

## RICERCHE

# MEZZO SECOLO DI STAMPA ASSISTITA. RAPPORTO SULLE FORME DI SOSTEGNO DELLO STATO ALL'EDITORIA (1935-1987) (III parte)

**SOMMARIO** SEZIONE PRIMA: GLI ORGANISMI DEL « NUOVO » SISTEMA DI SOSTEGNO PUBBLICO ALL'EDITORIA. 1. Dalla Direzione generale al Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria. — 2. La riorganizzazione del Servizio Informazioni e dell'Ufficio della Proprietà letteraria, artistica e scientifica. — 3. Il Servizio dell'Editoria. — 4. L'insufficiente modernizzazione della Direzione generale e del Servizio Editoria. — 5. Categorie interessate e gestione della riforma. — 6. La *Commissione tecnica consultiva*. — 7. Le *Commissioni tecniche* « settoriali ». — 8. L'assenza del Garante dal procedimento di concessione delle provvidenze. — 9. La « tenace » sopravvivenza dell'ENCC.

SEZIONE SECONDA: TIPOLOGIA E DESTINATARI DELL'INTERVENTO PUBBLICO NELLA RIFORMA DELL'EDITORIA. 1. Premessa. — 2. Le riduzioni tariffarie. — 3. I contributi a fondo perduto alla stampa quotidiana. — 4. (*segue*): le modifiche apportate dalla legge n. 67 del 1987. — 5. Il credito agevolato. — 6. (*segue*): la riuscita di tale manovra di sostegno e la sua proroga. — 7. Le provvidenze alla stampa periodica. — 8. Il sostegno « speciale » alle pubblicazioni di elevato valore culturale ed all'editoria libraria. — 9. Le provvidenze alle agenzie di stampa. — 10. I contributi alla stampa italiana all'estero. — 11. Una forma di sostegno indiretta: la pubblicità degli enti pubblici.

EPILOGO.

## SEZIONE PRIMA: GLI ORGANISMI DEL « NUOVO » SISTEMA DI SOSTEGNO PUBBLICO ALL'EDITORIA.

### 1. DALLA DIREZIONE GENERALE AL DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

Neppure la riforma dell'editoria ritenne opportuno aggregare tra di loro le diverse strutture pubbliche operanti nel settore dell'informazione e della stampa,

rimaste fino ad allora prive di un efficace coordinamento centrale, al pari di quelle attive nel settore della cultura.

\* Le prime due parti del « Rapporto » sono state pubblicate su questa *Rivista*, 1988, rispettivamente p. 517 ss. e 895 ss.

\*\* Della presente parte la Sez. I è opera di S. Troilo, la Sez. II di R. Lupo.

Infatti, nonostante l'esempio di altri Stati europei<sup>1</sup>, la legge 5 agosto 1981, n. 416, non ha disposto la creazione di alcun apparato ministeriale e — ciò che è più grave — non ha riunito, se non in parte, le numerose e disomogenee competenze sparse tra i diversi organismi esistenti.

Invero, negli intendimenti dei promotori della riforma e delle forze parlamentari e di categoria maggiormente impegnate per il suo perseguimento, anche le strutture pubbliche operanti nel settore avrebbero dovuto subire una radicale ristrutturazione, con la creazione di due centri-cardine: un apparato amministrativo con funzioni tecnico-materiali (il Servizio dell'Editoria) ed un organo di derivazione parlamentare, con funzioni di controllo ed anche di gestione applicativa della riforma (divenuto poi il Garante della legge). Accanto ad essi avrebbe continuato a sussistere, riordinato, il Servizio delle Informazioni.

Tuttavia, il testo definitivo della legge di riforma, pur apportando rilevanti innovazioni anche nell'ambito degli organismi pubblici del settore, non ha provveduto ad una loro completa razionalizzazione, né ha eliminato tutte le « ombre » esistenti.

A ciò si sono aggiunte, come si è constatato, le notevoli difficoltà e i gravi ritardi nell'attivazione dei nuovi organi e, in particolare, del Servizio dell'Editoria, la cui organizzazione è risultata macchinosa e frammentaria ed è avvenuta al-

l'insegna della precarietà, in attesa della riforma della Presidenza del Consiglio<sup>2</sup>.

Oggi, comunque, le strutture pubbliche preposte al settore editoriale hanno raggiunto un assetto pressoché definitivo, sia sul piano materiale (dove è in via di completamento l'adeguamento dell'organico del personale e si sta procedendo nella modernizzazione dei mezzi tecnici, disposti dalla legge 25 febbraio 1987, n. 67), sia sul piano normativo, dove la legge di riforma della Presidenza del Consiglio (23 agosto 1988, n. 400), finalmente approvata, ne ha definitivamente precisato i caratteri essenziali.

L'organismo centrale del settore è il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, che, ai sensi dell'appena menzionata legge n. 400, ha sostituito, subentrandone nelle attribuzioni, la Direzione generale delle Informazioni, dell'Editoria e della Proprietà letteraria, artistica e scientifica della Presidenza del Consiglio, istituita dall'art. 10 della legge n. 416 (che aveva incorporato i Servizi Informazioni e Proprietà letteraria)<sup>3</sup>.

Considerando globalmente le attribuzioni del Dipartimento (identiche — come si è detto — a quelle della Direzione generale), si possono delineare, in astratto, quattro linee di competenze tra loro in qualche misura connesse<sup>4</sup>. In primo luogo, vi è il complesso delle attività di comunicazione del Governo e delle istituzioni, attività che, peraltro, si sono molto ridotte fino a divenire marginali nell'economia dell'informazione sui temi di pubblico interesse. Vi è, poi, un secondo settore, che si occupa dell'attuazione normativa relativamente all'editoria giornalistica ed all'applicazione delle convenzioni dello Stato con soggetti informativi esterni, come le agenzie di stampa e la stessa RAI. Un terzo gruppo di competenze interessa il settore del diritto d'autore, anche in una prospettiva di raccordo normativo di carattere internazionale, nonché di vigilanza sugli enti ivi operanti, come la SIAE, in un quadro che fortemente risente dello sviluppo tecnologico verificatosi nelle comunicazioni e nella trasmissione di cultura e spettacolo e che dà luogo ad inevitabili forme di conflittualità economica, tecnologica, giuridica. Infine — considerando l'organigramma gene-

<sup>1</sup> Come la Francia e la Gran Bretagna, ma con la rilevante eccezione della Germania Occidentale, forse per un'analogha esperienza totalitaria di manipolazione degli apparati ministeriali al fine di organizzare consenso (v. *L'amministrazione dello Stato nel settore dell'informazione*, in *Rapporto sullo stato dell'informazione in Italia*, in *Vita italiana: Istituzioni e comunicazione*, Roma, 1987, n. 1, p. 162).

<sup>2</sup> Su tutta la vicenda v. parte II, in questa *Rivista*, 1988, n. 3, par. 5, p. 902 ss.

<sup>3</sup> Essa rappresentava, tra l'altro, un caso quasi unico di direzione generale in assenza del ministero corrispondente (cfr. U. DE SIERVO, *Parlamento, Governo e Garante nell'applicazione della legge sull'editoria*, in *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione in Italia*, a cura di P. BARILE-R. ZACCARIA, Padova, 1986, p. 132). Quale precedente si può ricordare la Direzione generale dello Spettacolo, istituita dal d.l. n. 274 del 1948 presso la Presidenza del Consiglio (su cui v. parte I, Sez. II, in questa *Rivista*, 1988, n. 2, par. 4, p. 547).

<sup>4</sup> Cfr. *L'amministrazione dello Stato...*, cit., pp. 163-164.

rale<sup>5</sup> — in una quarta area possono essere ricondotte varie e residue competenze della Presidenza del Consiglio in ambito di confine tra cultura e comunicazione, come, ad esempio, le molteplici iniziative di promozione dell'editoria libraria o i riconoscimenti ad operatori culturali (dai premi ai patrocini).

Proprio per l'incompletezza del disegno riformatore tracciato dalla legge n. 416, divennero di immediata evidenza la necessità di ridurre ad una dimensione più omogenea questo quadro di competenze e il problema di rivitalizzare la funzione di comunicazione da parte delle istituzioni.

A tal fine, nel 1984 venne istituita una Commissione di tre esperti<sup>6</sup>, per ottenere un'analisi ed alcune indicazioni programmatiche e pratiche in proposito. Il rapporto di questa Commissione<sup>7</sup> ha rappresentato la base di partenza per un ampio rinnovo operativo e gestionale della Direzione generale, pur condotto con gradualità e non senza problemi e tuttora non completato.

## 2. LA RIORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO DELLE INFORMAZIONI E DELL'UFFICIO DELLA PROPRIETÀ LETTERARIA, ARTISTICA E SCIENTIFICA

Primo ad essere riorganizzato è stato il *Servizio delle Informazioni*, il più antico del Dipartimento e l'unico intenzionalmente assegnato alle competenze della Presidenza del Consiglio, mentre agli altri — come si è visto<sup>8</sup> — sono stati posti alle dipendenze di quest'ultima per ragioni politiche, dopo lo scioglimento del Ministero della Cultura popolare, e in adesione al momentaneo prevalere dei modelli tendenti al rafforzamento della Presidenza stessa.

Le attribuzioni del Servizio sono rimaste immutate rispetto al 1948<sup>9</sup>, sicché il riordino si è indirizzato verso la specializzazione delle sue quattro divisioni<sup>10-10-bis</sup>.

Una (la IV), dal 1° gennaio 1987, ha assorbito tutta l'attività di informazione

per l'estero, cercando di sviluppare, d'intesa con le altre numerose Amministrazioni interessate (in primo luogo il Ministero degli Esteri e poi quelli del Commercio con l'Estero, del Turismo, ecc.), un'azione costante di promozione dell'« immagine Italia » e di soddisfare i bisogni informativi delle strutture pubbliche italiane operanti all'estero.

Una seconda divisione (la VI) cura l'attività di c.d. « informazione attiva » del Governo e di più generale divulgazione su argomenti politici, economici, sociali e culturali, coordinando piccoli nuclei redazionali, ognuno responsabile di una testata o di precisi compiti nel campo della comunicazione editoriale<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Non bisogna dimenticare, infatti, che per gli uffici della Direzione generale la definizione delle attribuzioni si ricava tuttora prevalentemente facendo riferimento alle strutture e ripartizioni amministrative competenti ad esercitarle (v. parte I, Sez. II, in questa *Rivista*, cit., par. 8, pp. 556-57).

<sup>6</sup> Composta dal prof. Enzo Cheli, dal dott. Nadio Delai e dal dott. Stefano Rolando, Direttore generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria (v. *L'amministrazione dello Stato...*, cit., p. 164).

<sup>7</sup> *Relazione sulle ipotesi di riassetto del « Servizio Informazioni » della Presidenza del Consiglio*, Roma, luglio 1984.

<sup>8</sup> V. parte I, Sez. II, in questa *Rivista*, cit., par. 4, p. 545 ss.

<sup>9</sup> Sulle sue attribuzioni: *ibidem*, pp. 547-48.

<sup>10</sup> Cfr. *L'amministrazione dello Stato...*, cit., pp. 165-67. A tale riordino si è provveduto con i due successivi d.p.c.m. 19 settembre 1986 e 22 dicembre 1986.

<sup>10-bis</sup> Nel momento in cui veniva licenziato il presente *Rapporto* è stato pubblicato (in *G.U.* 30 gennaio 1989, n. 24) il d.p.c.m. 27 dicembre 1988, che ha riorganizzato gli uffici della Presidenza del Consiglio, ai sensi degli artt. 21 e 26 della legge n. 400 del 1988. In particolare, il Servizio delle Informazioni è stato sostituito dall'*Ufficio per l'Informazione e la Documentazione istituzionale*, articolato in cinque servizi: per l'informazione, per la documentazione, per le manifestazioni, per le Convenzioni, per le manifestazioni esterne. Essi sembrano corrispondere, grosso modo, alle precedenti divisioni in cui era articolato il vecchio Servizio.

<sup>11</sup> Tra le testate editte la principale resta *Vita italiana*, con appendici specializzate per contenuti e destinatari: *Vita italiana - Documenti ed informazioni*, che rimane il più importante strumento di informazione del Governo, con prevalente attenzione verso argomenti politici, economici e sociali; *Vita italiana - Cultura e scienza*; *Vita italiana - Istituzioni e comunicazione*. Occorre poi ricordare in testata fotografica *Italia* e le quattro collane *Storia e cultura*, *Società e Istituzioni*, *Il tempo e le immagini* e infine *Palazzo Chigi attualità*.

Un'altra (la V) è preposta al funzionamento di tutti i servizi cosiddetti « tecnici », da cui dipende il buon esito delle

attività realizzate nel campo della comunicazione (fototeche, emeroteche, biblioteche, centro di documentazione, centro di produzione audiovisiva, uffici grafici, indirizzati aggiornati, ecc.).

Infine, una quarta divisione (la VII) assicura servizi di informazione e di comunicazione di interesse generale, in collegamento « programmato » con soggetti operanti nel campo: ad esempio, collaborando con la RAI per la realizzazione dei programmi per l'estero<sup>12</sup>, ovvero stipulando convenzioni con le agenzie di stampa<sup>13</sup> e con altri organismi televisivi, cinematografici o comunque appartenenti all'area della documentazione e dell'informazione<sup>14</sup>.

Per l'Ufficio della Proprietà letteraria, artistica e scientifica può, invece, dirsi che la maggiore innovazione sia stata l'affermarsi della sua « centralità » interdipartimentale, in considerazione dell'importanza e dell'attualità dei compiti assegnatigli. La sua collocazione presso la Presidenza del Consiglio è stata, pertanto, definitivamente ribadita dalla legge n. 400 del 1988, che ha posto così termine ad una quarantennale situazione di evidente provvisorietà, emersa nell'immediato dopoguerra.

Nel corso della discussione parlamentare di tale provvedimento legislativo, si è infatti presa coscienza che la protezione del diritto d'autore, per la sua complessità, richiede interventi su molti e diversificati fronti, difficilmente riconducibili ad una sede unica o prevalente di competenza<sup>15</sup>. In particolare, al Senato è stata rivista la soluzione precedentemente approvata alla Camera dei Deputati<sup>16</sup>, che prevedeva il trasferimento dell'Ufficio presso il Ministero dei Beni culturali, in adesione ad un principio di « essenzializzazione » delle strutture della Presidenza e di dipartimentalizzazione delle stesse, con la tendenziale esclusione di tutte le competenze amministrative<sup>17 17-bis</sup>.

Sono, infine, da segnalare, nell'ambito della riorganizzata Direzione generale, i nuovi compiti affidati alla Divisione III, la quale, dallo svolgimento di mansioni esecutive per il Servizio Stampa di Palazzo Chigi, è passata a curare la promozione di iniziative culturali e la sperimentazione di nuove attività in rapporto alle esigenze che emergono nel settore di competenza della Direzione. Presso la

<sup>12</sup> Su cui v. parte I, Sez. II, in questa *Rivista*, cit., parr. 4 e 8, pp. 547 e 557.

<sup>13</sup> Sulle quali v. parte I, Sez. III, in questa *Rivista*, cit., par. 10 d), p. 589.

<sup>14</sup> Le professionalità impiegate in questi ambiti rappresentano, inoltre, un supporto tecnico-burocratico importante ai fini della concertazione interministeriale (soprattutto con i dicasteri degli Esteri, delle Poste e Telecomunicazioni e dello Sport, Turismo e Spettacolo) in materia di concessione di servizi pubblici di comunicazione da parte dello Stato o di attuazione di normative settoriali al riguardo (così *L'amministrazione dello Stato...*, cit., p. 167).

<sup>15</sup> In particolare, il diritto d'autore e i settori ad esso connessi interessano la competenza: a) del *Ministero degli Esteri*, in conseguenza degli strumenti internazionali ratificati dall'Italia, soggetti a continue verifiche circa lo stato di attuazione; b) del *Ministero della Pubblica Istruzione*, che utilizza ampiamente le opere soggette a tale tutela; c) dei *Ministeri delle Finanze e del Tesoro*, per gli aspetti fiscali e per i diritti erariali e demaniali derivanti dall'utilizzazione di opere soggette a tutela; d) del *Ministero dello Sport, Turismo e Spettacolo*, che istituzionalmente si occupa dei fruitori di molte opere tutelate; e) del *Ministero di Grazia e Giustizia*, per quanto attiene la normativa relativa alle azioni civili e alle sanzioni penali in materia; f) in una certa misura, del *Ministero dell'Industria*, a causa dell'affinità, quanto meno tecnica, delle materie oggetto della competenza dell'*Ufficio centrale brevetti* con quelle di cui si sta trattando. È da notare che la sfera di competenza del *Ministero dei Beni culturali* viene, invece, toccata soltanto marginalmente: infatti, protezione del diritto d'autore (diritto esclusivo in capo a soggetti privati) e tutela dei beni culturali si trovano solitamente su piani diversi, in quanto non di rado la seconda diviene necessaria nel momento in cui il bene resta privo di un soggetto « tutelare » economicamente interessato. Non a caso in altri Paesi il settore del diritto d'autore è collocato presso il Ministero della Cultura, in quanto si tratta di un dicastero che interviene nel rapporto creatività-mezzi di comunicazione di massa e che è preposto ad una vera e propria promozione della creatività (così *L'amministrazione dello Stato...*, cit., pp. 169-70).

Peraltro, sarebbe forse più opportuno assegnare le attribuzioni dell'Ufficio della Proprietà letteraria, artistica e scientifica ad una speciale organizzazione (come un'agenzia) autonoma con compiti di coordinamento generale e di studio (sul modello, ad esempio, dell'Istituto per il Commercio estero o dell'Ufficio Italiano Cambi).

<sup>16</sup> Su proposta del Governo, che aveva presentato un emendamento al suo stesso d.d.l.; esso era stato accolto senza discussione dalla Commissione Affari costituzionali e quindi approvato in Aula (cfr. *Atti parlamentari*, Cam. Dep., IX Leg., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 5, 16 e 19 febbraio 1986, p. 16 ss.).

<sup>17</sup> Così *L'amministrazione dello Stato...*, cit., p. 169.

<sup>17-bis</sup> Il citato d.p.c.m. 27 dicembre 1988 ha sostituito tale Ufficio con l'*Ufficio per il Diritto d'autore e la Promozione delle attività culturali*, articolato in tre servizi: per il diritto d'autore, per i riconoscimenti culturali, per le iniziative di promozione.

Divisione, nel marzo del 1986, su iniziativa del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, è stato istituito l'*Osservatorio sulla pubblicità e la comunicazione d'impresa*, un agile strumento ricognitivo delle nuove responsabilità (frutto dell'aggiornamento della legge sull'editoria), derivanti dalla funzione di coordinamento della pubblicità delle Amministrazioni pubbliche e dal rapporto con gli operatori professionali del settore<sup>18</sup>.

### 3. IL SERVIZIO DELL'EDITORIA

La maggiore novità introdotta nell'ambito strutturale dalla legge n. 416 è l'istituzione del « *Garante dell'attuazione della legge* » e del *Servizio dell'Editoria*.

Quest'ultimo, pur configurandosi come apparato amministrativo « tradizionale » (incardinato nel potere esecutivo), incaricato della gestione applicativa della riforma, è sottoposto alla vigilanza del Garante, organo di derivazione parlamentare<sup>19</sup>.

La collocazione del Servizio presso la Direzione generale era stata stabilita temporaneamente, in attesa dell'approvazione della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

La legge n. 416 aveva nel frattempo previsto soltanto l'aumento del 30% della dotazione organica del personale in forza alla Presidenza, senza, però, specificare né la ripartizione dei nuovi addetti tra i diversi uffici, né le articolazioni interne del Servizio dell'Editoria (compito lasciato all'Esecutivo e sollecitamente assolto con il d.p.c.m. 3 novembre 1981)<sup>20</sup>. Non vi è dubbio che il carattere esplicitamente provvisorio della localizzazione del Servizio derivasse dalla convinzione, allora diffusa — e già sottolineata — che esso, al pari dell'Ufficio della Proprietà letteraria, fosse assai poco omogeneo al ruolo istituzionale della Presidenza del Consiglio<sup>21</sup>.

Era, comunque, prevalsa l'esigenza pratica di inserire il nuovo Servizio a fianco di strutture affini già operanti; si considerò, inoltre, che le garanzie e le iniziative in favore della pluralità delle fonti di informazione ben potevano riconnettersi con la funzione di indirizzo e

di coordinamento (anche nel campo delle libertà civili) della Presidenza del Consiglio<sup>22</sup>.

La già ricordata legge n. 400 del 1988 ha confermato definitivamente la sistemazione del Servizio Editoria.

Nell'ambito del nuovo Segretariato generale della Presidenza è stato istituito il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, subentrato alla precedente Direzione generale delle Informazioni, dell'Editoria e della Proprietà letteraria, assorbendone le competenze.

In tal modo, si è inteso passare dagli attuali Servizi a rigida caratterizzazione ministeriale ad una struttura che possa costituire un valido ed efficace supporto dell'azione governativa ed insieme un ufficio di raccordo tra l'istituzione Governo e la collettività dei cittadini<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> V. *L'amministrazione dello Stato...*, cit., p. 171. Al fine di effettuare i necessari aggiornamenti e adeguamenti della legislazione in materia di diritto d'autore (alla luce delle profonde innovazioni tecnologiche prodottesi nel settore della comunicazione e dello spettacolo), è stato, inoltre, insediato di recente, presso la Direzione generale della Presidenza del Consiglio, un *Comitato consultivo per la riforma del diritto d'autore*, con il compito, appunto, di raccogliere le opinioni, le istanze, i suggerimenti degli organi istituzionali e dei rappresentanti del mondo industriale e sindacale, nonché di « inventariare » le novità di maggior rilievo in materia che si affermano a livello internazionale (cfr. *L'amministrazione dello Stato...*, cit., p. 170).

<sup>19</sup> Si è già illustrato, nella parte II, come tale definizione dei rispettivi ruoli del Servizio e del Garante sia alquanto diversa da quella prevista dai promotori della riforma (in questa *Rivista*, cit., par. 5, pp. 903-04).

<sup>20</sup> Pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Direzione generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria, II suppl. al n. 1 del 1982.

<sup>21</sup> Di tale convinzione furono autorevoli interpreti, tra gli altri, M.S. GIANNINI, nel suo *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 116, nonché G. CORASANITI, in *Commento all'art. 10 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1983, p. 559.

<sup>22</sup> Cfr. CORASANITI, *op. cit.*, p. 559.

<sup>23</sup> Un'anticipazione di tale prospettiva può considerarsi quanto disposto dall'art. 13, commi 3 e 4, della legge 416, laddove ha affidato alla competenza della Presidenza del Consiglio la determinazione dei criteri di fondo della pubblicità « informativa » delle pubbliche amministrazioni (così CORASANITI, *op. cit.*, p. 559).

Occorrerà verificare se alla nuova denominazione si accompagnerà un reale mutamento in questo senso.

Quanto alle attribuzioni, i Servizi mantengono quelle previste dal d.p.c.m. 3 novembre 1981, il quale fa riferimento, per il Servizio Editoria, alla legge n. 416 del 1981 e, per il Servizio Informazioni e l'Ufficio della Proprietà letteraria, sostanzialmente ancora alla normativa di epoca fascista concernente il Ministero della Cultura popolare<sup>24</sup>.

L'organizzazione del nuovo Dipartimento dev'essere determinata dal Presidente del Consiglio con proprio decreto (art. 26 legge n. 400, che richiama l'art. 21, comma 3)<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Il decreto, infatti, è stato emanato — come risulta dalla premessa — essendosi « ravvisata la necessità di procedere ad una nuova ricognizione degli uffici a livello dirigenziale, ridistribuendo le competenze già esistenti e strutturando omogeneamente le nuove attribuzioni » (il corsivo è mio). D'altronde, anche per esso sono valide le considerazioni già avanzate in riferimento al precedente d.p.c.m. 14 maggio 1973, secondo le quali un atto secondario non può ridefinire le competenze governative nel settore in assenza di una legge, ostandovi l'art. 97 della Costituzione (v. parte I, Sez. II, in questa *Rivista*, cit., par. 8, pp. 556-57).

<sup>25</sup> Nel Dipartimento è confluito il personale della vecchia Direzione generale, il quale entra a far parte del ruolo del personale della Presidenza del Consiglio (ai sensi dell'art. 26); le dotazioni organiche sono state determinate dalla stessa legge n. 400 (art. 37).

<sup>26</sup> Per far fronte a questi compiti, ogni divisione dispone di personale suddiviso in sottosezioni piuttosto elastiche, che permettono una facile mobilità dei dipendenti da una all'altra.

<sup>27</sup> Esso si compone di due parti (art. 2 d.P.R. n. 268 del 1982): a) un registro cronologico, nel quale vengono annotati progressivamente, giorno per giorno, gli atti, le comunicazioni e i documenti ricevuti, con indicazione del mittente, dell'oggetto e della data di spedizione; b) un registro-repertorio dei soggetti tenuti agli obblighi di iscrizione, « nel quale sono annotati gli estremi degli atti, delle comunicazioni e degli adempimenti di cui agli artt. 1, 2, 3, 5, 7, 11, 12, 18, 19 e 47 della legge » e del quale sono parte integrante i fascicoli in cui separatamente vengono conservati i documenti ricevuti.

<sup>28</sup> Sono tenuti all'iscrizione: a) gli editori di giornali quotidiani, salvo che tali giornali siano pubblicati interamente in lingua estera; b) gli editori di periodici e riviste i quali abbiano alle proprie dipendenze, da almeno un anno, un minimo di cinque giornalisti iscritti all'albo professionale (che prestino la loro attività con vincolo di dipendenza e carattere di continuità), purché pubblicino non meno di tredici numeri all'anno, restando comunque esclusi gli editori di periodici pubblicati interamente in lingua estera (ai sensi dell'art. 19, comma 1, della legge, pur non richiamato espressamente dall'art. 11 della legge stessa); c) gli editori delle agenzie di stampa che presentino i requisiti di cui ai commi 2 e 5 dell'art. 27 della legge; d) le imprese concessionarie di pubblicità (art. 11, commi 2 e 4, legge n. 416).

Il Dipartimento è soggetto alla supervisione del Segretario generale della Presidenza (art. 19, lett. c)), al fine di assicurare la necessaria conformità e il coordinamento dell'attività del primo con gli indirizzi generali del Governo.

Fino all'emanazione del regolamento previsto dall'art. 26, il Servizio dell'Editoria ha conservato la struttura interna contemplata nel citato d.p.c.m. 3 novembre 1981: un'articolazione in tre divisioni (inserite nell'ambito più vasto della ex Direzione generale delle Informazioni, dell'Editoria e della Proprietà letteraria) alle quali erano assegnate, rispettivamente, la tenuta del *Registro nazionale della stampa* (e quindi l'applicazione delle regole di trasparenza sulla proprietà e sulla gestione delle imprese), la distribuzione delle provvidenze a fondo perduto (e quindi l'esecuzione dei molteplici controlli connessi alla loro liquidazione), l'erogazione dei crediti agevolati (e quindi il compito di valutare i progetti di trasformazione tecnica delle imprese editoriali)<sup>26</sup>.

In particolare, la Divisione X (ora « Servizio per il Registro nazionale della stampa »), che cura la tenuta del *Registro nazionale della stampa*<sup>27</sup>, è preposta all'istruttoria delle domande di iscrizione e all'iscrizione d'ufficio ad esso<sup>28</sup>; riceve tutte le comunicazioni a cui sono tenute le imprese editrici (da quelle relative alla titolarità giuridica delle testate giornalistiche ed ai trasferimenti di partecipazioni — o quote di proprietà — di società editrici a quelle concernenti la sospensione o cessazione delle pubblicazioni di giornali e periodici) e i loro bilanci; accerta le concentrazioni e le *posizioni dominanti* nel mercato editoriale sulla base dei rapporti inviati dalle Prefetture; mantiene, infine, i rapporti con le altre Amministrazioni statali e con il Garante, al quale devono essere trasmessi tutti i dati raccolti (nonché le delibere delle varie *Commissioni tecniche* previste dalla legge), in modo che egli possa svolgere la sua funzione di controllo.

Alla Divisione XI (ora « Servizio per le provvidenze all'editoria, alla radiofonia e alla stampa italiana all'estero ») compete, invece, l'accertamento delle tirature dei quotidiani e la verifica dei requisiti di ammissione ai contributi per quotidiani, periodici e agenzie di stam-

pa, nonché l'istruzione delle relative domande. Essa funge, inoltre, da segreteria per quasi tutte le varie *Commissioni tecniche* (sopravvissute o create *ex novo*) che si occupano della concessione di provvidenze o della disciplina del mercato della carta<sup>29</sup>.

