

# Meriti, limiti e prospettive della legge del 1981 sull'editoria

***Giovanni Pascuzzi***

*Giornata di studio*

*in occasione delle celebrazioni per il centenario della nascita  
di Giovanni Spadolini, giornalista e statista*

*organizzata da*

*Fondazione sul giornalismo Paolo Murialdi*

*Fondazione Spadolini Nuova Antologia*

Mercoledì 4 giugno 2025

Roma - Sala convegni della Fondazione Murialdi



## “Meriti, limiti e prospettive della legge sull’editoria”

**Mercoledì 4 giugno ore 9:30**  
**Fondazione sul giornalismo italiano “Paolo Murialdi”**  
**via Nizza, 35 - Roma**

FONDAZIONE  
SUL GIORNALISMO ITALIANO  
PAOLO MURIALDI



*La legge sull’editoria, che realizzava un preciso impegno costituzionale a garanzia del pluralismo dell’informazione e della trasparenza proprietaria, fu approvata dal Parlamento il 5 agosto del 1981, presidente del consiglio Giovanni Spadolini. In occasione delle celebrazioni per il centenario della nascita di Spadolini, giornalista e statista, la Fondazione sul giornalismo italiano Paolo Murialdi e la Fondazione Spadolini Nuova Antologia organizzano una giornata di studio su “Meriti, limiti e prospettive della legge del 1981 sull’editoria” per riflettere, a tanti anni di distanza dalla sua entrata in vigore, sulla necessità di una sua rivisitazione alla luce del mutato quadro del panorama informativo italiano.*

### Presiede:

**Stefano Folli**, giornalista e presidente dell’Associazione Amici della Fondazione Spadolini Nuova Antologia.

### Saluti:

**Cosimo Ceccuti**, presidente della Fondazione Spadolini Nuova Antologia  
**Giampiero Spirito**, presidente della Fondazione Paolo Murialdi

### Intervengono:

**Alberto Ferrigolo**, comitato scientifico Fondazione sul giornalismo italiano “Paolo Murialdi”

**Giovanni Pascuzzi**, consigliere di Stato

**Andrea Simoncini**, costituzionalista, Università di Firenze

**Andrea Riffeser Monti**, presidente della Federazione Italiana Editori Giornali

**Alessandra Costante**, segretaria generale della Federazione Nazionale della Stampa Italiana



# RELAZIONE ANNUALE 2024

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA  
E SUI PROGRAMMI DI LAVORO



Camera dei Deputati  
*Aula dei gruppi parlamentari*

18 luglio 2024 - ore 11

PRESIDENTE  
GIACOMO LASORELLA

## 3. I media

Passiamo al mercato dei **media**.

Il settore dei servizi media audiovisivi (televisione, radio, quotidiani e periodici) vale nel 2023 circa 11,5 miliardi di euro (nel 2019 erano 12,2).

Al suo interno **continua a crescere il peso relativo della televisione; la radio rimane sostanzialmente stabile, mentre è in calo progressivo e strutturale la quota cumulata di quotidiani e periodici** (rinvio per i dati di dettaglio alla Relazione e al nostro *Osservatorio*, che si è affermato come fonte autorevole per tutti i settori sottoposti al controllo dell'Autorità).

Queste tendenze, evidentemente connesse alla rivoluzione digitale, hanno effetti molteplici, investendo le dinamiche concorrenziali, la protezione dei consumatori e anche la tutela dei principi del pluralismo: in tale prospettiva esse richiedono sempre più un allineamento delle tutele e, più in generale, delle regole, tra settore audiovisivo tradizionale e settore audiovisivo digitale. **Inoltre, la situazione di quotidiani e periodici pone probabilmente al legislatore la questione di una nuova legge sull'editoria.**

Per quanto riguarda la direttiva *copyright*, il primo tema riguarda la **corretta remunerazione** spettante agli editori **per lo sfruttamento in ambiente digitale delle pubblicazioni di carattere giornalistico**, il cosiddetto **equo compenso**, una questione cruciale per il mondo **dell'editoria** e, in generale, per il pluralismo informativo.

# Le leggi «invecchiano»? E perché?

Quando non riescono (più) a perseguire gli obiettivi per le quali erano state scritte

- oscurità ovvero ambiguità delle leggi
- susseguirsi di tante norme sullo stesso tema a breve distanza di tempo.
  - una legge ha bisogno di tempo per essere applicata così da propiziare i frutti sperati: se viene cambiata di frequente finisce per somigliare alle “grida” di manzoniana memoria
- non è possibile prevedere con certezza quale effetto una certa norma avrà sui comportamenti
- una legge è davvero efficace solo se espressione di valori nei quali una società si riconosce

Mutamento contesto – emersione fenomeni e relativi problemi prima inesistenti

- Il primo turno delle elezioni presidenziali in Romania annullato perché non era stata rispettata la «par condicio» sui social network.
- In Italia abbiamo avuto 2 leggi sulla cosiddetta «par condicio» (prima la legge 515/1993 e poi la legge 28/2000 tuttora in vigore): non si parla dei social network....

Mutamento della «sensibilità» politica



Ma è facile fare una nuova legge (specie se «di sistema»)?

Perché non vengono riformati il codice civile (1942) o il codice penale (1931)?

- Nel 1942 si riteneva che scopo dell'adozione fosse dare una discendenza al «casato» che non lo ha.
- Nel 1942 la moglie non era erede del marito (ma solo legataria)
- Oggi nessuno affermerebbe cose del genere.

