



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO II

Matteo Paolanti

**La sentenza 44/2025 della Corte costituzionale:
implicazioni per il pluralismo informativo e il diritto della concorrenza**

9 giugno 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO

CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Matteo Paolanti

**La sentenza 44/2025 della Corte costituzionale:
implicazioni per il pluralismo informativo e il diritto della concorrenza***

SOMMARIO: 1. Preambolo: l'art. 21 come norma in costante movimento. – 2. Il caso. – 2.1 Contesto normativo e oggetto del contenzioso. – 3. Focus. Motivazioni della Corte su efficacia informativa e affinamento della tutela della concorrenza. – 4. Conclusioni.

ABSTRACT: This essay reviews the development of informational pluralism, with particular attention to its external dimension, according to the classification established by the Constitutional Court in ruling no. 826 of 1988. In the recent decision no. 44 of 2025, the constitutional judges conducted a review of the current state of Italian television broadcasting, with specific reference to the system of incentive-based contributions provided by P.D.R. 146/2017 and its subsequent amendments. Thanks to the rise of new editorial entities and the digitalization of news distribution channels, the perspective has shifted: pluralism can no longer be understood merely as the ability to express oneself externally, but rather as the possibility of being heard by fellow citizens.

1. Preambolo: l'art. 21 come norma in continua evoluzione

Da tempo il tema del pluralismo informativo è al centro di numerose dispute sia di natura giuridica che economica. Nel momento in cui ci si accinge a trattare di una delle più tangibili conseguenze dell'art. 21 Cost., ben si intuisce come entrino in gioco molteplici interessi.

Volendo risalire alle origini della vicenda, già a partire dal momento dell'emanazione del testo costituzionale¹, in cui il principale strumento di diffusione di notizie era la carta stampata, si era cercato di contemperare il diritto dei cittadini a godere di un'informazione autentica e



Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Matteo Paolanti è Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale comparato nell'Università degli Studi di Siena.

¹ Non si può dimenticare quanto la regolamentazione della stampa fosse considerata importante dai Costituenti. Appena emanata la Carta fondamentale, in ottemperanza alla XVII disposizione transitoria della Costituzione, l'Assemblea costituente si riunì proprio per emanare una legge apposita in tema di stampa. Il risultato che ne derivò fu la legge 8 febbraio 1948 n. 47. Sul tema vale la pena indicare: F. SCHIAVETTI, *Libertà di stampa e libertà della stampa nei lavori dell'Assemblea costituente*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, 441 ss.; V. CONSOLE, *I lavori preparatori dell'Assemblea costituente in tema di stampa periodica*, in P. Barile, E. Cheli, (a cura di), *La stampa quotidiana tra crisi e riforma: problemi giuridici e organizzativi*, Bologna, 1976, 31 ss.; R. RAZZANTE, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2013, 215-220.



ampia, dando la possibilità a diverse realtà editoriali di crescere ed affermarsi, e di tutelare la concorrenza, affinché non si realizzassero situazioni di squilibrio nel mercato². L'eventualità che si creassero concentrazioni economiche e di potere nel settore dell'informazione rappresentava uno scenario da tenere sotto osservazione, anche per via del passato autoritario che aveva preceduto la nostra democrazia³.

Questo pericolo, nel momento dell'introduzione del mezzo televisivo, per quanto possa sembrare *prima facie* un controsenso⁴, è stato gestito attraverso un approccio improntato all'insegna della concentrazione e della condivisione pubblica. La televisione, in pratica, ha rappresentato un laboratorio giuridico per l'ordinamento repubblicano, il quale ha potuto sperimentare per la prima volta le regole democratiche su uno strumento d'informazione.

Proprio per evitare che si creassero squilibri con l'avvento del nuovo dispositivo di diffusione di notizie, lo Stato ha esercitato il diritto di gestire le risorse – sia economiche che materiali (intendendosi con ciò le frequenze utili a trasmettere i programmi), nel rispetto dell'art. 43 Cost.⁵ – relative alla televisione. Come è ben noto, però, col tempo questa costruzione ha dimostrato una certa obsolescenza, costringendo il legislatore ad agire per rimanere al passo della contemporaneità⁶. In sintesi, negli ultimi trenta anni – volendo

² Com'è noto, riprendendo delle misure che già erano state adottate parzialmente sotto il regime fascista, il Legislatore ampliò e rafforzò nei primi anni della Repubblica un sistema di supporto alle imprese editoriali, il quale è stato ereditato anche dal comparto della televisione (P. CARETTI, A. CARDONE, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era dell'intelligenza artificiale stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, internet, teatro e cinema*, Bologna, 2019, 73-85).

³ Si fa riferimento, in questo caso, soprattutto alle regole di pubblica sicurezza stringenti che infondevano un pesante controllo nei confronti delle realtà editoriali attive durante l'epoca fascista. Per una rassegna del periodo si rimanda alla lettura di G. CUOMO, *Libertà di manifestazione del pensiero. Rassegna di legislazione, 1848-1948*, in P. Barile (a cura di), *La Pubblica sicurezza, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Firenze, 1967, 219 ss.