Alla Divisione XII (le cui competenze sono ora affidate al « Servizio per le provvidenze ») era, infine, affidato il disbrigo delle richieste di finanziamenti agevolati in favore delle imprese editrici: dal ricevimento all'istruttoria, fino alla liquidazione dei contributi in conto interessi e in conto canoni e alla gestione dei Fondi statali di garanzia.

Al Servizio Editoria la legge di riforma ha affidato, dunque, la gestione di tutta la complessa procedura di concessione dei contributi a fondo perduto in favore di quotidiani, periodici e agenzie di stampa, anche se, nella fase di accertamento dei requisiti di ammissione alle provvidenze, si inserisce un organo rappresentativo delle categorie e delle Amministrazioni interessate, la *Commissione tecnica consultiva*, con compiti e poteri apparentemente consultivi, ma nella sostanza quasi determinanti.

Resta esclusa dalla sfera di attribuzioni del Servizio soltanto l'attività di concreta erogazione, attribuita all'ENCC<sup>30</sup>.

Le competenze del Servizio Editoria possono, dunque, essere suddivise in due categorie abbastanza omogenee. Da una parte, il Servizio, attraverso la tenuta del *Registro nazionale della stampa*, adempie una funzione di raccolta e di successiva pubblicizzazione di dati e informazioni relativi alle imprese editoriali. Dall'altra, svolge funzioni che si possono definire (con un termine mutuato dalla scienza dell'amministrazione) di « implementazione », ovvero di realizzazione in via amministrativa di prescrizioni legislative in senso stretto. Si tratta di quei poteri d'intervento diretto del Servizio nella realtà economico-sociale considerata dalla legge: ad esempio, l'accertamento delle tirature dei giornali quotidiani o delle posizioni dominanti nel mercato editoriale. In tale categoria rientra anche l'attività diretta alla distribuzione delle provvidenze e delle agevolazioni creditizie.

Questa distinzione non ha carattere meramente classificatorio, ma indica una separazione che ha avuto rilevanza

nel concreto operare del Servizio; in particolare, sono state le funzioni di « implementazione » a risentire in misura maggiore delle gravi carenze materiali e organizzative del Servizio stesso, delle quali si è già ampiamente parlato<sup>31</sup>. La lentezza delle procedure di assunzione del personale, l'insufficiente qualificazione professionale di quest'ultimo in relazione alla novità dei compiti assegnati, la carenza degli stessi supporti materiali e tecnici (locali, schedari, archivi, strumenti informatici) hanno comportato un faticosissimo e ritardato avvio del lavoro della nuova struttura, ripercuotendosi, in particolar modo, sull'attività di assegnazione delle provvidenze.

<sup>29</sup> Ai sensi del d.p.c.m. 3 novembre 1981 si tratta delle seguenti: *Commissione tecnica consultiva*, *Commissione per la stampa italiana all'estero*, *Commissione Centrale Carta*, *Commissione paritetica RAI-TV/FIEG per i problemi della pubblicità*, *Commissione consultiva per la riduzione dell'aliquota IVA ai periodici*. Su di esse si tornerà *infra*, nel par. 5.

Per il *Comitato per i crediti agevolati* i compiti di segreteria sono svolti, invece, dalla Divisione XII.

<sup>30</sup> La procedura per la concessione delle provvidenze si apre con l'inoltro al Servizio Editoria delle domande delle imprese editrici, corredate di tutti i dati necessari per il calcolo dei contributi; prevede, quindi, l'acquisizione da parte del Servizio della certificazione degli acquisti di carta effettuati dalle aziende editrici di quotidiani e poi la verifica dei dati contenuti nelle domande e, in generale, della sussistenza dei requisiti richiesti (con l'ausilio della *Commissione tecnica consultiva*, che fornisce un parere al proposito); si conclude con il calcolo dell'entità dei contributi dovuti e con l'emanazione di una delibera di pagamento, formalizzata con d.p.c.m., la quale costituisce un atto vincolato in riferimento ai quotidiani, discrezionale per gli altri soggetti beneficiari previsti dalla legge, come ha stabilito la Corte di Cassazione (Cass., Sez. Un., 5 novembre 1984, n. 5585: sul punto v. parte II, in questa *Rivista*, cit., par. 6, p. 907).

Il d.p.c.m. viene infine trasmesso all'ENCC, che emette il relativo mandato di pagamento. Tale mandato è soggetto a controllo da parte della Corte dei Conti, peraltro non singolarmente, ma nell'ambito del complesso dell'attività dell'ente.

È comunque possibile impugnare la delibera del Servizio Editoria avanti gli organi giurisdizionali ordinari (se riferita ai quotidiani) o amministrativi (se riferita agli altri destinatari).

Sul procedimento di concessione delle provvidenze v., *amplius*, Sez. II, par. 3.

<sup>31</sup> V. parte II, in questa *Rivista*, cit., par. 5, p. 905.

Ne è derivata, poi, una debolezza di fondo del Servizio Editoria, anche dopo il raggiungimento della funzionalità di *standard*, apparentemente sufficiente per far fronte al materiale adempimento dei compiti assegnati, ma forse inadeguata ai fini di un'effettiva ed approfondita attività di controllo dei dati forniti dagli editori<sup>32</sup>.

#### 4. L'INSUFFICIENTE MODERNIZZAZIONE DELLA DIREZIONE GENERALE E DEL SERVIZIO EDITORIA

Per sanare, almeno parzialmente, tale situazione, la legge n. 67 del 1987 ha disposto un immediato rafforzamento della Direzione generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria, sia sul piano della dotazione organica, aumentata del 10% (art. 30)<sup>33</sup>, sia su quello dell'ammodernamento delle attrezzature (art. 31)<sup>34</sup>.

Ciononostante, occorre rilevare la totale assenza di coordinamento con il disegno di legge sulla riforma della Presidenza del Consiglio (già al vaglio del Parlamento nel momento in cui veniva

discussa e approvata la legge n. 67), che doveva sancire la definitiva collocazione dei vari Servizi della Direzione generale, con evidenti conseguenze anche sul piano strutturale e organizzativo. È quindi prevalsa, ancora una volta, una concezione « congiunturale » tesa semplicemente al « rinnovo » della legge n. 416 ed al mero rafforzamento delle strutture esistenti, senza alcun mutamento significativo.

Né si è affrontato il problema del ruolo e delle funzioni del Garante e neppure la questione della materiale erogazione dei contributi, lasciata al contestatissimo Ente nazionale cellulosa e carta, nonostante, nel febbraio 1985, una risoluzione parlamentare ne sostenesse l'inidoneità ad « assolvere adeguatamente i suoi compiti istituzionali », tanto da legittimare la proposta di sottrargli « le attività inerenti alla erogazione di contributi a sostegno dell'editoria »<sup>35</sup>.

Risulta, poi, una vera e propria singolarità istituzionale la persistenza di una direzione generale in assenza di un ministero, con l'attribuzione di competenze strettamente ministeriali alla Presidenza del Consiglio, scoordinate dai restanti uffici governativi. A tal riguardo, nessuna attenzione è stata prestata alle considerazioni avanzate da più parti sulla inopportunità di tale collocazione, sospettata di una azione assai sottile di influenza politica su strumenti determinanti per la formazione dell'opinione pubblica<sup>36</sup>.

Ancora più grave è la mancanza di una seria riflessione sulle difficoltà cui va inevitabilmente incontro un ufficio organizzato burocraticamente che venga chiamato a gestire i compiti operativi appena descritti, i quali, per loro natura, avrebbero richiesto uno *staff* altamente specializzato e non inquadrato gerarchicamente.

Una impostazione moderna dei problemi dell'informazione e più coerente con lo spirito della riforma avrebbe dovuto comportare la realizzazione, in luogo del Servizio dell'Editoria, di una *agency*, alle dirette dipendenze del Garante e fornita di personale proprio, che avrebbe potuto esplicitare un'azione amministrativa efficiente in quanto svincolata dai lacci della attuale caratterizzazione gerarchica degli uffici<sup>37</sup>.

Anche le innovazioni disposte dalla

<sup>32</sup> Come emerge anche dalla *Relazione sulle ipotesi di riassetto del « Servizio Informazioni » della Presidenza del Consiglio*, cit., pp. 6 e 12-14.

<sup>33</sup> Tale dotazione è passata, quindi, da 245 a 270 unità; i nuovi posti sono stati poi ripartiti tra le qualifiche funzionali IV e VI con d.p.c.m. 29 maggio 1987 (pubblicato in *G.U.* 21 ottobre 1987, n. 246), secondo quanto stabilito dall'art. 10, comma 4, della legge n. 416.

<sup>34</sup> Indicativa della debolezza strutturale del Servizio e delle condizioni in cui era costretto ad operare è la previsione dell'incremento non solo di apparecchiature elettroniche, ma anche di « macchine da scrivere e da calcolo » e addirittura di « mobili » (art. 31).

<sup>35</sup> Cfr. DE SIERVO, *op. cit.*, pp. 146-47. La risoluzione citata è la n. 7-0083 della Commissione Industria della Camera, *Atti parlamentari*, Cam. Dep., X Leg., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 7 febbraio 1985, p. 59 ss.

<sup>36</sup> Si vedano, tra gli altri, CORASANITI (*Commento agli artt. 30-31 della legge n. 67 del 1987*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1987, p. 1167), DE SIERVO (*op. cit.*, p. 132), nonché CALANDRA (*Il Governo della Repubblica*, Bologna, 1986, p. 174).

<sup>37</sup> Così CORASANITI, *op. ult. cit.*, p. 1167. Tale è la situazione, ad esempio, negli Stati Uniti, dove esiste una *agency* operante in seno alla *Federal Communications Commission*.

legge n. 400 del 1988, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, e dal d.p.c.m. 27 dicembre 1988 sembrano, per ora, più che altro di carattere terminologico, anche se resta, comunque, aperta la concreta possibilità che il nuovo Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria si evolva verso una configurazione organizzativa più adeguata alle necessità del settore, grazie anche alla *deregulation* disposta al proposito dall'art. 21, comma 3 (richiamato dall'art. 26, comma 2) della legge.

Peraltro, sintomi positivi sono rinvenibili nella stessa legge n. 67 del 1987, laddove stabilisce una proroga delle provvidenze *limitata* nel tempo (almeno per molti soggetti destinatari) e tale da comportare un graduale esaurimento dell'attività di distribuzione delle medesime.

Con le risorse di personale e di supporti tecnici liberate, si potrà così dar vita a nuove sottostrutture organizzate, attualmente presenti in maniera embrionale negli *Osservatori* istituiti presso la Divisione III e presso l'ufficio del Direttore generale. Esse potranno meglio occuparsi delle nuove funzioni connesse con le innovazioni tecnologiche e, in particolare, del coordinamento dell'attività pubblicitaria delle Amministrazioni pubbliche (regolato dagli artt. 4 e 5 della legge n. 67), ora affidato ad un nucleo strutturale incardinato nel Servizio dell'Editoria<sup>38</sup>.

## 5. CATEGORIE INTERESSATE E GESTIONE DELLA RIFORMA

La riforma dell'editoria, pur operando un'inevitabile razionalizzazione delle strutture pubbliche preposte al settore, non ha segnato un distacco completo dalla situazione precedente.

Il testo della legge n. 416 licenziato dal Parlamento presenta, infatti, un parziale ridimensionamento delle scelte più innovatrici contenute nella proposta originaria, in particolare su due aspetti che qui interessano: il depotenziamento della figura del Garante, attraverso una sostanziale inversione di ruolo tra il nuo-

vo organo e il Servizio dell'Editoria, e l'inserimento delle categorie interessate nei procedimenti previsti dalla riforma, mediante l'istituzione di varie *Commissioni tecniche*, composte per lo più in modo da assicurare una presenza assai influente ai rappresentanti delle categorie medesime.

Ciò ha comportato, da un lato, il frazionarsi e l'appesantirsi del processo di assunzione delle determinazioni, appunto a causa del concorso di più organi in tempi successivi; e, dall'altro, una fisionomia sostanzialmente corporativa del « riformato » sistema di erogazione delle provvidenze, come nell'epoca precedente, per la riconferma di una sorta di coesistenza tra le categorie interessate e il Governo.

In effetti, le determinazioni delle Commissioni tecniche, anche se formalmente consultive, hanno assunto, di fatto, valore vincolante, in particolare per la presenza in tali collegi del vertice politico o amministrativo dell'Amministrazione destinataria del parere. Oltre a ciò, si consideri la discrezionalità di valutazione su molte questioni concessa loro dalla legge e, soprattutto, il sostanziale automatismo delle erogazioni in caso di accertamento positivo della sussistenza dei requisiti richiesti ai beneficiari<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Così *L'amministrazione dello Stato...*, cit., p. 168. Si tratta del « Servizio per gli adempimenti in materia pubblicitaria », previsto — come si è detto — dal d.p.c.m. 27 dicembre 1988 e che dovrà essere concretamente costituito. L'Italia potrà in tal modo raggiungere il livello di altri Paesi, dove la pubblicità di pubblica utilità è già oggi molto attiva: in Francia, ad esempio, il Governo è ormai il primo inserzionista locale, mentre in Gran Bretagna esiste un ufficio di coordinamento dell'attività pubblicitaria statale (il *Central Office of Information*), conosciuto in tutto il mondo come modello di organizzazione professionale pubblica (*ibidem*, p. 168).

<sup>39</sup> Cfr. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 145. Anche il Garante esprime perplessità al riguardo (*Rel. al 31 maggio 1984, in Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1984, p. 361 ss., e *Rel. al 30 novembre 1984, ibi*, p. 400 ss.).

Le nuove Commissioni previste dalla legge n. 416 e dalla successiva legge n. 67 del 1987 si presentano, dunque, con caratteristiche assai simili a quelle degli analoghi organismi operanti in precedenza<sup>40</sup>.

Al pari di questi ultimi, esse — come si è appena accennato — sono state istituite con il compito di verificare l'esistenza dei requisiti necessari per la fruizione delle sovvenzioni statali, anche se ora le Commissioni non hanno generalmente la competenza di determinare la misura e le modalità di erogazione dei contributi: sono la stessa legge e i relativi regolamenti che dettano norme vincolanti in proposito.

In definitiva, la conferma, pur con aggiustamenti non marginali, della compartecipazione categoriale alla distribuzione del danaro dello Stato ha rappresentato un indubbio aspetto negativo sotto il profilo della trasparenza e della stessa efficienza del sistema.

La perseveranza in tale direzione del legislatore, come dimostra la recentissi-

ma legge n. 67 del 1987 lascia perplessi e insoddisfatti e sembra indicare l'incapacità (o non-volontà) di rinunciare nel settore editoriale a forme neocorporative e il muoversi all'insegna della conferma (e conversione in definitivo) del provvisorio<sup>41</sup>.

Sono state conservate anche varie Commissioni « minori », che si occupavano di aspetti e problematiche particolari, e sono state collocate presso il Servizio Editoria, il quale svolge per esse mansioni di segreteria e di supporto organizzativo<sup>42</sup>.

Non è stato formalmente abolito neppure un organo ormai anacronistico (legato al lungo periodo di protezionismo nel mercato della carta da giornale e di conseguente tutela privilegiata degli interessi delle cartiere), quale la *Commissione Centrale Carta*, istituita dal d.l.c.p.s. 15 dicembre 1947, n. 1484, e composta da rappresentanti ministeriali e di categoria, con il compito di fissare i criteri per la distribuzione della carta in bobina a quotidiani e periodici<sup>43</sup>.

Continua ad operare, inoltre, la *Commissione paritetica RAI-TV/FIEG per i problemi della pubblicità*, istituita con d.p.c.m. 9 ottobre 1967 presso i Servizi Informazioni e Proprietà letteraria e collocata ora presso il Servizio Editoria (Divisione XI).

Creata per consentire agli editori di intervenire nella determinazione del limite massimo degli introiti pubblicitari della RAI, era originariamente concepita come sede in cui le due parti potessero accordarsi di anno in anno sulla spartizione delle risorse del mercato pubblicitario<sup>44</sup>. In caso di mancato accordo, la decisione finale veniva assunta dal Presidente del Consiglio con proprio lodo.

La legge 14 aprile 1975, n. 103, di riforma della RAI, ha attribuito il compito di determinare tale limite alla Commissione parlamentare di vigilanza, assegnando alla *Commissione paritetica* un ruolo meramente consultivo in proposito (art. 21).

Oggi, inoltre, tale organismo può esprimere il proprio parere soltanto relativamente a metà del mercato televisivo, poiché la rimanente parte è saldamente detenuta dalle televisioni private, le quali non incontrano limiti nella possibilità di acquisire pubblicità.

<sup>40</sup> Sui quali v. parte I, Sez. II, in questa *Rivista*, cit., parr. 5, 8 e 9, pp. 548 ss., 556 ss. e 558 ss. Va peraltro rilevato che le Commissioni previste dalla riforma dell'editoria sono state istituite con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, e sono quindi espressione di una collegialità ben maggiore di quella derivante dal concerto di due o tre ministri, com'era in precedenza.

<sup>41</sup> CORASANITI, *op. ult. cit.*, pp. 1167-68.

<sup>42</sup> Presso la Direzione generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria esistono diverse altre Commissioni, che si occupano della concessione di premi e sovvenzioni ad operatori del settore librario, con finalità di promozione della cultura. Esse « si appoggiano » all'ufficio del Direttore generale: si tratta della *Commissione* per il conferimento della « *Penna d'oro* » e del « *Libro d'oro* » (riconoscimenti assegnati rispettivamente a scrittori ed editori distinti nel mondo della cultura), della *Commissione* per la « *Settimana del libro* » (mostra libraria organizzata annualmente), nonché della *Commissione* « per l'assegnazione di premi e sovvenzioni a favore di scrittori, editori, librai, grafici, traduttori del libro italiano in lingua straniera ed associazioni culturali ».

<sup>43</sup> Su cui v. parte I, Sez. II, in questa *Rivista*, cit., par. 6, p. 551, nota n. 193. Essa è ora contemplata dal d.p.c.m. 3 novembre 1981 (che l'ha collocata presso la Divisione XI « Provvidenze per la stampa » del Servizio Editoria), anche se non risulta che si sia più riunita.

<sup>44</sup> La *Commissione*, presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, è stata allargata quasi subito ai rappresentanti degli inserzionisti pubblicitari, designati dall'UPA (Utenti di Pubblicità Associati), ai quali è stato concesso (in seguito a deliberazione della *Commissione* stessa) di partecipare alle riunioni in qualità di esperti, senza diritto di voto.

## 6. LA COMMISSIONE TECNICA CONSULTIVA

Il principale centro di compartecipazione delle categorie interessate è la *Commissione tecnica consultiva*.

Essa è stata istituita dall'ultimo articolo della legge n. 416, l'art. 54, intitolato « disposizioni di attuazione »: ciò segnala il fatto che l'organismo non era originariamente previsto ed è stato creato sulla spinta degli interessi di settore.

Lo scarso contenuto dell'articolo ha quasi imposto il ricorso a norme integrative o alla autoregolamentazione della *Commissione*, al fine di definirne precisamente i compiti. Peraltro, il regolamento di attuazione non ne specifica il reale ambito delle attribuzioni (delle quali, comunque, precisa il valore consultivo), limitandosi a disciplinare gli aspetti procedurali.

La composizione dell'organo vede la netta preponderanza dei rappresentanti delle categorie interessate (ben 16 su 26), la presenza dei delegati soltanto delle Amministrazioni strettamente impegnate nei procedimenti di erogazione dei contributi e quella — limitata — degli esperti, di nomina governativa<sup>45</sup>.

Rispetto alla corrispondente Commissione di cui alla legge n. 172 del 1975 va sottolineata l'estromissione dei rappresentanti delle cartiere, a chiusura di un ciclo quarantennale di sostegno pubblico all'editoria caratterizzato dalla preminenza degli interessi degli industriali di quel settore, ridottasi soltanto negli anni settanta e, invero, non venuta del tutto meno neppure sotto il vigore della legge n. 416<sup>46</sup>.

Le attività concretamente svolte dalla *Commissione tecnica consultiva* non si discostano molto da quelle della vecchia Commissione tecnica per l'editoria.

Sicché, dato che quest'ultima è rimasta in vita anche dopo la riforma, la ripartizione di competenze tra i due organismi è stata effettuata in relazione non al tipo di attività assegnate, bensì all'ambito temporale in cui tali — pressoché uguali — attività dovevano essere compiute.

L'art. 45 della legge n. 416 ha, infatti, stabilito che la Commissione istituita dalla legge n. 172 doveva continuare ad occuparsi delle provvidenze disposte (di-

rettamente dalla legge stessa ovvero da provvedimenti precedenti rimasti privi di attuazione ed ora confermati) per il periodo 1° luglio 1978 — 31 dicembre 1980, mentre la nuova Commissione sarebbe stata competente per i contributi da erogarsi dal 1981 in avanti.

Ancora una volta si è rinunciato all'unificazione in una sola sede delle competenze relative ai vari soggetti beneficiari, ritenendosi preferibile una pluralità di organi specializzati. Pertanto, accanto alla *Commissione tecnica consultiva*, competente per quotidiani, agenzie di stampa ed anche periodici (che invece non rientravano tra i compiti dell'organo di cui alla legge n. 172), sono state create la *Commissione per la stampa italiana all'estero* (art. 26) e quella *per le riviste di elevato valore culturale* (art. 25), meglio delineate nei regolamenti di attuazione.

Inizialmente non si provvide ad eliminare neppure gli analoghi organismi esistenti prima della riforma<sup>47</sup>. L'incon-

<sup>45</sup> Della *Commissione* fanno dunque parte: il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, che la presiede; il Direttore generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria e il capo del Servizio Editoria; 4 rappresentanti delle altre Amministrazioni statali interessate (i Ministeri del Tesoro, dei Beni culturali, dell'Industria, delle Poste e Telecomunicazioni); 16 rappresentanti delle categorie interessate: otto degli editori (e precisamente: due di quotidiani, due di periodici, uno di riviste di elevato valore culturale, uno delle agenzie nazionali di stampa, uno degli editori di libri ed uno delle industrie grafiche e cartotecniche la cui attività consista nella stampa di giornali e libri), sei dei giornalisti e tipografi (due delle organizzazioni sindacali ed uno dell'Ordine nazionale dei giornalisti e tre delle organizzazioni sindacali dei poligrafici), due della distribuzione (uno delle aziende ed uno dei rivenditori di quotidiani e periodici); 3 esperti in materie giuridiche ed economiche connesse con l'editoria giornalistica, designati dal Presidente del Consiglio.

Per la validità delle deliberazioni è richiesta la presenza di almeno la metà più uno dei componenti, in prima convocazione, e di almeno un terzo, in seconda convocazione.

I servizi di segreteria della *Commissione* sono assicurati dal capo del Servizio Editoria.

<sup>46</sup> Si pensi a quanto disposto dall'art. 23 della legge, che impone l'utilizzo di carta di produzione « comunitaria » da parte degli editori: su tale aspetto v. *infra*, Sez. II, par. 3.

<sup>47</sup> Si tratta della *Commissione* relativa ai periodici (di cui al d.p.c.m. 22 settembre 1951) e di quella per le riviste di elevato valore culturale (di cui al d.p.c.m. 31 ottobre 1951), poste dalla legge n. 172 del 1975 sotto l'egida della *Commissione tecnica per l'editoria*.

È rimasto in vita anche il *Comitato consultivo interministeriale* di cui al d.p.c.m. 9 marzo 1959, competente ad esprimere un parere sulla natura dei periodici ai fini dell'applicazione dell'IVA in

gruenza è stata, almeno in parte, rilevata dal legislatore in occasione dell'approvazione della legge n. 1 del 1985, la quale ha abolito la Commissione tecnica di cui alla legge n. 172 del 1975 e ne ha affidato le residue funzioni alla *Commissione tecnica consultiva* istituita dalla legge n. 416.

Questa è dunque chiamata ad esprimere un parere sull'accertamento delle tirature (sulle quali sono commisurate le elargizioni statali) e dei requisiti necessari per l'ammissione al sostegno pubblico<sup>48</sup>.

misura ridotta (contemplato, sotto un nome leggermente diverso, dal d.p.c.m. 3 novembre 1981 sull'ordinamento della Direzione generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria); esso ha tuttavia perduto il proprio ruolo in seguito all'esenzione da tale imposta accordata ai periodici con la legge n. 67 del 1987, a decorrere dal 1° gennaio 1988.

Su questi organismi e sul loro ruolo nella procedura di concessione delle varie provvidenze, v. parte I, Sez. II, in questa *Rivista*, cit., parr. 5 e 10, pp. 548 ss. e 561 ss.

<sup>48</sup> Ciò comporta l'esame, in riferimento ai *quotidiani*, del numero medio di pagine, dei numeri pubblicati in un semestre (essendone richiesti almeno 130), della data a partire dalla quale la testata è stata posta in vendita (cfr. art. 22, commi 2 e 6, legge n. 416); in riferimento ai *periodici*, della loro effettiva periodicità e messa in vendita (cfr. art. 23, comma 1, d.P.R. n. 268) e, soprattutto, del loro carattere politico, sindacale, economico, religioso, sportivo o culturale (richiesto dall'art. 24, comma 5, legge n. 416); in riferimento alle *agenzie di stampa*, del numero dei quotidiani collegati per teleshivente (almeno 15 in cinque regioni), del numero di giornalisti e poligrafici dipendenti (rispettivamente almeno 10 e 15), del numero di ore di trasmissione giornaliera (almeno 12), ovvero, per le *agenzie c.d. « minori »*, del numero di redattori dipendenti (almeno 3 a tempo pieno) e di notiziari pubblicati, oltre che degli altri requisiti (art. 27, commi 2 e 5, legge n. 416).

Inoltre, la *Commissione* ha il compito di esprimere un parere sull'eventuale aumento delle tariffe per la spedizione a mezzo posta dei quotidiani e dei periodici, in quanto ciò implica una limitazione delle riduzioni tariffarie disposte in via permanente dalla legge n. 416 (art. 28, comma 7).

<sup>49</sup> Cfr. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 144. In generale, su questo tipo di organismi v. CAMMELLI, *L'amministrazione per collegi*, Bologna, 1980, p. 311 ss., nonché ZUELLI, *Le collegialità amministrative*, Milano, 1984, p. 117 ss.

<sup>50</sup> L'assunzione di un ruolo deliberativo da parte della *Commissione* è stata favorita anche dalla scarsa chiarezza del dettato normativo, che, all'art. 9, comma 1, sembra indicare la competenza in merito del Servizio Editoria, ma senza affermarla esplicitamente (cfr. F. PERLI, *Commento all'art. 24 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 619).

I pareri emessi dalla *Commissione* devono essere trasmessi direttamente anche al Garante e all'ENCC « per i provvedimenti di propria competenza » (art. 29, ultimo comma, d.P.R. n. 268 del 1982).

Questa previsione, invero, mal si concilia con l'attribuzione di pieni poteri deliberativi al Servizio dell'Editoria.

Nella realtà, le determinazioni della *Commissione* hanno assunto valore vincolante, in virtù della sua composizione. Se il Servizio Editoria si configura come apparato essenzialmente tecnico, sottoposto alla Presidenza del Consiglio, la *Commissione* è invece un organo indipendente e rappresentativo di tutti i principali interessi del settore (sia categoriali, sia governativi), che ha, quindi, acquistato una precisa dimensione politica.

Ciò ha comportato che le sue valutazioni sono state rispettate dagli organi tecnici e che lo stesso regolamento di attuazione, il quale pur confermava i poteri formalmente consultivi della *Commissione*, ha previsto la diretta trasmissione delle sue determinazioni all'organo erogatore e a quello di controllo.

Inoltre, la presenza nella *Commissione* del vertice del Servizio Editoria, destinatario del parere, e di quelli superiori (il capo della Direzione generale e lo stesso Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio) rendeva impensabile (o, comunque, assai improbabile) che l'Amministrazione subordinata assumesse iniziative contrastanti<sup>49</sup>.

Questa prassi non ha conosciuto cedimenti, neppure (anzi, tanto meno) nei casi in cui la legge aveva lasciato al Servizio Editoria una più ampia discrezionalità di valutazione.

Con riguardo, in particolare, ai periodici, i quali potevano vantare soltanto un interesse legittimo alla contribuzione statale, previo accertamento che il loro contenuto avesse carattere politico, sindacale, economico, religioso, sportivo o culturale (come era anche prima della riforma dell'editoria), non solo non è mai stato in dubbio che un simile accertamento spettasse di fatto alla *Commissione*<sup>50</sup>, ma si è manifestato ampiamente il ruolo di direzione in essa assunto dal vertice politico-amministrativo sovraordinato al Servizio Editoria.