Scrivere leggi efficaci è complicato

- Perché complicati sono i fenomeni da regolare
- Perché non è facile formare volontà politiche omogenee (e il compromesso non sempre favorisce l'emanazione di buone leggi)



## Correva l'anno 1981...

- Debutta MTV
- IBM lancia il primo personal computer
- Viene fondata «Oracle», importante azienda produttrice di software
- Giovanni Paolo II e Ronald Reagan vengono feriti in attentati
- Scoppia lo scandalo P2
- La Grecia diventa il decimo Stato della (allora) Comunità europea
- Si raggiunge il quorum in 5 referendum (sull'ordine pubblico, sull'ergastolo, sul porto d'armi, sull'interruzione volontaria di gravidanza (Proposta Partito Radicale), sull'interruzione volontaria di gravidanza (Proposta Movimento per la vita) tutti respinti



- Carlo, Principe del Galles, sposa Lady Diana Spencer

ACCORDO IN EXTREMIS TRA I GRUPPI PARLAMENTARI

# Oggi la Camera approva la riforma dell'editoria

## La legge e i giornali

Questa volta ci siamo, con la legge per l'editoria? Pare di sì, a leggere le notizie che giungono da Roma. Oggi la legge dovrebbe essere definitivamente approvata dalla competente commissione della Camera. Una storia (una brutta storia italiana, fatta di promesse e di polemiche) dovrebbe finalmente concludersi. Auguriamoci che sia così.

Ripercorriamo i capitoli della storia. La legge per l'editoria è stata presentata quattro anni fa; è stata approvata dalla Camera, dopo un record di durata della discussione con modifiche di sostanza e di forma. Il Senato l'ha quindi votata con qualche ulteriore perfezionamento tecnico. La legge è ritornata alla Camera per il voto definitivo. Ha rischiato d'arenarsi di nuovo. Un compromesso relativo ai lavori parlamentari, ieri pomeriggio, ha sbloccato la situazione.

Mentre i giornali attendevano la legge, si sono succeduti ben

ROMA — Un nuovo colpo di scena a Montecitorio renderà possibile l'approvazione della riforma dell'editoria prima delle vacanze estive, forse oggi stesso. Ieri è stata una giornata convulsa, con continue consultazioni tra i partiti, e alla fine è stato raggiunto un accordo tra il capogruppo socialista Labriola e i radicali, che ha permesso ai socialisti di cambiare idea e di sbloccare la riforma dell'editoria.

Vediamo i fatti così come si sono succeduti: Labriola nei giorni scorsi aveva illustrato il principio che se il finanziamento pubblico ai partiti non fosse stato approvato uguale sorte sarebbe toccata alla riforma dell'editoria. Martedì, più cautamente, aveva affermato che non c'era tempo per approvare la riforma dell'editoria.

Ieri durante il dibattito in aula sull'ennesima inversione dell'ordine del giorno i comunisti e i radicali accusano la maggioranza di ipocrisia e di non volersi assumere la responsabilità politica della mancata approvazione della riforma. Di Giulio, in particolare, ricorda che i lavori delle commissioni non sono legate alla eventuale chiusura dell'assemblea e che quindi non vi sono ragioni valide perché la

una mozione di maggioranza sulla fame nel mondo con l'impegno di Spadolini di riferire nuovamente alla Camera entro 5 settimane sulle modalità concrete di erogazione dei contributi governativi e, contemporaneamente, i radicali rinunciano all'ostruzionismo su due articoli (il secondo e il terzo) della legge sul finanziamento pubblico. Il provvedimento, continuerà a essere discusso in settembre. La commissione Interni riprenderà la riforma dell'editoria e la varrà oggi stesso, sempre che riesca a superare l'ostacolo dei cinquanta emendamenti presentati all'ultimo momento dai missini risentiti per non essere stati consultati. La notizia che la maggioranza di governo ha deciso di non ostacolare ulteriormente l'approvazione della riforma è salutata con soddisfazione sia dal sindacato dei giornalisti sia dagli editori.

Giovannini, presidente della FIEG, ha dichiarato: «I fatti sembrano aver scongiurato il disordine che sarebbe derivato al Parlamento e alle forze politiche da una così ingloriosa, oltre che ingiusta conclusione di questa interminabile vicenda legislativa».

Enzo Marzo

ha sbloccato la situazione. Mentre i giornali attendevano la legge, si sono succeduti ben governi (e tutti si sono impegnati ad approvarla rapidamente); c'è stato uno scioglimento anticipato del Parlamento, con relative elezioni, nel corso delle quali i partiti hanno ribadito il loro impegno per approvare una legge che garantisca l'autonomia e l'indipendenza economica dei giornali. Ma tutto è rimasto finora al palo di partenza.

La legge per l'editoria, è bene dirlo con estrema chiarezza, non elargisce aiuti e sovvenzioni; non è una legge assistenziale vecchio stile. Al contrario. È una legge, perfettibile fin che si vuole, che si pone l'obiettivo di favorire nell'arco di cinque anni la ristrutturazione delle aziende editoriali, per dar loro un avvenire. Dopodiché il mercato sarà il giudice della bontà dei prodotti, delle capacità gestionali. Una legge, dice un esperto, che sarebbe stata controfirmata anche da Einaudi.

Interventi per l'editoria s'impongono. Le cifre parlano da sole. Nel triennio 1977-79 le aziende editoriali di quotidiani hanno contabilizzato globalmente perdite per 144 miliardi. Se si depurano le voci all'attivo imputabili a fattori estranei all'attività editoriale, il disavanzo sale a 398 miliardi. Un dato impressionante. Nel solo 1979 (ultima rilevazione disponibile) si contabilizza una perdita per copia venduta di 88,5 lire. La legge per l'editoria programma interventi per sanare questa situazione. Prevede finanziamenti per gli investimenti; introduce disposizioni per il pre-pensionamento e per l'applicazione della cassa integrazione speciale; stabilisce norme per la trasparenza dei bilanci delle aziende editoriali.

