggior parte dei soci dipendenti della cooperativa abbia un contratto di lavoro a tempo indeterminato, mantenendo il requisito della prevalenza dei giornalisti³⁵. Agli stessi fini ha, inoltre, richiesto il “requisito della mutualità prevalente per l’esercizio di riferimento dei contributi”.

In sede di conversione, è stato inserito l’art. 1 *bis* che destina, a decorrere dal 2012, un importo pari a due milioni di euro a periodici italiani pubblicati all’estero da almeno tre anni e a pubblicazioni con periodicità almeno trimestrale edite in Italia e diffuse prevalentemente all’estero da almeno tre anni. Sempre la legge di conversione ha aggiunto all’art. 1 il comma 7 *bis* in forza del quale, laddove ricorrano talune particolari condizioni (subentro o acquisto di una testata), viene meno la condizione che subordina alla presenza sul mercato da almeno cinque anni il rilascio del contributo diretto alle cooperative di giornalisti. Si è così limitata l’applicazione del suddetto vincolo temporale che, favorendo realtà già consolidate, di fatto contraddice il presupposto dei sostegni all’editoria, vale a dire la tutela del pluralismo dell’informazione mediante l’arricchimento del mercato con soggetti editoriali nuovi e svincolati da gruppi preesistenti.

A decorrere dal 2012, i contributi percepibili dalla singola testata non possono superare quelli riferiti all’anno 2010.³⁶ Detti contributi vengono distribuiti entro i limiti del-

nali di partito. Per l’evoluzione dei criteri di concessione delle sovvenzioni statali ai c.d. giornali di partito, M.R. Allegri, “Informazione e comunicazione” cit., pp. 69 ss. e della stessa autrice “Il finanziamento pubblico all’editoria” cit. pp 5 ss.. Si veda altresì: <http://www.linkiesta.it/contributi-diretti-editoria>.

34 A tal fine, a partire dal 1° gennaio 2013, il decreto n. 63/2012 impone a edicole e rivenditori l’obbligo di tracciabilità delle vendite e delle rese dei giornali quotidiani e dei periodici attraverso strumenti informatici e telematici basati sulla lettura di codici a barre (art. 4, comma 1).

35 Con tale disposizione, oltre a introdurre misure concrete in favore dell’occupazione, si è voluto porre un argine alla creazione di cooperative fittizie di giornalisti, realizzate all’unico fine di percepire sussidi dallo Stato.

36 Interessante notare l’evoluzione dei parametri per il calcolo dell’importo dei contributi diretti. Come accennato, in epoca fascista veniva corrisposta alle imprese editrici di quotidiani un’integrazione sul prezzo della carta, al fine di sostenere economicamente non solo l’editoria, ma anche e soprattutto l’industria cartiera. Con la legge n. 1063 del 1971, in aggiunta vennero introdotti contributi straordinari ripartiti ogni anno fra le imprese editrici in modo inversamente proporzionale alla tiratura delle singole testate, calcolata sulla quantità di carta utilizzata l’anno precedente, ciò al fine di favorire le imprese editoriali di minori dimensioni. Successivamente, la legge n. 416/1981 (oltre a disporre che il regime del prezzo amministrato dei quotidiani sarebbe dovuto definitivamente cessare nell’arco di cinque anni, ma di fatto poi abolito dal 1° gennaio 1988) stabi-

le risorse stanziare sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio³⁷ e si applica il riparto proporzionale in caso di insufficienza della somma prevista. È stato eliminato, tra i requisiti per essere ammessi a fruire dei contributi, quello del tetto massimo delle entrate pubblicitarie (art. 6, comma 1).³⁸

Il decreto legge n. 63/2012 contiene, inoltre, misure volte a favorire il passaggio all'editoria digitale (art. 3). Le disposizioni previste con riguardo alle pubblicazioni telematiche sono di varia natura e concernono non solo l'accesso ai contributi, ma anche le caratteristiche che tali testate devono avere, le modalità di registrazione presso il tribunale, quelle di iscrizione al Registro degli operatori della comunicazione e la semplificazione degli adempimenti per i periodici *web* di minori dimensioni.

3.2.2 La pratica

Si è più volte detto che il legislatore, poiché il fine sociale del pluralismo informativo non poteva ritenersi garantito dalle sole forze di mercato, ha interferito nei meccanismi flessibili che di norma consentono a quest'ultimo di autoregolarsi attraverso l'incontro di una domanda e di un'offerta mutevoli in relazione alle diverse esigenze. Ha, pertanto, predisposto una normativa *antitrust* specifica per il settore dell'editoria ed effettuato una serie di interventi in materia di sussidi statali. In particolare, mediante questi ultimi ha inteso favorire quel pluralismo delle idee che costituisce un irrinunciabile puntello del sistema democratico, agevolando l'accesso al mercato della più ampia varietà di operatori, per favorire così la formazione di opinioni consapevoli nella collettività.

Risulta a questo punto necessario valutare se il fine teorico del pluralismo "formale" abbia, attraverso i finanziamenti pubblici al settore dell'editoria, trovato realizzazione in un pluralismo "sostanziale" e, quindi, nella effettiva circolazione di idee originali ad opera di una molteplicità di soggetti in grado di elaborarle, esprimerle e suscitare interesse tra la popolazione in termini di assorbimento di copie vendute.³⁹ Ciò risulta an-

li: un contributo fisso per ogni copia stampata, di entità decrescente rispetto alla tiratura media giornaliera, in favore delle imprese editrici di quotidiani; un contributo di entità inversamente proporzionale alla quantità di carta utilizzata mensilmente, a favore delle imprese editrici di periodici, in modo da favorire le pubblicazioni di minore diffusione; ciò oltre a contributi alle pubblicazioni di "particolare valore", a quelle periodiche in lingua italiana pubblicate all'estero e alle agenzie di stampa sia nazionali che regionali o locali. Con la legge n. 250/90, al criterio basato essenzialmente sulla tiratura si aggiunse un criterio basato sui costi risultanti a bilancio. Detto ultimo criterio ha costituito oggetto di critiche (*v. infra*) in quanto parametrare la determinazione dei contributi all'ammontare dei costi rappresenta un fattore distorsivo del funzionamento del mercato.

