

AUDIZIONE INFORMALE SENATO DELLA REPUBBLICA - I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

ESAME DEL D.D.L. S-2271, APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI IL 2 MARZO 2016 E ORA ALL'ESAME DEL SENATO, RECANTE "ISTITUZIONE DEL FONDO PER IL PLURALISMO E L'INNOVAZIONE DELL'INFORMAZIONE E DELEGHE AL GOVERNO PER LA RIDEFINIZIONE DELLA DISCIPLINA DEL SOSTEGNO PUBBLICO PER IL SETTORE DELL'EDITORIA, DELLA DISCIPLINA DI PROFILI PENSIONISTICI DEI GIORNALISTI E DELLA COMPOSIZIONE E DELLE COMPETENZE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI GIORNALISTI".

MILANO-ROMA, 5 MAGGIO 2016

MEMORIA sull'intervento del professor Giulio Enea Vigevani

Onorevoli Senatori,

premetto che, con i colleghi Marco Gambaro e Alberto Mattiacci, ho fatto parte del "Gruppo di lavoro" istituito presso la Presidenza del Consiglio - Dipartimento dell'Editoria con decreto del 2 febbraio 2015, con il compito di elaborare una riforma degli interventi a sostegno del settore dell'editoria.

Molte tra le idee elaborate in quella sede sono state accolte nel d.d.l. n. 2271, approvato dalla Camera dei deputati il 2 marzo 2016 e ora all'esame del Senato.

Le opinioni esposte durante l'audizione rappresentano, comunque, solo il mio pensiero e non impegnano in alcun modo il "Gruppo di lavoro" né tantomeno l'Istituzione che l'ha costituito.

1. IL DECLINO DEI QUOTIDIANI E DEI PERIODICI CARTACEI E LA FINALITÀ DELL'INTERVENTO PUBBLICO

L'intento di questo breve intervento non è certo quello di fare un panegirico del disegno di legge approvato dalla Camera ma, semmai, di evidenziare alcuni nodi irrisolti e alcuni temi controversi che presumibilmente saranno oggetto di particolare attenzione durante l'esame al senato.

In questa prospettiva, saranno analizzate le soluzioni prospettate in merito alla **individuazione della platea dei beneficiari e alla revisione delle competenze e della composizione del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti.**

Appare, tuttavia, utile un breve richiamo ad alcuni dati che sembrano mostrare come il profondo calo delle tirature e delle vendite dei quotidiani e dei periodici, nazionali e locali, non sia solo l'effetto della transeunte crisi economica ma il segno di un declino dei giornali cartacei, comune del resto alla gran parte delle democrazie contemporanee.

Di «**declino strutturale**» parla espressamente l'indagine conoscitiva dell'Agcom del 2015 su "*Informazione e internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni*", conclusa con delibera n. 146/15/CONS¹, a commento del **calo di circa il 30% dei ricavi dei quotidiani negli anni 2010-2014.**

La crisi si manifesta anche sul lato della domanda. Secondo la citata indagine dell'Agcom del 2015 «*la televisione, ed in particolare quella gratuita, rimane la fonte di informazione privilegiata per i cittadini italiani, mentre il ruolo dei quotidiani (almeno di quelli cartacei) va velocemente scemando*» (p. 99). Più precisamente, **i quotidiani rappresentano solo per il 12% degli intervistati il mezzo di comunicazione più importante utilizzato per informarsi** (Figura 95, p. 196).

Tale evoluzione sembra l'esito di una radicale trasformazione delle modalità di diffusione delle informazioni e forse anche della crisi dei tradizionali soggetti con funzione di intermediazione tra lo Stato e il cittadino, siano essi i partiti, le associazioni imprenditoriali e sindacali o appunto i quotidiani, con i quali si era creato nel tempo un legame di "appartenenza". In qualche modo, la crisi dei giornali è crisi della "democrazia rappresentativa", con conseguente rafforzamento della "democrazia diretta"