⁴ Se si osserva di sfuggita la questione potrebbe risultare un controsenso evitare una concentrazione creando artificialmente un vero e proprio monopolio. Tuttavia, ben si conoscono i motivi alla base di tale scelta, la quale ha dimostrato nel tempo la sua validità. Vedi P. CARETTI, A. CARDONE, *op. cit.*, spec. cap. 3, 103-185. Sul tema è interessante anche la disamina di Gardini, il quale svolge una lettura organica del percorso pubblico del servizio radiotelevisivo; in ciò trovando collegamenti tra Costituzione, cultura e visione per la costruzione di una società democratica (G. GARDINI, *RAI e servizio pubblico radiotelevisivo: la «cultura italiana» in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in *Munus*, 2/2015, 185-235).

⁵ A riguardo si veda l'importantissima [sent. n. 59 del 1960](#) della Corte costituzionale, la quale fu la prima ad occuparsi del regime pubblicistico della radiotelevisione, non senza sollevare critiche. Sulla vicenda si vedano S. FOIS, *Libertà di diffusione del pensiero e monopolio radiotelevisivo*, in *Giur. cost.*, 1960, 1127 ss; F. PIERANDREI, *La televisione in giudizio davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. dir. comun.*, 11, 1961, 161 ss; ma anche V. PIERGIGLI, *Riserva statale e pluralismo nella sentenza della Corte costituzionale n. 826/1988 in materia radiotelevisiva*, in *Rass. giur. dell'energia elettrica*, 1, 1989, 77-80.

⁶ Ben prima della riforma organica del settore televisivo del 1990, sia la giurisprudenza costituzionale che la dottrina avevano sottolineato le criticità in cui versavano i rapporti tra dimensione pubblica e l'imprenditoria privata. A riguardo si vedano le discussioni presenti in: P.A. CAPOTOSTI, *Problemi della riserva statale dell'attività*



utilizzare come termine iniziale di approssimazione la legge n. 223 del 1990, meglio nota come “legge Mammi” – si è venuto a sviluppare un modello pubblico-privato che lascia sempre più spazio a nuovi gruppi emergenti, venendo incontro alle rinnovate richieste da parte sia degli imprenditori che dei cittadini ad usufruire di nuove fonti di informazione e intrattenimento⁷. L’introduzione della tecnologia del digitale terrestre e della TV satellitare ha ulteriormente ampliato questo spartito, non senza alcuni momenti di tensione⁸. Ma ad ogni buon conto, nel momento in cui si scrive, si può dire che l’orizzonte sia ancora più complesso di quanto si potesse immaginare nel recente passato. Con l’avvento delle nuove tecnologie digitali e l’ascesa dei mezzi d’informazione atipici – quali le piattaforme digitali e i *social network*, da cui sempre più cittadini recepiscono la quotidiana informazione⁹ – la televisione ha certamente perso una parte della sua rilevanza nel dibattito politico-legislativo. Tuttavia, essa ancora non può dirsi “superata” dal tempo, e sia l’attività del Legislatore nonché la recente [sentenza 44 del 2025](#) della Corte costituzionale lo dimostrano.

2. Il caso

Scendendo nello specifico della questione, la Corte, con la [sentenza n. 44 del 2025](#) depositata il 15 aprile 2025, ha affrontato una questione cruciale per il sistema dell’informazione, soprattutto con riferimento al contesto locale.

radiotelevisiva, Roma, 1979; P. CARETTI, E. CHELI, R. ZACCARIA, *Tendenze evolutive nei modelli radiotelevisivi e compiti del legislatore*, in *Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1981, 501 ss.; M.A. SANDULLI, *Radioaudizioni e televisione*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, 1987, 191 ss.; P. BARILE, *Servizio pubblico ed emittenza privata*, in P. Caretti, E. Cheli, R. Zaccaria (a cura di), *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell’informazione (1986-1987)*, Padova, 1988, 169 ss.

⁷ L. BIANCHI, *Libertà di espressione radiotelevisiva e servizio pubblico*, Torino, 2012, *passim*. Nel volume di Bianchi si nota come nel decennio rappresentato dagli anni Novanta vi siano stati profondi cambiamenti sia materiali che sociali per quanto riguarda il settore dell’informazione e anche dell’intrattenimento. Non a caso in quegli anni si sono susseguiti importanti interventi legislativi, tra cui la già menzionata l. 6 agosto 1990, n. 223 (c.d. “Legge Mammi”) e la l. 31 luglio 1997, n. 249 (c.d. “Legge Maccanico”).