37 Sul sito internet del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri è possibile consultare l'elenco dei contributi erogati e di coloro che ne hanno beneficiato a partire dal 2004.

38 Al momento, e comunque solo in via transitoria fino al 31 dicembre 2014, finanziamenti statali vengono erogati, tra gli altri, a: imprese editrici pubblicazioni considerate di particolare valore culturale, imprese editrici periodici italiani pubblicati e/o diffusi all'estero, imprese editrici giornali legati a particolari minoranze linguistiche, imprese editrici di quotidiani o periodici che risultino essere organi o giornali di forze politiche, 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.

39 Se, infatti, anche solo la formulazione di una norma in materia di libertà di stampa (art. 21 Cost.) in sede costituzionale era essa stessa espressione di democrazia, sì che la previsione programmatica del pluralismo rappresentava già di per sé il raggiungimento di un obiettivo apprezzabile rispetto alla precedente epoca di censura, oggi occorre verificare in concreto se gli strumenti pre-

cora più importante in un periodo come quello attuale, in cui la limitatezza di risorse disponibili da parte di ambiti pubblici e privati rende maggiormente sentita l'esigenza che le stesse vengano investite al meglio, evitando lo spreco di fondi utilizzabili in modo più proficuo.

I riscontri concreti dimostrano che i finanziamenti pubblici, pur essendo stati concepiti con l'intento di garantire la libertà di informazione attiva e passiva, "non sembrano però rispondere efficacemente al loro scopo".⁴⁰ Infatti, non solo in diversi casi si sono tradotti in un cattivo uso di denaro dello Stato, ma hanno addirittura prodotto risultati per molti versi antitetici a quelli cui erano finalizzati. Al riguardo, l'AGCom ha evidenziato che "le iniziative di soggetti interessati unicamente ad accaparrarsi le sovvenzioni, e privi di reali intenti editoriali non si risolvono soltanto nella dispersione di risorse pubbliche, ma rischiano di minare proprio il pluralismo che si intende tutelare".⁴¹ Pertanto, anziché creare le condizioni per una reale concorrenzialità fra più operatori, premiando gli imprenditori più capaci rispetto ai propri competitori, detti finanziamenti hanno finito per saturare il panorama editoriale di soggetti la cui sopravvivenza non sarebbe stata possibile sulla base delle sole vendite dei quotidiani editi: si sono così determinate distorsioni nel funzionamento del settore della stampa quotidiana, sempre più dipendente da forme di cronico assistenzialismo.

A tali risultati ha concorso, innanzi tutto, una legislazione costituita da una varietà di norme stratificatesi nel tempo senza alcuna sistematicità, che ha trovato progressiva espressione nell'affastellarsi di sempre nuovi beneficiari dei fondi statali e si è tradotta in un "vantaggio solo per alcune imprese editoriali, non esaustive di tutte quelle meritevoli di analogo sostegno economico".⁴²

Per altro verso, la suddetta legislazione non ha previsto criteri di assegnazione idonei a evitare comportamenti opportunistici e abusi, sì che, rilevando esclusivamente il possesso dei requisiti previsti per l'ottenimento dei finanziamenti pubblici, di questi ultimi hanno beneficiato anche imprese editoriali create *ad hoc* ovvero le cui caratteristiche venivano modificate, anche fittiziamente, per renderle rispondenti alle condizioni richieste dalla legge.⁴³

Soprattutto, la corresponsione di contributi statali non è mai stata subordinata alla valutazione dell'idoneità dei destinatari a fornire un'informazione incrementale per la collettività. Sono stati perciò sovvenzionati giornali che per la limitatezza della tematica trattata o dell'ambito territoriale coperto e, quindi, più in generale dell'area di interesse del pubblico, non potevano essere qualificati come fonti di generale arricchimento.⁴⁴

visti dall'ordinamento affinché i cittadini possano accedere a una varietà di fonti, e quindi di opinioni e idee, abbiano consentito di conseguire detto risultato.

L'AGCom, nell'Allegato A della delibera n. 555/10/CONS cit., p. 42, definisce il pluralismo sostanziale nell'accezione di strumento che "con specifico riferimento alla formazione della volontà del cittadino-elettore (...) mira ad imporre pari opportunità agli attori della comunicazione politica, indipendentemente da ogni considerazione relativa al canale con cui viene veicolato il contenuto".

40 AGCom, "Relazione annuale 2012 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro", p. 143.

41 "Indagine conoscitiva IC35" cit. dell'AGCom, p. 32.

42 P. Caretti, *op cit.*, p. 76

43 Tra gli altri, <http://www.linkiesta.it/contributi-diretti-editoria>, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/11/20/fondi-per-leditoria-in-dieci-anni-truffe-per-110-milioni-di-euro/420850/>.

44 Si consideri che in Svezia l'accesso ai contributi statali è subordinato alla circostanza che la testata sia di interesse generale, cioè non si focalizzi su temi specifici come sport, business o religio-

Destinatari privilegiati di sussidi pubblici sono stati, altresì, negli anni, “giornali collegati più o meno pretestuosamente a forze politiche (...) dal ridottissimo volume di vendita, spesso semplici contenitori di veline di partito o strumenti clientelari nelle mani di centri di potere più o meno influenti”.⁴⁵ A ciò si aggiunga che finanziamenti decisi in ambiti politici sembrano aver concorso, più che al pluralismo delle idee, alla mancanza di indipendenza della testata beneficiaria rispetto al potere che ne ha determinato ammontare e destinazione.⁴⁶ Inoltre, per altro verso, “questo particolare tipo di contribuzione, al di là delle valutazioni circa la sua opportunità, ha assunto la veste di un finanziamento indiretto ai partiti politici, aggiuntivo rispetto a quelli direttamente previsti dalla legge”.⁴⁷

