

Bozza di schema per una riflessione sul riparto delle competenze in materia di stampa

di Enrico Carloni

0. Riconducibilità della (generalità della) disciplina della Stampa alla materia “ordinamento della comunicazione”
1. Ammissibilità

Argomenti a favore	Argomenti contrari
L'AgCom eredita le competenze già del Garante dell'editoria (ordinamento della comunicazione come insieme delle materie “conosciute e conoscibili” dall'AgCom)	La stampa non è tra le materie oggetto della legge 249 del 1997, istitutiva dell'AgCom (se si intende l'ordinamento della comunicazione fondato sulle competenze fissate dalla legge 249)
	Gran parte delle competenze (amministrative) in materia non sono riconducibili al Ministero delle Comunicazioni, ma al Dipartimento per l'Editoria della Presidenza del Consiglio

2. Esclusione

2.1 Riconducibilità nella legislazione esclusiva regionale

Argomenti a favore: vi si arriva naturalmente se non si trova collocazione nelle materie enumerate
--

In ogni caso, limiti alla differenziazione su base regionale possono ricavarsi dall'art.21, oltre che dalle altre competenze statali che “incrociano” la materia

2.2 Riconducibilità nella legislazione esclusiva statale

Argomenti a favore: riconducibili essenzialmente all'art.21, laddove se ne facciano discendere conseguenze di ordine competenziale
--

2.2.1. Riconducibilità della Stampa nel suo insieme alla competenza statale
Cfr. art.21, laddove prevede *una* legge (*generale*) sulla stampa

2.2.2. Riconducibilità di alcune parti della disciplina della Stampa
Cfr. art. 21, nonché art.117, c.2 (ordine pubblico, ord. penale...)

1. Stampa come sotto-materia dell'ordinamento della comunicazione.

1.1. Scomposizione della disciplina normativa e sua “tenuta”

1.1.1. Disciplina costituzionale della libertà di informazione

1.1.1.1. Autorizzazione

1.1.1.2. Censura

1.1.1.3. Sequestro

1.1.1.4. Trasparenza delle forme di finanziamento

Note	Incroci con altre materie e funzioni statali	Fonti normative di riferimento	Strutture amministrative statali

I limiti assoluti valgono per la Repubblica (Stato, Regioni) come prima valevano per lo Stato. E' quindi esclusa la possibilità per leggi regionali di prevedere forme di autorizzazione o censura per la Stampa (ma per le imprese editoriali ...). 2. La "riserva di giurisdizione", il presupposto necessario del trovarci in presenza di "delitti", sembrano escludere possibili differenziazioni regionali nella disciplina delle ipotesi di "sequestro" (tali previsioni vanno lette unitamente al c.2 dell'art.117, che riserva allo Stato la definizione delle ipotesi delittuose (c.2, lett. l) oltre che dell'ordine pubblico (lett. h). 3. Da valutare il rinvio che l'art.21 fa a "la legge sulla stampa" (per la definizione delle ipotesi in cui, nei casi sub 2, sia possibile il sequestro), nonché la riserva a legge generale sulla trasparenza delle forme di finanziamento (art.21, c.5: "la legge può stabilire, con norme di carattere generale") 4. Da notare, al riguardo, come la riserva a "legge generale" sottintenda un'opzione di uniformità 5. Il divieto di pubblicazioni "contrarie al buon costume" va letto nell'ambito dell'evoluzione del concetto. Può ricondursi la tutela del "buon costume" nell'ambito delle esigenze di tutela dell'ordine pubblico (e quindi nella competenza esclusiva dello Stato?)	Ordine pubblico, ordinamento penale (S)	Cost. art.21; L.47 del 1948; L. 127 del 1958; art.57 ss. CP	
--	---	---	--

1.1.2. Pluralismo

1.1.2.1. Il divieto di posizioni dominanti

Note	Incroci con altre materie e funzioni	Fonti normative di riferimento	Strutture amministrative statali
------	--------------------------------------	--------------------------------	----------------------------------

Nel mercato della stampa e come limite all'incrocio tra mezzi di informazione (art.2, c.10, L.249 del 1997). La legge, sotto il primo profilo, prevede limiti sia nazionali che regionali. Nel mercato delle risorse pubblicitarie (art.2, L.249 del 1997, già art.15 L.223 del 1990, art.6 della L.287 del 1990)	Tutela della concorrenza (S)	L.416 del 1981 L.249 del 1997 L.287 del 1990	Autorità garante per le comunicazioni; Autorità garante per la concorrenza ed il mercato;
---	------------------------------	--	--