⁸ Il riferimento non può che ricadere sugli effetti delle normative che hanno seguito il Testo unico dei servizi di media audiovisivi (d.lgs. 31 luglio 2005 n. 177). In particolare, tra le criticità che sono sorte in relazione alla novella legislativa, si deve segnalare la distribuzione del c.d. “dividendo digitale” e il bando soprannominato “*beauty contest*” previsto dalla l. 7 luglio 2009 n. 88. A. Frignani, E. Poddighe, Z. V. Zencovich (a cura di), *La televisione digitale: temi e problemi. Commento al d.lgs. 177/2005 t.u. della radiotelevisione*, Milano, 2006; G. GARDINI, *L’asta delle frequenze per la banda larga mobile, il “preminente” interesse nazionale e il diritto di difesa delle emittenti locali*, in *Il foro amministrativo*, 7/8, 2011, 2621 e ss.; M. OROFINO, *La controversa sospensione del beauty contest per l’assegnazione delle frequenze radiotelevisive tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Astrid Rassegna*, 6, 2012, 1-19; P. CARETTI, A. CARDONE, *op. cit.*, 160-179.

⁹ Guardando soprattutto ai giovani, i quali sono i principali utilizzatori dei servizi digitali disposti dalle piattaforme, si può notare come in Italia quasi la metà (ad essere precisi il 44%) dei cittadini di età compresa tra i 16 e i 30 anni si informa principalmente – se non esclusivamente – attraverso i contenuti che leggono online. Cfr. G. UBBIALI, *Notizie, i giovani si informano sui social ma sempre meno*, in [Il Sole 24 Ore](#) del 12 marzo 2025.



Volendo compiere un passo indietro, con diciannove ordinanze di identico tenore, il Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modifiche, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191¹⁰.

In sostanza, all'attenzione dei giudici è stata portata la presunta illegittimità del criterio di riparto del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, noto come "scalino preferenziale". Tale meccanismo, introdotto con il decreto del Presidente della Repubblica (d'ora in avanti d.p.r.) n. 146 del 2017, assegna alle emittenti collocate nei primi cento posti della graduatoria risultante dal bando ministeriale relativo al Fondo citato il novantacinque per cento delle risorse disponibili, mentre il restante cinque per cento è destinato a quelle classificate oltre la centesima posizione.

La decisione della Corte costituzionale ha respinto le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato, confermando la validità del sistema predisposto originariamente dal d.p.r.

Questa pronuncia, tuttavia, non si è limitata a bloccare le rimozioni dei ricorrenti del giudizio *a quo*; infatti, essa, oltre ad aver chiarito aspetti fondamentali del rapporto tra decreti-legge e principi costituzionali, ha delineato un nuovo equilibrio tra pluralismo informativo, qualità dei contenuti e sostenibilità economica del settore.

2.1. Contesto normativo e oggetto del contenzioso

a) Il Fondo per il Pluralismo e lo "Scalino Preferenziale"

Per capire meglio su cosa si è andata a posare l'attenzione dei giudici costituzionali serve fare un piccolo passo indietro. Il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, istituito «per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative»¹¹, è regolato, come detto in precedenza, dal d.p.r. n. 146 del 2017. Il cuore del meccanismo contestato però risiede nell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 91 del 2018 (conv. nella l. n. 108 del 2018) e nell'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023 (conv. nella l. n. 191 del 2023).

¹⁰ Corte cost., [sent. n. 44 del 2025](#) (Rit. in fatto, punto 1).

¹¹ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 160, lett. b).



Secondo i ricorrenti queste ultime disposizioni, le quali hanno attribuito forza di legge al regolamento¹² che istituiva lo "scalino preferenziale", hanno creato una chiara disparità di trattamento tra le prime 100 emittenti "vincitrici" in graduatoria – destinatarie del 95% delle risorse – e le altre, le quali magari non possono sfruttare la stessa base di partenza di quei *network* che già sono affermati sul mercato.

Tuttavia, è chiaro che tale differenziazione di trattamento non sorge senza una causa ragionevole: la logica sottostante, come è stato anche evidenziato dalla Corte, mirerebbe a premiare le realtà editoriali più strutturate, ossia quelle capaci di investire in tecnologie avanzate e contenuti di qualità, in linea con gli obiettivi di modernizzazione del settore¹³.

b) Le principali questioni costituzionali trattate

Il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi su ricorsi proposti da numerose emittenti escluse dal novero delle prime cento classificate (tra i ricorrenti si possono elencare: l'Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione Radio TV - ALPI, Espansione srl, Pirenei srl e Beacom srl, R.B.1 Teleboario Sb srl, Retesole srl)¹⁴, ha sollevato questione di costituzionalità su due aspetti principali:

1. La presunta violazione dell'art. 77 della Costituzione, per mancanza di omogeneità tra i decreti-legge originari e le modifiche introdotte in sede di conversione;
2. L'ipotizzata lesione dei principi di pluralismo informativo (art. 21 Cost.) e di tutela della concorrenza (art. 41 Cost.).