Se l’istituzione dei sostegni all’editoria, come più volte sottolineato, aveva il fine di promuovere il pluralismo dell’informazione agevolando l’entrata sul mercato di nuovi soggetti, la previsione che subordinava alla presenza sul mercato da almeno cinque anni il rilascio del contributo diretto alle cooperative di giornalisti – previsione attenuata ad opera della legge n. 103/2012 in presenza di determinate condizioni – ha determinato risultati opposti a quelli indicati. Il suddetto vincolo temporale, infatti, non solo non ha agevolato le *start-up* editoriali, come già accennato, ma ne ha di fatto ostacolato la sopravvivenza. Infatti, per i primi cinque anni di attività queste ultime si sono trovate ad affrontare la concorrenza falsata di testate già consolidate sul mercato nonché, in quanto tali, destinatarie di sovvenzioni statali, con evidente discapito non solo di quel pluralismo che il legislatore intendeva garantire, ma anche del buon funzionamento del mercato stesso.

Al riguardo, si consideri altresì che, come si è detto, fino alla menzionata riforma dell’editoria del 2012 i sussidi diretti venivano quantificati in base al parametro della tiratura (poi sostituito con il criterio della vendita, in aggiunta a quello dei costi sostenuti dall’editore). Tale parametro non solo non ha consentito di misurare il concreto arricchimento dato dalla testata al pluralismo informativo, ma ha determinato come conseguenza livelli di tiratura esagerati rispetto al numero di vendite effettive, quest’ultimo unico reale indicatore dell’interesse del pubblico. La circostanza, poi, che la devoluzione dei contributi sia stata percentualmente collegata anche ai costi di gestione ha fatto sì che le imprese editoriali non solo non siano state interessate alla ricerca di soluzioni operative volte al contenimento degli stessi, ma addirittura abbiano cercato di mantenerne elevato il livello al fine di poter ottenere contributi più consistenti.⁴⁸

ne. Inoltre, la legge fissa anche un soglia minima di contenuto editoriale che deve essere prodotto dal giornale, nel senso che quest’ultimo non può solo o prevalentemente riportare notizie ottenute da agenzie di stampa o da altri quotidiani. Al riguardo, <http://noisefromamerika.org/articolo/contributi-quotidiani>.

45 M. R. Allegri, “Il finanziamento pubblico all’editoria” *cit.*, pp. 8 ss. evidenzia la risonanza mediatica che negli ultimi tempi ha avuto la questione dei finanziamenti alle testate politiche.

46 Sui rapporti fra stampa e pubblici poteri P. Caretti, *op cit*, p. 94.

47 M. R. Allegri, *op. ult. cit.*, p. 2.

48 M. R. Allegri, “Il finanziamento pubblico all’editoria” *cit.* p. 9, riassume così le conclusioni dell’“Indagine conoscitiva IC35” *cit.* dell’AGCom: “l’Autorità ha ribadito che il criterio di quantificazione dei contributi diretti adottato fino a quel momento, basato sui costi sostenuti dall’impresa e sulla distribuzione delle copie della testata, non ha rappresentato un incentivo per le imprese editrici a perseguire la massima efficienza limitando le spese. Al contrario, il meccanismo ha alimentato una dinamica autoespansiva dei costi, inducendo di fatto le imprese ad incrementarli fino ai limiti delle soglie consentite, in modo da ottenere contributi più consistenti”. Si veda al riguardo anche il Grafico n. 3 di cui in appresso, ove si evidenzia la presenza di società che arrivano all’80% dei ricavi da attività tipica derivanti sovvenzioni statali.

A detto ultimo profilo di disfunzionalità⁴⁹ si aggiunga che – diversamente da quanto all’origine previsto dalla l. n. 416/81, che si proponeva di sostenere il settore dell’editoria soltanto per cinque anni, periodo ritenuto idoneo al raggiungimento di una condizione di autosufficienza – non essendo stati successivamente previsti limiti temporali di decadenza dalla contribuzione pubblica, gli operatori di tale settore non hanno avuto alcuno stimolo al conseguimento di una situazione di efficienza.⁵⁰

Peraltro, sia la verifica che la realizzazione concreta di un pluralismo sostanziale non sono state agevolate dalla mancanza di un’effettiva trasparenza – sotto il profilo dell’accesso ai dati relativi ai soggetti controllanti le imprese editoriali e altresì sotto quello della completezza ed esaustività controlli operati dall’AGCom al riguardo⁵¹ – circa gli assetti proprietari dei soggetti destinatari dei fondi statali. Di conseguenza, la pubblicazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri dei contributi versati dallo Stato agli editori di giornali nel corso dell’anno precedente⁵² perde in parte il suo rilievo. Infatti, al pluralismo teorico delle testate ivi elencate potrebbe non corrispondere un’effettiva pluralità di imprese destinatarie, ovvero dietro nominativi di facciata potrebbero esservi soggetti che già percepiscono per altra via sovvenzioni pubbliche.

In conclusione, la verifica del funzionamento dei sussidi all’editoria dimostra che questi ultimi, in forza dei criteri di assegnazione e commisurazione per essi previsti, hanno falsato i meccanismi del mercato in esame, vanificando il criterio del merito in forza del quale, in qualunque ambito, dovrebbero sopravvivere solo le imprese capaci di per sé di realizzare profitti, conquistare e fidelizzare clienti, razionalizzare le risorse e ottimizzare il rapporto costi-ricavi. Essi si sono così concretamente risolti in una discriminazione in danno di chi non ne ha fruito, favorendo invece soggetti che, non dovendo mai misurarsi sul piano della concorrenza, non hanno avuto alcuno stimolo a esprimere contenuti arricchenti.