1.1.2.2. Diritto all'informazione

Note	Incroci con altre materie e funzioni	Fonti normative di riferimento	Strutture amministrative statali
E' garantito dall'accesso ad una pluralità di fonti di informazione e dalla qualità dell'informazione resa. Come tale pervade i vari profili (dal pluralismo, alla stessa disciplina della distribuzione, alla presenza di un ordine ecc.)	Livelli essenziali (dei diritti civili) (S)		

1.1.3. Disciplina della distribuzione e della vendita

Note	Incroci con altre materie e funzioni	Fonti normative di riferimento	Strutture amministrative statali
I principi della legge 416, rivolti a tutelare la "parità di accesso" alla distribuzione dei diversi editori, non consentono di ricondurre la distribuzione della stampa alle altre forme di distribuzione per la vendita (commercio). Alle Regioni erano già riconosciute competenze sulla localizzazione delle rivendite e sulle relative autorizzazioni.	Tutela della concorrenza (S); Commercio (R); Ordinamento civile (S: in particolare per l'obbligo a contrarre imposto alle imprese di distribuzione dall'art.16 della L.416)	L.416 del 1981; L.108 del 1999	Competenze limitate del Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la P.C.M. (art.1,c.1, L.108)

1.1.4. Editoria elettronica*

Note	Incroci con altre materie e funzioni statali	Fonti normative di riferimento	Strutture amministrative
Da verificare la sua riconducibilità alla "stampa"		L.62 del 2001	

1.1.5. Disciplina della professione giornalistica

1.1.5.1. Regolazione dell'accesso alla professione

1.1.5.2. Regolazione dell'attività

1.1.5.3. Disciplina dell'Ordine

Note	Incroci con altre materie e funzioni	Fonti normative di riferimento	Strutture amministrative
------	--------------------------------------	--------------------------------	--------------------------

La differenziazione nell'accesso alla professione incontra il limite fissato dall'art.120, c.1. (divieto di qualsiasi limitazione del diritto al lavoro e della circolazione di beni e servizi). Le funzioni dell'ordine sulla deontologia professionale, come definizione di limiti, si pongono all'incrocio con altre materie (in particolare, con l'ordinamento civile, se a questo, come sostengono alcuni, possiamo ricondurre la disciplina della Privacy (Rodotà), nonché si confrontano con il problema (sub 1.1.1) della differenziazione nella definizione dei limiti all'esercizio di una libertà. Argomenti a favore di una disciplina uniforme emergono dalla lettura combinata degli artt.3, 4, 35 c.1 e 41 Cost;	Professioni (C); Tutela della concorrenza (S). Da verificare, in particolare, quali profili siano riconducibili all'ordinamento della comunicazione e quali alla materia "professioni". A quest'ultima, in particolare, sembra potersi ascrivere la disciplina dell'organizzazione degli ordini regionali.	L.63 del 1963; DPR 115 del 1969	Ordini regionali; Consiglio dell'Ordine; funzioni di controllo e vigilanza sull'Ordine da parte del Ministero della Giustizia
---	--	---------------------------------	---

1.1.6. Le misure di sostegno

1.1.6.1. Gli aiuti diretti

1.1.6.2. Aiuti economici indiretti: riduzioni tariffarie, agevolazioni fiscali, finanziamento agevolato

Note	Incroci con altre materie e funzioni statali	Fonti normative di riferimento	Strutture amministrative
Progressivo abbandono degli aiuti diretti in favore di forme di sostegno indiretto come dato caratterizzante il sistema. NB: tenere conto della lettura della Corte nella sent.348 del 1990: "informazione come presupposto del carattere democratico della Repubblica"	Tutela della concorrenza (S);	Riduzioni tariffarie: L.416 del 1981; L.549 del 1995 (facilitazioni postali); L.662 del 1996; Agevolazioni fiscali: L.549 del 1995 (aliquota IVA agevolata); Fondi speciali presso la Presidenza del Consiglio (L.416 del 1981; L.67 del 1987)	Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la P.C.M. (art.1,c.1, L.108)

1.1.6.3. Le imprese editrici di particolare valore

1.1.6.4. Stampa italiana all'estero e pubblicazioni di elevato valore culturale

Note	Incroci con altre materie e funzioni statali	Fonti normative di riferimento	Strutture amministrative
------	--	--------------------------------	--------------------------

	Tutela dei beni culturali (S); Valorizzazione dei beni culturali (C); Livelli essenziali delle prestazioni (S)	Imprese editrici di particolare valore: L.67 del 1987 e L.250 del 1990; Stampa italiana all'estero: L.172 del 1975; L.416 del 1981; L.67 del 1987 Quotidiani "organi di forze politiche" (L.250 del 1990; L.650 del 1996; L.224 del 1998)	Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la P.C.M. (art.1,c.1, L.108)
--	--	---	--