Partendo dalla prima questione venuta in evidenza, com'è noto l'art. 77 della Costituzione pone come presupposto per l'adozione dei decreti-legge il ricorso di "casi straordinari di necessità e urgenza"; di concerto con la legge n. 400 del 1988, si prevede anche che, in sede di conversione in legge, non vengano introdotte disposizioni ulteriori che risultino estranee all'oggetto del decreto originario. Il Consiglio di Stato, su impulso delle parti, aveva contestato la legificazione del d.p.r. n. 146 del 2017, ritenendola non conforme ai già menzionati principi di omogeneità e coerenza.

La Corte, però, ha respinto questa ricostruzione.

Nello specifico, i giudici costituzionali hanno individuato un nesso di coerenza materiale e funzionale tra le norme originarie e quelle derivate, pur notando la modifica avvenuta e il non

¹² A questo riguardo [la Corte](#), nel punto 7.1 e 7.2 del consid. in dir., si è occupata di stabilire se effettivamente il Legislatore avesse normato in senso primario rispetto al regolamento originario.

¹³ Corte cost., [sent. n. 44 del 2025](#), cit., consid. in dir., p. 12.

¹⁴ Consiglio di Stato, Ord. 79-97 del registro ordinanze 2024.



rinvio totale al testo precedente¹⁵. In particolare, i giudici costituzionali hanno avuto modo di sottolineare come il meccanismo dello scalino preferenziale fosse già implicito nell'impianto del regolamento del 2017, trovando piena corrispondenza negli obiettivi di razionalizzazione delle risorse pubbliche, i quali sono stati ulteriormente precisati e ribaditi nei successivi atti normativi¹⁶.

Per quanto riguarda il secondo punto che qui si ritiene opportuno mettere in risalto – ossia quello concernente la violazione del principio del pluralismo informativo così come garantito ex art. 21 Cost. e la violazione della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) – la questione si è fatta un po' più complessa, soprattutto considerata la portata ideale e politica che la casistica di specie rifletteva. A questo riguardo, i ricorrenti sostenevano che concentrare la quasi totalità delle risorse su poche emittenti limitasse il pluralismo, favorendo la formazione di un sistema basato su oligopoli, il quale tende per natura ad eliminare la concorrenza minore.

La Corte, anche in questo caso, ha rigettato le ricostruzioni dei ricorrenti. Nei fatti, ha riconosciuto la legittimità del criterio meritocratico alla base della normativa in esame, argomentando che, in un contesto di scarsità e di risorse limitate, privilegiare le realtà più capaci di garantire qualità e stabilità editoriale costituisce una scelta ragionevole che non fuoriesce dalla discrezionalità dell'organo politico e neppure dal portato dei principi costituzionali.

Specificando la sua decisione, come meglio si vedrà di seguito, ha inoltre osservato che il pluralismo non si misura solo sul numero di voci, ma anche sulla loro capacità di produrre informazione verificata e qualitativamente rilevante.

¹⁵ Si riportano di seguito alcuni passi del punto 7.1 del [consid. in dir.](#): «Questa Corte ha avuto modo di chiarire che, «mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia» ([sentenza n. 250 del 2014](#)). Il rinvio è recettizio solo quando «sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti (sentenze [n. 258 del 2014](#) e [n. 80 del 2013](#))» ([sent. n. 93 del 2019](#)), operando altrimenti una presunzione della sua natura formale. (...) Secondo la giurisprudenza costituzionale, dunque, vi è novazione della fonte quando è chiara la volontà del legislatore di «incorporare» ([sent. n. 85 del 2013](#)) la norma regolamentare richiamata. Nel caso di specie, dirimente è il dato testuale: il legislatore non si è limitato a indicare il d.P.R. n. 146 del 2017 come fonte competente a regolare la materia, ma ha utilizzato la tanto peculiare quanto pregnante locuzione «da intendersi qui integralmente riportato». Il rinvio integrale a uno specifico regolamento è, infatti, un rinvio a tutte, nessuna esclusa, le norme in esso contenute: è, cioè, un «rinvio a norme determinate ed esattamente individuate» (ancora, [sent. n. 240 del 2014](#)). Esso, dunque, non può considerarsi un rinvio formale per la sola ragione che si rivolge a plurime disposizioni. Questa Corte, del resto, si è già espressa per la natura recettizia di un rinvio operato a un intero regolamento ([sent. n. 507 del 1988](#)).

¹⁶ [Consid. in dir.](#), p. 7.4.



3. Focus. *Motivazioni della Corte su efficacia informativa e affinamento della tutela della concorrenza*

Svolta una preliminare rassegna sul caso di specie, serve approfondire le motivazioni su cui si è basata la [pronuncia in esame](#).

