

Prima ipotesi di lavoro per la definizione di un paragrafo su “La stampa”

di Enrico Carloni (26 gennaio 2003)

La stampa.

Il primo ambito materiale con il quale ci confrontiamo, attraverso l'analisi dei settori normati, è quello della regolazione della professione giornalistica che, però, incrocia, come è evidente già in prima battuta, due campi materiali di legislazione, entrambi ricadenti nella competenza ripartita di Stato e Regioni: ordinamento della comunicazione e *professioni*. E' a quest'ultima materia che, correttamente, sembrano doversi ricondurre, in particolare, le problematiche attinenti alla regolazione dell'ordine professionale, alle sue funzioni di selezione e di gestione degli iscritti. Dalla diversa collocazione derivano, peraltro, problematiche non minori, posto che le professioni liberali difficilmente ammettono differenziazioni regionali nella loro regolazione, almeno in quanto queste si traducano in limiti alla circolazione di beni e servizi (La possibilità di una diversa disciplina dell'*accesso* all'attività giornalistica “come professione” sembra, in particolare, doversi escludere e questo non tanto alla luce della riserva allo *Stato* operata dall'art.33, c.5 della Costituzione, né della competenza statale sulla tutela della concorrenza, quanto per il divieto di qualsiasi limitazione del diritto al lavoro e della circolazione di beni e servizi (art.120, c.1, principio peraltro già previgente in virtù della disciplina comunitaria). Da che, a nostro avviso, sembra potersi affermare la “resistenza” non solo dei principi, ma della complessiva regolazione statale sulla materia dell'accesso alla professione giornalistica (e relativa iscrizione all'albo nazionale): così, in particolare, il Titolo II, capo I della L.3 febbraio 1963, n. 69 (e la parte corrispondente del DPR n. 115 del 1969).), oltre che di prestazioni lavorative, sul territorio nazionale. (Questa previsione già potrebbe giustificare la competenza (esclusiva) statale in ordine all'*accesso* alla professione giornalistica come ad ogni altra “professione liberale”, posto che sia la collocazione, che la *ratio*, che il dato testuale sembrano imporre una disciplina uniforme, tale conclusione trova ulteriori, forti, argomenti a favore dalla lettura combinata degli artt.3, 4, 35 c.1 e 41 Cost; in merito, v. A. PACE, *Parere pro veritate in favore del Consiglio Nazionale del Notariato circa i riflessi sulle attività*

professionali della Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3, del 19 novembre 2001, in www.federalismi.it.

Senza approfondire una problematica riconducibile, nei suoi tratti salienti, ad una diversa “materia”, le “professioni” appunto, può comunque affermarsi che le prospettive di differenziazione regionale appaiono, ad una prima analisi, potersi ricondurre essenzialmente alla disciplina della professione giornalistica laddove questa si ricolleggi direttamente all’organizzazione pubblica o sia svolta funzionalmente per un ente pubblico di livello regionale e sub-regionale (Le Regioni potranno, in particolare, disciplinare i profili pubblicistici (attinenti all’esercizio della funzione: incompatibilità, codice di comportamento, disciplina delle mansioni) del rapporto con i giornalisti operanti al servizio od alle dipendenze di questi enti (così, in particolare, per la figura del *portavoce*, prevista della legge n. 150 del 2000). Margini per l’esercizio di autonomia possono poi riconoscersi in merito alla disciplina dei Consigli dell’ordine (regionali o provinciali), all’organizzazione di questi (composizione, elezioni), e quindi alla disciplina delle funzioni (tenuta dell’albo regionale, disciplina degli iscritti), sempre nel rispetto dei principi fissati dallo Stato.

Più direttamente, seppure non sempre pacificamente (si veda, per tutti, la posizione di A.Pace), rientrante nell’ambito dell’ordinamento della comunicazione è però la disciplina della stampa, intesa da un lato come definizione dei limiti alla libertà di informazione e del contenuto del diritto di informazione, dall’altra come disciplina delle imprese editoriali.

Ammettere una riconducibilità, in astratto, della stampa nell’ordinamento della comunicazione non significa, però, riconoscere necessariamente rilevanti spazi di differenziazione, posto che per giungere ad una simile conclusione è necessario prima verificare, in concreto, gli spazi che l’ordinamento consente in ordine alla definizione dei limiti ad una libertà costituzionale oggetto di una disciplina articolata quale è quella prevista dall’art.21. Ci riferiamo, in questo caso, all’esercizio della *libertà* di informazione, come tale non esercitabile unicamente dagli iscritti ad ordini professionali, che possiamo ritenere ricadente pienamente nell’ordinamento della comunicazione.

Risultano, al riguardo, particolarmente ridotti i margini di differenziazione su base territoriale E’, infatti, la stessa Costituzione a predefinire i *limiti* all’esercizio della libertà di informazione, i quali risultano disponibili al solo legislatore nazionale, come emerge dal dettato dell’art.21. Sia la riserva di giurisdizione (che esclude ogni possibile differenziazione amministrativa), che, soprattutto, l’espressa previsione dei soli possibili limiti alla libertà di stampa (delitti, c.3, buon costume, c.6), i quali ricadono entro materie di competenza esclusiva statale (ed analogo discorso può farsi

per i limiti alla *libertà di comunicazione*) (essenzialmente riconducibili all'ordinamento penale, vista l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sui limiti posti a tutela dell'ordine pubblico) ci portano ad escludere la possibile definizione di limiti all'attività di informazione come libertà fissati con legge regionale (Il che sembra dare, in particolare, "copertura" alle disposizioni del Titolo II, Capo III della legge n. 69 del 1963, alle leggi n. 47 del 1948 e n. 127 del 1958, oltre che, evidentemente, agli artt.57 ss. del Codice Penale).