¹ Agcom, "Informazione e internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni", in <http://www.agcom.it/indagine-conoscitiva-informazione-e-internet-in-italia.-modelli-di-business-consumi-professioni->, 2015, p. VII: «**Nell'ultimo quinquennio si è assistito ad una progressiva riduzione dei ricavi conseguiti nel settore dell'informazione: i media "classici" (quotidiani, tv, radio) hanno complessivamente perso quasi 2 miliardi di euro, presentando una riduzione media pari al 16% nel periodo 2010- 2014, con punte superiori al 30% nel caso della contrazione subita dai quotidiani (cartacei).** Sussistono, comunque, profonde differenze da mezzo a mezzo. Mentre la televisione, anche grazie alla sua funzione di intrattenimento, sembra destinata a mantenere un'importante posizione, anche nel nuovo contesto di mercato, **i quotidiani e, in misura minore, la radio, soffrono di un declino strutturale.** Internet, d'altronde, è l'unico mezzo che mostra un andamento distonico rispetto agli altri, mostrando ricavi in crescita, anche se la sua incidenza sui ricavi complessivi rimane ancora oggi relativa (circa 15%)».

dell'informazione diffusa in rete ma forse anche di poteri più forti e concentrati, quali le televisioni nazionali e gli aggregatori di contenuti on-line quali *Google* o *Facebook*.

Il quadro descritto induce a **ritenere opportune forme di intervento pubblico, diretto e indiretto, a favore dell'editoria**, non nella prospettiva di un aiuto permanente per garantire la sopravvivenza di un settore altrimenti destinato a scomparire, ma in quella di un **sostegno temporaneo, per un numero determinato di anni e per uno scopo definito, ovvero incoraggiare l'innovazione tecnologica e così garantire la presenza di una informazione professionale indipendente, vecchia e nuova, anche nel prossimo scenario in grande parte digitale.**

2. L'INTERVENTO DELLO STATO NELL'EDITORIA: LA PLATEA DEI BENEFICIARI DEI CONTRIBUTI DIRETTI

Il disegno di legge approvato alla Camera denota una piena consapevolezza della drammaticità dello scenario e al contempo della funzione irrinunciabile dei giornali - cartacei o telematici - nel garantire il diritto costituzionale dei cittadini ad una informazione libera, plurale e di qualità. A tal fine, data la limitatezza delle risorse disponibili, traccia **il perimetro e le regole della contribuzione diretta, cercando di sostenere in modo peculiare l'editoria indipendente, specie locale.**

In particolare, esso individua quale **destinatari dei contributi** (art. 2, co. 2) le imprese editrici costituite come **cooperative giornalistiche e gli enti senza fini di lucro**. La scelta appare in linea teorica discutibile, proponendo una sorta di equazione tra la forma societaria adottata e il grado di autonomia e indipendenza dell'impresa editoriale. In pratica, tuttavia, appare particolarmente complesso individuare altri criteri che consentano di riservare il finanziamento diretto agli "editori puri". Altre strade, pure ipotizzate anche nel Gruppo di lavoro", sembrano comportare il **pericolo che vi sia un giudizio di merito sul contenuto del periodico e dunque una eccessiva discrezionalità del Governo nella distribuzione delle provvidenze.**

Un elemento di discussione riguarda la scelta di includere o meno nel finanziamento diretto i **giornali dei partiti e dei sindacati**. A prima lettura, l'esclusione di detta categoria, sancita nell'art. l'art. 2, co. 2, lett. c., del testo, sembra illogica (i giornali di partito hanno contribuito non poco nella storia d'Italia al pluralismo delle idee e all'alfabetizzazione del Paese) e discriminatoria, comportando un *disfavor* per un particolare categoria di giornali, a prescindere dalla forma societaria scelta.

A ben vedere, tuttavia, la norma proposta, nei fatti, farebbe venir meno la categoria stessa dei periodici organi di informazione di forze politiche e sindacali, perseguendo un disegno di omogeneizzazione e semplificazione dei regimi giuridici². I giornali “di tendenza” ben potrebbero accedere ai finanziamenti pubblici, qualora possiedano i requisiti previsti in via generale dalla legge, mentre il legame con una formazione politica o sindacale non sarebbe più considerato un criterio autonomo. **Non pare dunque sussistere una violazione del divieto di discriminazione ma semmai il venir meno di un regime privilegiato che ha tra l’altro prodotto comportamenti non sempre cristallini.**

Altrettanto delicata è la scelta di escludere dai beneficiari i **giornali specialistici, a carattere tecnico, aziendale, professionale o scientifico** (l’art. 2, co. 2, lett. c). Tale opzione discende dalla previsione quale criterio direttivo per il legislatore delegato che l’ammissione al finanziamento sia riservata alle sole imprese editrici che, *inter alia*, «*esercitano un’attività informativa autonoma e indipendente, di carattere generale ...*». Ancora una volta, emerge la difficoltà di individuare criteri che permettano di distinguere tra informazione “generale” e “specialistica”, senza attribuire ad alcuno un potere discrezionale eccessivo. La soluzione adottata ha in ogni caso il merito di voler escludere dal sostegno pubblico periodici che hanno goduto di rilevanti finanziamenti, pur occupandosi di temi forse non decisivi per la democrazia quali la musica o il motocross e come tale sembra andare nella giusta direzione, riservando le limitate risorse pubbliche ai giornali che maggiormente concorrono a garantire il diritto dei cittadini a essere informati da una pluralità di fonti.