Con [la sentenza](#) si ribadisce che il Legislatore gode di ampia discrezionalità nella definizione delle politiche per l'informazione, purché rispetti i principi di ragionevolezza e proporzionalità che costituiscono i pilastri dell'ordinamento¹⁷. La scelta di privilegiare le emittenti meglio posizionate in graduatoria è stata considerata funzionale a promuovere innovazione tecnologica e qualità dei contenuti, obiettivi ritenuti prioritari nel contesto attuale. Da tale impulso economico statale non deriverebbero particolari discriminazioni nei confronti delle altre emittenti fuori graduatoria. Il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione deve essere considerato solo un aiuto allo sviluppo di nuovi mezzi ancora più efficienti e, quindi, teoricamente capaci di garantire una migliore informazione.

Affermando ciò, il giudice delle leggi tiene bene in considerazione le sue pronunce passate relative al tema qui in discussione: in particolare, riprendendo l'atto di ricorso dell'associazione ALPI, i giudici costituzionali non rinnegano le note sentenze [n. 226 del 1974](#) e [n. 202 del 1976](#) (richiamate, tra l'altro, dalla [sentenza n. 148 del 1981](#)), nonché la più nota [n. 826 del 1988](#)¹⁸. Tutte le già menzionate ricadevano nell'ambito dell'informazione locale, la quale, anche in questa vicenda, si duole delle scelte del potere centrale.

La Corte, però, osserva che i plurimi interventi legislativi (a partire dalla Legge di stabilità 2016 passando al d.p.r. n. 146 del 2017 e le sue legificazioni conseguenti) non invalidano le sentenze passate, e si presta a orientare l'interpretazione per il futuro, riconoscendo che, rispetto alle risalenti pronunce, il contesto in cui si esprime attualmente il settore televisivo è profondamente mutato.

A questo riguardo, infatti, si nota che «La tutela del pluralismo esterno, dunque, sicuramente richiede, come la Corte ha avuto modo di affermare in passato, la creazione di condizioni di libero accesso al mercato, oltre che una regolamentazione atta ad evitare il

¹⁷ Com'è noto, anche grazie all'influsso del diritto europeo, i principi di ragionevolezza e proporzionalità hanno assunto un ruolo fondamentale in tutto l'ordinamento, anche ben oltre l'ambito costituzionale. Ci si permette di rinviare, per una visione che attraversa più ambiti della scienza giuridica, a G. PERLINGIERI, A. FACHECHI (curr.), *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, I, Napoli, 2017; spec. E. GIORGINI, *Ragionevolezza, proporzionalità e bilanciamento*, 513-534.

¹⁸ Com'è noto, quest'ultima ha rappresentato il punto d'inizio per la dialettica relativa al pluralismo informativo televisivo. Scendendo nello specifico del caso di specie, la [sent. n. 826 del 1988](#) considerò negativamente il "duopolio" RAI-Mediaset che si era venuto a creare negli anni precedenti alla pronuncia, affermando che il pluralismo in sede nazionale non si sarebbe potuto considerare realizzato attraverso la semplice esistenza di un polo pubblico e un polo privato con relative posizioni dominanti. Tuttavia, "salvò" la legge n. 10 del 1985 per via del suo carattere provvisorio. Cfr. P. CARETTI, A. CARDONE, *Op. cit.*, 129-132.



fenomeno delle concentrazioni (...). L'attuale sistema dell'informazione locale è caratterizzato, infatti, a differenza del passato, non da penuria di emittenti televisive, ma, al contrario, da una loro abbondanza, dovuta non solo alla non particolare onerosità degli investimenti per la loro attivazione (sentenze [n. 226 del 1974](#), [n. 202 del 1976](#) e [n. 826 del 1998](#), citt.), ma anche e soprattutto alla moltitudine dei canali garantita dalla tecnologia digitale»¹⁹.

Come s'intuisce, viene a cambiare del tutto il punto di vista che imprime la Corte alla discussione: difatti, il c.d. "pluralismo esterno", introdotto nel dibattito costituzionale per mezzo della [sentenza n. 826 del 1988](#), sembra ridursi nella sua importanza oppure a mutare la propria prospettiva. Il concetto di scarsità non viene più preso in considerazione in relazione ai mezzi materiali, quanto semmai alla capacità di determinate realtà di catturare l'attenzione del pubblico e arrivare a veicolare il proprio messaggio all'esterno in maniera effettiva, non solamente sulla carta. Infatti, a differenza degli anni Ottanta e Novanta, le barriere materiali e sociali sono venute meno: attraverso la liberalizzazione e l'allargamento delle infrastrutture tecnologiche i costi per accedere al mercato sono stati naturalmente abbattuti. Ciò ha fatto sì che non solo l'informazione potesse aprirsi verso l'esterno, ma anche che finisse per perdersi e confondersi nella moltitudine di voci già presenti o sopraggiunte nel tempo. In conclusione, volendo utilizzare una metafora, il problema, a differenza del passato, consiste oggi nel riuscire a far sentire la propria voce in una piazza affollata, dove tutti parlano ad alta voce.