Tutti i settori industriali sono impegnati in un'opera di ristrutturazione.

alla eventuale chiusura dell'assemblea e che quindi non vi sono ragioni valide perché la Commissione Interni, che dovrebbe dare il voto definitivo alla riforma, completi il suo compito.

Nel frattempo la commissione si riunisce per ben due volte molto brevemente, anche per ascoltare una relazione tecnica del democristiano Mastella.

Dichiarazioni e comunicati di critica contro la decisione della maggioranza piovono da ogni parte. Borsi, segretario del sindacato dei giornalisti, attende fuori della porta della commissione, poi s'incontra con il presidente Mammi e, alla fine, dichiara che il blocco della legge sull'editoria provocherebbe già da oggi la disoccupazione di trecento persone della Gazzetta del Popolo.

I radicali precisano d'essersi sempre opposti «al regalo agli editori di 600 miliardi» e che quindi voteranno contro la legge, che in questo momento non sono certamente loro «beni» forze politiche che non hanno il coraggio di assumersene pubblicamente la responsabilità — missini e socialisti — a tentare di bloccare la legge per motivi squisitamente mercantili».

Due rappresentanti socialisti nella commissione Interni, Bassanini e Monte Ferrari, inviano a Labriola la richiesta di una convocazione urgente del direttivo del gruppo per farsi spiegare le ragioni politiche che lo hanno spinto a cambiare così improvvisamente la linea del PSI sul tema della riforma dell'editoria.

Di fronte a queste critiche, l'appoggio degli altri gruppi della maggioranza alla linea di Labriola si incrina. Bianco, capogruppo democristiano, prudentemente prende le distanze: «Al momento in cui il PSI dovesse avere un ripensamento, da parte nostra non ci sarebbero problemi». Labriola tenta un accordo globale e alla fine raggiunge questa intesa con i radicali: oggi si approva

Corriere della Sera  
30 luglio  
1981



Giovanni Pascuzzi

Tracce Digitali

## La legge e i giornali

Questa volta ci siamo, con la legge per l'editoria? Pare di sì, a leggere le notizie che giungono da Roma. Oggi la legge dovrebbe essere definitivamente approvata dalla competente commissione della Camera. Una storia (una brutta storia italiana, fatta di promesse e di polemiche) dovrebbe finalmente concludersi. Auguriamoci che sia così.

Ripercorriamo i capitoli della storia. La legge per l'editoria è stata presentata quattro anni fa; è stata approvata dalla Camera, dopo un record di durata della discussione con modifiche di sostanza e di forma. Il Senato l'ha quindi votata con qualche ulteriore perfezionamento tecnico. La legge è ritornata alla Camera per il voto definitivo. Ha rischiato d'arenarsi di nuovo. Un compromesso relativo ai lavori parlamentari, ieri pomeriggio, ha sbloccato la situazione.

Mentre i giornali attendevano la legge, si sono succeduti ben sei governi (e tutti si sono impegnati ad approvarla rapidamente); c'è stato uno scioglimento anticipato del Parlamento, con relative elezioni, nel corso delle quali i partiti hanno ribadito il loro impegno per approvare una legge che garantisca l'autonomia e l'indipendenza economica dei giornali. Ma tutto è rimasto finora al palo di partenza.

La legge per l'editoria, è bene dirlo con estrema chiarezza, non elargisce aiuti e sovvenzioni; non è una legge assistenziale vecchio stile. Al contrario. È una legge, perfettibile fin che si vuole, che si pone l'obiettivo di favorire nell'arco di cinque anni la ristrutturazione delle aziende editoriali, per dar loro un avvenire. Dopodiché il mercato sarà il giudice della bontà dei prodotti, delle capacità gestionali. Una legge, dice un esperto, che sarebbe stata controfirmata anche da Einaudi.

Interventi per l'editoria s'impongono. Le cifre parlano da sole. Nel triennio 1977-79 le aziende editoriali di quotidiani hanno contabilizzato globalmente perdite per 144 miliardi. Se si depurano le voci all'attivo imputabili a fattori estranei all'attività editoriale, il disavanzo sale a 398 miliardi. Un dato impressionante. Nel solo 1979 (ultima rilevazione disponibile) si contabilizza una perdita per copia venduta di 88,5 lire. La legge per l'editoria programma interventi per sanare questa situazione. Prevede finanziamenti per gli investimenti; introduce disposizioni per il pre-pensionamento e per l'applicazione della cassa integrazione speciale; stabilisce norme per la trasparenza dei bilanci delle aziende editoriali.

Corriere della Sera  
30 luglio 1981

Tutti i settori industriali sono impegnati in un'opera di ristrutturazione. La battaglia dei costi si combatte anche e soprattutto applicando nuove tecnologie, facendo investimenti di rinnovamento. Il settore editoriale è rimasto ai margini: sforzi singoli, non impegno politico. L'editoria italiana è una delle poche nel mondo a non avere ancora una legge. Ad essere sempre in attesa non di una «regola», ma di un atto dovuto, dopo anni di impegni e di promesse.

Questa spirale del rinvio viene ora interrotta? Ce lo auguriamo. La legge per l'editoria ha dato occasione per romanzi di «dietrologia», tipici della cronaca politica italiana. Si è parlato di «gruppi di pressione», di «ricatti», di «condizionamenti», di «do ut des» fra editori e politici. Un romanzo nel romanzo. Stiamo ai fatti. E se questi si concreteranno, oggi, nell'approvazione della legge, un punto fermo sarà stato posto. In caso contrario...