Nel complesso, dunque, ritengo che i criteri individuati nel disegno di legge delega per definire la platea dei destinatari del contributo diretto precludano a una **regolamentazione coerente con il disegno costituzionale di garantire il pluralismo e l’indipendenza dell’informazione**. Per accentuare la dinamicità del mercato ed evitare che l’intervento legislativo si sostanzi in un mero aiuto assistenziale a un settore in stato di crisi, potrebbe essere opportuno **rafforzare ulteriormente gli obblighi di digitalizzazione** come condizione necessaria per ricevere i finanziamenti e, al contempo, garantire la certezza, la stabilità e la periodicità annuale dei **bandi di finanziamento a progetti innovativi** presentati da imprese editoriali di nuova costituzione (c.d. “bandi per start-up”).

² Disegno che trova conferma nella scelta di rimuovere la riserva del 5 per cento dell’importo stanziato per i contributi diretti per le imprese di cui all’articolo 3, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 250, le quali concorreranno nella ripartizione generale dei contributi e nel superamento della distinzione tra testata nazionale e testata locale.

3. LA RIFORMA REVISIONE DELLE COMPETENZE E DELLA COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI GIORNALISTI

Il disegno di legge delega altresì al Governo **la revisione delle competenze e della composizione del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti**, prevedendo *inter alia* **la riduzione del numero dei componenti fino a un massimo di trentasei consiglieri**, di cui due terzi giornalisti professionisti e un terzo pubblicisti.

A prima lettura, la norma prevista nel d.d.l. S-2271 potrebbe apparire un "fuor d'opera", costituendo l'unica modifica relativa all'ordinamento professionale dei giornalisti.

Tuttavia, un intervento in materia è da molte parti ritenuto opportuno e urgente, specie per quanto concerne la struttura elefantica del Consiglio nazionale e le funzioni dallo stesso svolte, spesso sovrapposte a quelle dei Consigli regionali.

In effetti, le norme che disciplinano la **composizione del Consiglio nazionale** hanno progressivamente condotto a un **progressivo incremento dei componenti, che ha raggiunto attualmente il numero di 156 membri**, in ragione della tumultuosa crescita degli iscritti agli elenchi dei professionisti e specie dei pubblicisti.

Ai sensi della legge 3 febbraio 1963, n. 69, i Consigli regionali o interregionali sono composti da 6 professionisti e 3 pubblicisti (art. 3), mentre **il Consiglio nazionale non ha un numero di membri fisso**. Esso è composto da due professionisti e un pubblicista per ogni Ordine regionale o interregionale, iscritti nei rispettivi elenchi, oltre a una rappresentanza ulteriore per i Consigli con più iscritti. Gli Ordini che hanno più di cinquecento professionisti o più di mille pubblicisti iscritti eleggono, infatti, un altro consigliere nazionale appartenente alla medesima categoria ogni cinquecento professionisti (o mille pubblicisti) eccedenti tale numero o frazione di cinquecento (o mille per i pubblicisti) (art. 16).

Si tratta, senza dubbio, di **una composizione pletorica**, che merita di essere drasticamente ridotta, per consentire un miglior funzionamento dell'organo e anche per ridurre le spese, invero ingenti.

Un mero taglio al numero dei consiglieri appare tuttavia un disegno poco ambizioso. **Le Camere ben potrebbero ripensare le funzioni del Consiglio nazionale, riempiendo così di contenuti una delega che sul punto potrebbe essere ritenuta quasi "in bianco"**. Anzi, logica vorrebbe che l'individuazione dei criteri direttivi relativi alla razionalizzazione delle

competenze del Consiglio nazionale precedesse le scelte relative alla composizione dello stesso.

Un qualche cenno in questo senso vi è nella delega, che prevede il riordino e la razionalizzazione delle competenze in materia di formazione e dei procedimenti relativi ai ricorsi in materia di iscrizione o cancellazione nell'albo, negli elenchi o nel registro, nonché in materia disciplinare ed elettorale.