A partire da tali considerazioni si perviene alla decisione sullo "scalino preferenziale": per quanto lo scenario possa scontentare alcune realtà imprenditoriali, la Corte ha implicitamente accettato che questa disparità sia il prezzo da pagare per un sistema informativo più professionale e competitivo, il quale possa davvero garantire innovazione e che possa far venire in risalto chi meglio svolge il compito di informare il tessuto sociale.

In chiusura, vengono anche respinte le chiose relative al piccolo mercato televisivo locale, su cui alcune eccezioni erano venute a posarsi²⁰. Si era fatto notare, nello specifico, che tale graduatoria (e i suoi effetti) potessero – sulla carta – ridurre la diversità delle voci, soprattutto nelle aree periferiche dove il potere economico e organizzativo dei gruppi editoriali non riesce a stare al passo con i grandi *network* (come, ad esempio, nelle regioni più scarsamente popolate, tra le quali si evidenziano la Basilicata, il Molise, l'Umbria e la Valle d'Aosta).

Ad ogni buon conto, la Corte ha assunto la propria decisione prendendo come riferimento due fattori: uno concreto e l'altro programmatico. Partendo dal primo, è stato evidenziato come «Secondo quanto riportato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) nella Indagine conoscitiva sull'informazione locale, redatta nel novembre del 2018, guardando proprio a quest'ultime, in Umbria erano attive ventotto TV locali (di cui sei aventi sede nella Regione), in Basilicata trentaquattro (di cui cinque aventi sede nella Regione), in Molise venticinque (di cui sei aventi sede nella Regione) e in Valle d'Aosta quindici (di cui una avente

¹⁹ Consid. in dir., p. 12.3.2.

²⁰ *Ibidem*.



sede nella Regione)»²¹. Dunque, il pericolo che in certe aree del Paese non vi siano fonti d'informazione, nella realtà dei fatti, non si può dire che esista. In seconda battuta, proprio in ragione di quanto fatto notare in precedenza, si è ricordata l'importanza di un approccio "qualitativo" al principio pluralista, suggerendo che la moltiplicazione di piccole emittenti non rappresenti alcuna garanzia nei confronti della costruzione di un'informazione libera e aperta. Quindi, a prescindere dalla prima annotazione, la chiosa sollevata dai ricorrenti non avrebbe rilevanza.

Invece, per quanto riguarda il diritto alla libera concorrenza, il quale nel nostro ordinamento ricade sotto il dettato dell'art. 41 Cost.²², i giudici costituzionali hanno ritenuto che il meccanismo dello scalino preferenziale, di per sé, non incida irragionevolmente sul mercato, in quanto l'intervento legislativo risponderebbe ad un corretto bilanciamento d'interessi.

Si ammonisce, a tal riguardo, che «il principio concorrenziale non può essere inteso semplicisticamente come necessaria apertura del mercato al maggior numero possibile di operatori»²³. D'altro canto, tra gli obiettivi da perseguire per la tutela della concorrenza devono essere inseriti anche concetti come l'efficienza economica²⁴, nonché la promozione dell'innovazione e il benessere del consumatore, principio quest'ultimo già affermato non più di un anno prima dalla stessa Corte²⁵.

Come già evidenziato in relazione al pluralismo informativo, il giudice delle leggi invita a superare il formalismo, sottolineando la necessità di individuare il principio costituzionale non tanto nella sua unicità astratta, quanto piuttosto nel contesto giuridico in cui si inserisce, mettendolo a confronto con le diverse dimensioni con cui interagisce.

Conclude la sentenza quella che si potrebbe definire una "massima di esperienza", in cui si rammenta che «Sotto altra angolazione, può poi osservarsi che, ove il legislatore avesse deciso di attribuire le risorse esclusivamente ai primi cento graduati, il primo dei non ammessi al beneficio avrebbe potuto rivendicare un livello di efficienza analogo all'ultimo degli ammessi, ma ciò non avrebbe dato luogo ad una irragionevole compressione del principio di concorrenza, perché risponde ad una logica implicita in qualsiasi procedura concorsuale».

In sintesi, la Corte richiama il fisiologico funzionamento del procedimento concorsuale, nell'ambito del quale è prevedibile l'emersione di meccanismi complessi. Ciò nondimeno, il

²¹ *Ibid.*

²² E che è a sua volta tutelato ed affermato in numerose normative sia di matrice europea che internazionale, tra cui gli artt. 101 e 102 TFUE, nonché l'art. 14 CEDU e i suoi protocolli aggiuntivi in materia di proprietà. Sul tema, rimanendo nell'ambito della recente dottrina italiana, si rinvia a: A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, spec. 139-165, in A. Lucarelli (a cura di), *Nuovi scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2023.

²³ Consid. in dir., p. 12.4.2

²⁴ A tal riguardo si fa riferimento alla [sent. n. 105 del 2016](#) della medesima Corte, avente ad oggetto disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione.