## DALL'INTERNO

APPROVATA QUASI ALL'UNANIMITA' DALLA COMMISSIONE INTERNI DELLA CAMERA

# Da ieri la riforma dell'editoria è legge Ecco i punti principali del nuovo testo

**Caduto il minacciato ostruzionismo del Msi, solo i radicali hanno votato contro il varo definitivo - Cinquantaquattro articoli, suddivisi in due parti, disciplinano quotidiani e periodici - Il criterio della trasparenza della proprietà e delle fonti di finanziamento - Soddisfatte reazioni delle forze politiche, della Federazione degli editori e della Fnsi**

ROMA — Il lunghissimo viaggio della riforma dell'editoria da una commissione all'altra, dalla Camera al Senato e poi ancora alla Camera, ha avuto finalmente termine. Da ieri sera è legge dello Stato. La Commissione Interni ha superato agevolmente gli ultimi ostacoli e in tarda serata l'ha approvata definitivamente.

Unici contrari i radicali, che si sono visti bocciare in scrutinio segreto un loro emendamento sul prezzo minimo dei giornali. La vera difficoltà, però, era nella volontà dichiarata il giorno precedente dai missini di presentare circa duecento emendamenti per protesta contro il «caos nei lavori parlamentari» e la mancata approvazione prima dell'estate del finanziamento pubblico dei partiti.

Ma già prima che la Commissione si riunisse, il gruppo missino aveva rinunciato ad un ostruzionismo che sarebbe stato inutile giacché gli altri gruppi avevano dichiarato che, pur essendo chiusa l'assemblea, avrebbero proseguito

i lavori della Commissione fino ad esaurimento del suo compito.

Della riforma si è cominciato a parlare nel 1976. Due anni dopo, in commissione alla Camera, fu approvato un primo testo (progetto Aniasi) che cadde per lo scioglimento anticipato della legislatura. Ripresentato subito dopo l'inizio dell'attuale legislatura da tutti i gruppi parlamentari, con la sola eccezione dei radicali, arrivò all'approvazione definitiva dopo due anni esatti.

Il testo è composto di 54 articoli ed è suddiviso in due parti: la prima che disciplina le imprese editrici di quotidiani e di periodici; la seconda che concede provvidenze in favore dell'editoria. La logica che ispira la legge è questa: lo Stato contribuisce al risanamento delle imprese editrici in cambio di garanzie sulla trasparenza della proprietà dei giornali e sulle fonti di finanziamento delle aziende.

**PUBBLICITA'**: dovranno essere rese note tutte le diverse fasi della vita delle imprese

giornalistiche (costituzione, bilanci, trasferimenti di proprietà e incroci azionari).

**ANTIMONOPOLIO**: sarà impedita l'eccessiva concentrazione nelle mani di uno stesso editore di troppe testate. La legge individua il limite del venti per cento. Ciò vuol dire che nessun editore potrà possedere quotidiani la cui tiratura complessiva superi il venti per cento della tiratura globale dei giornali italiani.

**GARANTE**: i presidenti della Camera e del Senato sceglieranno tra i magistrati o ex magistrati un garante che dovrà, tra l'altro, presentare una relazione semestrale sullo stato dell'editoria. Sarà istituito anche un registro nazionale della stampa.

E' prevista la diffusione della stampa nelle scuole e il potenziamento del sistema distributivo con l'abolizione parziale del monopolio degli edicolanti.

**CONTRIBUTI FINANZIARI**: il finanziamento dello Stato ammonta a 197 miliardi per il 1981, che comprende contribu-

ti all'ente cellulosa e carta, integrazioni agli editori per rimborsi sulla carta non versati e, infine, compensazioni all'amministrazione dello Stato per agevolazioni tariffarie in favore degli editori.

Dal prossimo anno saranno disponibili finanziamenti agevolati per la ristrutturazione tecnica, economica e produttiva delle aziende editoriali. Queste provvidenze non sono per ora quantificabili: secondo i radicali ammonterebbero a circa seicento miliardi.

La notizia dell'approvazione della riforma è stata salutata con soddisfazione dalle forze politiche e dal mondo dell'editoria. Per il socialista Bassanini si tratta di «una riforma vera» che «rende la stampa più libera».

Il relatore democristiano Mastella ha sottolineato «l'alto significato civile e politico della legge», che ha visto «le costruttive convergenze anche tra forze ideologicamente e politicamente agli antipodi».

Il presidente della Federazione degli editori, Giovanni-

ni, ha dichiarato che la riforma «deve costituire per tutti noi una spinta ed una stertata per una vigorosa ripresa dell'editoria italiana». La Federazione nazionale della stampa ha definito la legge «una vittoria del fronte riformatore», che «offre strumenti importanti per superare la storica debolezza e i vizi più allarmanti del settore».

Mentre la Commissione interni approvava la riforma dell'editoria, la Camera ha concluso per questa stagione i suoi lavori discutendo e approvando, prima, una mozione della maggioranza sulla fame nel mondo; poi, due articoli (il secondo e il terzo) della legge sul finanziamento pubblico ai partiti. La mozione della maggioranza è stata votata anche dai radicali, astenuti i comunisti, contrari i missini. Il dibattito sulle mozioni è stato concluso dal ministro degli Esteri Colombo, che ha parlato dell'incontro di Ottawa e degli impegni del governo sul tema degli aiuti ai Paesi in via di sviluppo.

## 31 luglio 1981. La Camera approva

Punti principali.