Su questo ultimo aspetto, **la soluzione introdotta nell'esame alla Camera suscita qualche perplessità anche di ordine costituzionale.** Essa prevede il divieto di "cumulo" tra l'impugnativa presso il Consiglio nazionale delle delibere dei consigli regionali (in materia di iscrizione o cancellazione o in materia disciplinare) e l'impugnativa presso l'autorità giurisdizionale. Come già sottolineato dal Servizio studi del Senato, nelle Note sull'A.S. n. 2271 (aprile 2016, n. 312), è da valutare se tale previsione sia compatibile con l'art. 113 della Costituzione, in base al quale contro gli atti della pubblica amministrazione "è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi" e la medesima tutela "non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti".

Una soluzione ragionevole e che suscita minori perplessità sul piano costituzionale potrebbe essere **quella di sottrarre al Consiglio nazionale** la funzione di decidere sui ricorsi proposti contro le deliberazioni dei Consigli regionali, **facendo venir meno il secondo grado del procedimento avanti agli Ordini professionali. In particolare, si sottrarrebbe al Consiglio Nazionale di disciplina - composto da dodici consiglieri nazionali - la funzione disciplinare.**

Come noto, il procedimento disciplinare dei giornalisti ha attualmente un contenzioso che si articola in cinque gradi: le deliberazioni del Consiglio nazionale di disciplina che accolgono o rigettano i gravami sulle delibere dei Consigli di disciplina territoriale possono infatti essere impugnate dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, in deroga ai principi generali sul riparto di giurisdizione.

Inoltre, affinché il giudice abbia consapevolezza della peculiarità e della delicatezza delle questioni disciplinari dei giornalisti, la legge prevede che presso il tribunale e la corte d'appello il collegio sia integrato da due membri "laici", un giornalista e un pubblicista, nominati per un quadriennio in numero doppio, dal presidente della Corte d'appello su designazione del Consiglio nazionale dell'Ordine. Ciò per consentire che nel giudizio sui provvedimenti degli organi disciplinari sia presente il punto di vista degli operatori dell'informazione.

Allo stato, dunque, sottrarre al Consiglio nazionale i ricorsi in materia disciplinare determinerebbe un *unicum* rispetto alle altre professioni. Tale *unicum* pare, tuttavia, ragionevole sulla base dei vantaggi in termini di tempo e costi e giustificabile dalla presenza nel procedimento avanti all'autorità giudiziaria di ampie e specifiche garanzie del diritto di difesa del giornalista. In questo senso, il Senato potrebbe valutare la percorribilità di questa soluzione che, a differenza di quella adottata nel testo approvato dalla Camera, non presenta profili problematici circa l'eventuale contrasto con l'art. 113 Cost.

Nella prospettiva del ripensamento delle funzioni del Consiglio nazionale, una ipotesi potrebbe essere quella di valorizzare la **funzione generale di interlocuzione con le istituzioni democratiche** e di **indirizzo sui grandi temi della difesa della libertà e della dignità della professione**. Per quanto concerne **l'attività culturale**, al Consiglio nazionale potrebbero essere attribuiti i compiti di **regolazione, indirizzo, coordinamento e controllo delle attività di formazione dei giornalisti svolte a livello regionale**.

A fronte di tale valorizzazione delle funzioni di indirizzo, appare necessario immaginare una **composizione del tutto diversa dall'attuale**: pochi membri, eletti su base nazionale o comunque in circoscrizioni pluriregionali, con medesima proporzione tra professionisti e pubblicisti dei consigli regionali. In questa prospettiva, rispetto all'attuale (fino a 36 consiglieri) sembra più ragionevole la soluzione prevista nel testo iniziale del disegno di legge C-3317, che **limitava a 18 il numero massimo di consiglieri**, di cui due terzi giornalisti professionisti e un terzo pubblicisti.

Potrebbe essere, inoltre, presa in considerazione anche **l'ipotesi che il Consiglio nazionale** - senza più la funzione di decidere sui ricorsi proposti contro le deliberazioni dei Consigli regionali - **sia composto dai presidenti dei venti consigli regionali**.

Si tratterebbe di una composizione ristretta, rappresentativa di ogni realtà regionale ma al contempo con consiglieri autorevoli e che godono di un consenso a livello regionale. Tale ipotesi pare, dunque, particolarmente adatta per un Consiglio nazionale sgravato di gran parte delle funzioni amministrative, al quale è attribuita una funzione generale di tutela della libertà e della dignità dell'informazione.

prof. Giulio Enea Vigevani