⁴⁹ Anche i contributi indiretti sembrano aver favorito una tendenza opposta a quella del pluralismo, quale strumento per realizzare al contempo un’informazione di qualità ed un mercato realmente concorrenziale: in particolare, le tariffe agevolate postali non hanno rappresentato una misura efficace per lo sviluppo delle vendite in abbonamento, com’è dimostrato dalla bassa incidenza di tale tipologia di vendite in Italia rispetto ad altri paesi europei. Nella “Relazione annuale 2011 sull’attività svolta e sui programmi di lavoro”, p. 138, l’AGCom evidenzia la “limitata percentuale di vendite in abbonamento che ha sempre caratterizzato il nostro Paese (9%), a fronte di Paesi che sfiorano (Francia) o addirittura superano abbondantemente il 50% (Germania)”, corredando tale affermazione con una tabella illustrativa circa le vendite in abbonamento a confronto con gli altri canali nei principali Paesi europei e negli USA. Nello stesso senso, la Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG), “La stampa in Italia (2009-2011)”, p. 67 tav. n. 86. Sotto altro profilo, essendo detti contributi commisurati proporzionalmente alle copie spedite, essi sono stati per lo più elargiti a grandi gruppi editoriali, andando quindi in direzione opposta a quella di favorire il pluralismo, come risulta dall’“Indagine conoscitiva IC35” cit., pp. 41 e 42. Nella stessa indagine, pp. 32 ss., l’AGCom evidenzia che “quanto ai risultati raggiunti, si può sostenere che le agevolazioni postali non hanno costituito una misura efficace per lo sviluppo delle vendite in abbonamento (...) Il motivo (...) è univocamente attribuito dagli editori ad una inadeguata qualità del servizio postale. Dato che i quotidiani sono prodotti ad elevata deperibilità, è fondamentale che essi siano resi disponibili agli abbonati nelle prime ore del mattino. In più occasioni, invece, essi risultano consegnati più tardi. (...) Una seconda constatazione attiene alla distribuzione delle risorse tra i diversi beneficiari. Poiché la quantificazione delle compensazioni postali dipende dal numero di copie spedite in abbonamento, le grandi imprese ricevono gran parte delle somme erogate.” Al riguardo, anche Paolo Manfredini, “Pluralismo dell’informazione in Italia?”, Cremona – Palazzo Trecchi – 30 settembre 2009: <http://www.studiostellamonfredini.it/docs/relazione24.ppt>.

⁵⁰ Indagine conoscitiva IC35” cit. dell’AGCom, pp 41 ss..

⁵¹ Cfr. par. 3.1.

⁵² Vedi nota n. 37.

Si consideri, sotto un altro profilo, che i contributi statali all'editoria sono stati di fatto finalizzati anche a obiettivi diversi da quello del pluralismo informativo cui sono formalmente preposti. Ciò emerge chiaramente da quanto contenuto nella risoluzione in VII Commissione Cultura n. 8-00207, approvata in Commissione nella seduta del 31 ottobre 2012.⁵³ Tale atto, infatti, dopo aver rilevato le decurtazioni cui sono stati soggetti i finanziamenti al settore, “impegna il Governo ad assumere tempestivamente ogni iniziativa di competenza per incrementare le risorse per l'editoria (...) anche per evitare ulteriori conseguenze negative sotto il profilo occupazionale”. È evidente la valenza assistenzialistica che il finanziamento statale ha assunto nel tempo, anche con riferimento ai dipendenti delle testate giornalistiche.⁵⁴

In favore delle sovvenzioni statali alla stampa si esprime chi sostiene che la cultura e l'informazione non possono essere abbandonate alla sfera del mercato, perché ove questo è accaduto il risultato non è stato il moltiplicarsi delle fonti di opinioni, ma il rafforzamento delle grandi realtà editoriali e, quindi, della concentrazione già esistente nonché delle barriere all'entrata per i nuovi soggetti.⁵⁵ Al riguardo, viene citato l'esempio degli Stati Uniti, ove vi è stato un processo di concentrazione che dal 1983 al 2000, da un lato, ha ridotto del 90% il numero delle aziende che controllano la gran parte dei *media*, dall'altro, ha portato la quasi totalità delle aree urbane ad avere un'unica testata oppure più testate dello stesso proprietario (in precedenza in circa i due terzi dei mercati operavano più testate ed editori concorrenti) .

A tale obiezione può replicarsi che in Italia “si dà per scontato (...) che il pluralismo esista perché è alto il numero di testate presenti sul piano nazionale”:⁵⁶ di fatto, nonostante il mercato dei quotidiani non sia così polarizzato, tuttavia in ambito locale esso presenta un notevole livello di concentrazione. Infatti, mentre nel territorio nazionale una serie di testate occupano una quota di mercato di pochi punti percentuali, nelle province del loro mercato specifico, vale a dire quelle nelle quali viene realizzata la maggior parte delle vendite, “quasi sempre un numero molto limitato di quotidiani si contende il pubblico”. Ciò dimostra come “la concentrazione effettiva nei mercati dei quotidiani sia superiore a quanto comunemente si crede per effetto della forte polarizzazione geografica della diffusione, anche per i quotidiani tradizionalmente considerati nazionali”.⁵⁷

53 Risoluzione pubblicata nel bollettino n. 729 del 31 ottobre 2012.

54 Nella citata risoluzione si afferma inoltre che “sono circa 4.000 i dipendenti che rischiano il proprio posto di lavoro a causa dei tagli all'editoria e alla conseguente chiusura delle testate, e i soldi pubblici (sicuramente molti di più di quelli necessari a pareggiare il Fondo editoria) dovranno essere utilizzati per gli ammortizzatori sociali per questi 4.000 dipendenti”.

55 Carlo Gubitosa, “Caro amico ‘anticasta’, ti spiego perché l'editoria non può essere abbandonata al mercato dopo essere stata sequestrata dai partiti”, 3 gennaio 2012 (http://web.giornalismi.info/gubi/articoli/art_9355.html) osserva che questo è ciò che produce un mercato lasciato libero di autoregolarsi, con “barriere all'entrata” ed “economie di scala che penalizzano gli ‘outsiders’”: da ciò fa scaturire la conseguenza che le sovvenzioni statali rappresentano una necessità ineludibile in quanto un “mercato editoriale completamente abbandonato dall'intervento correttivo del settore pubblico si trasforma in un oligopolio impermeabile all'ingresso di nuovi soggetti (...) che dà spazio solo alle voci più forti”.