**TRASPARENZA.**

Dovranno essere rese note tutte le diverse fasi della vita delle imprese giornalistiche)

**ANTIMONOPOLIO.**

Nessun editore potrà possedere quotidiani la cui tiratura complessiva superi il 20% della tiratura globale dei giornali italiani.

**GARANTE.**

Presidente di Camera e Senato scelgono tra magistrati ed ex magistrati questa figura

**CONTRIBUTI FINANZIARI.**

Per la carta e per ristrutturazioni tecniche, aziendale e produttiva delle aziende editoriali



## Chiuse per sciopero le edicole il 6 maggio Ma i quotidiani escono

ROMA — In merito allo sciopero proclamato dalla Federazione unitaria dei giornalisti, per cui le edicole rimarranno chiuse il 6 maggio, per sollecitare la soluzione dei problemi della categoria, la FIEG, Federazione italiana editori giornali, comunica:

«Per la seconda volta in meno di un mese le organizzazioni sindacali dei giornalisti indicano una serrata nel tentativo di ottenere che il Senato della repubblica elimini nella legge sull'**editoria** ogni accenno di liberalizzazione della rete di vendita dei giornali, accenno così modesto che non mette certo in discussione il permanere dell'attuale struttura delle rivendite come veicolo primario della diffusione. Si riconferma in tal modo l'atteggiamento corporativo che anima la categoria e che la induce ad assumere comportamenti in netto contrasto con il senso di responsabilità di tutte le altre componenti della stampa italiana: editori, giornalisti, poligrafici. Il ripetere la serrata è una palese manifestazione di

Gli edicolanti scioperano  
contro ogni accenno di  
liberalizzazione della rete  
di vendita dei giornali



# Il Manifesto: raccontiamo sui giornali le disavventure della legge sull'editoria

ROMA — Nel suo decimo compleanno, il 28 aprile, il *Manifesto* rischia di morire, di chiudere bottega. Un nuovo lutto nel cimitero delle testate italiane che i redattori del giornale sperano di scongiurare e per evitare il quale è stato chiesto ieri mattina dai tre direttori Luigi Pintor, Rossana Rossanda e Mauro Paissan l'impegno di tutti per una rapida riforma dell'**editoria**, unico mezzo per allentare in tempi stretti il nodo scorsolo dei debiti regressi che minacciano di strangolare il quotidiano.

Ha detto Luigi Pintor: «Rischiamo di morire perchè siamo un organismo sano, perchè non rubiamo, non facciamo parte dei comprati e dei venduti, non abbiamo finanziamenti occulti e nemmeno un grosso capitale alle spalle». Il

deficit del giornale è, oggi, di un miliardo di lire. «Una cifra ridicola», è stato detto anche perchè «il giornale si regge e ha un suo pubblico (20 mila copie vendute): è il divario tra costo e prezzo di vendita che è insostenibile e non ci permette di andare avanti».

Pintor ha fatto un esempio: è come se il governo pretendesse che il pane continuasse a costare cinquanta lire aumentando continuamente il costo della farina. Si riferiva al prezzo della carta.

Sono state annunciate iniziative clamorose, per le prossime settimane ed una partirà martedì prossimo con la ripresa della discussione della legge alla Camera.

La proposta — e Paolo Murialdi, presidente della Federazione Nazionale della Stam-

pa ha dato la sua immediata adesione — consiste nel dedicare, da parte di tutti i quotidiani, ogni giorno uno «spazio» alle disavventure di questa riforma sulla quale le forze politiche «in teoria tutte d'accordo si divideranno probabilmente sulla falsariga di scelte diverse». Il *Messaggero* — lo ha annunciato un membro del comitato di redazione presente — ha subito accolto la proposta.

C'è anche l'esigenza per *Il Manifesto* se vorrà sopravvivere, che si allarghi l'area dei lettori e dei sostenitori del giornale, lettori che non sono affatto diminuiti anche se una copia costa cinquecento lire. Ci sono anzi segni di ripresa. Non vogliamo — è stato ripetuto — essere un giornale assistito

14 marzo  
1981



## Spadolini: «L'informazione ha bisogno di rinnovarsi»

ROMA — Il contributo dato alla lotta al terrorismo dai giornali italiani, le vittime cadute negli agguati, la crescita complessiva del giornalismo nel nostro Paese. Questi i punti centrali del discorso con il quale il presidente del Consiglio Giovanni Spadolini ha inaugurato l'undicesima mostra della stampa e dell'informazione al Palazzo dei congressi a Roma. Alla cerimonia inaugurale erano presenti anche il presidente della corte costituzionale Leopoldo Elia, il presidente dell'ordine dei giornalisti Saverio Barbati, il presidente della commissione Parlamentare di vigilanza sulla Rai-Tv Mauro Bubbico e il presidente della Regione Lazio Giulio Santarelli.

Il presidente del Consiglio ha ricordato la «angosciosa ripresa delle azioni terroristiche a Roma e a Milano» ed ha citato i nomi di due giornalisti caduti «vittima della barbarie terroristica: Carlo Casalegno e Walter Tobagi, il cui martirio», ha detto, «pone i giornalisti italiani nell'albo d'oro del Paese».

Spadolini ha poi sottolineato come la stampa italiana «abbia assunto una coraggiosa posizione contro il terrorismo» e ha ricordato la vicenda D'Urso definendola «una delle pagine da ricordare».

«Se è vero — ha aggiunto il presidente del Consiglio — che il giornalismo è l'autobiografia di una nazione, come disse Gobetti, quello italiano è cresciuto insieme alla società civile».

Secondo Spadolini «non mancano ombre» nel settore,

come dimostrano i cinque milioni di copie giornaliere vendute nel settore della carta stampata, che «mettono il nostro Paese agli ultimi posti delle società occidentali».