In assenza di qualunque criterio nor-

mativo in proposito<sup>51</sup>, la *Commissione* ha, infatti, tenuto un comportamento notevolmente diverso nel primo periodo di attività, quando fu presieduta da Bruno Orsini (Sottosegretario alla Presidenza nel Governo Fanfani) rispetto al periodo successivo, sotto la direzione di Giuliano Amato, Sottosegretario del Governo Craxi: si è passati da un'interpretazione restrittiva, soprattutto riguardo alla sussistenza del carattere culturale, ad una decisamente estensiva, tali da suscitare entrambe notevoli perplessità negli operatori e nello stesso Garante<sup>52</sup>.

Come già era avvenuto per la Commissione tecnica per l'editoria, anche la *Commissione tecnica consultiva* non ha cessato di operare alla data originariamente prevista (1° gennaio 1986), ma ha proseguito la sua azione con riferimento alle provvidenze disposte dalla legge 25 febbraio 1987, n. 67.

L'estensione delle sue competenze al procedimento di erogazione dei contributi prorogati per quotidiani, periodici e agenzie di stampa nazionali è stata sancita dall'art. 13 della nuova legge, con una formula poco chiara ed infelice, che, comunque, non può che intendersi nel senso di un richiamo generalizzato al d.P.R. n. 268 del 1982, anche alla luce della mancata emanazione di un regolamento generale di attuazione della legge n. 67<sup>53</sup>.

L'assegnazione alla *Commissione* di analoghi compiti (accertamento delle titolature dei quotidiani e dei requisiti per l'ammissione alle provvidenze), riguardo alle nuove forme di sostegno introdotte dagli artt. 9, 10 e 17 della legge n. 67 in favore di imprese editrici di particolare valore, di periodici aventi determinate caratteristiche e delle agenzie di stampa « minori », è stata, invece, espressamente stabilita dall'art. 10, comma 2.

Pertanto, tale organo, espressione — come si è già detto — di una concezione neocorporativa dell'intervento statale, che la legge n. 416 pur aveva inteso superare, continuerà ad operare fino al 1990, se non oltre<sup>54</sup>.

## 7. LE COMMISSIONI TECNICHE « SETTORIALI »

Al pari della legge n. 172 del 1975, la riforma dell'editoria ha attribuito ad apposite *Commissioni « tecniche »* (composte da rappresentanti ministeriali e delegati delle categorie interessate, oltre che da esperti) le competenze inerenti alla concessione delle provvidenze a fondo perduto in favore della stampa italiana all'estero e delle pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale.

Rispetto all'esperienza passata<sup>55</sup>, non sono state apportate innovazioni di rilievo, a parte la predeterminazione dei criteri di erogazione, stabiliti dai regolamenti d'attuazione e, in parte, dalla stessa legge: un correttivo all'eccessiva discrezionalità lasciata alle precedenti Commissioni e una maggiore garanzia contro una distribuzione dell'aiuto statale « a pioggia »<sup>56</sup>.

Per quanto concerne i contributi in favore della stampa italiana pubblicata

<sup>51</sup> L'art. 23 del d.P.R. n. 268 del 1982 ha, invece, indicato i requisiti necessari che devono presentare i periodici per essere considerati tali ai fini della normativa sulle provvidenze, in modo da evitare gli abusi verificatisi sotto la vigenza della precedente legge n. 172 del 1975.

<sup>52</sup> V. L. GUASTAMACCHIA, *Il sesso escluso*, in *Prima comunicazione*, luglio-agosto 1982, p. 35; M. TARADASH, *Una legge a mezzo servizio*, *ivi*, settembre 1982, p. 26; DE SIERVO, *op. cit.*, pp. 144-45; nonché le *Rel. Garante al 31 maggio 1984 e al 30 novembre 1984*, *citt.*, rispettivamente pp. 361 ss. e 400 ss. La posizione del Sottosegretario Amato è stata ben illustrata nella risposta ad alcune interrogazioni parlamentari al Senato (*Atti parlamentari*, Sen. Rep., IX Leg., *Resoconto sommario*, 11 dicembre 1984, p. 21 ss.).

<sup>53</sup> Cfr. V. CUFFARO, *Commento all'art. 13 della legge n. 67 del 1987*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, *citt.*, p. 1138. A tale mancata emanazione, dovuta alla complessità dell'iter di approvazione stabilito dalla legge (che richiede l'acquisizione del preventivo parere delle competenti Commissioni di Camera e Senato, in aggiunta a quello del Consiglio di Stato: art. 54 legge n. 416), si è ovviato continuando ad utilizzare i regolamenti della legge n. 416, in quanto compatibili, e richiedendo pareri al Consiglio di Stato, laddove si presentassero problemi, al fine della loro risoluzione.

<sup>54</sup> Infatti, la legge n. 67 non stabilisce espressamente alcun termine finale all'erogazione di contributi alla stampa di partito, alle riviste di elevato valore culturale ed alla stampa italiana all'estero (come avviene, invece, per gli altri beneficiari delle provvidenze): sul punto v. Sez. II, parr. 4, 8 e 10.

<sup>55</sup> Sulla quale si rinvia alla parte I, Sez. II, in questa *Rivista*, *citt.*, parr. 5 e 10, pp. 548 ss. e 561 ss.

<sup>56</sup> Così F. PERLI, *Commento agli artt. 25-26 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, *citt.*, p. 620.

o diffusa all'estero, l'apposita *Commissione*<sup>57</sup> (che pur rispecchia in gran parte, nella composizione, la Commissione di

<sup>57</sup> Prevista dall'art. 26 della legge n. 416 ed istituita con d.P.R. 15 febbraio 1983, n. 48, presso il Servizio Editoria.

<sup>58</sup> Nel caso specifico, non sono stati ricompresi i delegati di Ministeri del Tesoro, dell'Industria, dei Beni culturali, della Pubblica Istruzione e del Lavoro, facenti parte della precedente Commissione.

<sup>59</sup> La *Commissione* è dunque composta da: il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega per i problemi dell'editoria, il quale ne è il presidente, e il Sottosegretario agli Esteri con delega per l'emigrazione (od un funzionario da lui delegato); i due Direttori generali dell'Informazione, Editoria e Proprietà letteraria (della Presidenza del Consiglio) e dell'Emigrazione e Affari sociali (del Ministero degli Esteri), o due funzionari da loro delegati; il capo e 3 funzionari del Servizio Editoria; 3 funzionari del Ministero degli Esteri, di cui due della Direzione generale dell'Emigrazione ed uno del Servizio stampa; 3 rappresentanti della stampa italiana all'estero, di cui uno della FMSIE (Federazione Mondiale della Stampa Italiana all'Estero), uno della CISDE (Confederazione Italiana della Stampa Democratica per l'Emigrazione) ed uno della « Federeuropa »; 7 rappresentanti delle associazioni degli emigrati, di cui uno dell'UNAI (Unione Nazionale delle Associazioni degli Immigrati e degli Emigrati), uno dell'ANFE (Associazione Nazionale delle Famiglie degli Emigrati), uno dell'ACLI (Associazione Cristiana dei Lavoratori Italiani), uno della FILEF (Federazione Italiana dei Lavoratori Emigrati e Famiglie), uno dell'UCEI (Ufficio Centrale per l'Emigrazione Italiana), uno dell'AITEF (Associazione Italiana per la Tutela degli Emigrati e Famiglie) ed uno del CTIM (Comitato Tricolore degli Italiani nel Mondo); 2 delegati di centri di studio sull'emigrazione, di cui uno del CSER (Centro Studi sull'Emigrazione Roma) ed uno dell'Istituto « Fernando Santi »; un delegato designato unitariamente dalle Confederazioni sindacali nazionali dei lavoratori rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; infine, un esperto in materia editoriale.

L'ufficio di segreteria della *Commissione* è formato da tre funzionari, rispettivamente del Servizio Editoria, della Direzione generale dell'Emigrazione e dell'Ente nazionale cellulosa e carta, esattamente come l'analogo ufficio della precedente Commissione prevista dalla legge n. 172 del 1975.

Non è inutile ricordare, infine, che la proposta di legge originaria prevedeva che i compiti ora assegnati alla suddetta *Commissione* fossero svolti dalla *Commissione nazionale per la stampa* (poi trasformata nel « Garante dell'attuazione della legge »), integrata da un rappresentante per ciascuna delle quattro associazioni più rappresentative dei lavoratori emigrati e da un delegato del Ministero degli Esteri.

<sup>60</sup> Tali domande devono essere inoltrate alle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero, che accertano anche le tirature dei giornali richiedenti i contributi (art. 6 d.P.R. n. 48 del 1983).

<sup>61</sup> In G.U. 23 marzo 1987, n. 68.

<sup>62</sup> Prevista dall'art. 25 della legge n. 416 ed istituita con d.P.R. 2 maggio 1983, n. 254, ai sensi del quale la *Commissione* deve accertare il possesso del requisito dell'elevato valore culturale da parte delle riviste richiedenti i contributi e deve predisporre i piani di riparto degli stessi, attenendosi ai criteri precisati dagli artt. 1 e 2 del decreto medesimo.

<sup>63</sup> Ne fanno parte: il Ministro dei Beni culturali, che ne è il presidente; due Direttori generali del Ministero (quello competen-

cui al d.p.c.m. 10 maggio 1976) presenta alcuni elementi di novità sostanzialmente comuni anche agli altri organismi creati dalla legge n. 416: la presenza ministeriale è limitata ai rappresentanti dei soli dicasteri strettamente interessati<sup>58</sup>, mentre intervengono tutti i vertici politici e amministrativi dei settori coinvolti, e sono stati inseriti esperti non solo in materia di emigrazione, ma anche di editoria<sup>59</sup>.

Le è stato affidato il compito di istruire le domande di ammissione ai contributi<sup>60</sup>, accertare la sussistenza dei requisiti richiesti ai destinatari, predisporre i piani di ripartizione, nonché determinare la misura dei contributi, nel rispetto dei criteri stabiliti dal d.P.R. n. 48 del 1983. La sua competenza, inoltre, si estende anche al periodo antecedente (1° gennaio 1978-31 dicembre 1980), che era rimasto scoperto dall'intervento statale e per il quale si è disposta una erogazione annua pari a quella degli anni successivi (art. 45, ultimo comma, legge n. 416).

In seguito alla proroga delle provvidenze alla stampa italiana all'estero, disposta dalla legge n. 67 del 1987, il d.p.c.m. 20 marzo 1987<sup>61</sup> ha richiamato integralmente i criteri e le modalità di corresponsione stabiliti dal d.P.R. n. 48 del 1983, affidando, quindi, alla *Commissione* piena competenza anche per la distribuzione dei nuovi contributi.

Poteri analoghi ha la *Commissione per le pubblicazioni di elevato valore culturale*<sup>62</sup> (formata, in questo caso, esclusivamente da rappresentanti ministeriali ed esperti)<sup>63</sup>, non estesi, tuttavia, anche al periodo transitorio fra la vecchia e la nuova normativa, per il quale la legge n. 416 ha comunque disposto contributi annui di un miliardo di lire. Per la loro assegnazione sono stati mantenuti i criteri e le procedure previsti dalla legge n. 172 del 1975 (art. 46 legge n. 416): permane cioè la competenza della Commissione istituita dal d.p.c.m. 31 ottobre 1951 e della Commissione tecnica per l'editoria di cui alla predetta legge n. 172.

Alla nuova *Commissione* è stato, inoltre, attribuito un ruolo consultivo nell'ambito del procedimento di concessione di un nuovo tipo di provvidenze, i mutui agevolati in favore dell'editoria libraria per opere di elevato valore cul-

turale. Il decreto del Ministro dei Beni culturali 23 marzo 1983<sup>64</sup> ha stabilito, infatti, che, sulla base dei criteri ivi indicati, essa esprima parere sul contenuto culturale e scientifico dei programmi editoriali presentati<sup>65</sup>.

Tale parere, benché formalmente non vincolante, nella realtà non pare possa essere disatteso dal Ministro dei Beni culturali, cui spetta la concessione del contributo in conto interessi sul mutuo accordato all'impresa editrice. Egli, infatti, fa parte della *Commissione* (insieme al Direttore generale dell'Ufficio centrale per i Beni librari) e la stessa Divisione Editoria ne è il supporto tecnico: il coinvolgimento dell'intero apparato nella *Commissione* è pertanto completo.

Anche di questa *Commissione* la legge n. 67 del 1987 ha prorogato l'attività, in corrispondenza con il rinnovo dei contributi e dei mutui per le pubblicazioni di elevato valore culturale.

Altro importante organismo, cui la riforma dell'editoria ha affidato rilevanti competenze nell'ambito dell'intervento statale di sostegno economico, è il *Comitato per i crediti agevolati*, istituito *ex novo* dalla legge n. 416 presso la Direzione generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria, ma erede diretto dell'analogo Comitato creato dalla legge n. 172 del 1975 e poi scaduto.

Si differenzia per rilevanti aspetti dalle varie Commissioni tecniche fin qui esaminate e, in particolare, dalla *Commissione tecnica consultiva*.

Infatti, presiede, in via esclusiva, all'intera procedura di concessione dei contributi statali in conto interessi e in conto canoni ed è dotato di pieni poteri deliberativi, compresa la potestà di accordare agli istituti di credito la garanzia sussidiaria dello Stato sui finanziamenti agevolati da essi concessi<sup>66</sup>. L'ordine di pagamento di tali provvidenze è disposto con atto del Presidente del Consiglio, o del Sottosegretario da lui designato<sup>67</sup>, conseguentemente vincolata alle deliberazioni del *Comitato* (come avviene per il mandato di pagamento emesso dall'ENCC, in esecuzione delle deliberazioni del Servizio Editoria<sup>68</sup>).

Inoltre, la composizione del *Comitato* è stabilita direttamente dalla legge

(art. 32), che, inizialmente, prevedeva soltanto alti funzionari ministeriali ed esperti « in materia di editoria », cui si

te per l'editoria e quello dell'Ufficio centrale per i Beni librari e gli Istituti culturali); 15 esperti, nominati con decreto del Ministro, scelti tra chi abbia svolto attività di ricerca o didattica nell'università per almeno cinque anni, tra gli appartenenti o gli ex appartenenti alla pubblica amministrazione e alle magistrature amministrative, nonché tra chi abbia svolto attività editoriale per almeno cinque anni.

Le mansioni di segreteria della *Commissione* sono svolte da un ufficio posto presso la Divisione Editoria del Ministero.

L'esclusione dei rappresentanti delle categorie interessate (che, invece, facevano parte del precedente organismo di cui al d.p.c.m. 31 ottobre 1951, pur in posizione minoritaria: un delegato della FNSI ed uno dell'Associazione Italiana Editori), ha suscitato proteste da parte loro e, in particolare, dell'USPI (Unione della Stampa Periodica Italiana): v. TARADASH, *op. cit.*, p. 26.

<sup>64</sup> Recante « Determinazione delle modalità per la concessione dei contributi in conto interesse di cui all'art. 34 della legge 5 agosto 1981, n. 416 » e pubblicato in *G.U.* 24 maggio 1983, n. 140.

<sup>65</sup> La domanda di concessione dei mutui agevolati in favore dell'editoria libraria, di cui all'art. 34 della legge, deve essere inoltrata alla Divisione Editoria del Ministero (che la trasmette alla *Commissione*) e, in copia, all'istituto di credito erogatore. Quest'ultimo, ricevuto il parere emesso dalla *Commissione* (che viene comunicato anche all'impresa richiedente), procede all'istruttoria e successivamente delibera il finanziamento. In seguito, l'istituto, ricevuta comunicazione della concessione del contributo in conto interessi da parte del Ministro su parere della *Commissione*, procede alla stipulazione con l'impresa editrice del contratto di finanziamento.

La *Commissione* esprime, inoltre, parere nei casi di variazione dei programmi editoriali o finanziari oltre i limiti preventivamente indicati e di mancata realizzazione degli stessi nei termini previsti; spetta poi al Ministro autorizzare tali variazioni ovvero dichiarare la decadenza, totale o parziale, dal beneficio o, ancora, concedere un ulteriore termine per la realizzazione dei suddetti programmi. Su tale procedura v., *amplius*, Sez. II, par. 5.

<sup>66</sup> A tal fine la legge ha istituito presso la Direzione generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria un *Fondo centrale di garanzia* (art. 33), che si affianca all'altro *Fondo* per i contributi in conto interessi, posto anch'esso presso la Presidenza del Consiglio (art. 29).

La procedura di concessione dei crediti agevolati (su cui v., *amplius*, Sez. II, par. 5) è precisata dal d.p.c.m. 12 novembre 1981, emanato di concerto con il Ministro del Tesoro: le domande devono essere presentate al *Comitato* e, in copia, all'istituto di credito a cui viene chiesto il finanziamento; quest'ultimo, espletata la necessaria istruttoria, delibera la concessione del mutuo e, dopo che il *Comitato* ha approvato il programma e deliberato di concedere il contributo in conto interessi a carico dello Stato, stipula con l'impresa editrice il contratto di mutuo finalizzato alla realizzazione del programma presentato.

Il *Comitato* è inoltre competente ad autorizzare, su richiesta dell'impresa beneficiaria, le variazioni a tale programma che si rendessero necessarie e a decidere la sorte del finanziamento in caso di mancata realizzazione totale o parziale del programma stesso, assegnando un ulteriore termine per il suo completamento (qualora l'impresa abbia fornito la prova che l'inosservanza è stata determinata da cause ad essa non imputabili) ovvero disponendo

sono aggiunti, in base alla legge n. 67

la decadenza totale o parziale dai benefici concessi, in relazione alla quota di investimento già effettuata.

Analoga procedura è prevista per la concessione dei contributi in conto canoni nell'ambito di contratti di locazione finanziaria.

<sup>67</sup> In via preliminare, gli istituti di credito devono dichiarare che le somme da essi erogate sono state correttamente utilizzate dalle imprese editoriali. Al termine dell'erogazione del mutuo essi devono, inoltre, attestare che i programmi per i quali è stato concesso il finanziamento sono stati realizzati. Queste dichiarazioni ed attestazioni, richieste dall'art. 11 del d.P.R. 9 novembre 1976, n. 902 (pubblicato in *G.U.* 2 gennaio 1977, n. 8), richiamato dall'art. 31, comma 3, della legge n. 416, sono sostitutive di ogni diverso adempimento prescritto dalla normativa sulla contabilità dello Stato.

<sup>68</sup> Come tale mandato, anche il d.p.c.m. che dispone la liquidazione del contributo in conto interessi o in conto canoni è soggetto al controllo, in questo caso preventivo, della Corte dei Conti, presso cui deve essere registrato.

<sup>69</sup> La legge n. 416 prevedeva originariamente: 3 Sottosegretari di Stato, di cui uno alla Presidenza del Consiglio (presidente), uno al Tesoro ed uno all'Industria; 3 alti dirigenti statali, e cioè il Direttore generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria, quello del Tesoro ed il Ragioniere generale dello Stato (che possono farsi sostituire da loro delegati); 3 esperti in materia di editoria, nominati dal Presidente del Consiglio, sentite le competenti Commissioni permanenti della Camera e del Senato, cui se ne aggiungono altri 2 in materia di editoria libraria (pure nominati dal Presidente del Consiglio), presenti quando il *Comitato* è chiamato a deliberare sui finanziamenti relativi ad imprese editrici di libri. Ai sensi dell'art. 20, comma 10, della legge n. 67, l'organismo è stato integrato da 2 rappresentanti degli editori (uno di quotidiani ed uno di periodici), uno dei giornalisti ed uno dei poligrafici (designati dalle rispettive organizzazioni sindacali).

Con d.p.c.m. 22 gennaio 1988 si è provveduto al rinnovo dei componenti del *Comitato*: « è stato in tal modo possibile portare nuovamente ad operatività le disposizioni in materia di finanziamenti agevolati », « dopo oltre due anni di totale paralisi operativa » lamentati dalla FIEG (*v. Rel. Garante al 31 maggio 1988*, in *Vita italiana speciale - Istituzioni e comunicazione*, 1988, n. 2, rispettivamente pp. 48 e 152).

<sup>70</sup> V. parte II, in questa *Rivista*, cit., par. 9, p. 913 ss. A tali imprese sono concesse le riduzioni tariffarie di cui all'art. 28 della legge n. 416 (applicata anche ai consumi di energia elettrica) più il rimborso dell'80% delle spese per l'abbonamento ai servizi di tre agenzie di informazione, ovvero, per quelle organi di partiti politici rappresentati in Parlamento, un contributo pari al 70% dei costi di esercizio risultanti dal bilancio, inclusi gli ammortamenti.

<sup>71</sup> Creata con l'art. 4 del d.p.c.m. 15 settembre 1987, n. 410 (attuativo dell'art. 11, ultimo comma, della legge), emanato di concerto con il Ministro delle Poste e Telecomunicazioni (pubblicato in *G.U.* 7 ottobre 1987, n. 234), e poi nominata con d.p.c.m. 12 gennaio 1988.

Per poter fruire delle provvidenze le imprese radiofoniche devono: rientrare in una delle fattispecie previste dall'art. 9 della legge; aver registrato la testata radiofonica giornalistica presso il competente tribunale; trasmettere quotidianamente propri programmi informativi su avvenimenti politici, religiosi, economici, sindacali, sociali o letterari per non meno del 25% (30%, per quelle organi di partiti politici) delle ore di trasmissione comprese tra le 7 e le 20.

del 1987, i rappresentanti delle categorie più strettamente interessate<sup>69</sup>.

Anche in tale organismo traspare dunque la volontà di circoscrivere la presenza ministeriale alle sole Amministrazioni direttamente interessate, con la conseguente esclusione, peraltro assai discutibile, del Sottosegretario ai Beni culturali, che faceva parte del *Comitato* di cui alla legge n. 172.

Rispetto a quest'ultimo vi è stata, inoltre, la drastica riduzione del numero degli esperti da otto a tre, prima in maggioranza ed ora nettamente in minoranza di fronte ai componenti di nomina ministeriale. Da segnalare pure l'esclusione di qualunque forma di rappresentanza indiretta delle categorie interessate, in precedenza garantita dalla designazione di quattro degli esperti da parte della FNSI e della FIEG.

Anche l'attività del *Comitato* di cui alla legge n. 416 è stata prorogata, per un quinquennio, al pari dell'intera normativa sui finanziamenti agevolati, dalla legge n. 67 del 1987, la quale gli ha, inoltre, assegnato identici compiti relativamente ad una nuova forma di ausilio, disposta dall'art. 12: i contributi in conto interessi sui mutui agevolati per l'estinzione delle passività aziendali, destinati alle imprese editrici di particolare valore (di cui all'art. 9) e di giornali periodici aventi le caratteristiche previste dall'art. 10, nonché alle imprese radiofoniche di cui all'art. 11.

La legge n. 67 ha anche autorizzato — come si è già visto — nuovi interventi di sostegno in favore di particolari categorie di imprese editoriali, fra cui le imprese radiofoniche di informazione (aventi le caratteristiche di cui all'art. 11)<sup>70</sup>. Per esse si è ritenuto opportuno istituire, presso la Direzione generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria, un'apposita *Commissione* per l'accertamento dei requisiti richiesti<sup>71</sup>, anziché affidare tale compito ad organismi già esistenti, come è stato disposto per altri casi.

La *Commissione* è formata dai vertici politico-amministrativi dei ministeri ed uffici più direttamente e attivamente interessati, da esperti, da rappresentanti dei giornalisti e da altri membri che possono essere scelti o fra gli operatori delle imprese radiofoniche (i

quali, pertanto, sostanzialmente le rappresentano) ovvero fra esperti del settore<sup>72</sup>.

Essa, nonostante abbia un ruolo consultivo e si configuri come organo « tecnico » (come conferma l'apparente fungibilità tra esperti ed operatori delle imprese radiofoniche), per i motivi già evidenziati in riferimento alle altre *Commissioni*, non può che divenire il reale centro di assunzione delle decisioni, lasciando al Servizio Editoria il ruolo di mero apparato esecutore<sup>73</sup>.

Deve dunque osservarsi come il modello neocorporativo — di cui s'è già parlato — si vada affermando anche fuori dal settore della carta stampata. Tale modello appare, peraltro, conforme più a quello corporativo originario (che pur non prevedeva — o quasi — esperti e si caratterizzava per la prevalenza dei delegati delle categorie) che non a quello perseguito dalla riforma, che intendeva, invece, affidare la gestione del sostegno economico all'editoria all'apparato burocratico pubblico, sotto il controllo parlamentare.

Altri organismi, contemplati dalla legge n. 67, pur non intervenendo nei procedimenti di erogazione delle sovvenzioni in favore delle imprese editoriali, assumono un ruolo importante nella gestione o nella predisposizione di aiuti indiretti alla stampa quotidiana e periodica, ai quali il legislatore è ormai consapevole che « occorre far ricorso ..., ponendo fine alla concessione di contributi, secondo una tendenza largamente seguita nel passato »<sup>74</sup>.

In particolare, l'art. 5, che ha riformulato la disciplina della pubblicità delle Amministrazioni pubbliche<sup>75</sup>, ha previsto, presso la Direzione generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria, una *Commissione* (formata da rappresentanti delle Amministrazioni e delle categorie operanti nel settore editoriale e in quello pubblicitario), con il compito di formulare « pareri alla Presidenza del Consiglio e alle singole Amministrazioni statali, ai fini del coordinamento e della promozione della pubblicità su quotidiani e periodici da parte delle Amministrazioni stesse, con particolare riferimento all'illustrazione delle leggi e della loro applicazione e alla promozione di una più diffusa conoscenza delle relative problematiche, nonché sui

servizi, le strutture e il loro uso » (comma 6).

Questa funzione esplicativa e consultiva pare sovrapporsi, integrandola, a quella, già affidata alla Presidenza del Consiglio dall'art. 13 della legge n. 416 del 1981, di impartire direttive alle Amministrazioni statali circa la destinazione della pubblicità, delle informazioni e delle campagne promozionali, nonché di indicare criteri per la pubblicità finalizzata all'informazione sulle leggi e sulla loro applicazione.

Infatti, seppure la disposizione citata debba intendersi tacitamente abrogata, dato che la nuova disciplina sostituisce compiutamente la precedente, il potere di impartire tali direttive sembra rientrare nelle più generali funzioni di indirizzo e coordinamento amministrativo, che spettano istituzionalmente alla Presidenza del Consiglio<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> Più precisamente, fanno parte della *Commissione*: 3 Sottosegretari di Stato, di cui uno alla Presidenza del Consiglio (presidente), uno al Tesoro ed uno alle Poste e Telecomunicazioni; i due più alti funzionari della Direzione generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria, e cioè il Direttore generale della stessa ed il capo del Servizio Editoria; un rappresentante dell'Ordine nazionale ed uno delle organizzazioni sindacali dei giornalisti; 2 esperti in materie giuridiche ed economiche aventi attinenza con l'informazione radiofonica (designati dal Presidente del Consiglio) ed un esperto del settore radioelettrico (designato dal Ministro delle Poste); 5 esperti del settore od operatori delle imprese di radiodiffusione, nominati dal Presidente del Consiglio, di cui quattro provenienti dalle imprese private ed uno da quelle editrici di testate organi di partiti politici.

<sup>73</sup> L'accertamento della natura dei programmi e degli avvenimenti in essi trattati consente valutazioni discrezionali, analogamente a quanto avveniva riguardo ai periodici (con il carattere sociale dell'avvenimento altrettanto indeterminato di quello culturale del contenuto del periodico). Nell'intervento di sostegno alla radiofonia è stata esclusa qualunque attività di controllo del Garante, il quale si è di ciò lamentato, per l'elusione dei principi di trasparenza dettati in via generale dalla legge n. 416 (*Rel. al 30 novembre 1987*, cit., p. 24).

<sup>74</sup> Così si esprime la *Relazione al d.d.l.*, in *Atti parlamentari*, Cam. Dep., IX Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. n. 3378, p. 6.

<sup>75</sup> Sul punto si rinvia alla Sez. II, par. 11.

<sup>76</sup> Cfr. G. CASTIGLIA, *Commento all'art. 5 della legge n. 67 del 1987*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 1096, il quale osserva, inoltre, « che le norme dei commi 6, 7 e 8 » dell'art. 5 della legge n. 67 « razionalmente presuppongono la permanenza del potere in discorso ».

In ogni caso, al fine di stimolare le Amministrazioni statali ad uniformarsi alla legge e ad aderire al parere emesso

<sup>77</sup> Le Amministrazioni statali devono presentare periodicamente alla Presidenza del Consiglio i progetti di massima della propria pubblicità, con l'indicazione degli organi di stampa prescelti, della copertura finanziaria e dei soggetti direttamente o indirettamente coinvolti nella realizzazione dei progetti stessi.