56 Cfr. M. Gambaro, “La concentrazione nascosta”, <http://archivio.lavoce.info/articoli/-informazione/pagina1310.html>.

57 Le conclusioni espresse da M. Gambaro *op cit.* trovano conferma nella “Relazione annuale 2012” cit., p. 146 ove l'AGCom afferma che “se a livello nazionale il mercato dei quotidiani risulta essere poco concentrato, a livello locale, la diffusione di tali testate potrebbe in taluni specifici casi presentarsi più polarizzata, determinando un livello di concentrazione maggiore di quanto non appa-

Sulla base di quanto appena esposto non sembra, pertanto, che la presenza di finanziamenti pubblici all'editoria abbia prodotto risultati apprezzabili con riguardo ai profili evidenziati.

3.2.3 I contributi statali all'editoria. I grafici

Le conclusioni cui si è giunti sulla base del riscontro degli effetti dei contributi statali nella pratica trovano conferma in dati e studi sull'argomento.

Nella Relazione annuale per il 2012, l'AGCom, dopo aver evidenziato che le misure di sostegno statale sono di varia natura – a favore di minoranze linguistiche, di quotidiani editi e diffusi all'estero, di testate variamente legate a partiti politici ecc. – afferma che “seppure si intuisce la *ratio* sottostante questa previsione, sembra che l'implementazione di questo strumento sia stata maggiormente causa di distorsione che non di impulso ad un maggiore pluralismo”.⁵⁸

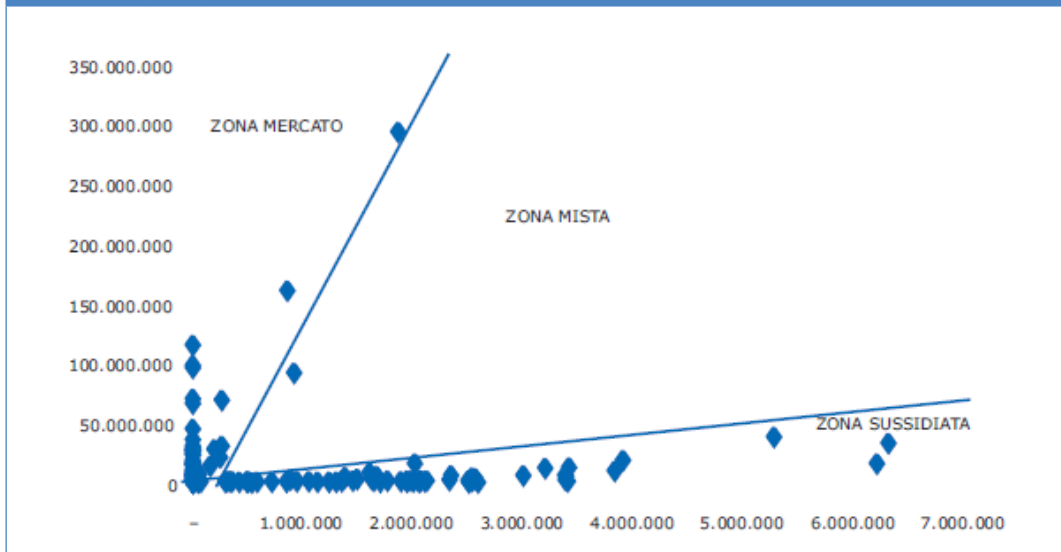
In particolare, “dalle evidenze emerge che a fronte dell'esistenza di una frangia di editori di quotidiani con elevata diffusione e scarso ricorso ai contributi (cd. Zona di Mercato), vi è una pleora di soggetti con scarsa diffusione presso il pubblico ed un ingente ammontare di provvidenze ricevute (Zona sussidiata). In sostanza, mentre i soggetti che editano testate di successo riescono a stare sul mercato e a diffondere i propri prodotti presso il pubblico senza ricorso (o con scarso ricorso) ai contributi, vi sono moltissimi soggetti che ricevono ingenti finanziamenti pubblici senza trovare alcun riscontro delle loro testate presso i cittadini.”

Dette affermazioni trovano riscontro nel seguente grafico:

ia in un'analisi condotta a livello nazionale”. A ciò si aggiunga che, come più volte evidenziato, un non compiuto sistema di trasparenza circa situazioni di controllo/collegamento fra imprese editoriali rende prive di concreta valenza le percentuali relative alle quote di mercato occupate dai principali gruppi, risultando possibile che realtà editoriali minori siano legate a gruppi di rilievo senza che ciò risulti chiaramente.

⁵⁸ L'AGCom cita quanto emerso nell'ambito dell'“Osservatorio sulla domanda e sull'accesso ai mezzi di comunicazione da parte dei consumatori” – uno degli strumenti di cui l'Autorità si avvale per l'analisi dei mercati dei *media* e, in particolare, per monitorare l'accesso ai *media* e alle fonti di informazione da parte dei cittadini italiani – e cioè che i quotidiani più rilevanti sono quelli di informazione (sia nazionale sia locale), mentre quelli politici in senso ampio, che risultano essere i maggiori beneficiari dell'intervento pubblico, hanno scarsissimo seguito presso il pubblico. Al riguardo, “Relazione annuale 2012 “ cit., pag. 147 ss.