Ricordando il recente dibattito parlamentare sul caso «Corriere della Sera» il presidente del Consiglio ha poi notato che «il suo esito sarebbe stato diverso se la legge sull'editoria non fosse stata operante e non avesse messo in grado le istituzioni di conoscere l'effettiva proprietà delle varie testate e battersi quindi contro uno dei mali delle società occidentali: la concentrazione in poche mani della maggior parte degli organi di informazione».

A giudizio di Spadolini la legge sull'editoria «non può pretendere di rinnovare da zero costumi e pietrificate inerzie, ma può comunque dare una spinta decisiva a quell'indirizzo di cambiamento che la stampa, come palestra di democrazia, esige».

### Freddo, neve e pa Temporali e allagari

Maltempo e brusco abbassam quasi tutta l'Italia, al Nord, al cen Su molte montagne è caduta la ne

Al valico del Brennero 20 cen Vipiteno e il posto di frontiera, tr Stelvio e Stalle, Giove e Pennes (n ferroviaria del Brennero ritardi d

Al Sud numerosi temporali. U abbattuto sull'agro nocerino-sarn Angri e Pagani (strade allagate, 4

# Corriere della Sera 23 ottobre 1981

Secondo Spadolini «non mancano ombre nel settore, come dimostrano i cinque milioni di copie giornaliere vendute nel settore della carta stampata mettono il nostro Paese agli ultimi posti nella società occidentali».

Ricordando il recente dibattito parlamentare sul caso «Corriere della Sera» il Presidente del Consiglio ha poi notato che il «suo esito sarebbe stato diverso se la legge sull'editoria non fosse stata operante e non avesse messo in grado le istituzioni di conoscere l'effettiva proprietà delle varie testate e battersi quindi contro uno dei mali delle società occidentali: la concentrazione in poche mani della maggior parte degli organi di informazione».

A giudizio di Spadolini la legge sull'editoria «non può pretendere di rinnovare da zero costumi e pietrificate inerzie, ma può comunque dare una spinta decisiva a quell'indirizzo di cambiamento che la stampa, come palestra di democrazia, esige».



# Di cosa parla(va) la legge 416/1981?

*Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*



**Titolo I.**  
Disciplina  
delle imprese  
editrici di  
quotidiani e  
periodici



**Titolo II.**  
Provvidenze  
per l'editoria



**Titolo III.**  
Modifiche  
alle  
disposizioni  
sulla stampa



**Titolo IV.**  
Disposizioni  
transitorie e  
finali

# Titolo I. Disciplina delle imprese editrici di quotidiani e periodici

Art. 1  
(Titolarità delle  
imprese)

Art. 4  
(Concentrazioni nella  
stampa quotidiana)

Art. 6  
(Cooperative  
giornalistiche)

Art. 7  
(Bilanci delle  
imprese)

Art. 8  
(Garante  
dell'attuazione della  
legge)

Art. 9  
(Funzioni del  
Garante)

Art. 11  
(Registro nazionale  
della stampa)

Art. 12  
(Imprese  
concessionarie di  
pubblicità)

Art. 16  
(Distribuzione)

Art. 17  
(Prezzo dei giornali  
quotidiani)



# Art. 4 (Concentrazioni nella stampa quotidiana)

- Gli atti di cessione di testate nonché di trasferimento fra vivi di azioni; partecipazioni o quote di proprietà di aziende editrici di giornali quotidiani e i contratti di affitto o affidamento in gestione delle testate **sono nulli ove per effetto del trasferimento o dei contratti di affitto o affidamento in gestione l'avente causa venga ad assumere una posizione dominante nel mercato editoriale.**
- Si considera dominante la posizione di una impresa allorquando, per effetto di un trasferimento di azioni, partecipazioni o quote di proprietà, di cessione, di affitto o di affidamento in gestione della testata, i giornali quotidiani editi dalla medesima, o da imprese controllate o che la controllano o ad essa collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, abbiano tirato nel precedente anno solare oltre il venti per cento delle copie complessivamente tirate dai giornali quotidiani in Italia.
- Si considera altresì dominante, ai sensi e per gli effetti del presente articolo, la posizione dell'impresa che viene in possesso o che si trova a controllare, per effetto di trasferimento di azioni, partecipazioni o quote di proprietà, ovvero di affitto o affidamento in gestione della testata, un numero di testate:
  - a) superiore al cinquanta per cento di quelle edite nell'anno solare precedente e aventi luogo di pubblicazione, determinato ai sensi dell'articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, nell'ambito di una stessa regione e sempre che vi sia più di una testata;
  - b) che abbiano tirato nell'anno solare precedente oltre il cinquanta per cento delle copie complessivamente tirate dai giornali quotidiani aventi luogo di pubblicazione nella medesima area interregionale. Ai fini del presente comma si intendono per aree interregionali quella del nord-ovest, comprendente Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia e Liguria; quella del nord-est, comprendente Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna; quella del centro, comprendente Toscana, Marche, Umbria, Lazio e Abruzzi; quella del sud, comprendente le rimanenti regioni.
- L'impresa editrice che, per espansione delle vendite o per nuove iniziative, giunge a controllare quotidiani la cui tiratura annua supera un terzo delle copie complessivamente tirate dai giornali quotidiani in Italia perde per l'anno solare successivo a quello in cui abbia superato tale limite, il diritto a tutte le provvidenze e agevolazioni di cui al titolo II della presente legge.
- Il Garante di cui all'articolo 8, quando riscontra che si verificano le condizioni di cui al primo comma, deve presentare domanda al tribunale competente, ai fini dell'eventuale dichiarazione di nullità degli atti di cui al medesimo primo comma.