Con alcuni adattamenti, viene confermata una prescrizione già stabilita dalla circolare della Presidenza del Consiglio — Direzione generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria n. 1362/A1 del 20 maggio 1986, a firma del Sottosegretario competente (riportata in *Rel. Garante al 31 maggio 1986, Atti parlamentari, IX Leg., Disegni di legge e relazioni*, doc. LXVII n. 6, p. 48 ss.).

<sup>78</sup> Si stabilisce, infatti, l'assegnazione a taluni dei progetti di massima presentati dalle singole Amministrazioni, motivatamente prescelti, di un contributo sulle spese necessarie alla loro realizzazione, sentito il parere espresso dalla *Commissione* in questione. All'uopo esiste un fondo *ad hoc* (presso la Direzione generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria), le cui dotazioni finanziarie sono costituite da uno stanziamento statale, pari ad un miliardo di lire, per l'esercizio finanziario 1987, ed al 20% delle somme complessivamente stanziare da tutte le Amministrazioni statali nel capitolo di bilancio apposito, per gli anni successivi (art. 5, comma 8).

<sup>79</sup> In questa prospettiva, la stessa Direzione generale delle Informazioni giustifica il ruolo della *Commissione* con la necessità di « rendere più evidenti i vincoli imposti alle Amministrazioni statali nel settore delle attività di pubblicità e nello stesso tempo per incentivare questo tipo di comunicazione da parte dello Stato al cittadino... » (il corsivo è mio) (in *Il rinnovo delle provvidenze all'editoria*, in *Rapporto sullo stato dell'informazione in Italia*, cit., p. 175).

<sup>80</sup> Occorre, peraltro, osservare che la legge non contiene alcuna indicazione sulle modalità dell'afflusso al fondo della quota delle spese pubblicitarie già impegnate dalle singole Amministrazioni. Ciò ha indotto il Garante a giudicare il sistema di finanziamento così delineato macchinoso e poco funzionale; in particolare, perché presuppone l'adozione formale di provvedimenti d'attuazione da parte delle Amministrazioni stesse, con il rischio di attivare procedimenti lenti e tortuosi, in netto contrasto con la tempestività richiesta dal legislatore (*Rel. Garante al 31 maggio 1987, Atti parlamentari, IX Leg., Disegni di legge e relazioni*, doc. LXVII n. 8, p. 27).

<sup>81</sup> Pertanto la *Commissione*, nella riunione del 18 giugno 1988, ha definito « alcuni criteri per l'applicazione di quanto disposto in materia di pubblicità della Pubblica Amministrazione dalla legge per l'editoria », supponendo alla mancanza di un regolamento di attuazione dell'art. 5 della legge n. 67. Tra l'altro, ha precisato che le devono essere comunicati tutti i progetti di massima concernenti « l'attività di comunicazioni con acquisto di spazi pubblicitari, sia sui giornali quotidiani e periodici che sugli altri media », da parte delle pubbliche amministrazioni (comprese « aziende, istituti ed organismi vari » dando, quindi, un'interpretazione restrittiva della legge, contestata dal Garante: essa, infatti, esclude dall'attività pubblicitaria la partecipazione a mostre e convegni e la pubblicazione e diffusione di opuscoli e *depliant* (*Rel. Garante al 30 novembre 1988*, cit., p. 17). Inoltre, la *Commissione* ha stabilito che la scelta delle testate su cui acquisire spazi pubblicitari deve essere motivata.

dalla *Commissione*, avente valore consultivo, sono stati stabiliti, a loro carico, precisi adempimenti<sup>77</sup>, confortati da vere e proprie provvidenze erogate dalla Presidenza del Consiglio sotto forma di contributi sulle spese<sup>78</sup>.

Per la prima volta sono state previste sovvenzioni indirizzate non a soggetti privati operanti nel settore editoriale o in quelli collegati (ad es., il settore cartario), ma a soggetti pubblici, seppure al fine pratico di indurli all'osservanza della legge<sup>79</sup>.

Non vi è dubbio, comunque, che di tali contributi beneficiranno, alla fine, sempre le imprese editrici di quotidiani e periodici, verso cui le Amministrazioni pubbliche convogliarono la loro pubblicità e le campagne di informazione, che sono incentivate a promuovere<sup>80</sup>. Non è quindi difficile prevedere che numerosi saranno i progetti presentati in tale direzione e che proprio la gestione di queste nuove provvidenze impegnerà maggiormente la *Commissione* in esame<sup>81</sup>.

L'indeterminatezza che circondava quest'organismo è stata superata dal d.p.c.m. 13 novembre 1987, che ha stabilito il numero dei suoi componenti e la loro ripartizione tra i vari ministeri e le diverse categorie, informandosi a criteri di massima rappresentatività. Fanno, perciò, parte della *Commissione*, oltre ai consueti vertici degli uffici pubblici preposti al settore ed ai rappresentanti delle numerose categorie interessate, un delegato per ogni ministero e per ogni ministro senza portafoglio, nonché alcuni rappresentanti delle Regioni e degli enti locali: ne è risultato un organismo formato da ben 61 componenti<sup>82</sup>.

Molto opportunamente lo stesso decreto ha previsto la nomina, nell'ambito della *Commissione*, di un *Comitato ristretto*, composto da 13 membri<sup>83</sup>, con il compito di formulare al *plenum* proposte sull'assegnazione dei contributi disposti dalla legge in favore dei progetti pubblicitari presentati dalle singole Amministrazioni<sup>84</sup>.

La *Commissione* ha iniziato ad operare con notevole ritardo, in quanto soltanto con d.p.c.m. 7 aprile 1988 si è provveduto alla nomina dei suoi componenti; pertanto la sua prima riunione si è svolta nel maggio 1988<sup>85</sup>.

Non si è, inoltre, disposto nulla in or-

dine al pur necessario coordinamento con l'*Osservatorio sulla pubblicità e la comunicazione d'impresa* (collocato presso la Divisione III della Direzione generale), con cui la nuova *Commissione* viene in qualche misura a interferire, anche se essa assolve compiti maggiormente operativi, rispetto a quelli di studio e di ricognizione di dati e problemi, svolti dall'*Osservatorio*. Né si è prevista alcuna forma stabile di raccordo con il Garante, cui compete la vigilanza sull'attuazione di tutta la normativa relativa all'editoria, di cui le disposizioni in materia di pubblicità delle pubbliche amministrazioni rappresentano un punto qualificante.

La *Commissione paritetica Governatori di quotidiani e periodici*, prevista dall'art. 29 della legge n. 67 del 1987 (che ne ha disposto la costituzione entro un mese dalla sua entrata in vigore), assolve compiti propositivi in funzione della risoluzione di questioni assai rilevanti per l'economia delle imprese editoriali, non affrontate dalla legge: il miglioramento dei servizi di distribuzione della stampa (in modo da ottenere una notevole diminuzione delle relative spese), l'ampliamento della rete di vendita (cui dovrebbe corrispondere un incremento delle tirature e delle vendite), l'utilizzazione del satellite, infine la definizione di un sistema di salvaguardia della stampa nei confronti degli altri mezzi di comunicazione nel campo dell'acquisizione di pubblicità, tale da consentire alla prima di conseguire l'incremento degli introiti pubblicitari con garanzia di stabilità.

Le proposte della *Commissione* — secondo quanto si può desumere dal testo di legge — non devono essere necessariamente di tipo legislativo, potendo, ad esempio, individuare campi in cui si può ravvisare l'opportunità di una delegificazione<sup>86</sup>.

L'istituzione di tale organismo rappresenta, quindi, un tentativo di non arrivare del tutto impreparati alla data, fissata dalla stessa legge, di cessazione delle provvidenze per le imprese editrici di quotidiani (art. 8) e di liberalizzazione del prezzo dei giornali (art. 15).

La *Commissione*, pertanto, si pone come organismo consultivo dello stesso Parlamento, per elaborare una discipli-

na di intervento in favore della stampa improntata a criteri nuovi<sup>87</sup>.

<sup>82</sup> Essi sono: un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, che ne è il presidente; i vertici della Direzione generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria, e cioè il Direttore generale, il capo del Servizio Informazioni, il capo del Servizio Editoria ed il Direttore della Divisione III (la quale si occupa, tra l'altro, proprio di pubblicità informativa); il Provveditore generale dello Stato; un rappresentante della Presidenza del Consiglio e di ciascuno dei ministeri e dei ministri senza portafoglio (complessivamente 31); un rappresentante delle Regioni (designato dal Ministro degli Affari regionali, su indicazione della Conferenza Stato-Regioni) e tre degli enti locali (designati rispettivamente dalla CISPEL — Confederazione Italiana dei Servizi Pubblici degli Enti Locali —, dall'ANCI — Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia — e dall'UPI — Unione delle Province d'Italia); 5 rappresentanti degli editori (due di quotidiani, designati dalla FIEG; due di periodici, di cui uno designato dall'USPI ed uno dalla FISC — Federazione Italiana Settimanali Cattolici —, inserito con d.p.c.m. 13 giugno 1988; uno della stampa italiana all'estero, designato dal Ministero degli Esteri); un rappresentante dei giornalisti, designato dalla FNSI; 2 rappresentanti del settore radio-televisivo (uno di quello pubblico, designato dalla RAI, ed uno di quello privato, designato dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni); 4 rappresentanti delle imprese pubblicitarie (uno delle concessionarie di pubblicità, designato dall'APSA — Associazione italiana concessionarie di Pubblicità Stampa e Audiovisivi —; uno delle agenzie pubblicitarie, designato dall'ASSAP — Associazione italiana Agenzie di Pubblicità a servizio completo —; uno delle imprese produttrici di pubblicità audiovisiva, designato dall'ANIPA — Associazione Nazionale Imprese produttrici di Pubblicità Audiovisiva —; infine, uno dell'Istituto « Pubblicità Progresso »); un rappresentante degli inserzionisti pubblicitari, designato dall'UPA — Utenti di Pubblicità Associati — (inserito con d.p.c.m. 13 giugno 1988); un rappresentante dei tecnici pubblicitari, designato dall'OTEP — Associazione italiana delle Organizzazioni professionali di Tecnica Pubblicitaria —; 2 rappresentanti degli operatori di pubbliche relazioni (uno delle imprese che svolgono tale attività, designato dall'ASSOREL — Associazione agenzie di Relazioni pubbliche — ed uno degli operatori, designato dalla FERPI — Federazione Relazioni Pubbliche Italiane); 3 esperti « nell'area della comunicazione », nominati dal Presidente del Consiglio.

Le mansioni di segreteria sono svolte dalla Direzione generale delle Informazioni, sotto la direzione di un suo funzionario.

<sup>83</sup> E precisamente: il Direttore generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria (che lo presiede), il capo del Servizio Editoria, il rappresentante delle Regioni, nonché 5 delegati dei ministeri, 4 rappresentanti delle categorie professionali ed un esperto, scelti dal Presidente del Consiglio.

La nomina dei componenti il *Comitato* è avvenuta con d.p.c.m. 6 giugno 1988: vi sono stati inseriti i rappresentanti dei Ministeri del Tesoro, dell'Interno, della Sanità, delle Poste e Telecomunicazioni, dei Trasporti, nonché due delegati degli editori (e, precisamente, uno della FIEG ed uno dell'USPI) e due delle imprese pubblicitarie (uno dell'AIPS, già APSA, ed uno dell'ASSAP).

<sup>84</sup> Mentre, dunque, la *Commissione* appare ampiamente rappresentativa degli operatori del settore, la gestione dei contributi è sostanzialmente demandata a tale *Comitato*, dove sono in maggioranza i rappresentanti delle pubbliche amministrazioni.

<sup>85</sup> V. *Rel. Garante al 31 maggio 1988*, cit., p. 41.

<sup>86</sup> Così M.T. BOCCHETTI, *Commento all'art. 29 della legge n. 67 del 1987*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 1165.

È forse la prima volta che nel nostro ordinamento, in un settore particolarmente delicato qual è quello editoriale,

si introduce una forma istituzionale di coordinamento fra le istituzioni rappresentative e il mondo imprenditoriale, per determinare i contenuti di nuove leggi, piuttosto che per garantire la loro attuazione<sup>87</sup>.

La composizione della *Commissione* è stabilita dal d.p.c.m. 6 aprile 1987<sup>88</sup>; accanto ai delegati dei non pochi ministeri a vario titolo interessati sono presenti le diverse categorie di editori; sono stati, invece, esclusi i vertici politici delle Amministrazioni, a sottolineare la natura « tecnica » dell'organismo<sup>90</sup>.

Inoltre, il d.p.c.m. ha allargato le previsioni del comma 2 dell'art. 29 della legge (non senza suscitare dubbi di legittimità), ammettendo che la *Commissione* possa essere integrata non solo dai rappresentanti di altre categorie di volta in volta interessate, ma anche da altri delegati del Governo e da esperti, chiamati ad intervenire in relazione ai temi in discussione<sup>91</sup>.

La *Commissione* avrebbe dovuto terminare i suoi lavori entro tempi assai brevi e presentare, entro sei mesi dalla sua istituzione, le proprie conclusioni al Presidente del Consiglio, al quale spetta di trasmetterle al Parlamento accompagnate da sue osservazioni e proposte. Ma, essendosi insediata con notevole ritardo, non ha potuto rispettare questo termine, comunque ordinatorio, e non ha ancora ultimato i suoi lavori<sup>92</sup>.

Infine, occorre segnalare che, non avendo la riforma dell'editoria modificato le preesistenti attribuzioni e strutture del Ministero dei Beni culturali, ma soltanto esteso le sue competenze relativamente alle provvidenze in favore delle pubblicazioni e dell'editoria libraria di elevato valore culturale, il *Comitato per i premi agli esportatori del libro italiano* ha continuato ad esistere anche dopo il 1981 e ad operare secondo le procedure fissate dalla precedente normativa (legge n. 1010 del 1969 e d.P.R. n. 805 del 1975)<sup>93</sup>.

<sup>87</sup> Cfr.: G. CARUGNO CUCCIA, *Commento all'art. 8 della legge n. 67 del 1987*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 1118; BOCCHETTI, *op. cit.*, p. 1165; nonché *Il rinnovo delle provvidenze all'editoria*, cit., pp. 176-177. Non può che indurre a critica, peraltro, l'esclusione di qualunque forma di raccordo con il Garante, ove si consideri il suo fondamentale ruolo informativo nei confronti del Parlamento stesso in materia di editoria.

<sup>88</sup> BOCCHETTI, *op. cit.*, p. 1165.

<sup>89</sup> In G.U. 15 aprile 1987, n. 88.

<sup>90</sup> La *Commissione* è formata da 15 membri, di cui 7 in rappresentanza delle Amministrazioni governative (un direttore generale di ciascuno dei Ministeri del Tesoro, di Grazia e Giustizia, dell'Industria, delle Partecipazioni statali, delle Poste e Telecomunicazioni, dei Trasporti, nonché il capo del Servizio Editoria) e 7 delle categorie interessate (due degli editori di quotidiani designati dalla FIEG; tre degli editori di periodici, di cui uno designato dalla FIEG e due dall'USPI; uno delle agenzie di stampa, pure designato dalla FIEG; uno degli editori di libri, designato dall'Associazione Italiana Editori), oltre al presidente dell'organismo, che, peraltro, è il Direttore generale delle Informazioni, Editoria e Proprietà letteraria (per cui la composizione paritetica della *Commissione* viene forse, in qualche misura, alterata).

Le attività di segreteria di tale organismo sono svolte da funzionari del Servizio Editoria.

<sup>91</sup> La legge considera, invece, soltanto l'integrazione con i rappresentanti delle altre categorie interessate (assai opportuna, dato che i problemi dell'accesso alle informazioni riguardano anche altri soggetti, quali i giornalisti) e non prevede l'inserimento nella *Commissione* di esperti, ma solo la possibilità di servirsi della loro collaborazione esterna.

<sup>92</sup> I membri della *Commissione* sono stati nominati con d.p.c.m. 6 aprile 1988, che vi ha ricompreso due esperti, il prof. Mario Sinopoli, ex titolare dell'ufficio del Garante, e la dott. Marisa Garito. Successivamente, con d.p.c.m. 22 settembre 1988 ne sono stati nominati altri quattro (il giornalista Gian Maria Fara, e i proff. Giuseppe Sarlo, Gianfranco Garancini e Augusta Busico: v. *Rel. Garante al 30 novembre 1988*, in *Vita italiana speciale - Istituzioni e comunicazione*, 1988, n. 4, p. 30).

Attualmente la *Commissione* è intenta in una disamina preliminare dei problemi più rilevanti del settore presentati dai suoi singoli componenti (*ibidem*, p. 30).

<sup>93</sup> In merito, si rinvia alla parte I, Sez. II, in questa *Rivista*, cit., par. 5 e 8, pp. 550-51 e 558.

## 8. L'ASSENZA DEL GARANTE DAL PROCEDIMENTO DI CONCESSIONE DELLE PROVVIDENZE

Una delle innovazioni più rilevanti introdotte dalla riforma è l'istituzione del *Garante*, « al fine di consentire la continuità dell'azione di vigilanza del Parlamento sull'attuazione » della nuova normativa.

L'istituto del *Garante* ha, peraltro, rappresentato uno dei più seri nodi politici che siano stati affrontati: benché fosse ritenuto generalmente opportuno prevedere un organo che sovrintendesse a quel nuovo ordinamento di settore che si andava delineando, non vi fu consenso unanime sulla sua configurazione e sui suoi poteri. L'accordo alla fine faticosamente raggiunto tra le diverse forze parlamentari ha condotto inevitabilmente ad un esito di compromesso, accettato da tutti senza grandi entusiasmi<sup>94</sup>.

Un organo originariamente pensato come collegiale e di estrazione partitica e categoriale è diventato così monocratico e di estrazione tecnica, in modo da dare maggiore affidamento sull'efficienza e funzionalità dell'ufficio e da precludere la possibilità di una sua « lottizzazione » politica, come forse sarebbe potuto accadere se fosse stata accolta la prima soluzione<sup>95</sup>.

L'intenzione, comunque, era quella di dar vita ad un organo che — come da più parti fu detto — fosse una sorta di *longa manus* del Parlamento, per un puntuale ed imparziale controllo sull'attuazione della legge di riforma. In questa prospettiva l'art. 8, comma 1, della legge n. 416 precisa che alle Camere resta la titolarità esclusiva di tale potere di vigilanza, mentre al *Garante* è attribuito il compito di coadiuvarle fornendo loro tutte le informazioni necessarie.

Tuttavia, un attento esame dei tratti del *Garante*<sup>96</sup> induce a valutarlo come organo amministrativo (« straordinario » secondo il primo titolare dell'ufficio, Mario Sinopoli), che « svolge una funzione strumentale a quella propria del Parlamento » e la cui attività deve essere svincolata sia dall'indirizzo politico del Governo, sia dalle influenze provenienti dallo stesso Parlamento<sup>97</sup>.

Incertezze circondano anche i suoi poteri, tratteggiati in maniera imprecisa e restrittiva dalla legge n. 416 e solo in parte ridefiniti dalla legislazione successiva.

Infatti, l'art. 9 della legge istitutiva, quantunque intitolato « funzioni del *Garante* », si preoccupa principalmente di elencare (con una serie di richiami ad altre disposizioni) i documenti che gli devono essere inviati, o dal Servizio dell'Editoria o dal Ministero dei Beni culturali.

<sup>94</sup> Cfr. *Atti parlamentari*, Cam. Dep., VIII Leg., *Discussioni*, 17 marzo 1981.

<sup>95</sup> Sull'iter seguito per approdare alla soluzione definitiva, v. parte II, in questa *Rivista*, cit., par. 5, pp. 903-04.

<sup>96</sup> Occorre considerare, infatti, che: 1) l'assolvimento del compito della presentazione alle Camere di una relazione semestrale sullo stato dell'editoria, in cui si concretizza il nucleo centrale dell'attività del *Garante*, avviene non direttamente, ma per il tramite del Governo; 2) l'ufficio di segreteria del *Garante* è composto da personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni, sia pure collocato fuori ruolo; 3) la normativa sull'organizzazione e sul funzionamento dell'ufficio del *Garante*, nonché quella diretta a disciplinarne la gestione delle spese, sono approvate con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, mentre la partecipazione del *Garante* è limitata all'espressione di un parere, pur probabilmente vincolante; 4) le somme necessarie per il funzionamento dell'ufficio del *Garante* sono iscritte in un apposito capitolo dello stato di previsione di spesa del Ministero del Tesoro e, anche se le spese possono essere effettuate prescindendo dall'autorizzazione del Provveditorato generale dello Stato e dall'osservanza delle procedure contrattuali di cui agli artt. 3 ss. del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto a controllo della Corte dei Conti, al contrario di quello delle Camere e degli altri organi costituzionali (cfr. G. CASTIGLIA, *Il Garante dell'attuazione della legge per l'editoria*, in *Giur. it.*, 1983, IV, col. 294).

<sup>97</sup> Cioè « sia al di fuori della più propria organizzazione del Parlamento, sia di quella del potere esecutivo ». Tale è la configurazione data di se stesso dal *Garante* (*Rel. al 31 maggio 1982*, in *Disciplina delle imprese editrici...*, cit., p. 156 ss.) e costantemente confermata nelle successive relazioni (cfr., ad esempio, *Rel. al 30 novembre 1983*, *ivi*, p. 251 e *Rel. al 30 novembre 1984*, *ivi*, p. 380).

Con tale configurazione concordano: CASTIGLIA, che rileva la sostanziale somiglianza della posizione del *Garante* con quella della CONSOB (in *op. ult. cit.*, coll. 294-95); G. CATRICALÀ-R. CLARIZIA, per i quali costituisce, peraltro, un organo amministrativo « ordinario » (*Commento agli artt. 8-9 della legge n. 416 del 1981*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 555); DE SIERVO, che, invece, lo raffronta alla Commissione parlamentare di vigilanza sulla finanza pubblica di cui agli artt. 90 ss. del d.P.R. n. 1343 del 1963 (in *op. cit.*, pp. 133-34). Ne consegue che gli atti del *Garante* sono impugnabili avanti il giudice amministrativo e che dev'essere affermata la sua responsabilità, anche se resta incerto verso quale soggetto essa debba essere fatta valere (le Camere, o i loro presidenti, ovvero il Governo): così CASTIGLIA, *op. ult. cit.*, coll. 295-96.

Quanto all'attività che deve svolgere, c'è solo un generico riferimento ai « compiti previsti dalle altre norme della presente legge » (comma 1) e la previsione, in determinate ipotesi, nonché ogniqualvolta ne venga richiesto, di una sollecita informazione alle competenti Commissioni permanenti della Camera e del Senato (comma 2).

In sostanza, all'organo è affidato un duplice compito: da un lato, la materiale raccolta dei dati e l'informazione al Parlamento, che non deve consistere nella mera trasmissione di cifre e prospetti, ma nella loro elaborazione e valutazione; dall'altro, un'attività di tipo amministrativo, che si concreta in un intervento — diretto o mediato dall'autorità giudiziaria — nei rapporti giuridici interessati dalla riforma del settore.

Si tratta dunque di poteri alquanto limitati, che hanno reso il Garante, in pratica, un ufficio tecnico di ausilio (esterno) del Parlamento, « che di per sé garantisce ben poco »<sup>98</sup>.

<sup>98</sup> Così CASTIGLIA, *op. ult. cit.*, col. 298; v. anche CATRICALÀ-CLARIZIA, *op. cit.*, p. 557.

<sup>99</sup> In particolare, il Garante ha posto il problema dell'opportunità di una legge che preveda, se non un vero e proprio arbitrato obbligatorio da lui esercitato, quanto meno l'obbligatorietà di un suo tentativo di conciliazione (v. *Rel. al 30 novembre 1983*, in *Disciplina delle imprese editrici...*, cit., pp. 251-52, e *Rel. al 31 maggio 1984*, *ivi*, p. 376 ss.).

<sup>100</sup> *Rel. al 30 novembre 1984*, ove traspare esplicitamente la delusione per la mancata approvazione di una nuova disciplina sui poteri del Garante (cit., p. 380).

<sup>101</sup> Sulla qualificazione giuridica dell'azione della magistratura ed i suoi riflessi sui diritti soggettivi dei singoli, si rinvia a CASTIGLIA, *op. ult. cit.*, col. 301. Cfr. anche, per una diversa opinione, CATRICALÀ-CLARIZIA, *op. cit.*, p. 554.

<sup>102</sup> Cosicché il Garante continua a non poter svolgere direttamente indagini sulla titolarità delle imprese editrici, dovendosi affidare all'azione della magistratura appositamente stimolata (art. 9, comma 4, legge n. 416 come modificato dall'art. 1, comma 3, legge n. 67). D'altra parte, in aggiunta al potere-dovere di richiedere all'autorità giudiziaria la dichiarazione di nullità degli atti posti in essere in violazione della normativa anti-trust (già assegnatogli dalla legge n. 416), si trova investito dell'analogo potere-dovere di richiedere all'autorità giudiziaria l'adozione dei provvedimenti necessari per eliminare la situazione di *posizione dominante*, qualora, entro il termine fissato dal Garante stesso (non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici), tale situazione non venga rimossa.

Lo stesso Garante ha posto esplicitamente il problema dell'ampliamento dei propri poteri amministrativi, ritenuti inadeguati rispetto alla « *ratio* che ispira la legge », soprattutto in relazione alla possibilità di intervento nei conflitti e nelle tensioni del mondo editoriale, ed è giunto addirittura ad affermare che « proprio in queste funzioni non espressamente menzionate dalla legge sta la validità e la vitalità del nuovo strumento di garanzia »<sup>99</sup>.

Ciononostante, le risposte del Governo e del Parlamento finora non sono state sufficientemente positive, tant'è vero che in più d'una relazione il Garante ha contestato talune revisioni alla legge n. 416 che il Parlamento veniva adottando, sulla base di un asserito « potere-dovere di segnalare ai presidenti dei due rami del Parlamento quali modifiche legislative appaiano necessarie e quali, invece, si reputino non utili o addirittura dannose »<sup>100</sup>.

La legge n. 137 del 1983, in effetti, ha conferito al Garante il potere di richiedere « ai competenti uffici pubblici tutte le notizie necessarie per accertare l'identità, la situazione patrimoniale e tributaria di soggetti che risultino intestatari di azioni o quote di società editrici di quotidiani e periodici » (art. 5). Ma, nel contempo, ha precisato che, qualora egli « non abbia ottenuto le notizie richieste o le giudichi inattendibili », può soltanto « chiedere alla magistratura di svolgere le indagini » opportune, « anche mediante utilizzazione dei Corpi di polizia dello Stato ».

Pertanto, l'organo di garanzia sembra ridotto ad un ruolo di mero impulso nei confronti dell'autorità giudiziaria o, nell'ipotesi migliore, sembra titolare di una potestà investigativa « dimezzata », in quanto affidata, nel momento operativo, ad un organo da esso totalmente separato, qual è la magistratura<sup>101</sup>.

La legge n. 1 del 1985 e, da ultimo, la legge n. 67 del 1987 in sostanza si sono limitate a riscrivere le precedenti disposizioni che riguardavano i poteri del Garante, adattandole alla più completa ed incisiva regolamentazione *antitrust* da esse disposta<sup>102</sup>.

Il Parlamento, d'altra parte, sembra finora aver poco « sentito » come proprio strumento il Garante ed averne utilizzato solo una piccola parte degli ap-

porti documentativi ed informativi, come dimostra l'esiguo numero di audizioni dello stesso e, soprattutto, il mancato esame delle sue ormai numerose relazioni da parte delle Commissioni parlamentari competenti<sup>103</sup>.

I dati (ed anche le opinioni) contenute nelle sue relazioni sono stati ripresi da singoli parlamentari nell'esercizio, peraltro episodico, del sindacato ispettivo: troppo poco rispetto alla complessiva funzione informativa e valutativa richiesta al Garante<sup>104</sup>.

Sembra, inoltre, emergere una evidente contraddizione fra il ruolo attivo (sia per la risoluzione dei conflitti del settore, sia nell'elaborazione delle proposte legislative) che il Garante rivendica, spinto dalla sua concreta esperienza, e la sua convinzione che il legislatore del 1981 volesse « istituire un organo monocratico e neutrale, che, per natura, provenienza, modalità di scelta e funzioni, fosse indipendente e che ispirasse la sua azione a criteri rigorosamente giuridici e non politici », tanto che da ciò è derivata « la natura delle funzioni e dei compiti ad esso affidati, tutti rigorosamente racchiusi in una concezione nella quale non trovano accesso altre prospettive che non siano quella giuridica o quella di una rilevazione obiettiva di dati e di pubbliche esigenze »<sup>105</sup>.

Ancora meno soddisfacente appare il rapporto del Garante con il Governo e, più in generale, con gli organi della pubblica amministrazione.