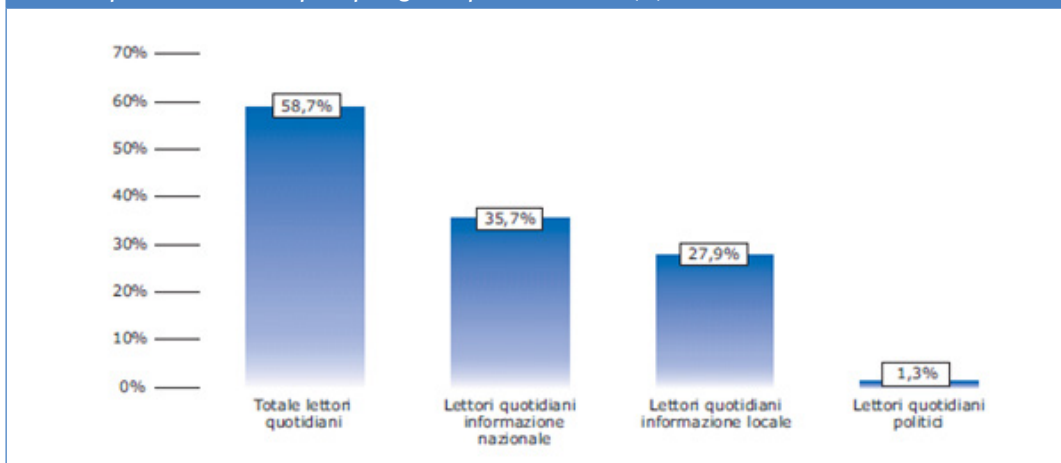
FIGURA 1
Provvidenze percepite e diffusione della testata



Fonte: elaborazione dell'Autorità su dati aziendali

Il fatto che non vi sia una correlazione tra ammontare di sovvenzioni statali e penetrazione della stampa tra il pubblico viene confermato dalla circostanza che i giornali che ricevono un maggiore ammontare di sussidi statali, vale a dire quelli in qualche modo legati all'ambito politico, sono i meno letti dal pubblico, come risulta dal seguente grafico:

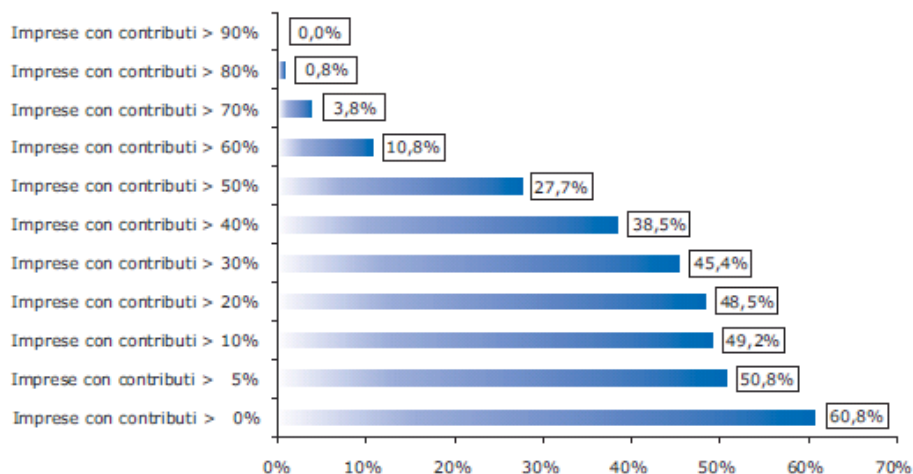
FIGURA 2
Editoria quotidiana—Lettori per tipologia di quotidiani 2010 (%)



Fonte: Autorità

L'AGCom evidenzia la rilevante portata distorsiva delle sovvenzioni statali, esponendo che più del 60% dei quotidiani riceve contributi pubblici (peraltro, con riferimento solo a quelli diretti), circa la metà delle imprese percepisce contributi superiori al 20% del proprio fatturato e solo poco meno del 30% ne percepisce una quota superiore al 50%, con punte di società che arrivano all'80% dei ricavi da attività tipica derivanti da tale posta (vedi grafico successivo).

FIGURA 3
Contributi pubblici in % del fatturato: editoria quotidiana



Fonte: elaborazione dell'Autorità su dati aziendali

In conclusione, quindi, per la stessa AGCom “i sussidi pubblici non appaiono aver rappresentato né uno strumento efficiente per garantire il pluralismo dell’informazione, né un meccanismo volto a soddisfare livelli minimi di efficienza allocativa”.⁵⁹

Alle stesse conclusioni giungono anche altre elaborazioni.

Al riguardo, il *Reuters Institute for the Study of Journalism* della Università di Oxford ha condotto un’analisi delle sovvenzioni pubbliche all’editoria in 5 Paesi europei, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Gran Bretagna, e negli Stati Uniti.⁶⁰ Detti Paesi sono stati scelti per i diversi approcci ai sistemi delle sovvenzioni statali all’informazione e per la differente cultura in materia di lettura dei quotidiani che presentano.

Dallo studio emerge che la Finlandia è il Paese che più di altri sostiene stampa, con sovvenzioni al settore per abitante 22 volte superiori a quanto investono gli Stati Uniti, 9 volte più che in Germania, 5 volte in più rispetto all’UK, 4 all’ Italia e 3 alla Francia.

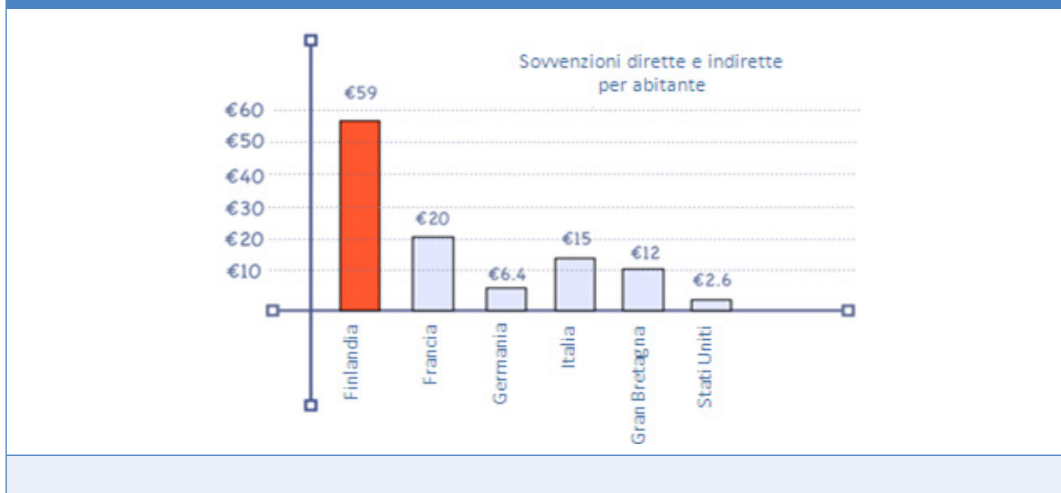
Frédéric Filloux, giornalista francese esperto di *media*, collaboratore del *Guardian*, sulla rubrica “Monday Note”⁶¹ ha messo in correlazione i risultati dell’oggetto della suddetta analisi del *Reuters Institute for the Study of Journalism*, indicati nel grafico che segue:

⁵⁹ L’AGCom fa presente come anche studi a livello internazionale hanno evidenziato che i sussidi alla stampa possono addirittura causare effetti controproducenti rispetto all’obiettivo del pluralismo dell’informazione, non traducendosi necessariamente in un beneficio per il lettori, bensì in un decadimento di qualità. Al riguardo, nella “Relazione annuale 2012” cit., p. 146, cita M.A Leroy e C. M. Wellbrock, “Saving newspaper with public grant – The effects of press subsidies on the provision of journalist quality”. *Information Economics and Policy* 23, pp. 281-286, 2011.

⁶⁰ <http://www.lsd.it/2011/sovvenzioni-pubbliche-inefficaci-ai-vecchi-media-dimenticando-i-nuovi/> e http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Publications/Working_Papers/Public_support_for_Media.pdf.

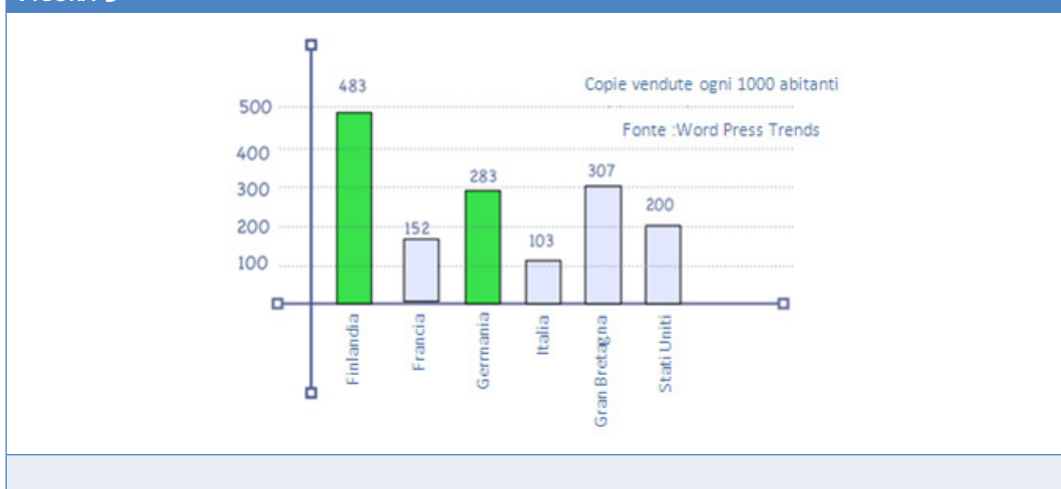
⁶¹ <http://www.guardian.co.uk/technology/2011/aug/29/public-money-print-media>.

FIGURA 4



con i dati sul numero di lettori nei Paesi considerati, diffusi dalla *World Association of Newspapers* – associazione *no-profit*, non governativa costituita a livello mondiale da associazioni nazionali di giornalismo, agenzie di stampa, organizzazioni regionali di *media* e redattori e giornalisti – ed esposti nel grafico che segue:

FIGURA 5



Filloux ha quindi effettuato una riclassificazione dei suddetti dati combinando le vendite dei quotidiani per ogni 1000 abitanti con l'incidenza dei sussidi per ogni cittadino, arrivando a dimostrare che non vi è alcun meccanismo keynesiano che possa mettere in correlazione spesa pubblica e penetrazione dei giornali, come evidenziato nel seguente grafico:

FIGURA 6



In particolare, è vero che il Paese che spende di più in contributi, cioè la Finlandia, ha una maggiore penetrazione di quotidiani tra la popolazione, ma non è vero il contrario, vale a dire che chi spende meno ha la minore diffusione della carta stampata. Infatti, gli Stati Uniti spendono solo il 17% circa per abitante di quanto fa l'Italia, ma hanno il 94% circa di lettori in più ogni 1.000 abitanti; la Germania spende il 42% circa rispetto all'ammontare investito dall'Italia in sovvenzioni statali, ma ha circa tre volte in più dei suoi lettori; in Finlandia i giornali vengono letti dal 79% circa della popolazione mentre in Germania, che destina l'11% circa di quello che fa la Finlandia ai contributi statali, dal 72% circa della cittadinanza.

Filloux ne ha tratto la conclusione che la diffusione della stampa non dipende tanto dalla politica statale nel settore e, quindi, dal finanziamento pubblico all'editoria, quanto dalla meritevolezza del prodotto giornalistico, oltre che da differenti fattori culturali.

5. Conclusioni

Sono stati fin qui esaminati gli strumenti apprestati dall'ordinamento – vale a dire la normativa in materia *antitrust* e quella relativa alle sovvenzioni statali alla stampa – al fine di favorire il pluralismo informativo. Si è rilevato come tali strumenti, pur finalizzati ad agevolare la coesistenza di una molteplicità di voci concorrenti ed evitare fenomeni di concentrazione idonei a tradursi in centri di condizionamento della collettività, garantendo così al pubblico l'accesso a fonti di opinione differenti, non siano stati idonei a conseguire il risultato cui erano preposti.

Si è altresì evidenziato come i criteri su cui si fonda la regolamentazione *antitrust*, privilegiando profili di valutazione quantitativi e formali anziché sostanziali, siano insufficienti a cogliere la portata persuasiva dei *media*, nonché i legami intercorrenti tra questi ultimi e poteri quali, in particolare, quello politico. Si sono, inoltre, riscontrati i limiti che il sistema di trasparenza in materia di concentrazioni editoriali incontra, sotto il profilo dei controlli dell'Autorità preposta e della conoscenza da parte del pubblico.