# Titolo II. Provvidenze per l'editoria

Art. 22

(Contributi sul prezzo della carta da quotidiani)

Art. 23

(Condizioni per la concessione delle integrazioni)

Art. 24

(Contributi ai periodici)

Art. 25 (Pubblicazioni di elevato valore culturale)

Art. 26

(Contributi per la stampa italiana all'estero)

Art. 27

(Contributi alle agenzie di stampa)

Art. 31

(Durata e modalità dei finanziamenti)

Art. 35

(Trattamento straordinario di integrazione salariale)

Art. 36

(Risoluzione del rapporto di lavoro)

Art. 37

(Esodo e prepensionamento)

Art. 38

(INPGI)

Art. 39

(Ente nazionale per la cellulosa e per la carta)

# Una legge che ha subito modifiche e integrazioni

-  Decreto Presidente della Repubblica 27/04/1982, n. 268. Disposizioni di attuazione della legge 5 agosto 1981, n. 416, concernente disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria .
-  Legge 10/01/1985, n. 1. Ulteriori modificazioni, integrazioni e interpretazioni alla legge 5 agosto 1981, n. 416, relativa alla disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria.
-  Legge 25/02/1987, n. 67. Rinnovo della L. 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria.
-  Legge 06/08/1990, n. 223. Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato.
-  Legge 31/07/1997, n. 249. Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo.
-  Legge 07/03/2001, n. 62
-  Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla L. 5 agosto 1981, n. 416.
-  Decreto legislativo 24/04/2001, n. 170. Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'articolo 3 della L. 13 aprile 1999, n. 108.

# Come si riforma una legge. Partire da alcune domande

Qual è esattamente il **problema** che si vuole risolvere?

- Esistono modi diversi di formulare lo stesso problema?
- Quali sono gli interessi coinvolti?
- Come può essere formulato il problema dal punto di vista di ogni singolo portatore di interesse coinvolto?

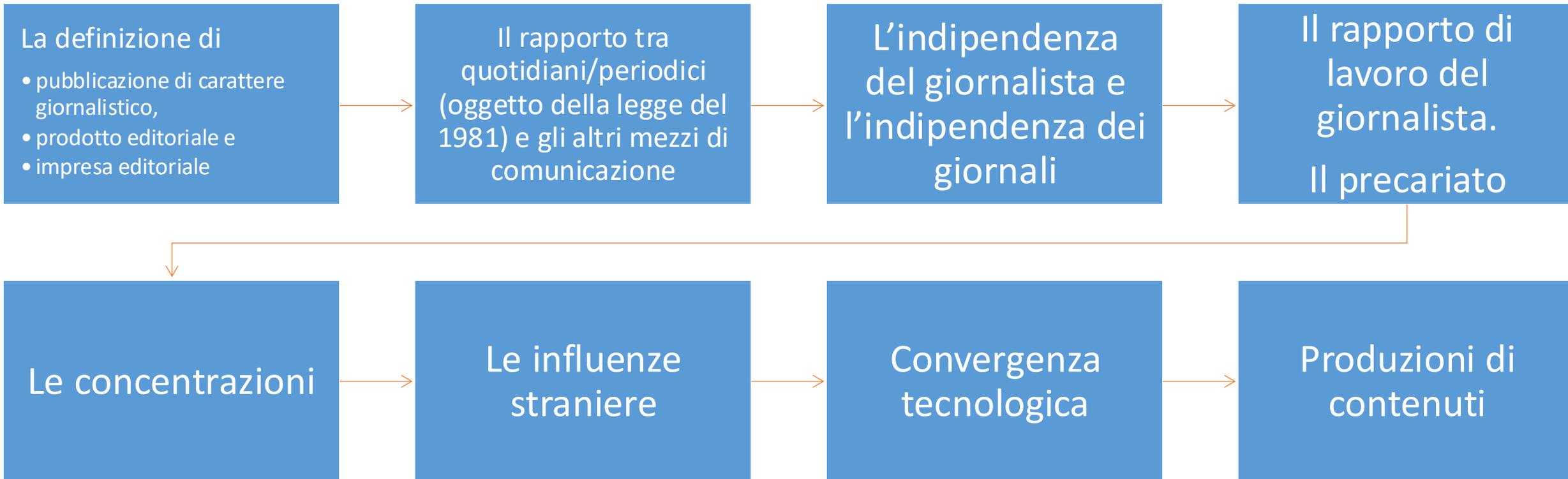
Qual è l'**obiettivo** che ci si propone di raggiungere?

- Qual è l'obiettivo che ogni singolo portatore di interesse vorrebbe raggiungere?

Qual è lo **strumento** più idoneo a raggiungere l'obiettivo?



# Un primo inventario di problemi



- Legge 62/2001. Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla L. 5 agosto 1981, n. 416.
- **1. Per «prodotto editoriale»**, ai fini della presente legge, si intende il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici.
- **3. Al prodotto editoriale si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47.** Il prodotto editoriale è identificato dalla testata, intesa come il titolo del giornale, della rivista o di altra pubblicazione periodica, avente una funzione e una capacità distintiva nella misura in cui individua una pubblicazione. Il prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto, è sottoposto, altresì, agli obblighi previsti dall'articolo 5 della medesima legge n. 47 del 1948
- **3-bis. Per «quotidiano on line»** si intende quella testata giornalistica:
  - a) regolarmente registrata presso una cancelleria di tribunale;
  - b) il cui direttore responsabile sia iscritto all'Ordine dei giornalisti, nell'elenco dei pubblicisti ovvero dei professionisti;
  - c) che pubblichi i propri contenuti giornalistici prevalentemente on line;
  - d) che non sia esclusivamente una mera trasposizione telematica di una testata cartacea;
  - e) che produca principalmente informazione;
  - f) che abbia una frequenza di aggiornamento almeno quotidiana;
  - **g) che non si configuri esclusivamente come aggregatore di notizie**