²⁵ Corte cost., [sent. n. 36 del 2024](#).



mancato superamento di una selezione non può, di per sé, condurre a ritenere compromessa la legittimità dell'intero sistema.

4. Conclusioni

Giunti al termine di questa disamina, si può provare a ricostruire il quadro che ci restituisce tale pronuncia. A partire da una visione generale, si può dire che la [sentenza 44 del 2025](#) segna un momento di riflessione rispetto alla governance dell'informazione italiana, in particolare con riferimento al contesto locale, abbracciando una visione di stampo meritocratico che privilegia efficienza e qualità a dispetto della mera moltiplicazione delle voci.

La Corte ha optato per una lettura prudente degli obblighi costituzionali, non abbandonandosi alla spinta di quella che Weber avrebbe definito come "etica dell'ideale"²⁶. In pratica, i giudici hanno domandato implicitamente al Legislatore il compito di compiere le scelte politiche più utili e opportune, senza però tralasciare, nel procedimento, un bilanciamento tra i principi costituzionali, che non possono restare sullo sfondo ma devono orientare anche gli aspetti più tecnici dell'azione normativa. Resta da vedere se questo equilibrio reggerà alla prova dei fatti, e se si tradurrà in un volano positivo per il settore, soprattutto alla luce delle trasformazioni tecnologiche e delle pressioni economiche che continuano a scuotere l'ambito in cui opera l'informazione televisiva.

Dal punto di vista della controversia in sé, invece, non si può ancora escludere che altre emittenti escluse dal beneficio di cui al d.p.r. n. 146 del 2017 ricorrano alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo; nello specifico, invocando la violazione degli artt. 10 (libertà di espressione) e 14 (divieto di discriminazione) della CEDU. Nonostante la Corte abbia già considerato tali profili nel giudizio di compatibilità con l'art. 117 Cost²⁷, può risultare opportuno tenere in considerazione – per il momento – questa eventualità²⁸.

²⁶ Max Weber riteneva che ogni azione umana, positiva o negativa, fosse guidata dall'etica valoriale del singolo essere umano agente. Tuttavia, lo stesso filosofo ebbe a notare come non fosse possibile – almeno in senso razionale – che una persona agisse solo ed esclusivamente seguendo i propri principi. Questo stato di cose rispecchia sia le attitudini dell'individuo che il contesto esterno in cui esso si muove. Nello stallo tra realismo razionalista e perseguimento dell'ideale, Weber teorizza la c.d. "etica della responsabilità", ossia una norma interna all'animo umano in cui si viene a creare un bilanciamento di interessi, che permette alla persona di non frustrare i propri ideali e, allo stesso tempo, di adeguarsi alla realtà. v. M. WEBER, *Il lavoro intellettuale come professione: due saggi*, Torino, 1980.

²⁷ Consid. in dir., p. 11.

²⁸ Come è stato notato, non è particolarmente frequente che la Corte EDU si occupi di cause aventi ad oggetto il diritto della concorrenza. Tuttavia, come dimostra anche una casistica recente (v. Corte EDU, Gr. Ch., [sent. 1° aprile 2025](#), *Ships waste oil collector b.v. e al. c. Pays-Bas*, ricc. nn. 2799/16, 2800/16, 3124/16 e 3205/16), essa rappresenta un'eventualità che non è possibile scartare del tutto; R. MAZZOCCHI, *La causa Ships Waste Oil Collector: un nuovo caso di diritto della concorrenza alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Eurojus*, 2, 2024, 134-147.



Quel che invece è certo è che il dibattito sul pluralismo informativo, lungi dall'essersi esaurito, si sposterà ora sul piano dell'applicazione concreta e dei suoi effetti sulla democrazia e sulle comunità locali. Sarà la cultura democratica dei tessuti sociali più periferici a dover rispondere a questo monito implicito lanciato dalla Corte. Quindi, solo col tempo si avrà un'immagine più chiara degli effetti di tale pronuncia.

Ciò nonostante, questa pronuncia potrebbe avere il potere di sollevare ulteriori dilemmi non risolti: ad esempio, fino a che punto lo Stato può orientare il mercato dell'informazione senza comprometterne la pluralità? Come conciliare la discrezionalità legislativa con la tutela dei soggetti più deboli? Infine, come inserire le criticità informative a livello locale nel nuovo prisma dell'informazione digitale? Questo ultimo passaggio, che la Corte non ha voluto affrontare in maniera diretta, appare nascosto nel testo; eppure, esso rappresenta il "convitato di pietra" con cui, volenti o nolenti, ci si deve confrontare.