Ma il ruolo uniformante dello Stato non emerge solo con riferimento alle limitazioni all'esercizio della libertà sancita dall'art.21: in presenza di diritti civili al legislatore statale può, infatti, ricondursi l'individuazione, in positivo del loro "contenuto essenziale" da intendersi, in questo caso, sia con riferimento al diritto di informazione, che si traduce nella possibilità di *accedere* a canali di diffusione dell'informazione, sia con riferimento al diritto "di essere informati", che si traduce nel pluralismo, oltre che nella qualità (come integrità, obiettività, utilità) dell'informazione stessa. Senza che ne derivi la riproduzione di un'uniformità di ordine generale, il rilievo delle previsioni dell'art.21 (dal quale emerge, però, anche un vincolo al legislatore regionale, ora tenuto, per la definizione degli obblighi di trasparenza delle imprese editoriali, ad adottare, al pari del legislatore statale, norme "generali", uniformi entro il territorio regionale), unitamente alla competenza trasversale statale sulla determinazione dei livelli essenziali, circoscrive in modo significativo gli spazi della differenziazione autonoma.

Spazi che, altresì, sembrano riaprirsi con riferimento alla disciplina delle *imprese editoriali*.

Trovandoci in presenza di un settore nel quale l'intervento pubblico ha tradizionalmente avuto una scarsa articolazione e si è tradotto essenzialmente in forme di sostegno economico, prima diretto (In particolare attraverso l'ENCC, prima della sua messa in liquidazione con la L. n. 505 del 1994) ed ora, prevalentemente, indiretto (Il quale si traduce in una serie di previsioni, che vanno dalle riduzioni tariffarie ed in particolare postali (L. n. 416 del 1981; L. n. 549 del 1995; L. n. 662 del 1996), alle agevolazioni fiscali (aliquota IVA agevolata: L. n. 549 del 1995), al finanziamento agevolato (L. n. 416 del 1981; L. n. 67 del 1987), alcune delle questioni più rilevanti che caratterizzano altri settori dell'ordinamento della comunicazione, quali la problematica persistenza di un servizio pubblico nazionale, qui si stemperano. La funzione amministrativa, nel settore della Stampa, finisce per esaurirsi fundamentalmente nell'attività del Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, salvo, evidentemente, le funzioni riconducibili alla tutela della concorrenza, ripartite tra Autorità per le comunicazioni ed Autorità Antitrust.

Rese meno problematiche dal particolare carattere del settore della stampa, a copertura amministrativa debole, anche qui è possibile arrivare alle conclusioni già sostenute in via generale: a meno che, applicando alle mutate competenze costituzionali il ragionamento seguito dalla Consulta a partire dalla sentenza 348 del 1990, non si giunga a ritenere *comunque* ammissibile un intervento pubblico di sostegno economico nel settore, in quanto la stessa informazione esprime «al di là delle singole sfere di attribuzioni [dello Stato e delle Regioni] una condizione preliminare per l’attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico». (Nel precedente assetto delle competenze in materia, la riserva *allo Stato* dell’intervento a sostegno della Stampa «in quanto collegata all’esercizio di una libertà fondamentale» era stata da tempo messa in discussione, a partire dalla sentenza 348 della Corte Costituzionale. Mutando indirizzo rispetto ad un’interpretazione via via consolidata, la Consulta aveva infatti affermato, in quella sede, l’ammissibilità di un intervento regionale: l’informazione, configurandosi come un *presupposto* del “carattere democratico della Repubblica”, finiva per esulare dallo stesso elenco dell’(ex) art.117. Ad ammettere questa chiave interpretativa anche nel riformato quadro costituzionale, la disciplina dei mezzi di comunicazione di massa potrebbe, allora, vedere coinvolti, dal punto di vista legislativo ed amministrativo, anche soggetti pubblici che, a stretta interpretazione, non sembrerebbero disporre di specifiche competenze in materia).

Più corretto però, nel riformato quadro costituzionale, sembra il riconoscere allo Stato la possibilità di definire il livello essenziale dell’informazione (politica, ad alto valore culturale, riconducibile a minoranze linguistiche) che, attualmente destinataria di forme di sostegno diretto (Il quadro normativo al riguardo si riferisce, in particolare, alle imprese editrici di particolare valore (L. n. 67 del 1987 e L. n. 250 del 1990), alla stampa italiana all’estero (L. n. 172 del 1975; L. n. 416 del 1981; L. n. 67 del 1987) ed ai quotidiani “organi di forze politiche” (L. n. 250 del 1990; L. n. 650 del 1996; L. n. 224 del 1998), deve comunque essere garantita sul territorio nazionale, anche attraverso politiche ed interventi pubblici (Altrimenti, per le forme di sostegno indiretto, residua allo Stato la possibilità di prevederle attraverso principi fondamentali, od attraverso gli strumenti di controllo della leva fiscale che ancora residuano al legislatore nazionale). La competenza amministrativa in merito sarà regionale, salvo che il riconoscimento di esigenze sussidiarie di ordine nazionale non ne giustifichi il mantenimento in capo allo Stato.