Le relazioni forse meno complesse sono quelle con il Servizio Editoria: il difficoltoso avvio delle sue attività è stato, anzi, sostanzialmente giustificato dall'organo di garanzia, pur senza che ne venisse minimizzata la gravità. Inoltre, occorre segnalare che il Servizio ha prontamente aderito all'invito del Garante di dare pubblicità al *Registro nazionale della stampa*, nonostante una precedente prassi difforme<sup>106</sup>.

Nei confronti dei vari ministeri, pur se in qualche relazione si dà atto di alcuni casi positivi di collaborazione, vi sono stati espliciti interventi polemici per il mancato rispetto delle disposizioni che impongono che vengano rese note le spese pubblicitarie delle Amministrazioni pubbliche<sup>107</sup>; rispetto all'Ente nazionale cellulosa e carta il Garante ha addirittura posto al Parlamento l'interrogativo se

esso « non rappresenti forse una strozzatura nel sistema di erogazione tale da impedire o, quanto meno, rallentare la completa attuazione della legge per l'editoria, così come è stata voluta ed approvata dal Parlamento »<sup>108</sup>. Anche nei riguardi del Ministero dei Beni culturali sono sembrati manifestarsi a più riprese sintomi di incomprensione, se non di sottesa polemica<sup>109</sup>.

<sup>103</sup> Cfr. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 142, e P. AGOSTINI, *Il ruolo e le vedute del Garante attraverso le sue relazioni*, in *Probl. inform.*, 1985, n. 4, p. 520 ss. In generale, sulle attuali difficoltà del Parlamento ad utilizzare pienamente i flussi informativi ad esso diretti, v. PATRONO, *Informazioni e informatica in Parlamento*, in *L'informazione parlamentare: sistema comunitario e modelli italiani*, a cura di PATRONO-REPOSO, Milano, 1983, p. 77 ss.

<sup>104</sup> Da un esame delle interrogazioni ed interpellanze relative al settore editoriale, presentate nei primi due anni della IX Legislatura (quando si era dato il via alla concreta applicazione della riforma), si ricava che solo sette fanno riferimento alle opinioni espresse dal Garante e che quattro di queste si riferiscono alla vicenda Rizzoli-Gemina: così DE SIERVO, *op. cit.*, pp. 141-42. Peraltro, è stato obiettato che le relazioni non rappresentavano alcuna base per una proficua discussione, essendo « elenchi del telefono, semplice registrazione dei fatti, senza una proposta, una presa di posizione »: così TARADASH, il quale riporta l'opinione di operatori del settore senza precisarne i nominativi (in *op. cit.*, p. 27).

<sup>105</sup> Così *Rel. Garante al 30 novembre 1985, Atti parlamentari, IX Leg., Disegni di legge e relazioni*, doc. LXVII n. 5, p. 100 ss.

<sup>106</sup> Cfr. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 137, nonché *Rel. Garante al 31 maggio 1984*, cit., pp. 292-93. V. anche le *Rel. Garante al 31 maggio 1982*, cit., p. 160, ed al *31 maggio 1983*, in *Disciplina delle imprese editrici...*, cit., p. 206.

<sup>107</sup> Se inizialmente il Garante dimostrò di tener conto delle giustificazioni in proposito oppostegli (come la novità della disposizione legislativa e l'estrema eterogeneità degli organi ed enti coinvolti), successivamente egli ha dovuto constatare un diffuso (e sempre più evidente) atteggiamento di ostilità a render noto questo tipo di spese: v. *Rel. al 31 maggio 1982*, cit., p. 171, al *31 maggio 1983*, cit., p. 235, al *30 novembre 1983*, cit., p. 415 ss., al *30 novembre 1985*, cit., p. 48 ss.

<sup>108</sup> *Rel. al 31 maggio 1983*, cit., p. 244 ss. Anche in precedenza il Garante aveva sollevato il problema, durante un'audizione davanti alla Commissione Interni della Camera (in *Atti parlamentari*, Cam. Dep., VIII Leg., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 3 febbraio 1983, p. 6 ss.).

<sup>109</sup> Viene, infatti, denunciato il carattere poco sollecito e non esauriente delle informazioni fornite dal Ministero; vengono contestate l'opportunità e la stessa legittimità di alcune disposizioni dei due regolamenti succedutisi in tema di pubblicazioni di elevato valore culturale; vengono, infine, messi in evidenza forti ritardi nella ripartizione dei contributi destinati a tali riviste (v. *Rel. al 30 novembre 1982*, in *Disciplina delle imprese editrici...*, cit., p. 185 ss.; al *30 novembre 1983*, cit., p. 266 ss.; al *30 novembre 1984*, cit., p. 401; al *31 maggio 1985, Atti parlamentari, IX Leg., Disegni di legge e relazioni*, doc. LXVII n. 4, p. 61 ss.; al *30 novembre 1985*, cit., p. 105 ss.).

Le funzioni affidate al Garante relativamente alle provvidenze in favore dell'editoria sono piuttosto marginali: infatti, data la natura dell'ufficio, non è consentita alcuna sua partecipazione alla gestione applicativa della legge, demandata — come si è visto — al Servizio dell'Editoria, in permanente rapporto con le varie *Commissioni tecniche* sopra considerate.

In questo settore il Garante svolge compiti di mera vigilanza: riceve dal Servizio comunicazione delle delibere concernenti l'accertamento delle tirature dei quotidiani, i riconoscimenti del carattere dei periodici, la ripartizione dei contributi in loro favore e di quelli per le agenzie di stampa e per la stampa italiana all'estero; analogamente riceve dal Ministero dei Beni culturali comunicazione delle delibere concernenti i riconoscimenti dell'elevato valore culturale delle pubblicazioni periodiche e la ripartizione dei contributi per esse disposti. I dati così acquisiti sono poi inseriti nelle relazioni semestrali al Parlamento.

### 9. LA « TENACE », SOPRAVVIVENZA DELL'ENCC

Già si è considerato come, prima della riforma del 1981, i reali beneficiari delle provvidenze erogate — a partire dagli anni trenta — dall'ENCC fossero le cartiere nazionali e come il sostegno pubbli-

co, più che ad una efficace tutela della libertà e del pluralismo dell'informazione, fosse rivolto alla perpetuazione di un sistema protezionistico nel settore della carta da giornale, tale da consentire ai produttori italiani di praticare un prezzo superiore a quello del mercato internazionale, per compensare gravi e perduranti diseconomie<sup>110</sup>.

La situazione è rimasta per un lungo periodo immutata, nonostante la legislazione degli anni settanta avesse aggiunto alle provvidenze distribuite dall'ENCC altre coperte dal bilancio dello Stato.

Dalla legge di riforma dell'editoria ci si attendeva, se non la liquidazione dell'ente, almeno che ad esso fosse tolta ogni residua competenza in materia di erogazione di sovvenzioni alla stampa: ciò non è avvenuto.

Riconfermando quanto disposto dalla legge n. 172 del 1975 (art. 2, comma 3), la riforma ha assegnato all'ente il compito di provvedere alla materiale distribuzione dei contributi disposti in favore di quotidiani, periodici, riviste di elevato valore culturale, agenzie di stampa e stampa italiana all'estero. A tal fine (e con priorità sulle sue spese istituzionali) l'ente deve utilizzare i fondi derivanti dalle entrate proprie (di cui alla legge n. 168 del 1956)<sup>111</sup>, i quali sono integrati da un contributo statale, pari a 60 miliardi di lire annui (art. 39 legge n. 416).

Simile soluzione pare in stridente contrasto con lo spirito della riforma<sup>112</sup>.

In effetti, nel momento in cui all'ENCC non compete più di predisporre i piani di ripartizione dei contributi (compito conservato ancora sotto il vigore della legge n. 172 del 1975)<sup>113</sup>, l'afflusso presso di esso delle somme da distribuire rappresenta un'evidente strozzatura del sistema di intervento, giacché — nella migliore delle ipotesi — si allunga ed appesantisce la già complessa procedura di concessione delle provvidenze. Inoltre, sorprende negativamente il mantenimento in capo all'ente, a quasi un decennio dalla riforma tributaria, di un autonomo potere impositivo sui produttori ed importatori di carta (eccetto che di carta da giornale e di carta destinata alle Amministrazioni pubbliche) e di cellulosa (salvo di quella necessaria alla fabbricazione di fibre tessili artificiali).

L'unico aspetto positivo delle disposizioni sull'ente poteva essere l'obbligo di

<sup>110</sup> V. parte I, Sez. I, in questa *Rivista*, cit., par. 4, p. 526 ss.

<sup>111</sup> Su cui v. parte I, Sez. III, in questa *Rivista*, cit., par. 2, p. 565 ss.

<sup>112</sup> Cfr. F. PERLI, *Commento all'art. 39 della legge n. 416 del 1981*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 654, nonché G. CARCANO, *Commento all'art. 46 della legge n. 416*, *ivi*, p. 674. V. anche M. TARADASH, *Gli incubi dell'avvocato De Meo*, in *Prima comunicazione*, aprile 1983, p. 45, e *Una legge a mezzo servizio*, cit., p. 26. Sulle valutazioni, ugualmente critiche, formulate dal Garante si è già riferito nel paragrafo precedente.

<sup>113</sup> V. parte I, Sez. II, in questa *Rivista*, cit., par. 10, p. 562.

Oggi tale compito è assegnato al Servizio dell'Editoria ovvero alle *Commissioni tecniche* « settoriali », competenti per la stampa italiana all'estero e per le riviste di elevato valore culturale.

utilizzare, nell'erogazione delle provvidenze, non solo l'apposito stanziamento dello Stato, ma anche i fondi propri. Ma questa previsione è stata ben presto, almeno in parte, disattesa.

Infatti, il 16 dicembre 1982 il Consiglio Direttivo dell'ENCC deliberava di cancellare dal bilancio di previsione dell'ente circa 110 miliardi di lire previsti proprio in favore dell'editoria per gli anni 1982 e 1983, pur registrando in entrata, nel solo 1982, 104 miliardi a titolo di contributi sui consumi di carta e 6 miliardi in voci diverse, in aggiunta ai 60 miliardi trasferiti dallo Stato.

L'ente però iscriveva nel bilancio del 1982 uscite per ben 205 miliardi di lire, con un *deficit*, quindi, di 35 miliardi: 146 miliardi riguardavano le provvidenze all'editoria, 15,7 miliardi erano le spese per il proprio funzionamento (comprese quelle per il trasporto della carta prodotta nella cartiera di Arbatax, in Sardegna) e 44 miliardi era l'ammontare dei conferimenti alle società di diritto privato costituite dall'ente stesso<sup>114</sup>. Quest'ultima voce fu la più contestata. L'ente, infatti, negli anni settanta, sotto la presidenza di Dino De Poli, aveva rafforzato o costituito *ex novo*, attraverso semplici deliberazioni del Consiglio Direttivo, quattro società di diritto privato (come tali sottratte ai vincoli normativi e finanziari cui sono soggetti gli enti di diritto pubblico), di cui manteneva il controllo azionario e la cui conduzione era apparsa alquanto spregiudicata.

Ad esse l'ente aveva trasferito gran parte delle proprie funzioni e dei suoi dipendenti e si era impegnato, con apposite convenzioni, a conferire finanziamenti rilevanti<sup>115</sup>. Molti componenti del Consiglio Direttivo dell'ENCC avevano, poi, assunto incarichi direttivi, lautamente retribuiti, nelle quattro società<sup>116</sup>.

A denunciare l'illegittimità di tale situazione aveva provveduto prima la Corte dei Conti (nella determinazione allegata alla sua relazione presentata al Parlamento l'11 dicembre 1979) che, censurando la struttura e il funzionamento di tale complesso societario, aveva invitato il Ministero dell'Industria a provvedere con urgenza<sup>117</sup>; poi intervenne la Commissione Industria del Senato, che richiese la soppressione delle so-

cietà private e il ripristino in capo all'ENCC delle funzioni di cui esso si era privato<sup>118</sup>; quindi, la Commissione Industria della Camera dei Deputati sollecitò il Governo ad attuare il riordino dell'ente entro il 31 dicembre 1983; lo stesso Garante rimarcò la « patente violazione di legge » a causa dello storno di ingenti fondi devoluti « non al pagamento delle provvidenze per l'editoria, bensì ad altri fini »<sup>119</sup>. A fronte di tutto

<sup>114</sup> Questi dati sono riportati da L. GUASTAMACCHIA, *L'infame connubio*, in *Prima comunicazione*, settembre 1982, p. 34.

<sup>115</sup> Tali società sono: la SAF S.p.A., che opera nel settore agricolo-forestale, impegnata anche in attività di ricerca e di sperimentazione tecnica (865 dipendenti); la SIVA S.p.A., che svolge attività di ricerca e di sperimentazione nel settore cartario, grafico e cartotecnico, nonché di approvvigionamento e stoccaggio di materie prime e di carta da giornale (180 dipendenti); la PAICA S.p.A., sorta per la sperimentazione produttiva sulla pasta per carta (38 dipendenti); la RESS S.p.A., costituita per la ricerca statistica e di mercato nei settori del legno e della carta, ma, in pratica, adibita all'esazione dei contributi dovuti all'ente (144 dipendenti). Ad esse l'ENCC, alla data del 1983, aveva trasferito 1.227 propri dipendenti (che si erano aggiunti a quelli assunti fin dall'inizio dalle quattro società), sicché all'ente ne erano rimasti soltanto 175. Questi dati sono stati comunicati dal presidente dell'ENCC, De Meo, nell'audizione avanti la Commissione Industria del Senato in data 10 marzo 1983, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione del mercato e dell'industria della carta (in *Atti parlamentari*, Sen. Rep., VIII Leg., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 10 marzo 1983, pp. 17-18); cfr. anche *Rel. Garante al 31 maggio 1983*, cit., pp. 244-45, nonché TARADASH, *Gli incubi dell'avvocato De Meo*, cit., p. 45.

<sup>116</sup> Il presidente dell'ENCC, De Poli, si era assicurato la vicepresidenza di tutte e quattro le società (compensata con un assegno annuale aggiuntivo di importo « assai superiore ai cinquanta milioni l'anno », secondo le stime del suo successore De Meo); il rappresentante del Ministero dell'Industria, Saverio Cosentino, era presente in tre Consigli di amministrazione su quattro; un esperto, E. Fogliati, era presidente della SAF e consigliere delle altre tre società; il sindacalista Giampietro ricopriva due incarichi; e così via. Le indennità dei consiglieri delle quattro società superavano l'importo di sei milioni di lire l'anno (dati riferiti da TARADASH, *op. ult. cit.*, p. 45; cfr. anche *Rel. Garante ult. cit.*, p. 245, ove peraltro non sono riportati dati precisi).

<sup>117</sup> Corte dei Conti, determinazione n. 1520, in *Atti parlamentari*, VIII Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. XV, n. 27, pp. 5-6.

<sup>118</sup> Cfr. GUASTAMACCHIA, *op. ult. cit.*, p. 34.

<sup>119</sup> *Rel. Garante ult. cit.*, p. 246.

ciò il Ministro dell'Industria, nel settembre 1982, nominò un nuovo presi-

<sup>120</sup> Egli ha ridotto drasticamente il numero dei consiglieri delle quattro società, ha vietato il cumulo degli incarichi tra l'ente « madre » e le società « figlie », ha più che dimezzato le indennità dei consiglieri e ridotto lo stipendio del presidente (così TARADASH, *op. ult. cit.*, p. 45; v. anche l'audizione del presidente dell'ente DE MEIO, in *Atti parlamentari ult. cit.*, p. 17).

<sup>121</sup> Per l'anno 1983 l'ENCC prevedeva di mettere a disposizione del mondo editoriale un massimo di 45 miliardi, a fronte di un fabbisogno di 151, con un disavanzo, quindi, di circa 106 miliardi (dati riportati dal Garante, nella *Rel. ult. cit.*, p. 246, e forniti allo stesso dal presidente dell'ente).

<sup>122</sup> Un primo decreto-legge (29 luglio 1982, n. 483) era stato respinto dalla Camera il 4 agosto successivo. Esso stabiliva un « infame connubio » tra il finanziamento all'editoria ed una sorta di sanatoria della situazione dell'ente: era, infatti, previsto lo stanziamento di 35 miliardi per il 1981 per pagare i contributi agli editori e contestualmente si autorizzava l'ente a continuare ad avvalersi delle proprie società, fino al suo definitivo riassetto. Un successivo disegno di legge, presentato nell'aprile 1983, diretto a trasformare l'ENCC in ente pubblico economico e ad aumentare il contributo straordinario dello Stato di cui all'art. 39 della legge n. 416, era decaduto a causa dello scioglimento anticipato delle Camere (v. *Rel. Garante ult. cit.*, p. 245).

Finalmente, le leggi finanziarie, succedutesi nel triennio 1983-85, hanno aumentato il contributo originario (pari a 60 miliardi di lire) in misura ancora maggiore e, precisamente: di 70 miliardi di lire per il 1983, di 120 miliardi per il 1984 e di 130 miliardi per il 1985 (v. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 145, nota n. 52).

<sup>123</sup> Il Commissario, nominato il 6 aprile 1983 per un anno, è stato poi confermato in carica di anno in anno con mandati di contenuto generale, senza essere, quindi, investito dello specifico compito di procedere al riordinamento dell'ente.

<sup>124</sup> La gestione delle provvidenze è affidata ad una direzione dell'ENCC, il Servizio per le Provvidenze ed i Rimborsi, formato da tre uffici: per le Provvidenze di legge (che si occupa anche dei piani di prenotazione della carta); per le Provvidenze autonome dell'ente (come il contributo per le spese di trasporto via mare della carta prodotta ad Arbatax); per i Rimborsi di contributi (all'editoria scolastica e culturale, ai prodotti grafici esportati, ai prodotti cartotecnici e agli involucri cartacei esportati: i quali hanno diritto di rivalsa sul contributo versato all'ENCC).

L'ente comprende poi: il Servizio Affari generali, quello del Programma, quello del Personale, il Servizio Editoriale di documentazione bibliografica per le industrie del settore, il Servizio Amministrazione, il Servizio Provveditorato e Tesoreria, nonché quello per i Contributi (riscossi dall'ente).

Tale strutturazione è prevista dal Regolamento organico dell'ente, approvato con deliberazione del Consiglio Direttivo del 29 aprile 1981 ... dopo oltre quarant'anni di esistenza dell'ente stesso.

<sup>125</sup> Dell'inadeguatezza dell'ente e dell'inopportunità di affidargli compiti di questo genere è ben consapevole lo stesso presidente De Meo (v. la sua audizione avanti la Commissione Industria del Senato, in *Atti parlamentari ult. cit.*, p. 18), il quale condivide in tal modo con numerosi studiosi ed operatori del settore e con il Garante, le opinioni dei quali sono già state riferite.

<sup>126</sup> Dopo l'emanazione del d.p.c.m. che dà veste formale alla delibera di pagamento dei contributi a fondo perduto adottata dal Servizio Editoria, l'ENCC emette il relativo mandato di pagamento.

Il contributo statale all'ente, di cui all'art. 39 della legge n. 416 ed all'art. 28 della legge n. 67 del 1987, viene versato su un conto infruttifero dell'ENCC presso la Tesoreria centrale dello Stato.

<sup>127</sup> *Rel. Garante ult. cit.*, p. 246. Dello stesso tenore è la riso-

dente, Gustavo De Meo, cui fu poi conferito, nell'aprile 1983, l'incarico di Commissario straordinario dell'ente stesso.

Nonostante questi si sia impegnato in una incisiva opera di risanamento<sup>120</sup>, la politica dell'ENCC non è cambiata nella sostanza: le quattro società di diritto privato non sono state poste in liquidazione, né sono state private del personale e delle funzioni ad esse « trasferite »; le spese di « autosostentamento » hanno continuato a sottrarre cospicue risorse ai fondi per l'editoria<sup>121</sup>, inducendo lo Stato a rilevanti stanziamenti (disposti con le leggi finanziarie del 1983, del 1984 e del 1985) dopo che precedenti provvedimenti, che avrebbero assegnato all'ente ulteriori contributi e ne avrebbero anche ridefinito l'assetto, non erano stati approvati<sup>122</sup>.

Dunque, l'ENCC, che si trova tuttora sotto regime commissariale<sup>123</sup>, non è ancora stato riordinato<sup>124</sup>, nonostante sia evidente l'inadeguatezza della sua presenza in un mercato della carta (almeno in teoria) liberalizzato e nonostante non si sia dimostrato particolarmente efficiente neppure come « cassiere per l'editoria », funzione assegnatagli dalla legge n. 416<sup>125</sup>.

In conclusione, le funzioni svolte sotto il vigore della legge n. 416 non sono diverse, ma soltanto più circoscritte, rispetto a quelle espletate dai primi anni settanta in poi; la stessa procedura di erogazione dei contributi a fondo perduto è rimasta pressoché uguale<sup>126</sup>.

Nonostante gli interrogativi posti dal Garante (e condivisi da parlamentari ed operatori del settore), che si è domandato se « l'ENCC è in grado di assolvere i compiti e di raggiungere gli obiettivi fissati dalla legge n. 416, senza ulteriori contributi dello Stato? L'ENCC non rappresenta forse una strozzatura del sistema di erogazione tale da impedire o, quanto meno, rallentare la completa attuazione della legge per l'editoria, così com'è stata voluta ed approvata dal Parlamento? »<sup>127</sup>, il legislatore ha dimostrato anche ultimamente di voler perseverare nelle discutibili e poco fruttuose scelte precedenti. Infatti, l'art. 28 della legge n. 67 del 1987, di proroga delle provvidenze all'editoria, « costituisce nei suoi primi quattro commi né più né meno che la trascrizione, *mutatis mu-*

*tandis*, del corrispondente art. 39 della legge n. 416 del 1981 »<sup>128</sup>.

L'art. 8, comma 12, della nuova legge prevede, poi, un ulteriore beneficio in favore dell'ente e dei produttori italiani di carta da giornale, laddove dispone che « l'ENCC è autorizzato a trattenere sui contributi determinati ai sensi dei commi precedenti », per i quotidiani, « una somma non superiore al 30% degli stessi ed a fornire alle imprese editrici, in sostituzione di tale somma, quantitativi di carta del tipo e del formato utilizzato per la stampa delle singole testate, calcolati sulla base del prezzo minimo vigente per lo stesso tipo di carta sui mercati della Comunità economica europea ».

In tal modo l'ente può continuare per altri due anni ad essere (anche se non più in via esclusiva) il tramite necessario per gli approvvigionamenti di carta e, dunque, a sostenere le cartiere nazionali, presso cui si rifornisce, affinché vendano l'intera loro produzione, nonostante il suo maggior costo rispetto a produzioni estere<sup>129</sup>.

Contro tale norma è, peraltro, intervenuta la Commissione della CEE, che ha iniziato il procedimento di cui all'art. 93, par. 2, del Trattato CEE<sup>130</sup>, valutando favorita la produzione nazionale, in considerazione dell'ammontare delle spese sostenute dall'ente per i suoi interventi sul mercato e della crescente importanza degli scambi nel settore tra gli Stati membri.

La prossima definitiva scadenza delle provvidenze statali dovrebbe segnare la fine di un'epoca per l'ENCC, privato del suo compito di gran lunga più rilevante; anche se, inverosimilmente, fino a che non verranno aboliti i contributi di cui rimane destinatario, potrà continuare a distribuire sovvenzioni all'editoria con fondi propri.

Nella direzione della sua improcrastinabile (e necessariamente radicale) ristrutturazione, è stata presentata una prima proposta di legge, che ne prevede addirittura la soppressione; al suo posto dovrebbe essere istituita una « Società per il legno e la carta » (Solecart), che dovrebbe operare, anche come centro di ricerca, nel settore (già originariamente — e tuttora — asse-

gnato all'ENCC) della forestazione, del legno e della carta<sup>131</sup>.

luzione della Commissione Industria della Camera n. 7-00083 del 7 febbraio 1985, che, ritenendo che l'ente non potesse « assolvere adeguatamente i suoi compiti istituzionali », proponeva di sottrarre ad esso « le attività inerenti alla erogazione di contributi a sostegno dell'editoria » (cit., p. 59 ss.).

A testimonianza delle perduranti contestazioni dell'operato dell'ENCC vi sono ben 16 interrogazioni ed interpellanze relative all'ente nei primi 2 anni della IX Legislatura (così DE SIERVO, *op. cit.*, p. 139, nota n. 32).

<sup>128</sup> Così M. COMENALE PINTO, *Commento all'art. 28 della legge n. 67 del 1987*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 1163.

Il comma 5, invece, riserva una parte del contributo straordinario dello Stato all'editoria speciale per i non vedenti, senza, peraltro, precisare i criteri per la sua distribuzione.

<sup>129</sup> L'aiuto dell'ente si rivela di fondamentale importanza per le cartiere italiane, in quanto queste soffrono di un notevole eccesso di capacità produttiva, pur in presenza di una forte contrazione verificatasi negli anni ottanta (da 277.000 t. di carta da giornale prodotta nel 1980 si è passati, in solo due anni, a 198.000 t.).

Infatti, il rapporto tra produzione nazionale e consumo interno è nettamente superiore a quello degli altri Paesi della CEE (che, come noi, non detengono sufficienti disponibilità di materie prime), nonostante nel 1978 fosse stato elaborato ed approvato dal CIP il c.d. « Piano Carta », finalizzato al risanamento del settore anche attraverso il ridimensionamento della produzione di carta da giornale (v. *La guerra della carta*, in *L'Editore*, 1987, n. 6, pp. 22-23).

Sul punto v. anche Sez. II, par. 3.

<sup>130</sup> Previsto per il caso in cui uno Stato membro fornisca aiuti finanziari, non compatibili con il mercato comune europeo, a favore di talune imprese o produzioni, minacciando di falsare la concorrenza. Esso consiste nell'intimazione da parte della Commissione della CEE a sopprimere o modificare quel determinato aiuto. Qualora lo Stato non si conformi entro il termine stabilito dalla Commissione, quest'ultima (o qualsiasi altro Stato interessato) può adire la Corte di Giustizia.

<sup>131</sup> Proposta di legge di iniziativa dei deputati Picchetti, Donazzon, Macciotta, Montessoro e Stefanini, intitolata « Soppressione dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta », presentata il 9 giugno 1988 (in *Atti parlamentari*, Cam. Dep., X Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. n. 2857).

Va peraltro rilevata la previsione, tra i compiti della nuova Solecart, della « realizzazione di interventi sulle aziende operanti nel settore cartario sulla base di programmi del CIPI », che potrebbe, forse, condurre a risultati non molto diversi da quelli raggiunti dall'ENCC sulla base del compito di « curare la disciplina della produzione e della vendita della carta con particolare riguardo alle esigenze di determinati consumi », previsto dalla legge istitutiva dell'ente.

## SEZIONE SECONDA: TIPOLOGIA E DESTINATARI DELL'INTERVENTO PUBBLICO NELLA RIFORMA DELL'EDITORIA.

### 1. PREMESSA

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 416, le forme di sostegno economico all'editoria non si sono discostate di molto rispetto a quanto previsto in precedenza: sono in parte mutate le concrete modalità di distribuzione delle provvidenze statali e i presupposti per poterne fruire.

L'istituzione dei nuovi organi che presiedono al governo dell'intervento pubblico (il Servizio Editoria, assistito dalle *Commissioni tecniche consultive* e il *Comitato per i crediti agevolati*) non ha comportato — come si è detto — la soppressione dei tradizionali centri di erogazione, e cioè l'ENCC (per i contributi a fondo perduto) e le singole amministrazioni statali competenti (per i contributi in conto interessi sui crediti agevolati).

Per le provvidenze può ancora adottarsi la seguente tipologia: contributi sul prezzo della carta per quotidiani e periodici; contributi *diretti* — cioè non collegati al fattore carta — per le pubblica-

zioni di elevato valore culturale, per la stampa italiana all'estero e per le agenzie di stampa; crediti agevolati per quotidiani, periodici, agenzie « nazionali » di stampa, imprese editrici di libri<sup>132</sup>; riduzioni tariffarie per le imprese editrici iscritte al *Registro nazionale della stampa*, ovvero solo per quotidiani e periodici<sup>133</sup>.

L'ENCC attualmente mantiene un ruolo esclusivamente di cassiere. In particolare, occorre sottolineare come i contributi a fondo perduto e i crediti agevolati abbiano un carattere eccezionale e transitorio, essendo finalizzati, come si è già detto, a consentire alle imprese editrici di superare gli squilibri tra costi e ricavi e, quindi, di ripianare i propri bilanci o, comunque, di consolidare la propria struttura per una presenza più competitiva sul mercato.