# Prodotto editoriale

- **FRANCIA. Legge n. 86-897 del 1° agosto 1986 che riforma il regime giuridico della stampa.**
- Articolo 1
- Ai fini della presente legge, per "**pubblicazione di carattere giornalistico**" si intende qualsiasi servizio che utilizzi un metodo scritto per diffondere il pensiero, reso accessibile al grande pubblico o a categorie di pubblico e pubblicato a intervalli regolari.
- Per servizio di stampa online si intende qualsiasi servizio di comunicazione pubblica online pubblicato professionalmente da una persona fisica o giuridica che esercita il controllo editoriale sui suoi contenuti, consistente nella produzione e messa a disposizione del pubblico di contenuti originali di interesse generale, regolarmente aggiornati, composti da informazioni relative ad eventi di attualità e che sono stati oggetto di elaborazione giornalistica, che non costituisce uno strumento promozionale né un accessorio di un'attività industriale o commerciale.

# L'indipendenza del giornalista e l'indipendenza dei giornali

2024/1083

17.4.2024

**REGOLAMENTO (UE) 2024/1083 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**dell'11 aprile 2024**

**che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica  
la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media)**

# Regolamento europeo sulla libertà dei media

istituisce una nuova serie di norme per proteggere il pluralismo e l'indipendenza dei media nell'UE, grazie alle quali i media – pubblici e privati – potranno operare più facilmente a livello transfrontaliero nel mercato interno dell'UE, senza pressioni indebite e nel contesto della trasformazione digitale dello spazio mediatico.

Il regolamento europeo sulla libertà dei media servirà per esempio a:

- proteggere l'indipendenza editoriale
- proteggere le fonti giornalistiche, anche dall'uso di spyware
- garantire il funzionamento indipendente dei media del servizio pubblico
- aumentare la trasparenza della proprietà dei media
- tutelare i media contro la rimozione ingiustificata di contenuti online da parte di grandi piattaforme
- introdurre un diritto alla personalizzazione dell'offerta di media su dispositivi e interfacce
- garantire la trasparenza della pubblicità statale per i fornitori di servizi di media e le piattaforme online
- garantire che gli Stati membri forniscano una valutazione dell'impatto delle principali concentrazioni del mercato dei media sul pluralismo dei media e sull'indipendenza editoriale
- aumentare la trasparenza della misurazione



# Regolamento europeo sulla libertà dei media

## • Art. 2. Definizioni

- «**servizio di media**»: servizio quale definito agli articoli 56 e 57 TFUE, ove l'obiettivo principale del servizio stesso, o di una sua sezione distinguibile, sia la fornitura di programmi o di **pubblicazioni di carattere giornalistico**, sotto la responsabilità editoriale di un fornitore di servizi di media, al grande pubblico, mediante qualsiasi mezzo, al fine di informare, intrattenere o istruire;
- «**pubblicazione di carattere giornalistico**»: pubblicazione di carattere giornalistico quale definita all'articolo 2, punto 4), della direttiva (UE) 2019/790 (sul diritto d'autore);
  - *«pubblicazione di carattere giornalistico»: un insieme composto principalmente da opere letterarie di carattere giornalistico ma che può includere anche altre opere o altri materiali, e che:*
    - *a) costituisce un singolo elemento all'interno di una pubblicazione periodica o regolarmente aggiornata recante un unico titolo, quale un quotidiano o una rivista di interesse generale o specifico;*
    - *b) ha lo scopo di fornire al pubblico informazioni su notizie o altri argomenti; e*
    - *c) è pubblicata su qualsiasi mezzo di comunicazione ad iniziativa e sotto la responsabilità editoriale e il controllo di un prestatore di servizi.*
  - *Le pubblicazioni periodiche a fini scientifici o accademici, quali le riviste scientifiche, non sono pubblicazioni di carattere giornalistico ai sensi della presente direttiva*



# Le influenze straniere

- Art. 1, comma 5, originario, l. 416/1981
  - «È vietata l'intestazione a **società fiduciarie o estere** [**oggi il riferimento alle società estere non c'è più**] della maggioranza delle azioni o delle quote delle società editrici di giornali quotidiani costituite in forma di società per azioni o in accomandita per azioni o a responsabilità limitata o di un numero di azioni o di quote che, comunque, consenta il controllo delle società editrici stesse ai sensi dell'articolo 2359 del Codice civile»



# Le influenze straniere (tema generale)

Nel programma per il secondo mandato alla guida della Commissione europea **Ursula von der Leyen** ha scritto:  
*«Negli ultimi anni, le nostre istituzioni e i nostri sistemi democratici sono stati oggetto di attacchi sempre più frequenti da parte di coloro che intendono dividere e destabilizzare la nostra Unione. Dobbiamo moltiplicare gli sforzi per proteggerci dalle ingerenze esterne».*

A luglio 2024 , **in Francia, è stata approvata la legge n. 2024-850** volta a prevenire le ingerenze straniere in quel paese: tutte le persone fisiche o giuridiche che esercitano, su ordine, su richiesta o sotto la direzione o il controllo di un mandante straniero e ai fini di promuovere gli interessi di questi ultimi, una o più azioni destinate a influenzare il processo decisionale pubblico francese sono tenute a dichiarare le loro attività di influenza all'Alta Autorità per la Trasparenza della vita pubblica.