Con riguardo alle sovvenzioni statali ai giornali, si è poi rilevato come le stesse, pur essendo finalizzate a garantire il pluralismo, di fatto abbiano perpetuato la sopravvivenza di soggetti non sempre idonei ad esprimere contenuti di qualità e valore informativo o a suscitare un effettivo interesse nella collettività. In tal modo, esse si sono risolte, an-

ziché nel previsto arricchimento, nel depauperamento del panorama della stampa, penalizzando operatori che, pur capaci di un buon servizio, ma in mancanza di alcun tipo di finanziamento, non erano in condizione di competere con quelli che invece ne fruivano. Peraltro, esse hanno disincentivato, anche a causa dei parametri di commisurazione previsti, la capacità di sperimentazione, l'innovazione del prodotto e l'efficientamento dei costi da parte delle imprese del settore.⁶²

Quanto sopra premesso, e con particolare riguardo al sistema dei finanziamenti statali, è quindi opportuno chiedersi se non vi siano soluzioni più idonee dell'intervento pubblico per garantire un effettivo pluralismo informativo. A tal fine, risulterebbe necessario, da un lato, valorizzare il giornalismo di opinione e di approfondimento con un regime di effettiva concorrenza; dall'altro, liberare risorse statali da impiegare più utilmente per l'arricchimento informativo della collettività, anche con iniziative culturali volte portare in rilievo, tra l'altro, merito e qualità di chi abbia avuto la capacità di affermarsi sul mercato senza bisogno dell'assistenza pubblica.

Al riguardo, la rete internet, in quanto piattaforma caratterizzata dalla libera accessibilità sia da parte del pubblico che degli operatori, dalla possibilità di varie forme di comunicazione e dalla mancanza di costi di stampa e di distribuzione dell'informazione, sembra idonea a consentire una vera competizione tra le imprese del settore e il funzionamento di quest'ultimo secondo le regole del mercato.

Le suddette caratteristiche connotanti l'editoria *on line*, vale a dire la realizzabilità in rete di un prodotto che non comporta i costi di una struttura rigida e conseguentemente l'apertura del mercato a chiunque abbia contenuti da esprimere, oltre a dimostrare la possibilità per gli operatori di affermarsi anche in mancanza di sovvenzioni statali, sembrano costituire condizioni ideali per un'effettiva e leale concorrenza. La complementarità⁶³ tra strumenti di informazione *on line* e cartacei, poi, rende ancor più necessario che il mercato non venga viziato dagli effetti distorsivi che da dette sovvenzioni di è detto discendere.

Eppure, la sopra citata Riforma del luglio 2012 non ha rinunciato a stabilire una forma di dipendenza anche di questo nuovo settore dell'editoria dal finanziamento pubblico, del quale è stato reso destinatario con la motivazione che un intervento statale è necessario al fine di favorire l'innovazione attraverso il passaggio all'editoria digitale.

Il rischio di falsare il funzionamento della concorrenza, alla stregua di quanto avvenuto per la carta stampata, e di alterare in questo modo i naturali meccanismi di mercato che si basano sul funzionale equilibrio degli interessi economici, politici e sociali che il settore coinvolge non ha evidentemente evitato che l'ambito dell'informazione via *web* potesse essere contaminato dalle tradizionali logiche assistenzialistiche. L'interferenza dello Stato non può che inficiare l'equilibrio di un sistema le cui condizioni di partenza consentirebbero, invece, la valorizzazione di ogni operatore purché considerato realmente meritevole da parte del pubblico.

⁶² In questo senso, A. Mingardi: "Sovvenzionare il sistema attuale? significa cristallizzarlo, non dargli alcuna possibilità di cambiare, di evolvere perché l'aiuto di stato porta sempre a una posizione di rendita": <http://brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=8403>.

⁶³ Sui diversi profili di complementarità tra l'informazione cartacea e quella *on line*, cfr. Allegato A alla delibera n. 555/10/CONS cit., pp. 155 ss.. Inoltre, nella già citata Risoluzione del Parlamento europeo del 25 settembre 2008 sulla concentrazione e il pluralismo dei mezzi d'informazione nell'Unione europea (2007/2253(INI) (2010/C 8 E/16), si afferma che se "Internet ha notevolmente incrementato l'accesso a diverse fonti di informazione, punti di vista e opinioni, (...) non ha ancora sostituito i mezzi d'informazione tradizionali quale importante formatore dell'opinione pubblica".

Non può continuarsi a sostenere un modello che di fatto ha vincolato l'esistenza e la sopravvivenza di molte testate giornalistiche al finanziamento pubblico, malgrado l'incapacità delle stesse di competere in un mercato in continua evoluzione.

Il *web* è riuscito a rovesciare la prospettiva rispetto all'editoria tradizionale, aprendo nuovi spazi di pluralità e di libertà e, quindi, nuove strade a un'effettiva concorrenza che si fonda sulla valorizzazione del merito di chi fornisca un'informazione di qualità rispetto a chi invece basi la propria esistenza esclusivamente sulla stampella statale. Tramite il *web* può, quindi, innestarsi un meccanismo virtuoso che, introducendo progressivamente una vera logica di mercato nel settore dell'editoria, renda ancora più evidenti le disfunzioni che hanno caratterizzato questo così come altri ambiti oggetto di assistenzialismo pubblico. È giunto il momento che anche lo Stato ne prenda finalmente atto.

Ringrazio tutti coloro con i quali ho potuto variamente confrontarmi durante l'elaborazione di questo scritto: in particolare, (in ordine alfabetico) Elda Cortese, Francesca Fiamma e Lucia Quaglino, le quali dimostrano che il pluralismo di opinioni ben strutturate è sempre valore aggiunto.

IBL Briefing Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I BRIEFING PAPER

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.