Le riduzioni tariffarie sono, invece, le sole provvidenze a carattere permanente, e sono rivolte a ridimensionare l'incidenza sui bilanci aziendali delle spese relative ai servizi telefonici, di trasmissione e di trasporto.

L'analisi che segue prende l'avvio da questa distinzione. Si procederà immediatamente con l'esame delle provvidenze permanenti; le provvidenze temporanee — che si collegano all'esperienza pre-riforma — saranno considerate successivamente in riferimento ai loro destinatari.

### 2. LE RIDUZIONI TARIFFARIE

L'art. 28 della legge n. 416 ha disposto, in favore delle imprese iscritte nel *Registro nazionale della stampa*<sup>134</sup> che ne facciano documentata richiesta, la riduzione — nella misura del 50% (con esclusione dei prelievi fiscali) — delle tariffe telefoniche, postali e di telecomunicazione, nei limiti ulteriormente definiti dalle disposizioni di attuazione<sup>135</sup>.

Più precisamente, tali riduzioni sono diventate operanti tre mesi dopo l'entra-

<sup>132</sup> Dei finanziamenti agevolati possono beneficiare anche « le imprese di distribuzione della stampa quotidiana e periodica » (art. 30, comma 4).

<sup>133</sup> Per altre nuove provvidenze, « indirette », ma di incidenza economica ridotta rispetto a quelle tradizionali, v. *infra*, par. 11.

<sup>134</sup> E cioè le imprese editrici di quotidiani, di periodici e riviste (con alle dipendenze da almeno un anno non meno di cinque giornalisti) e le agenzie di stampa (di cui all'art. 27).

<sup>135</sup> L'art. 3 del d.P.R. 15 febbraio 1983, n. 49, ha precisato che tali agevolazioni, concesse soltanto per servizi utilizzati attraverso le apparecchiature in uso esclusivo alle imprese beneficiarie, riguardano la tassazione per il traffico, i contributi e i canoni (forfettari o pari alle spese vive anche concernenti apparecchiature terminali) relativi: ad utenze telefoniche di qualsiasi tipo (fonia o trasmissioni di tipo telegrafico su rete pubblica commutata), telex e fototelegrafiche; nonché alla fruizione di circuiti telefonici punto a punto in ambito internazionale o per trasmissioni di tipo telegrafico (limitatamente alla parte di competenza italiana) e di circuiti a larga banda per trasmissioni in fac-simile di pagine di giornali in ambito nazionale. Inoltre, le stesse riduzioni si estendono: alle tariffe dei telegrammi ordinari e di stampa inoltrati all'Amministrazione direttamente dalle testate (tramite i posti di utente in uso alle stesse); e ai fototelegrammi inoltrati su collegamento diretto ai po-

ta in vigore della legge e di esse beneficiano (dal mese successivo a quello della richiesta) le testate con una periodicità effettiva di almeno nove numeri all'anno, per quanto concerne le tariffe relative alle proprie linee telefoniche<sup>136</sup>; i periodici appartenenti ai gruppi previsti dall'art. 71 del regolamento dei servizi postali<sup>137</sup>, per quanto concerne le tariffe postali e di telecomunicazione.

L'ammissione a queste agevolazioni è subordinata all'effettiva pubblicazione nel corso dell'anno di almeno i tre quarti dei numeri preannunciati, come prescrive l'art. 2, comma 2, del decreto di attuazione<sup>138</sup>, il quale sanziona l'eventuale non veridicità delle dichiarazioni dell'editore con la decadenza dalle riduzioni (art. 6).

Sono escluse dalle medesime le stampe con finalità commerciali e quelle — molto spesso sotto forma di cataloghi<sup>139</sup> — dirette alla vendita per corrispondenza, alle quali si applicano le tariffe di cui al d.P.R. 29 ottobre 1976, n. 726, e successive modifiche<sup>140</sup>.

La legge, poi, ha autorizzato il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni e le aziende pubbliche di trasporto ferroviario ed automobilistico a provvedere all'organizzazione di servizi speciali per la spedizione di giornali quotidiani e periodici ed all'allestimento di sale stampa; un particolare riguardo è stato riservato all'Associazione della stampa estera in Italia, affinché possa disporre di una sede idonea e di proprio personale amministrativo.

Originariamente, l'istituzione di questi servizi — secondo la proposta di legge approvata dalla Camera — era stata pensata come obbligatoria; il Senato optò per la soluzione più restrittiva alla fine accolta, suscitando critiche e perplessità per la larga discrezionalità attribuita all'esecutivo<sup>141</sup>.

Il sistema di agevolazioni tariffarie delineato dalla legge n. 416 risulta, comunque, piuttosto ampio e completo, al punto da essere valutato « una delle provvidenze più sostanziose poste in essere dalla legge di riforma »<sup>142</sup>.

Gli eventuali adeguamenti maggiorativi delle tariffe di spedizione postale dei giornali quotidiani e periodici possono essere disposti solo dopo avere acquisito il parere della *Commissione tecnica consultiva* di cui all'art. 54 della legge.

Va ricordato, infine, che gli oneri finanziari derivanti dall'insieme di queste riduzioni, sopportati immediatamente dalle singole amministrazioni, si riversano sul bilancio del Ministero del Tesoro che provvede a rimborsarle.

In ordine alle agevolazioni fiscali, l'esenzione dall'IVA, già prevista per i quotidiani<sup>143</sup>, è stata estesa anche ai periodici e ai libri (per questi ultimi a partire dal 1° gennaio 1988) dall'art. 22 della legge n. 67 del 1987<sup>144</sup>. Su entrambi

sti dell'Amministrazione o presentati dalle testate, ove le medesime risiedono, ai posti pubblici dell'Amministrazione stessa; nonché alle tariffe dei servizi telegrafici resi dalla società concessionaria « Radiostampa » alle predette testate ed alla medesima fatturate. Rimangono, però, esclusi dalle agevolazioni i contributi ed i canoni non contemplati dai provvedimenti tariffari e quelli per l'uso di circuiti telegrafici comunque realizzati, le indennità di mora e le somme corrisposte per rifusione danni e simili, nonché le aliquote delle tasse e delle soprattasse relative ai servizi telefonici, telex e fototelegrafici riscosse in Italia su conti trasferiti per servizi richiesti e/o forniti dall'estero.

<sup>136</sup> Le agevolazioni suddette assorbono quelle precedentemente riconosciute alla stampa per i servizi di cui all'art. 294 d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, che dava facoltà all'Amministrazione di concedere alla stampa, durante l'orario diurno, prenotazioni telefoniche ad ora fissa con ribasso sulle tariffe ordinarie (pubblicato in *Supplem. Ord. a G.U.* 3 maggio 1973, n. 113 e avente come oggetto l'approvazione del t.u. delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni). Rimangono confermate tutte le altre riduzioni e forme di forfetizzazione vigenti (comprese le tariffe in abbonamento).

<sup>137</sup> Si tratta del d.P.R. 29 maggio 1982, n. 655 (pubblicato in *Supplem. Ord. a G.U.* 16 settembre 1982, n. 256), che distingue le stampe periodiche in giornali quotidiani (settimi numeri compresi) e settimanali aventi prezzo di vendita non superiore a quello dei quotidiani; giornali, riviste, rassegne (e simili) non quotidiani di pubblicità almeno quindicinale, mensile, semestrale.

<sup>138</sup> I numeri « cumulativi » vengono considerati come un numero unico (art. cit., comma 3).

<sup>139</sup> Tali cataloghi fruivano in precedenza di tariffe ridotte (art. 56, ultimo comma, d.P.R. n. 156 del 1973).

<sup>140</sup> In *G.U.* 30 ottobre 1976, n. 291.

<sup>141</sup> Sul punto v. F. PERLI, *Commento all'art. 28 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 627.

<sup>142</sup> Così PERLI, che sottolinea, altresì, come « l'estensione delle riduzioni tariffarie al servizio di spedizione delle rese assuma particolare significato per le testate piccole e medie a diffusione nazionale e pluriregionale, le quali, per lo più, non dispongono di un proprio servizio di distribuzione » (in *op. ult. cit.*, p. 626).

<sup>143</sup> In particolare v. parte I, Sez. III, in questa *Rivista*, cit., par. 8, pp. 576 e 577.

<sup>144</sup> Nel momento in cui viene licenziato questo *Rapporto*, è stato emanato il d.l. 30 dicembre 1988, n. 550, recante disposizioni urgenti in materia fiscale che, tra l'altro, assoggetta *tutti* gli stampati all'IVA (aliquota del 4%). Tale provvedimento (denominato polemicamente « *tassa sulla cultura* ») ha immediatamente suscitato severe e diffuse critiche, tali da farne ritenere problematica la conversione in legge.

questi stampati, in precedenza, l'IVA gravava con un'aliquota ridotta del 2%, limitatamente alle loro cessioni e importazioni, nonché alle relative operazioni di composizione e stampa; all'imposta — nella stessa misura — erano assoggettate le cessioni e importazioni di carta indispensabile a questo tipo di pubblicazioni<sup>145</sup>.

Secondo la nuova disciplina, dunque, queste specificazioni di attività ai fini fiscali sono venute del tutto meno<sup>146</sup>.

Un problema interpretativo è sorto a causa del mancato coordinamento tra la legge n. 67, laddove si riferisce genericamente a « giornali periodici » (art. 22), e il d.P.R. n. 633 del 1972 (art. 74, comma 1, lett. c), che, nel contemperare in loro favore deroghe al regime ordinario dell'IVA, distingue tra « giornali periodici » e « altre pubblicazioni registrate come tali e di prezzo non superiore ad ottomila lire ». Ci si chiede se l'espressione generica adottata dalla legge n. 67

ricomprenda o meno la generalità dei periodici.

In proposito è opportuno ricordare che l'Amministrazione finanziaria aveva già fissato i criteri di distinzione tra le due categorie sopraindicate, precisando che i « giornali periodici » assumono una *ben definita* periodicità e un contenuto caratterizzato da una molteplicità di argomenti su questioni varie, mentre « le altre pubblicazioni registrate » come periodiche presso il competente Tribunale sono qualificabili singolarmente come opere complete, omogenee, tendenzialmente monografiche e, comunque, con una periodicità di valore meramente tecnico (collane di libri, libri gialli, riviste, dispense varie)<sup>147</sup>. In effetti, in questa seconda categoria dovrebbero rientrare tutte quelle pubblicazioni « intermedie » tra i periodici propriamente detti e i libri (è il caso di un'edizione registrata come periodico e stampata sotto « forma » di rivista, ma senza una precisa sistematicità di diffusione e con un prezzo non superiore a ottomila lire). Seguendo la direttiva ministeriale, esse godrebbero del regime speciale e più vantaggioso di cui al già citato art. 74 del d.P.R. n. 633, ma, ove ci si volesse attenere alla lettera della disposizione, sarebbero escluse dalle agevolazioni fiscali sopra menzionate.

Alcuni autori osservano che l'art. 22, che le autorizza, ha voluto, in realtà, riferirsi a tutti i prodotti editoriali, senza alcuna esclusione<sup>148</sup>, altri ritengono che delle esenzioni in questione godrebbero anche « le altre pubblicazioni registrate... », ma a decorrere dal 1° gennaio 1988, come stabilito per i libri<sup>149</sup>.

È certo auspicabile un intervento ministeriale che chiarisca la situazione. Se, però, si considerasse il sistema globale dei contributi, si potrebbe rilevare che i periodici richiamati dall'art. 22 sono gli stessi ammessi alle contribuzioni di cui all'art. 24 della legge n. 416. Alla loro scadenza (il 31 dicembre 1985) esse sono state sostituite da provvidenze indirette, tra cui si possono appunto annoverare le agevolazioni fiscali<sup>150</sup>.

Si segnala, che dai benefici fiscali citati sono sicuramente escluse le attività relative a prodotti editoriali che, pur essendo equiparati, ai fini dell'aliquota applicabile, a periodici e libri, sono — sotto il profilo economico e commerciale

<sup>145</sup> V. art. 1, comma 3, del d.l. 19 dicembre 1984, n. 853, convertito con modificazioni nella legge 17 febbraio 1985, n. 17, che disponeva che tale riduzione retroagisse al 1° gennaio 1973 « per quanto concerne l'estensione a tutti i periodici delle aliquote stabilite per le operazioni relative a quelli di carattere politico, sindacale, culturale, religioso o sportivo, fermi restando i rapporti tributari già definiti alla data di entrata in vigore » del decreto stesso. Non era, peraltro, contemplata la possibilità per gli editori di ottenere la restituzione delle somme già pagate.

<sup>146</sup> Per avere un quadro d'insieme e un'analisi più dettagliata delle singole operazioni ammesse all'esenzione IVA si rinvia a M. SERI, *Le agevolazioni fiscali all'editoria*, in *Corr. trib.*, 1987, n. 19, p. 1261 ss. e a R. FANELLI, *La nuova disciplina fiscale per i giornali periodici e i libri*, *ivi*, 1987, n. 27, p. 1923 ss.

<sup>147</sup> V. R.M. n. 503720 dell'11 dicembre 1974, in *Codice IVA*, IPSOA, Sez. I, art. 74, n. 25.

<sup>148</sup> Così SERI, per il quale il legislatore del 1987, non consapevole dell'interpretazione ministeriale del 1974, soltanto « per distrazione » non ha coordinato « il suo intervento normativo col contenuto dell'art. 74 » (in *op. cit.*, p. 1262); v. anche FANELLI, *op. cit.*, p. 1924.

<sup>149</sup> Tale opinione è riportata, ma non condivisa, da FANELLI, *op. cit.*, p. 1923.

<sup>150</sup> La disposizione di cui al citato art. 22 si accompagna con quelle sull'esenzione dal versamento del contributo all'ENCC (art. 23) e sull'estensione ai giornalisti dipendenti dalle imprese editrici di periodici delle provvidenze previste dalla legge n. 416 per i giornalisti di quotidiani (art. 24). L'insieme di queste misure è indirizzato a compensare la stampa periodica della perdita dei contributi a fondo perduto.

— a questi non assimilabili, come le carte geografiche e le edizioni musicali a stampa<sup>151</sup>.

In conclusione, è opportuno rimarcare la novità dell'estensione ai libri dell'estensione IVA<sup>152</sup>, considerando che prima tale tipo di editoria era rimasto alquanto trascurato dalla normativa di sostegno. Il trattamento di favore ora conseguito potrà forse consentire al settore librario il raggiungimento di un più soddisfacente equilibrio economico<sup>153</sup>.

### 3. I CONTRIBUTI A FONDO PERDUTO ALLA STAMPA QUOTIDIANA

I quotidiani, ovviamente, sono stati i principali (e « naturali ») destinatari delle provvidenze disposte dalla riforma. In particolare, essi hanno potuto giovare di sovvenzioni a fondo perduto sul prezzo della carta e di finanziamenti agevolati.

La legge n. 416 ha predisposto un « sistema di integrazione » che non si discosta dall'impostazione precedente, se non — ed è una variazione rilevante — per i parametri per la determinazione concreta del contributo.

Il vecchio metodo di erogazione si era basato; dapprima, soltanto sulla quantità di carta utilizzata per la stampa dei quotidiani, e, successivamente — con la legge n. 172 del 1975 —, anche sulla tiratura e sul numero di pagine dei medesimi. La riforma ha adottato quale unico criterio la loro tiratura e sul numero di pagine dei medesimi. La riforma ha adottato quale unico criterio la loro tiratura media giornaliera. Più precisamente si è stabilito — all'art. 22 — un *contributo unitario fisso* per copia stampata in misura decrescente rispetto alla sopraddetta tiratura media. A tal fine, sono stati individuati quattro scaglioni<sup>154</sup>.

La nuova formula di sostegno, dunque, abbandonava la relazione diretta tra contributo e quantità di carta consumata, tale da risolversi in un trasferimento, pressoché automatico, dei contributi ai produttori di carta da giornale. Con il riferimento al numero di copie stampate, il nuovo meccanismo ha attenuato un simile distorto automatismo, senza peraltro eliminarlo.

Per conseguire un tale risultato, sarebbe stato, in effetti, necessario superare la situazione di monopolio dell'industria cartaria italiana e, conseguentemente, puntare ad una diversificazione delle fonti di approvvigionamento del prodotto.

Infatti, come si è più volte sottolineato nella prima parte di questo *Rapporto*<sup>155</sup>, il prezzo praticato dai produttori nazionali era superiore a quello del mercato internazionale e la differenza tra i due valori veniva colmata attraverso il sistema di integrazione gestito dall'ENCC e congegnato in modo da imporre agli editori l'acquisto di carta italiana<sup>156</sup>.

Il legislatore del 1981 non ha avuto tuttavia il coraggio di recedere fino in fondo dalla strada del protezionismo. Ha, infatti, disposto che le integrazioni venissero corrisposte a *condizione* che fosse utilizzata prevalentemente carta di produzione « comunitaria », consapevole che gli altri paesi della CEE non erano in grado di esportarla in Italia per insufficienza di produzione<sup>157</sup>.

In ogni caso, l'acquisto di carta « comunitaria » non era previsto come esclusivo, cioè diretto a coprire l'intero consumo, ma era « imposto » per quantitativi progressivamente decrescenti nel tempo<sup>158</sup>, cosicché le imprese

<sup>151</sup> Così FANELLI, *op. cit.*, p. 1924.

<sup>152</sup> Occorre rilevare come nell'originario testo del disegno di legge le agevolazioni fiscali in oggetto fossero state previste soltanto per i periodici; l'estensione ai libri è stata introdotta dalla Camera.

<sup>153</sup> V. parte I, Sez. III, in questa *Rivista*, cit., par. 10.c, pp. 587 e 588.

<sup>154</sup> L'integrazione del prezzo della carta risulta pari, per unità stampata: a L. 48 per le prime 50.000 copie di tiratura media giornaliera (I scaglione); a L. 44 se essa oscilla tra le 50.000 e le 100.000 copie (II scaglione); a L. 29 tra le 100.000 e le 200.000 copie (III scaglione); a L. 24 per le copie eccedenti le 200.000 (IV scaglione).

<sup>155</sup> V. parte I, Sez. I, in questa *Rivista*, cit., parr. 4 e 5, p. 526 ss.

<sup>156</sup> Sul punto v. parte I, Sez. I, in questa *Rivista*, cit., par. 6, p. 530, in particolare nota n. 65.

<sup>157</sup> Invero, nel testo originario del disegno di legge il riferimento era sempre alla carta italiana. L'Ufficio legislativo della Camera segnalò il contrasto di simile previsione con la normativa comunitaria e la formula fu « corretta » nel senso indicato in testo (così L. GUASTAMACCHIA, *L'altra faccia della legge. Finanziamenti, contributi, prezzo di vendita, mercato della carta, rivendite e bilanci*, in *Probl. inform.*, 1985, n. 4, p. 552).

<sup>158</sup> La percentuale di acquisto di carta comunitaria non doveva essere inferiore: per il biennio 1981-82, al 70% del suo consumo complessivo; per il biennio 1983-84, al 60%; infine, per l'anno 1985, al 50%.

potevano, *pro quota*, rifornirsi di tale materia prima sul mercato internazionale a prezzi più convenienti.

In verità, solamente i grandi editori hanno potuto avvantaggiarsi di tale opportunità<sup>159</sup>. Le piccole testate, a causa delle difficoltà tecniche dell'importazione, si sono trovate nella necessità di rivolgersi sempre e integralmente alle cartiere nazionali, con conseguente maggiorazione dei costi<sup>160</sup>.

Coerentemente con l'indirizzo protezionistico ancora perseguito (soprattutto dall'ENCC), la legge stabiliva anche che il prezzo della carta da giornale di tipo *standard* fosse determinato dal CIP sulla base dei costi globali di produzio-

ne, non potendo, comunque, essere superiore al 7% della media dei prezzi praticati sui mercati della CEE (art. 23, comma 2).

Fin dall'inizio il prezzo fu fissato dal CIP nella misura massima consentita<sup>161</sup>, non essendo stati previsti dalla legge criteri preventivi e vincolanti in proposito<sup>162</sup>.

Cionondimeno, la *ratio* della nuova disciplina sembrava ispirata all'esigenza « di far assumere alle industrie comunitarie un ruolo di concorrenza in grado forse di temperare il regime di monopolio privato nazionale » e, nel contempo, « di costringere » le cartiere italiane « ad avviare i necessari processi di ristrutturazione per superare le... disconomie » del settore che si ripercuotevano sui bilanci delle imprese editoriali<sup>163</sup>.

In effetti, se nel periodo 1981-84 dagli stanziamenti complessivi in favore dell'editoria almeno 40 miliardi di lire sono stati dirottati alle cartiere « protette », successivamente l'obbligo di acquistare carta (formalmente) comunitaria è cessato. Né erano ammissibili, perché contrarie alla normativa della CEE, ulteriori sovvenzioni ai cartai, per coprire la differenza tra costi italiani ed europei.

In questa prospettiva, le cartiere italiane che non riusciranno a competere con i prezzi europei subiranno una continua erosione della loro quota di mercato<sup>164</sup>.

Proprio al fine di protrarre — sia pure entro termini ragionevoli — i tempi utili per l'indispensabile processo di ristrutturazione ed ammodernamento delle cartiere medesime, l'art. 8 della legge n. 67 del 1987, con una disposizione di per sé alquanto singolare, ha autorizzato l'ENCC, per il biennio 1986-87, a trattene sui contributi destinati ai quotidiani una somma non superiore al 30%.

Come corrispettivo in « natura » di tale riduzione, agli editori sono stati assegnati quantitativi di carta di « valore corrispondente », determinato sulla base del prezzo minimo vigente sui mercati CEE e accertato dal CIP<sup>165</sup>.

Pertanto, con tale previsione si veniva ad assicurare ancora una rilevante quota di mercato all'industria italiana, pur essendo caduta ogni limitazione per gli editori di approvvigionarsi presso mercati esteri<sup>166</sup>: non era, infatti, difficile prevedere che l'ENCC avrebbe conti-

<sup>159</sup> Infatti, essi si sono rivolti presso tre mercati distinti: quello italiano, quello dei grandi produttori extracomunitari (scandinavi e canadesi), nonché quello degli altri paesi della CEE, che hanno trovato conveniente dirottare in Italia parte della loro modesta produzione nazionale (compensandola con maggiori importazioni extracomunitarie) per la possibilità di praticare, nel nostro Paese, un prezzo superiore a quello del mercato internazionale, ai sensi del comma 2 dell'art. 23 della legge n. 416 (così GUASTAMACCHIA, *op. cit.*, p. 553).

<sup>160</sup> Nella misura del 2-3% secondo GUASTAMACCHIA (*op. cit.*, p. 553).

<sup>161</sup> V. GUASTAMACCHIA, *op. cit.*, p. 553.

<sup>162</sup> V. sul punto A. VIGNUDELLI-P. ZANELLI, *Introduzione a Legge per l'editoria: un anno dopo, in Comunicazione di massa*, 1982, n. 3, p. 22 ss. (in particolare p. 24).

<sup>163</sup> Così F. PERLI, *Commento all'art. 23 della legge n. 416, in Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 617.

<sup>164</sup> Tale tendenza si può ravvisare già nel periodo di vigenza dell'art. 23, comma 1, della legge citata, come dimostra il raffronto della percentuale di consumo di carta italiana rispetto a quello di carta comunitaria e a quello globale, visualizzato dalla seguente tabella, riportata da GUASTAMACCHIA (*op. cit.*, p. 554):

#### CONSUMO DI CARTA NEI QUOTIDIANI ITALIANI (in quintali)

	1981	1982	1983	1984
Carta CEE	233.950	231.005	241.254	250.795
Carta extra CEE	57.705	65.154	89.791	106.688
Totale	291.655	296.159	331.906	357.483
% Carta italiana su carta CEE	99,9	97,1	83,7	82,4
% Carta italiana su totale consumi	80,1	75,7	61,2	57,8

<sup>165</sup> Per valutare l'opportunità di una tale soluzione, non è possibile dimenticare le perplessità e le critiche da tempo e da più parti avanzate sull'operato e sulla struttura dell'ENCC (v., sul punto, *supra*, Sez. I, par. 9), tali da richiedere forse una maggiore prudenza nel devolvergli poteri troppo discrezionali (sul punto v. CARUGNO CUCCIA, *Commento all'art. 8 della legge n. 67 del 1987*, cit., p. 1116).

<sup>166</sup> Il silenzio della legge n. 67 del 1987 in proposito è un'ulteriore conferma dell'avvenuta liberalizzazione (così CARUGNO CUCIA, *op. cit.*, p. 1116).

nuato a rifornirsi presso le cartiere italiane, in coerenza con la sua tradizionale politica autarchica<sup>167</sup>.

Con l'adozione di un nuovo sistema di integrazione del prezzo della carta, la legge n. 416 ha inteso disporre provvidenze « mirate » e non meramente assistenzialistiche e, in questa direzione, non solo ha assunto quale parametro per la loro concessione le tirature (e non la carta consumata), ma ha anche predisposto alcuni correttivi per impedire abusi.

Ha perciò stabilito, nel caso in cui il numero medio di pagine per copia/giornale sia inferiore al tetto minimo previsto in relazione alla tiratura media giornaliera<sup>168</sup>, la riduzione proporzionale dell'entità del contributo (art. 22, comma 2); diminuito, inoltre — in presenza di inserzioni pubblicitarie — in una percentuale pari ad un terzo rispetto al contenuto pubblicitario medio<sup>169</sup>.

In questo modo alle varie testate veniva riservato sostanzialmente lo stesso trattamento.

Nonostante questi « aggiustamenti », la media e grande editoria manteneva una posizione di vantaggio, in quanto, grazie alle sue più consistenti tirature, poteva percepire maggiori contributi, pur disponendo, nel contempo, di un più rilevante contenuto di pubblicità<sup>170</sup>.

La riforma considera, comunque, situazioni particolari ritenute meritevoli di maggior sostegno.

Innanzitutto, rimane confermato l'atteggiamento di favore per le cooperative giornalistiche (di cui all'art. 6 della legge n. 416), per le quali i contributi sono aumentati del 15%.

Siffatto più benevolo trattamento intende sostenere ed incentivare uno schema societario costituzionalmente tutelato (art. 45 della Costituzione), reputato particolarmente idoneo a garantire il pluralismo dell'informazione e a superare gravi situazioni di crisi aziendale<sup>171</sup>.

Il legislatore del 1987 ha ulteriormente rafforzato la posizione delle « imprese editrici di giornali quotidiani costituite in forma cooperativa » ai sensi degli artt. 6 e 52 della legge n. 416<sup>172</sup>: infatti, l'art. 9 (commi 1 e 5) della legge n. 67 dispone che ad esse siano concessi, per il quinquennio 1986-1990, specifici contributi, oltre a quelli previsti per le imprese editrici di quotidiani dalla stessa legge (art. 8).

Si è con ciò voluto introdurre una nuova forma di sostegno pubblico a particolari categorie di organi di informazione, definiti « di particolare valore », tra cui sono ricompresi quelli editi dalle cooperative appena menzionate.

Di un trattamento analogo a quello contemplato per i quotidiani editi da cooperative (prima dell'entrata in vigore della legge n. 67) beneficiano i quotidiani della Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia redatti in lingua francese, tedesca, ladina e slovena, integralmente o anche parzialmente (in quest'ultimo caso, rileva solo la parte pubblicata in lingua non italiana). Si tratta di un'evidente manifestazione di tutela delle minoranze etnico-linguistiche, in conformità con il dettato costituzionale (art. 5 della Costituzione).

<sup>167</sup> Su cui v. parte I, Sez. I, in questa *Rivista*, cit., parr. 4 e 6, pp. 526 ss. e 528 ss. (in particolare, v. la già richiamata nota n. 65).

<sup>168</sup> E cioè: 10, 12, 14 e 16 pagine (di formato di 43 × 59 cm.) rispettivamente per tirature medie giornaliera fino a 50.000 copie, dalle 50.000 alle 100.000, dalle 100.000 alle 200.000, oltre le 200.000.

<sup>169</sup> La diminuzione dell'aiuto pubblico in presenza di pubblicità derivava dal fatto che l'inserzione è, di per sé, fonte di guadagno: sarebbe irragionevole far gravare la promozione dell'attività economica dei privati sulla finanza pubblica (v. L. MERCURI, *La legge di riforma*, in *La riforma dell'editoria*, a cura di L. MERCURI-A. VIGNUDELLI-P. ZANELLI, Venezia, 1982, p. 87).

<sup>170</sup> V. VIGNUDELLI-ZANELLI, *Introduzione*, in *La riforma dell'editoria*, cit., p. 22.