Come fa notare autorevole dottrina, il focus su cui posare il nuovo dibattito relativo al pluralismo deve essere il concetto di responsabilità²⁹: la disintermediazione, la mancanza di legami con strutture gerarchiche che filtravano le informazioni e ne provavano efficacia e veridicità sono tutti fattori che hanno perso la loro forza propulsiva intrinseca³⁰. Anche per questo motivo, lo "scalino preferenziale" rappresenta un compromesso accettabile per l'ordinamento: in quanto esso deve cercare di proteggere quelle realtà autorevoli che, col tempo, hanno visto erodere il loro ruolo di "garanti" sull'informazione³¹.

Infatti, nel momento in cui si scrive, la circolazione delle notizie, a differenza del passato, avviene in larga misura sulle piattaforme. Esse, a differenza di altri contesti editoriali, non seguono delle regole interne "umane", quanto semmai numeriche, che quindi esulano dalla valutazione della verità di un contenuto o della sua possibile dannosità sociale. In questo contesto non è neppure chiaro a chi riferirsi e contro cosa "schierarsi"³²: la difficoltà

²⁹ O. POLICINO, [Perché serve difendere il pluralismo dell'informazione](#), in *Il Sole 24 Ore*, 24 aprile 2025.

³⁰ Tra il punto di vista etico e quello giuridico si può dire che sussista sempre un rapporto controverso nel momento in cui si discorre dell'idea di verità nell'ambito della manifestazione del pensiero. Questa tensione trova il suo apice, soprattutto, nel settore giornalistico. Per quanto vi siano norme chiare in materia, prima tra tutte la disposizione dell'art. 595 c.p. (e non solo), nel contesto dell'informazione contemporanea i confini giuridici, grazie anche alla tecnologia, sembrano aver perso la loro forza. M. R. ALLEGRI, *Informazione e comunicazione nell'ordinamento giuridico italiano*, Torino, 2012; A. MARSANO, *Il rispetto della verità nei fatti nelle forme del giornalismo contemporaneo*, in G. Valentini, G. V. Fimiani, G. Barbetti (a cura di), *Diritto dei media. Analisi delle nuove frontiere tecnologiche e sfide giuridiche*, Roma, 2016, 215-231.

³¹ Sul ruolo di determinate realtà televisive dal grande ruolo informativo, è interessante confrontarsi con A. CERON, S. SPLENDRE, *Social TV, pluralismo televisivo e autorevolezza giornalistica*, in *Problemi dell'informazione, Riv. quadrim.*, 2/2018, 181-206. In particolare, in questo contributo viene analizzato il ruolo coordinato tra social e informazione televisiva, fotografando bene il cambiamento che già allora era in atto nel contesto informativo italiano secondo una prospettiva di studi della comunicazione.

³² Il riferimento non può che cadere sui – talvolta – oscuri meccanismi che stanno alla base del funzionamento degli algoritmi che muovono le piattaforme digitali e i motori di ricerca. A questo riguardo l'Unione Europea ha



nell'individuare nel meccanismo algoritmico una responsabilità editoriale o quantomeno una *policy* "costituzionalmente orientata" è questione rilevante e spinosa³³. Mentre la nuova società dell'informazione digitale prende forma, sembra che il passato venga sepolto senza conoscere a pieno le indicazioni su come costruire il futuro.

Per questi motivi di fatto, la [sentenza n. 44 del 2025](#) può rappresentare la base per una rinnovata riflessione sul pluralismo dell'informazione: superata la fase di apertura alla molteplicità delle prospettive rappresentata dal concetto del "pluralismo esterno", la società richiede al Legislatore – e, in senso lato, all'ordinamento costituzionale – di intervenire e riassetare quel quadro libero che, col tempo, è finito per diventare caotico. Così, lo "scalino preferenziale", da mero strumento tecnico, assume il valore simbolico di una riflessione più profonda che investe l'intera portata dell'art. 21 Cost., affinché una sua interpretazione attualizzata sia sempre in grado di garantire al cittadino il diritto a una corretta informazione.

tentato di imporre delle regolamentazioni che obbligano i gestori di strumenti automatizzati a rispettare regole di trasparenza nei confronti degli utenti (si pensi al *Digital Services Act* e all'*AI Act*). F. PASQUALE, *The Black Box Society the secret algorithms that control money and information*. Cambridge-Londra, 2015; N. PICA, *La tutela della libertà di informazione nel Digital Services Act tra contrasto alle "manipolazioni algoritmiche" e limiti alla content moderation*, in *Medialaws*, I, 2024, 11-59.

³³ Sul tema della costituzionalità degli algoritmi ha speso molte parole Simoncini, il quale ha anche teorizzato di applicare alla materia una "precauzione costituzionale", riprendendo le teorie care al costituzionalismo ambientale (A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in [BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto](#), 1/2019, spec. 86-87; A. Simoncini, E. Longo, *Fundamental Rights and the Rule of Law in the Algorithmic Society*, in H.W. Micklitz, O. Pollicino, A. Reichman, A. Simoncini, G. Sartor, G. De Gregorio (a cura di), *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, Cambridge, 2021, 27 e ss.).