<sup>171</sup> In proposito, occorre rilevare come il testo originario del progetto di legge contenesse disposizioni globalmente ancora più favorevoli per le cooperative, laddove prevedeva, per l'editore, l'obbligo di comunicare preventivamente alla *Commissione nazionale per la stampa* (organo sostituito, nel testo definitivo, dal Garante) e alle rappresentanze sindacali aziendali la prossima cessazione delle pubblicazioni o il trasferimento ad altri anche della sola partecipazione azionaria di controllo della testata. In questi casi si riconosceva un diritto di prelazione alle cooperative giornalistiche, onde consentire la fusione tra proprietà e gestione dell'impresa editoriale. Questa previsione è stata ridimensionata nel testo definitivo della legge: l'art. 5, infatti, limita l'obbligo di comunicazione ed il correlativo diritto di prelazione delle cooperative giornalistiche — di cui all'art. 6 — alle ipotesi di cessazione o di sospensione delle pubblicazioni. Sulle cooperative giornalistiche v. R. ALOISIO-S. GIOVE, *Commento all'art. 5 della legge n. 416*, nonché M. BUONCRISTIANO, *Commento all'art. 6*, entrambi in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., pp. 512 ss. e 533 ss.

<sup>172</sup> L'art. 4 della legge n. 67 del 1987 ha modificato l'art. 6 della legge n. 416 in ordine, da un lato, ai requisiti soggettivi richiesti per integrare la fattispecie ivi prevista e, dall'altro, alla limitazione del principio della c.d. « porta aperta » (sul punto v., *amplius*, BUONCRISTIANO, *op. ult. cit.*, p. 533 ss. e in *Commento all'art. 4 della legge n. 67*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., pp. 1091 e 1092).

Le imprese editrici di quotidiani (di qualsiasi tipo), per poter fruire dei contributi, oltre all'osservanza della disciplina generale — di cui al titolo I della legge n. 416 (art. 21)<sup>173</sup> — debbono rispettare altre puntuali condizioni.

In primo luogo, ad evitare la proliferare di iniziative effimere, motivate solo dal tentativo di acquisire il contributo pubblico, la legge, come prova di affidabilità economica e stabilità di ciascuna testata, ha preteso che essa avesse almeno un anno di vita e fosse diffusa in almeno centotrenta numeri per semestre<sup>174</sup>. Un tale limite non intende discriminare le nuove iniziative che, anzi, ci si è proposto di stimolare: anche ad esse

<sup>173</sup> Su cui v. parte II, in questa *Rivista*, cit., par. 3, p. 898 ss.

<sup>174</sup> Sono fatti salvi i casi di forza maggiore, peraltro non meglio precisati neppure nel decreto di attuazione.

<sup>175</sup> Con alcune limitate ed eccezionali ipotesi, in virtù delle quali era consentito un prezzo maggiore o minore per una sola testata e per un solo giorno alla settimana; o un prezzo inferiore (di non oltre il 25%); o, infine, un prezzo inferiore di non oltre il 50% per testate aventi un numero di pagine rigorosamente indicato: v., al proposito, parte II, in questa *Rivista*, cit., par. 4, p. 901.

<sup>176</sup> Questo onere era previsto dall'art. 19, comma 3, della legge e dall'art. 14, comma 1, del d.P.R. n. 268 del 1982. Quest'ultima disposizione ha risolto, nel senso della sua portata generale, i dubbi circa l'ambito di applicazione a tutte le imprese editrici o meno della norma di legge (v. parte II, in questa *Rivista*, cit., par. 7, p. 908).

<sup>177</sup> Nel caso in cui l'ISTAT non avesse ancora provveduto a tale accertamento al momento dell'erogazione dei contributi, l'art. 20, comma 9, del d.P.R. n. 268 del 1982, ha stabilito che alla rivalutazione avrebbe dovuto procedere il Servizio Editoria, notificando all'ENCC i relativi accrediti supplementari.

<sup>178</sup> La riduzione sarebbe stata ancora superiore nel caso (probabile) di una crescita dei costi complessivi superiori al tasso di inflazione. Pare quindi esatto il giudizio degli editori, secondo cui era erroneo presentare la legge come un provvedimento che avrebbe garantito, per tutti i cinque anni della sua durata, gli identici benefici alle imprese (v. *Il meccanismo dei contributi*, in *L'Editore*, dicembre 1981, p. 8).

<sup>179</sup> Essa deve essere presentata ogni sei mesi (entro il 1° ottobre e il 1° marzo dell'anno successivo, così come disposto dall'art. 1 della legge n. 939 del 1982) e deve recare:

l'indicazione della testata; la dichiarazione di aver assolto a tutti gli obblighi ed oneri di legge e di aver comunicato al *Registro nazionale della stampa* ogni eventuale variazione dell'assetto societario; i dati necessari per la determinazione dell'integrazione (tiratura, pagine stampate, numero medio di pagine per copia, percentuale di contenuto pubblicitario, formato, prezzo di vendita, nonché giacenze, acquisti e consumi semestrali di carta, con la indicazione della grammatura e della provenienza).

<sup>180</sup> Ai sensi della legge n. 939 del 1982, le provvidenze per il 1981 sono state erogate nella misura del 70% sulla base delle sole dichiarazioni dell'editore, mentre il saldo è avvenuto dopo il loro riscontro da parte dell'Amministrazione (v. parte II, in questa *Rivista*, cit., par. 6, p. 906).

sono accordati contributi, i quali decorrono a partire dalla data di inizio delle pubblicazioni, ma sono corrisposti al termine del primo semestre di vita, a condizione che siano stati editi almeno centotrenta numeri.

Oltre a ciò, si disponeva che le imprese editrici di quotidiani avrebbero perso il diritto all'integrazione se non si fosse adeguato al prezzo di vendita determinato dal CIP (art. 17 comma 2)<sup>175</sup>.

Tuttavia, a partire dal 1° gennaio 1986, è stata loro riconosciuta la facoltà di elevare i prezzi dei quotidiani, purché in misura non superiore al 15%: un primo segnale di prossimo passaggio dal regime di prezzo amministrato a quello di prezzo libero che sarebbe subentrato il 1° gennaio 1988, in coincidenza con la cessazione delle provvidenze a fondo perduto.

Il diritto alle sovvenzioni in esame era subordinato anche al regolare versamento dei contributi previdenziali a carico delle imprese editrici<sup>176</sup>.

Il legislatore ha disposto una rivalutazione annua delle provvidenze pari al 50% dell'indice di svalutazione monetaria accertato dall'ISTAT<sup>177</sup>, per adeguarle, in parte, al tasso di inflazione.

Non ne poteva derivare che la progressiva riduzione, in termini reali, dell'incidenza delle provvidenze sui bilanci aziendali<sup>178</sup>; un altro avviso — questa volta di segno negativo — alle imprese editrici che presto l'ausilio pubblico sarebbe venuto meno e che esse avrebbero dovuto operare in condizioni di autosufficienza (o quasi).

La procedura per la riscossione dei contributi è disciplinata dall'art. 20 del regolamento di attuazione.

La richiesta, indirizzata al Servizio Editoria<sup>179</sup>, viene da questo istruita, acquisito il parere della *Commissione tecnica consultiva*.

Il provvedimento che ne consegue ha natura vincolata, nel senso che si fonda strettamente sui dati contenuti nella domanda e accertati come veritieri.

Consiste in un ordine all'ENCC di procedere al pagamento della somma dovuta<sup>180</sup>. Per quanto concerne le provvidenze relative al 1982 e agli anni successivi, il pagamento è stato effettuato in due fasi: l'80% delle somme dovute è stato liquidato dopo la verifica della tiratura e dei requisiti previsti dalla legge

(ma, comunque, non oltre sei mesi dalla presentazione delle domande); per incassare le somme residue era necessario attendere la definizione della percentuale di contenuto pubblicitario delle singole testate<sup>181</sup>.

Le dichiarazioni depositate dalle imprese editrici sono sottoposte ad un controllo indiretto ed incrociato da parte del Servizio Editoria e dell'ENCC<sup>182</sup>.

Le dichiarazioni non veritiere — ai sensi della legge n. 416 — subiscono la sanzione della decadenza dal diritto ai contributi per un biennio.

Successivamente la legge n. 1 del 1985 ha meglio articolato e, al tempo stesso, attenuato la sanzione. Infatti, la decadenza dalle provvidenze (per un solo anno) è stata limitata alle sole ipotesi di falsa indicazione dei dati della tiratura e del numero di pagine; mentre l'inesatta dichiarazione della percentuale di contenuto pubblicitario comporta una semplice riduzione del contributo, e cioè la perdita delle somme dovute a titolo di saldo (pari al 20% della totalità del contributo, portato al 40% dalla legge n. 67 del 1987) anche per l'anno successivo (art. 7, comma 2).

La sanzione della decadenza è stata estesa ad altri inadempimenti, quali l'inosservanza degli obblighi (o, in qualche caso, oneri) — sopra già esposti — a carico degli editori (art. 21), l'adozione di un prezzo di vendita diverso da quello « amministrato » (art. 17, comma 2, della legge)<sup>183</sup>, e, infine, l'utilizzo di carta « extracomunitaria » in misura superiore ai limiti consentiti. In quest'ultima ipotesi, tale penalizzazione è circoscritta al semestre relativo all'inadempimento e obbliga alla restituzione delle somme eventualmente già percepite, maggiorate degli interessi legali (art. 23, comma 1, della legge e 21, comma 1, del regolamento)<sup>184</sup>.

Per completezza, occorre ricordare che, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 12 della legge n. 416, la stessa sanzione era prevista per i quotidiani, nel caso in cui l'editore avesse « accettato » minimi garantiti o anticipazioni di gettito pubblicitario superiori del 15% rispetto alle entrate pubblicitarie dell'anno precedente<sup>185</sup>; la norma è stata successivamente abrogata dall'art. 5, ultimo comma, della legge n. 1 del 1985<sup>186</sup>.

#### 4. (SEGUE): LE MODIFICHE APPORTATE DALLA LEGGE N. 67 DEL 1987

Il sistema di sostegno finanziario ai quotidiani, appena delineato, scaduto al termine del 1985, è stato prorogato (dall'art. 8 della legge n. 67 del 1987) fino al 31 dicembre del 1987, seguendo però una diversa « impostazione ». Le sovvenzioni a fondo perduto, infatti, hanno perso la forma di *contributi sul prezzo della carta dei quotidiani*, per diventare più semplicemente *contributi ai quotidiani*, cioè alle relative imprese editrici<sup>187</sup>.

Del resto, anche per la legge n. 416 i contributi sopra menzionati non rappresentavano più integrazioni del prezzo della carta in senso tecnico, dirette — come in passato — a ridurre specificamente il suo costo; ma si profilavano come un più generale aiuto economico agli

<sup>181</sup> Tale modifica procedurale (introdotta dall'art. 7 della legge n. 1 del 1985) si rese necessaria per accelerare il pagamento delle provvidenze e farlo nuovamente coincidere con la periodizzazione semestrale prevista dalla legge, ma mai rispettata per notevoli difficoltà pratiche, come dimostrano ampiamente i dati riportati nelle varie relazioni semestrali del Garante.

Infine, la legge n. 67 del 1987 (all'art. 8, comma 10) ha ridotto dall'80 al 60% la percentuale delle somme — relative ai contributi dalla stessa legge previsti — che avrebbero dovuto essere versate immediatamente.

<sup>182</sup> Basato sostanzialmente sui quantitativi di carta acquistati dall'impresa: per quelli prenotati tramite l'ENCC, è, a tal fine, sufficiente l'acquisizione d'ufficio della relativa certificazione da parte del Servizio Editoria, a cui l'ENCC trasmette gli elenchi analitici delle varie partite d'acquisto; per quelli effettuati altrove, vengono vagliate le relative fatture che occorre siano allegate alle domande (nonché le bolle doganali, nel caso di importazione dall'estero) (art. 20, commi 6 e 7 del decreto di attuazione).

<sup>183</sup> L'art. 19, comma 2, del decreto precisa che in tal caso la perdita delle provvidenze si protrae per tutto il periodo di non adeguamento.

<sup>184</sup> Il decreto prevede la possibilità di compensare le somme indebitamente ricevute con quelle maturate per i periodi successivi.

<sup>185</sup> L'art. 17 del d.P.R. n. 268 precisava che la sanzione era limitata alla testata e al periodo per il quale era stato accettato un minimo superiore a quello legale. Sulla disciplina originaria relativa ai minimi garantiti v. G. CASTIGLIA, *Commento all'art. 12 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 526 ss.

<sup>186</sup> Sulla ratio di tale mutamento legislativo e sulle sue conseguenze cfr. G. CASTIGLIA, *Commento all'art. 5 della legge n. 1 del 1985*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1985, pp. 718 e 719.

<sup>187</sup> V. CARUGNO CUCCIA, *Commento all'art. 8 della legge n. 67*, cit., p. 1113 ss.

editori, commisurato al consumo effettivo di carta<sup>188</sup>.

<sup>188</sup> Probabilmente il legislatore del 1981 era più legato alla concezione precedente dell'aiuto pubblico, mentre quello del 1987 se ne era quasi del tutto « emancipato »; conseguentemente il primo, pur introducendo una normativa sostanzialmente innovativa, non è riuscito a distaccarsi del tutto dalla terminologia fino ad allora adottata.

<sup>189</sup> Gli scaglioni di cui all'art. 22 della legge n. 416 sono rimasti immutati, seppure inizialmente è stata aumentata la misura dell'integrazione fissa in relazione ad ognuno di essi (elevata a L. 55, 51, 33 e 28 per copia stampata, rispettivamente, per tirature: fino a 50.000 copie, da 50.000 a 100.000, da 100.000 a 200.000 e oltre 200.000) e, poi, ridotta per il 1987.

<sup>190</sup> Così CARUGNO CUCCIA, *op. cit.*, p. 1115.

<sup>191</sup> Così *Rel. Garante al 31 maggio 1987*, cit., p. 20.

<sup>192</sup> Tale decisione vincola le imprese in questione « nell'esercizio in cui sono riscossi i contributi e nei cinque esercizi successivi alla riscossione dell'ultimo contributo ». Tale estensione temporale dell'obbligo è posta a garanzia del buon fine dell'impegno assunto. Condizione ulteriore per essere ammessi a tali provvidenze è la pubblicazione dei quotidiani da almeno tre anni: « attesa l'indeterminatezza della formula legislativa, appare incerto se il requisito della pubblicazione triennale del quotidiano debba già essere posseduto alla data di entrata in vigore della legge n. 67, ovvero se tale requisito possa essere maturato successivamente, nel periodo cioè che va dal 10 marzo 1987 (data di entrata in vigore della legge) al 10 settembre 1987, termine entro il quale deve essere comunicata la decisione irrevocabile di non procedere a distribuzione di utili ». Secondo un'interpretazione estensiva, ritenuta attendibile, tale termine dovrebbe valere solo in sede di prima applicazione della legge, « negando l'istantaneità di effetti delle norme in questione, le quali dovrebbero invece avere piena operatività per tutto » il quinquennio 1986-1990 (così *Rel. Garante al 30 novembre 1987*, in *Vita italiana speciale - Istituzioni e comunicazione*, 1987, n. 3, pp. 100 e 101). V., altresì, R. GINDRE, *Commento all'art. 9 della legge n. 67 del 1987*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 1122 ss.

<sup>193</sup> Alle cooperative ed alle imprese editoriali senza fine di lucro sono assegnati: a) un contributo *fisso annuo* di importo pari al 30% della media dei costi risultanti dai bilanci degli ultimi due esercizi (con riferimento, per la prima applicazione, agli esercizi 1985-1986), inclusi gli ammortamenti; contributo che non può comunque essere superiore a un miliardo e 500 milioni di lire; b) contributi *variabili* di L. 400 milioni per i giornali che registrano da 10.000 a 30.000 copie di tiratura media giornaliera (t.m.g.), più: 200 milioni di lire all'anno ogni 10.000 copie di t.m.g. dalle 30.000 alle 150.000 copie; 100 milioni di lire all'anno ogni 10.000 copie oltre le 150.000 e fino alle 250.000; 50 milioni di lire all'anno ogni 10.000 copie di tiratura oltre le 250.000 (comma 5).

Ai quotidiani (o periodici) organi di partito sono, invece, corrisposti: a) un contributo *fisso annuo* di importo pari al 30% della media dei costi risultanti dai bilanci degli ultimi due esercizi (inclusi gli ammortamenti) e, comunque, non superiore a 1 miliardo e 500 milioni per i quotidiani (e a 300 milioni per i periodici); b) un contributo *variabile* calcolato secondo i parametri previsti dal comma 5 per i quotidiani (ridotto a 1/6, 1/12 e 1/24, rispettivamente, per i periodici settimanali, quindicinali e mensili, e per i quali viene, in ogni caso, devoluta una somma *fissa* di 200 milioni quando le tirature medie superano le 10.000 copie).

Complessivamente, quindi, l'ammontare di tali contributi risulta più consistente rispetto a quelli di cui all'art. 8, essendo attribuita una parte in misura fissa, e, quella variabile, anche a tirature inferiori (30.000 copie) rispetto al limite di 50.000 copie fissato dall'art. 8.

Quanto ai criteri di erogazione, la legge n. 67 non ha modificato sostanzialmente quanto disposto dall'art. 22 della legge n. 416: ha solo mutato la misura del contributo, maggiorandolo per il 1986 e riducendolo del 30% per il 1987<sup>189</sup>. Dunque, il finanziamento non ha perso la sua natura di *contributo unitario fisso* per copia stampata, da assegnarsi secondo il già descritto metodo, progressivamente decrescente rispetto alle tirature complessive. Secondo alcuni « sarebbe stata più logica una riduzione progressiva del sussidio suddivisa nei due anni in modo tale da portare progressivamente le imprese editrici ad operare in un sistema di reale e trasparente capacità imprenditoriale »<sup>190</sup>.

Né costituisce una novità l'accesso ai contributi anche per le imprese editrici di quotidiani stampati in tutto o in parte all'estero. Già la previgente disciplina ammetteva che le imprese editrici di quotidiani — purché iscritte nel *Registro nazionale della stampa* — avrebbero conservato il diritto ai contributi ove avessero deciso (ad esempio, per ragioni di economicità) di commissionare la stampa dei loro giornali a tipografie estere.

Presupposto per l'attribuzione dei benefici era (ed è tuttora) solo la pubblicazione e diffusione prevalente in Italia, a nulla rilevando altri aspetti organizzativi di carattere materiale<sup>191</sup>.

Giova piuttosto segnalare — quale modifica non marginale — l'esclusione dalle provvidenze in esame delle cooperative, le quali rientrano nella già ricordata categoria delle *imprese editrici di particolare valore*. Essa comprende anche le imprese editrici di quotidiani che « entro sei mesi dall'entrata in vigore della... legge, comunicano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri... la decisione irrevocabile di non procedere », se società, « a distribuzione o assegnazione di utili o dividendi sotto qualsiasi forma » ovvero, se imprese individuali, « a destinazione di beni o somme a finalità estranee a quelle dell'impresa » (art. 9, comma 2)<sup>192</sup>; nonché le imprese editrici di quotidiani e periodici che, « attraverso esplicita menzione riportata in testata, risultino essere organi di partiti politici rappresentati in almeno un ramo del parlamento » (art. 9, comma 6).

Un simile trattamento speciale, inau-

gurato dalla legge n. 67, si ripercuote sulla misura<sup>193</sup> e sulla durata<sup>194</sup> delle provvidenze.

Ciò è perfettamente conforme alla nuova « impostazione » che la legge n. 67 ha voluto dare al sistema generale di erogazione dei contributi e cioè la protezione di un certo tipo di stampa, non solo più debole economicamente, ma ritenuta maggiormente « meritevole » per le sue motivazioni politiche e sociali o per essere espressione di gruppi o collettività.

A fronte dei maggiori benefici di cui fruiscono queste testate sono stati predisposti condizioni e controlli più penetranti.

Innanzitutto, l'ammontare degli introiti pubblicitari, relativi all'anno precedente l'assegnazione dei contributi, non deve superare il 40% dei costi complessivi dell'impresa (al lordo degli ammortamenti)<sup>195</sup>. Inoltre, sulle testate grava un obbligo di certificazione del bilancio più rigoroso rispetto a quanto previsto dalla legge n. 416 (all'art. 7, comma 5, così come modificato dall'art. 4 della legge n. 137 del 1983), giacché prescinde dall'effettivo ammontare dei ricavi delle vendite<sup>196</sup>.

La tutela « rafforzata » accordata a questa categoria di imprese induce a qualche non irrilevante considerazione critica. Così, la ridotta presenza sul mercato delle esperienze cooperative rischia di trasformarsi in una situazione di privilegio alla lunga poco ragionevole<sup>197</sup>; è, poi, opinabile che alla stampa e diffusione di un quotidiano senza fini di lucro debba riconoscersi una particolare dignità, quando nel mondo dell'editoria giornalistica raramente la massimizzazione del profitto costituisce il principale obiettivo (se così fosse non pochi quotidiani avrebbero cessato di esistere durante la lunga crisi degli anni settanta)<sup>198</sup>. Infine, per quanto riguarda le agevolazioni alla stampa di partito, esse avrebbero potuto (e dovuto) trovare una collocazione più appropriata nella normativa sul finanziamento pubblico dei partiti<sup>199</sup>.

Ritornando ai contributi « ordinari » (di cui all'art. 8), occorre segnalare come la legge n. 67 abbia ridotto, dall'80% al 60% del contributo dovuto, la somma da versare immediatamente dopo l'accertamento delle tirature e dei

requisiti soggettivi, e prima del riscontro

<sup>194</sup> Pur nel silenzio della legge, la durata quinquennale dei contributi vale anche per i giornali organi di partito. Infatti, se la legge avesse voluto concedere i benefici a tempo indeterminato, avrebbe dettato una disciplina separata; al contrario, « l'inserimento dell'intera regolamentazione dei contributi alle pubblicazioni organi di partito » fa a buon titolo ritenere « che anche per tali provvidenze valga il limite quinquennale di efficacia » (GINDRE, *op. cit.*, p. 1120; v., anche, M. ESPOSITO, *Finanziamento pubblico perenne per i giornali di partito*, in *Probl. inform.*, 1988, n. 2, p. 149).

<sup>195</sup> In proposito, è stato rilevato il diverso trattamento sanzionatorio tra quanto stabilito in generale per i quotidiani ai sensi dell'art. 8, comma 5, ed il requisito previsto dall'art. 9, comma 4 (e dal successivo art. 10, comma 1, lett. b), in materia di contributi ai periodici). Infatti, « mentre per i quotidiani ex art. 8 la riduzione delle provvidenze, nella misura di un terzo della percentuale media di contenuto pubblicitario, rappresenta un aggiustamento volto a proporzionare la misura del sostegno finanziario in relazione alla diversa quantità di pubblicità contenuta in ciascun quotidiano, così da assicurare ad ogni testata, a parità di condizioni, lo stesso trattamento », nelle ipotesi regolate dagli artt. 9 e 10 « la sussistenza del requisito costituisce condizione alla erogazione materiale » dell'intero contributo (così GINDRE, *op. cit.*, p. 1121).

Inoltre, è da ritenere che il requisito di cui al comma 5 debba sussistere anche per la « stampa di partito », per lo stesso ordine di motivi esposti nella nota precedente (v. GINDRE, *ibidem*, p. 1121).

<sup>196</sup> Infatti, la legge n. 416 assoggettava a tale obbligo soltanto le imprese aventi ricavi netti annui superiori a 5 miliardi di lire (dedotto l'aggio ai distributori ed ai rivenditori, ed escluso il fatturato della pubblicità, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 137 del 1983).

<sup>197</sup> Cfr. GINDRE, *op. cit.*, p. 1120.

<sup>198</sup> In tal senso v. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 155; di diverso avviso è il nuovo Garante, prof. G. SANTANIELLO, per il quale la normale finalità economica delle aziende editoriali è proprio la « massimizzazione dell'utile di gestione », sicché costituisce titolo di merito sacrificarla alla « funzione informativa » (*Rel. al 30 novembre 1987*, cit., p. 88).

<sup>199</sup> Cfr., sul punto, GINDRE (*op. cit.*, p. 1120), nonché ESPOSITO, il quale criticamente rileva come alla stampa di partito siano stati concessi « finanziamenti perenni, mutui a tasso agevolato, nessun limite di raccolta pubblicitaria, prezzo libero », in aggiunta agli stanziamenti ricevuti ai sensi della legge sul finanziamento pubblico dei partiti (legge 2 marzo 1974, n. 195, e successive modifiche) e conclude giudicando la norma « di pura assistenza », in quanto « consente ai partiti di tenere comunque in vita i sei quotidiani esistenti » e apre la strada ad una loro espansione, a prescindere dalla probabilità di adeguata diffusione (in *op. cit.*, p. 143). Critico è anche P. MURIALDI, *Una brutta appendice alla legge per l'editoria*, in *Probl. inform.*, 1987, n. 3, p. 442.

Il Garante, invece, ritiene che « le misure di sostegno sono giustificate dalla funzione sociale dei partiti », e, in particolare, dai loro fogli, paragonabili « a un punto di osservatorio proiettato sui bisogni della collettività, sul succedersi degli eventi di una determinata fase cronistorica », pur se « l'angolo di osservazione è specifico e circoscritto » (*Rel. ult. cit.*, pp. 89 e 90).

della percentuale di contenuto pubblicitario, secondo la procedura introdotta dall'art. 7 della legge n. 1 del 1985<sup>200</sup>.

Rilevante, poi, la disposizione che stabilisce la decadenza da tutte le provvidenze di cui alla legge n. 416, per le imprese che (considerandosi l'ultimo bilancio dalle medesime depositato) abbiano conseguito utili, ma non abbiano ottemperato all'obbligo di reinvestire i contributi statali nello sviluppo dell'impresa medesima.

Sono sorti in proposito non pochi dubbi interpretativi, puntualmente segnalati dai Garanti fin qui succedutisi.

In particolare, non appare chiaro, data la « genericità » e la « polivalenza » dell'espressione usata dal legislatore, se la locuzione « ultimo bilancio depositato », abbia inteso richiamare il bilancio relativo all'esercizio 1986, cui si riferiscono i contributi di cui si tratta, oppure — tenendo conto che la norma proroga misure già previste dalla legge n. 416 —

il bilancio depositato nell'esercizio del 1985 per beneficiare delle provvidenze stesse.

Nel testo manca anche l'indicazione del periodo di operatività della norma in esame: non è previsto il termine entro il quale le società editrici di quotidiani che abbiano conseguito utili debbano provvedere al reinvestimento dei contributi riscossi<sup>201</sup>.

Nel corso dell'approvazione della controversa disposizione, il Senato votò un ordine del giorno<sup>202</sup> (accolto dal Governo) teso a raccomandare che l'obbligo in essa previsto dovesse considerarsi assolto « quando l'ammontare delle somme investite — compresi gli ammortamenti — anche per la realizzazione di nuove testate esistenti, sia almeno pari a quello degli utili conseguiti » e, altresì, « quando i contributi siano accantonati nell'apposito fondo del passivo previsto dall'ultimo comma dell'art. 55 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, relativo all'imposta sul reddito delle persone fisiche »<sup>203</sup>.

In ogni caso la disposizione si propone di evitare che le nuove sovvenzioni statali, indirizzate a incentivare un definitivo risanamento in atto ormai da tempo (per alcune testate addirittura già compiuto), determinassero un indebito arricchimento per le imprese economicamente più solide.

E sotto questo profilo tale proposito è affatto coerente con la manovra complessiva della legge n. 67, che tende, appunto, a diluire progressivamente, fino ad eliminarli, i contributi a fondo perduto, per privilegiare i finanziamenti agevolati: una forma forse più produttiva di sostegno pubblico all'editoria.

## 5. IL CREDITO AGEVOLATO

Gli artt. 29-34 della legge n. 416 hanno predisposto, per il risanamento finanziario e la riconversione tecnologica delle aziende editoriali, un articolato sistema di credito agevolato.

Ne possono beneficiare le imprese editrici di giornali quotidiani e periodici e le agenzie nazionali di stampa (di cui all'art. 27)<sup>204</sup>, limitatamente a programmi di ristrutturazione economico-pro-

<sup>200</sup> Il legislatore ha determinato il termine entro cui deve essere liquidato il 60% dei contributi, ma non il termine per il saldo. Potrebbero, quindi, sorgere problemi per l'individuazione del soggetto passivo (Servizio Editoria o ENCC) di eventuali azioni giudiziarie promosse dalle imprese editoriali per far valere il proprio diritto all'integrale pagamento: sul punto, v. CARUGNO CUCCIA, *op. cit.*, p. 1116.

<sup>201</sup> V., rispettivamente, *Rel. al 31 maggio 1987*, cit., pp. 21 e 22 e *Rel. al 30 novembre 1987*, cit., p. 100. In quest'ultima relazione, il Garante auspicava « chiarimenti interpretativi, anche attraverso atti amministrativi quali direttive, istruzioni, ecc., idonei a consentire una tempestiva e corretta attuazione del dettato legislativo ». Successivamente, a seguito di parere del Consiglio di Stato, l'Amministrazione ha stabilito l'obbligo del reinvestimento entro l'esercizio in cui le provvidenze sono riscosse (v. *Rel. Garante al 30 novembre 1988*, cit., pp. 20-21).

<sup>202</sup> V. *Atti parlamentari*, Sen. Rep., IX Leg., *Resoconto Sommario*, seduta del 13 febbraio 1987.

<sup>203</sup> In tale ipotesi, tuttavia, il reinvestimento dev'essere effettuato nell'esercizio successivo a quello della riscossione (v. *Rel. Garante ult. cit.*, p. 21).

<sup>204</sup> Possono fruire delle stesse agevolazioni anche le imprese stampatrici (in via esclusiva o, quanto meno, prevalente) di giornali quotidiani e periodici. Ugualmente ammesse al credito agevolato, sia pure in minore misura, sono le imprese editrici di libri (art. 30, comma 3), nonché di distribuzione della stampa quotidiana e periodica. Nell'ambito di queste ultime, hanno diritto di precedenza quelle costituite in forma cooperativa o consortile tra imprese editrici, imprese di distribuzione e tra rivenditori.

duttiva ben specificati. Quali: a) l'acquisto, l'installazione, il potenziamento, l'ampliamento e l'ammodernamento delle attrezzature tecniche e degli impianti di composizione, stampa, confezione, magazzinaggio, teletrasmissione<sup>205</sup>, nonché l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione di immobili e l'acquisto del terreno; b) l'introduzione di sistemi di produzione e di gestione che utilizzano elaboratori e i relativi programmi operativi<sup>206</sup>; c) la riqualificazione del personale per applicarlo alle nuove tecnologie; d) la costituzione delle scorte di materie prime e di materiale da impiegare nella produzione, necessari per assicurare la sua regolarità e continuità; e) la realizzazione di nuove testate o di iniziative editoriali (anche se strettamente associate a singole testate), con l'esclusione comunque delle spese correnti di pubblicazione.

Si tratta di una casistica molto ampia, tale da comprendere ogni rilevante aspetto « delle strutture produttive dell'editoria, non solo nel contesto delle tecnologie attuali, ma anche nella prospettiva delle evoluzioni prevedibili a medio e lungo termine »<sup>207</sup>. Ciò dimostra, dunque, la volontà del legislatore di abbandonare definitivamente la politica di elargizioni fini a se stesse.

Come già previsto dalla legge n. 172 del 1975<sup>208</sup>, sono istituti e aziende di credito determinati<sup>209</sup> che vengono autorizzati, « anche in deroga alle vigenti disposizioni legislative e statutarie che ne definiscono i compiti di istituto »<sup>210</sup>, ad accordare i finanziamenti agevolati in questione.

Condizione generale per potervi accedere è che l'impresa editrice non superi — considerando anche le nuove iniziative — un terzo della tiratura annua dei quotidiani diffusi in Italia. Viene così disincentivata l'espansione fisiologica delle testate, in quanto la mancata ottemperanza a questa clausola comporta la perdita del diritto a tutte le provvidenze previste dalla legge, limitatamente all'anno solare successivo a quello in cui è stato riscontrato l'« eccesso » di tiratura.

Le agevolazioni consistono: in un contributo statale in conto interessi (artt. 29 e 32), nell'obbligo a carico delle aziende di credito di praticare un tasso agevolato (art. 31) e, infine, nella possibilità per le

imprese editoriali di ottenere la garanzia sussidiaria dello Stato sui finanziamenti ottenuti (art. 33).

Una simile impostazione, ricalcata sul modello della legge n. 172 del 1975, in realtà se ne differenzia sensibilmente soprattutto per il fatto che ora possono concretamente accedere al credito agevolato anche le piccole aziende, le quali, senza la « copertura » dello Stato, assai difficilmente sarebbero in grado di offrire idonee garanzie di solvibilità agli istituti erogatori.

La massima espressione di favore, per le piccole aziende editoriali, è l'istituzio-

<sup>205</sup> È stato messo in rilievo il significato potenzialmente assai espansivo del termine « teletrasmissione », comprensivo degli impianti per la trasmissione in *facsimile* (di pagine e documenti), dei terminali video presso il domicilio del corrispondente, di quelli portatili, dei trasmettitori di telefono con accoppiamento acustico, dei radiotelefonici, delle telescriventi per telex, dei televisori predisposti per i « nuovi media » (*teletext* e *videotext*), delle antenne che consentono trasmissioni di tipo privato via satellite (così E. CARITÀ, *Rinnovamento tecnologico nella legge sull'editoria*, in *Com. di massa*, 1982, n. 3, p. 150).

<sup>206</sup> CARITÀ, in particolare, osserva come l'aver ammesso al finanziamento agevolato gli elaboratori elettronici e lo sviluppo del *software* consenta alle imprese non solo possibilità di ammodernamento delle strutture, ma anche riduzioni dei costi dell'intero ciclo produttivo, talmente consistenti da rendere le nuove tecnologie indispensabili per la sopravvivenza delle imprese medesime (in *op. cit.*, pp. 150 e 151).

<sup>207</sup> Così CARITÀ, *op. cit.*, p. 150.

<sup>208</sup> V. parte I, Sez. III, in questa *Rivista*, cit., parr. 6 e 7, p. 573 ss.

<sup>209</sup> E cioè quelli abilitati all'esercizio del credito a medio termine individuati, ai sensi dell'art. 19 della legge 25 luglio 1952, n. 949 (recante provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione), con decreto del Ministro per il Tesoro (sentito il Comitato interministeriale del credito e del risparmio). Questi sono i destinatari (ai sensi dell'art. 17 della medesima legge) dei fondi che l'« Istituto centrale per il Credito a medio termine a favore delle medie e piccole industrie » (Mediocredito) può trasferire per consentire « operazioni di credito a favore della media e piccola industria, destinate al rinnovo, all'ampliamento o alla costruzione di impianti industriali ».

<sup>210</sup> Secondo A. COSENTINO l'inciso varrebbe « solo a far comprendere le imprese editoriali tra quelle finanziabili dagli istituti e dalle aziende in questione e che esso sia stato inserito nel testo della legge per sgomberare il campo da possibili equivoci sull'applicazione del criterio di specialità nella comparazione tra la legge in esame e le leggi in materia creditizia » (*Commento all'art. 12 della legge n. 67*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 1134). Interpretazione, questa, alquanto oscura e oltremodo restrittiva: una chiave di lettura della normativa più verosimile (e che l'Autore sopra citato ritiene eccessiva) farebbe ritenere che i mutui in oggetto possono essere concessi derogando a tutte le disposizioni statutarie che regolano le attività degli istituti erogatori: non solo a quelle relative al novero dei soggetti finanziabili, ma anche a quelle sulla scadenza e sull'ammontare delle operazioni.

ne del *Fondo centrale di garanzia* (art. 33), nonché l'introduzione del *leasing* finanziario agevolato, cui esse possono accedere, in alternativa al tradizionale mutuo (art. 30, comma 11).

Per quanto concerne le modalità organizzative per la corresponsione dei contributi in conto interessi (a carico del bilancio dello Stato) sui finanziamenti destinati allo sviluppo della stampa quotidiana e periodica, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato creato

un apposito *fondo*, le cui dotazioni ammontavano a complessivi 100 miliardi di lire (ai sensi dell'art. 32, comma 1)<sup>211</sup>.

La legge stessa<sup>212</sup> ha disposto che i programmi di ristrutturazione economico-produttiva, per poter fruire dell'ausilio statale, debbano fare riferimento alla situazione patrimoniale dell'impresa, e cioè (come si ricava dal modello allegato al decreto di attuazione) precisare: il capitale investito, il bilancio e il conto economico, le proprietà aziendali e la loro stima. È anche richiesta la descrizione particolareggiata degli interventi previsti per la « ristrutturazione tecnico-produttiva » e lo sviluppo « economico-produttivo », con l'indicazione analitica dei finanziamenti necessari per conseguire tali obiettivi, nonché dei tempi per la realizzazione del programma prefissato. Devono, infine, essere segnalati tutti gli strumenti di carattere finanziario ed industriale (compreso il ricorso alle agevolazioni di cui alla legge n. 416) ai quali ci si propone di ricorrere (art. 29, comma 2).

Ovviamente sono stati fissati (all'art. 30) limiti di compatibilità finanziaria.

Ogni operazione non può superare il tetto massimo di 10 miliardi di lire e la quota del contributo statale non può essere superiore al settanta per cento del totale delle spese previste per dar corso alla ristrutturazione programmata<sup>213</sup>, ivi comprese quelle indicate nel primo comma dell'art. 16 del d.P.R. 9 novembre 1976, n. 902<sup>214</sup> e quelle per far fronte al fabbisogno annuale delle scorte (ma in misura non superiore al 40% degli investimenti fissi ammessi al finanziamento) (commi 5 e 6).

I mutui devono essere estinti in dieci anni (comma 9)<sup>215</sup>.

Come alternativa ai mutui (ed è una novità), le imprese editrici di quotidiani e di periodici (nonché le agenzie nazionali di stampa di cui all'art. 27), possono ricorrere al *leasing* finanziario assistito dal contributo statale in conto canoni, con i limiti di quota e di destinazione appena esposti (art. 30, commi 11-14)<sup>216</sup>.

Sulla concessione del contributo statale in conto interessi (disciplinata dal citato decreto di attuazione) e in conto canoni (che trova la sua disciplina nell'art. 7 del citato decreto, integrata dal successivo d.p.c.m. 5 febbraio 1985)<sup>217</sup>, decide il *Comitato* istituito dall'art. 32

<sup>211</sup> Così ripartiti: 5 miliardi per il primo esercizio finanziario dopo l'entrata in vigore della legge; 10 miliardi per ciascuno dei nove esercizi finanziari successivi; 5 miliardi per l'ultimo esercizio finanziario. Altri 100 miliardi (10 per ciascuno degli anni finanziari dal 1984 al 1993) sono stati stanziati dall'art. 1 della legge 4 agosto 1984, n. 428.

<sup>212</sup> Integrata, per quanto concerne le modalità procedurali, dal d.p.c.m. 12 novembre 1981, aggiornato con successivo d.p.c.m. 20 ottobre 1984 (pubblicato in *G.U.* 13 novembre 1984, n. 312).

<sup>213</sup> Tale quota è elevata all'80% per le cooperative giornalistiche di cui all'art. 6.

<sup>214</sup> Il quale reca la disciplina del credito agevolato al settore industriale e comprende, nelle spese per le quali è possibile ricorrere al credito agevolato stesso, « il terreno, le opere murarie, gli allacciamenti, i macchinari e le attrezzature, nonché le scorte di materie prime e semilavorate nel limite massimo del 40% degli investimenti fissi, adeguate alle caratteristiche del ciclo di lavorazione e dell'attività dell'impresa » (comma 1).

<sup>215</sup> Altro onere « minore » disposto dall'articolo citato è il ricorso in via esclusiva agli istituti abilitati all'esercizio del credito a medio termine nel quinquennio di operatività della legge (1981-85) (comma 10). Per completezza, occorre anche ricordare che, per il primo biennio di vigenza della legge, è stata limitata ad una sola operazione per testata la possibilità per ciascuna impresa di richiedere l'ammissione al beneficio (comma 8). In proposito, l'art. 1, comma 2, del d.p.c.m. di attuazione, specifica che, « nel caso di pluralità di testate di giornale quotidiano editte dalla medesima impresa, ... gli investimenti vanno riferiti alle singole testate secondo la percentuale di utilizzo degli stessi ».

<sup>216</sup> Ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 2 maggio 1976, n. 183, la « locazione finanziaria » si realizza attraverso operazioni di locazione di beni mobili e immobili, acquistati o fatti costruire dal locatore, su scelta e indicazione del conduttore, che se ne assume tutti i rischi; e con facoltà per quest'ultimo di acquisire, al termine della locazione, la proprietà dei predetti beni dietro corresponsione di un prezzo prestabilito.

<sup>217</sup> In *G.U.* 1° aprile 1985, n. 78.

della legge<sup>218</sup>, al quale devono essere indirizzate le domande di ammissione ai benefici (art. 1, comma 1, del decreto)<sup>219</sup>.

Sono comunque gli istituti o le aziende di credito abilitati alla concessione del mutuo agevolato (o le società di locazione finanziaria) che devono provvedere all'istruttoria delle richieste medesime (che, a tal fine, devono essere inoltrate anche agli enti sopracitati).

L'esito dell'istruttoria è trasmesso al *Comitato*, unitamente alla eventuale delibera di concessione del mutuo (o all'estratto di delibera della società di *leasing* che sottoscrive il contratto), con specifica clausola di assenso al contributo dello Stato all'operazione (art. 1, comma 2, d.P.C.M. del 1985)<sup>220</sup>.

Successivamente il *Comitato* approva il programma di ristrutturazione o di ammodernamento — solo nell'ipotesi di richiesta di mutuo — sulla base delle risultanze istruttorie<sup>221</sup>, e, conseguentemente, delibera la concessione dei finanziamenti, nelle forme appena descritte<sup>222</sup>.

Dopo la relativa ufficiale comunicazione, l'istituto di credito o la società di *leasing* possono stipulare i contratti<sup>223</sup>; entro un anno, se si tratta di contratti di mutuo « finalizzati » al programma (l'inosservanza del termine perentorio, comporta — come si vedrà — la decadenza dal diritto al contributo per l'impresa beneficiaria: art. 3, comma 3, d.p.c.m. del 1981).

Analoga disposizione non vige per i contratti di *leasing*; la legge contempla per essi una durata decennale, come per i mutui (art. 30, comma 13)<sup>224</sup>.

La liquidazione dei contributi in conto interessi avviene sulla base di piani di ammortamento già definiti dagli istituti di credito, mediante il pagamento di rate annuali posticipate (rispetto alle scadenze fissate nel piano stesso: 30 giugno e 30 dicembre di ciascun anno) (art. 3, ultimo comma, decreto del 1981). Anche il contributo in conto canoni è versato in rate annuali posticipate (entro il 31 dicembre e, quindi, indipendentemente dalle scadenze contrattuali dei canoni) alle società di *leasing*, le quali — entro dieci giorni dalla riscossione — girano l'importo alle imprese beneficiarie<sup>225</sup>.

Queste — secondo quanto precisano le norme regolamentari — devono poi

comunicare e/o esibire agli istituti di

<sup>218</sup> Ad esso (su cui v., *amplius*, Sez. II, par. 7) è affidata la gestione del fondo di cui all'art. 29, comma 1, della legge, ai sensi dell'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041 (recante la disciplina in materia di gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello stato autorizzate da leggi speciali).

<sup>219</sup> Le quali devono essere compilate conformemente al modello allegato al d.p.c.m. attuativo e corredate con i documenti nello stesso previsti. Le domande di concessione del contributo in conto canoni che, in base all'art. 7 del decreto, dovevano prima essere inoltrate al *Comitato*, in seguito alla modifica intervenuta ai sensi dell'art. 1 d.p.c.m. 5 febbraio 1985, devono ora essere indirizzate al Servizio Editoria.

<sup>220</sup> La relazione istruttoria delle aziende di credito deve conformarsi a quanto stabilito dall'art. 29, comma 2, della legge, ulteriormente specificato dall'art. 2, comma 3, del decreto, cui il d.p.c.m. 20 ottobre 1984 (pubblicato in *G.U.* 13 novembre 1984, n. 312) ha aggiunto un'ulteriore voce relativa all'« indicazione del fatturato complessivo dell'impresa, suddiviso per settori produttivi, nel caso in cui l'impresa svolga contemporaneamente più di una delle attività » di cui all'art. 30, lett. b) e c), della legge n. 416.

Per le società di *leasing*, la relazione descrive i beni « locati » e ne indica i singoli costi, unitamente all'importo dei canoni e delle scadenze di pagamento; devono, altresì, essere trasmessi al *Comitato* di cui in testo i certificati di iscrizione alla Camera di Commercio e quello di vigenza (rilasciato dal tribunale competente), relativi alla società esercente la locazione finanziaria. Inoltre, se, contrariamente alla normale sequenza procedurale, la domanda fosse presentata dopo la stipulazione del contratto, dal rinvio disposto dall'art. 1, comma 3, del decreto del 1985 all'art. 2, comma 3, lett. b), del decreto del 1981 dovrebbe desumersi che « l'istruttoria dovrebbe essere obbligatoriamente corredata di una descrizione particolareggiata del programma per la ristrutturazione tecnico-produttiva e lo sviluppo economico-produttivo dell'impresa, con indicazione analitica dei fabbisogni relativi alle singole iniziative contemplate dal comma 1 dell'art. 30 della legge n. 416 »; e che, « in ogni caso, non potrebbero essere ammesse a contributo le spese sostenute anteriormente al biennio di presentazione della domanda » (così E. ROPPO, *Un leasing « agevolato » per la stampa*, in *Corr. giur.*, 1985, n. 5, p. 472).

<sup>221</sup> Tale delibera si basa su una valutazione « discrezionale » del programma oggetto della richiesta di finanziamento. Viene, in particolare, considerato il « complesso delle iniziative di carattere finanziario ed industriale » (ivi compreso il ricorso alle altre provvidenze previste dalla legge) « attraverso le quali » l'azienda « prevede di raggiungere gli obiettivi assegnati ». I poteri del *Comitato* parrebbero, pertanto, ampliati rispetto al testo della legge (così PERLI, *Commento agli artt. 29-34 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 632); in realtà si tratta di una « mera » specificazione dei parametri cui deve attenersi la « conforme delibera » di cui all'art. 32, comma 2, della legge n. 416.

<sup>222</sup> L'art. 3, comma 4, del d.p.c.m. del 1981, dispone che il contributo in conto interessi è accordato: « per un periodo di utilizzo che non può essere in alcun caso superiore a due anni, con riferimento alle somme erogate e con decorrenza dalla data delle singole operazioni, in misura pari alla differenza tra il tasso di riferimento e il tasso agevolato »; per il periodo di ammortamento, invece, in misura pari alla differenza tra la rata di ammortamento, calcolata al tasso di riferimento, e quella prevista dal piano di ammortamento calcolata a tasso agevolato. L'art. 7, comma 3, invece, riporta il contributo in conto canoni all'ammontare in conto interessi di cui l'operazione avrebbe goduto, considerando il valore d'acquisto dei beni mobili ed immobili, anche se costruiti appositamente, ove fosse stata assistita da mutuo agevolato.

credito la documentazione di spesa (art. 4 decreto del 1981)<sup>226</sup>, a comprova dell'utilizzazione del mutuo esclusivamente per l'attuazione del programma.

Spettano sempre al *Comitato* (a cui

deve essere trasmessa copia della documentazione sopraddetta) i controlli in merito.

Nell'evenienza di mancata realizzazione, totale o parziale, del progetto nel termine previsto dal provvedimento di concessione del contributo, l'art. 5 del decreto del 1981 distingue due situazioni: se l'impresa editoriale, entro centoventi giorni, dimostra documentalmente che l'inosservanza è dipesa da causa ad essa non imputabile, il *Comitato* le assegna un termine di sanatoria; in caso contrario o se tale termine decorre inutilmente, il *Comitato* dichiara la decadenza (totale o parziale) dai benefici concessi in relazione alla quota di investimenti già effettuata (art. 5, commi 3 e 4, decreto del 1985)<sup>227</sup>.

Sono, poi, considerate varie ipotesi di interruzione del contributo: per estinzione anticipata del mutuo (ma è, questa, una situazione, per così dire, « fisiologica »), per fallimento (o assoggettamento ad altra procedura concorsuale), per commissariamento dell'impresa (art. 5, comma 5) e, infine, per accertato superamento dei limiti alla concentrazione delle testate, di cui all'art. 4, comma 4, della legge (comma 6)<sup>228</sup>.

Esiste pure un'ipotesi di sospensione del contributo per le imprese editrici di quotidiani (nonché per quelle di periodici e riviste che da almeno un anno hanno alle loro dipendenze non meno di cinque giornalisti a tempo pieno e per le agenzie di stampa di cui all'art. 27 della legge) finché non si siano adeguate alle prescrizioni in tema di trasparenza proprietaria di cui ai primi cinque commi dell'art. 1 della legge (comma 7).

Determinano interruzione e sospensione del contributo *in conto canoni* (ai sensi degli ultimi tre commi dell'art. 7 del decreto del 1981, cui rinvia espressamente il decreto del 1985): innanzitutto, le ipotesi, sopra appena menzionate, di cui ai commi 6 e 7 dell'art. 5; inoltre, l'inadempimento dell'impresa beneficiaria nei confronti della società di *leasing*, la quale deve informare entro novanta giorni il *Comitato* di siffatte violazioni contrattuali.

La procedura qui descritta ha « notevolmente appesantito il quadro normativo e regolamentare » e reso alquanto macchinoso l'accesso alle provvidenze<sup>229</sup>, tant'è che il Governo ritenne op-

<sup>223</sup> Copia del contratto di mutuo (art. 3, ult. comma, decreto del 1981), o copia del contratto di *leasing* (quest'ultimo registrato presso l'Ufficio del Registro competente) unitamente alla documentazione comprovante l'acquisto dei macchinari, nonché ad una dichiarazione dell'impresa editrice che attesti la consegna dei beni oggetto della locazione finanziaria (art. 2, decreto del 1985), devono essere comunicate al Servizio Editoria.

<sup>224</sup> Il legislatore, come conferma la locuzione « non possono eccedere la durata di 10 anni » (art. 7, comma 5, d.p.c.m. del 1981), ha sicuramente inteso fissare il termine massimo di durata, lasciando, peraltro, libere le parti di prevederne uno minore.

<sup>225</sup> Tali modalità di erogazione del contributo innovano rispetto a quanto previsto dall'art. 7 del decreto del 1981, in base al quale i finanziamenti dovevano essere versati direttamente alle imprese beneficiarie (senza l'intermediazione della società di *leasing*), successivamente alle scadenze contrattuali dei canoni.

<sup>226</sup> In dettaglio si tratta di: fatture e documenti fiscalmente regolari (in originale quietanziato o in copia autenticata); elenchi di fatture o di altri titoli di spesa (sempreché siano precisate le componenti tecniche ed economiche delle spese e la conformità ai documenti originali risulti da attestato notarile o da dichiarazione sostitutiva del legale rappresentante dell'impresa); elaborati di contabilità industriale, anche ottenuti con mezzi meccanografici (sempreché contengano precisi riferimenti idonei a risalire alla natura delle spese ed alle sue componenti tecniche ed economiche e siano accompagnati da una dichiarazione del legale rappresentante controfirmata dal presidente del collegio sindacale, ove esista, attestante che le spese e i costi siano effettivamente ed esclusivamente indirizzati agli investimenti di cui al programma e che le forniture siano state saldate). Questi i documenti che formano l'oggetto dell'obbligo di comunicazione.

L'obbligo di esibizione, invece, può comportare, nel caso di investimenti in scorte, il deposito di un analitico raffronto tra bilanci approvati e situazioni contabili (sottoscritto dal legale rappresentante dell'impresa e corredato con la puntualizzazione dei criteri adottati per la valutazione dei magazzini) oppure, nel caso di oneri derivanti da riqualificazione del personale o da costi organizzativi, la presentazione di idonea documentazione di spesa, ove si sia ricorso ad organismi esterni all'impresa, o di estratti di contabilità interna aziendale, nelle altre ipotesi.

<sup>227</sup> Occorre aggiungere che l'impresa interessata (purché vi sia il parere favorevole dell'istituto di credito) può chiedere che il *Comitato* accolga una proposta di variazione del programma già ammesso al contributo (art. 5, commi 1 e 2, del decreto del 1981).

<sup>228</sup> In quest'ultimo caso, l'interruzione del contributo si riferisce all'intero anno solare successivo e permane finché non venga eliminata la situazione di concentrazione.

<sup>229</sup> Così PERLI, *op. ult. cit.*, p. 633.

portuno intervenire per risolvere talune questioni interpretative (in merito soprattutto agli adempimenti richiesti per la fruizione del contributo in conto canoni), dapprima, con una circolare esplicativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>230</sup> e, successivamente, con il più volte citato decreto del 1985.

Rimane da segnalare che il tasso annuo di interesse (comprensivo di ogni spesa ed onere accessorio), praticato dagli istituti di credito alle imprese editoriali, è pari al 50% del tasso di riferimento stabilito con decreto del Ministro del Tesoro (ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. 9 novembre 1976, n. 902)<sup>231</sup>, ridotto al 30% per le cooperative giornalistiche (art. 31)<sup>232</sup>.

Come già accennato, la legge n. 416 ha, per la prima volta, istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Direzione generale dell'Informazione, Editoria e Proprietà letteraria, artistica e scientifica) il c.d. *Fondo centrale di garanzia*, proprio allo scopo di assistere le imprese economicamente più deboli nel reperimento dei mezzi finanziari necessari per la realizzazione dei programmi di ristrutturazione (art. 33, comma 1), purché essi siano richiesti per un importo non superiore ai 1.500 milioni di lire.

Il fondo è alimentato: a) dalle tratte pari allo 0,50% operate *una tantum* dagli istituti di credito sull'importo lordo di ciascun finanziamento, ma limitatamente ai primi 3.000 milioni; b) dai contributi (a carico degli istituti di credito) determinati annualmente dal CIPI (sentito il CICR) in misura proporzionale all'ammontare complessivo dei finanziamenti ammessi alla garanzia del fondo, quali risultano alla fine dell'anno precedente<sup>233</sup>; c) da un contributo annuo dello Stato di lire 200 milioni nei primi tre esercizi finanziari successivi all'entrata in vigore della legge; d) dagli interessi maturati sulle disponibilità di cassa del fondo (art. 33, comma 4)<sup>234</sup>.

Appare chiaro come, delle quattro voci di entrata da cui il fondo trae le proprie risorse, l'unica predeterminata in misura fissa è quella relativa allo stanziamento statale. L'indeterminatezza delle somme che formano le altre voci può pesare anche in modo rilevante sull'efficienza del fondo e, quindi, pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi

che hanno ispirato la sua creazione<sup>235</sup>.

La garanzia dello Stato sui mutui agevolati è sussidiaria (comma 2); infatti, gli istituti possono invocarla solo dopo avere fatto valere — senza esito — i loro crediti nei confronti del beneficiario e di eventuali fideiussori.

È accordata con le stesse modalità di cui al primo comma dell'art. 20 della legge n. 675 del 1977 (comma 3)<sup>236</sup> e specificate nell'art. 6 del decreto del 1981: il *Comitato* — su richiesta degli istituti erogatori o dei beneficiari — la delibera contestualmente all'assegnazione del contributo in conto interessi. Tale garanzia copre le perdite subite dall'istituto relative sia al capitale, sia agli interessi di mora (il cui tasso non può essere superiore a quello di riferimento per la determinazione degli interessi sul mutuo), sia alle spese accessorie<sup>237</sup>.

<sup>230</sup> In G.U. 7 dicembre 1982, n. 336.

<sup>231</sup> In G.U. 11 gennaio 1977, n. 8.

<sup>232</sup> Tale tasso si adegua automaticamente e periodicamente al variare del costo di provvista dei fondi per la concessione dei finanziamenti.

<sup>233</sup> Art. 20, comma 3, lett. b), legge 12 agosto 1977, n. 675, così come modificato dall'art. 12-bis del d.l. 30 gennaio 1979, n. 23 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 1979, n. 91).

<sup>234</sup> Per il *Fondo centrale di garanzia* è autorizzata apposita gestione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1041 del 1971.

<sup>235</sup> In tal senso PERLI, *op. ult. cit.*, p. 632.

<sup>236</sup> Il testo originario dell'art. 33, comma 3, erroneamente rinviava al comma 3 dell'art. 20: tale svista del legislatore del 1981 è stata corretta dalla legge n. 428 del 1984.

<sup>237</sup> Valgono per queste i limiti del 90%, sino a trenta milioni di perdita subita e fino all'80% dell'eccedenza, a fronte del capitale, per effetto del rinvio operato dall'art. 33, comma 3, della legge n. 416 al comma 1 dell'art. 20 della legge n. 675 del 1977.

## 6. (SEGUE): LA RIUSCITA DI TALE MANOVRA DI SOSTEGNO E LA SUA PROROGA

Il sistema di ausilio testé delineato presenta un ambito di applicazione forse troppo vasto<sup>238</sup>. Ciononostante avrebbe potuto (e ancora potrebbe) produrre effetti positivi, ma a condizione che l'intervento statale, di fronte ad una platea così ampia di potenziali beneficiari, tutti a vario titolo interessati ad incentivi che

<sup>238</sup> A tal punto che esso può estendersi ad « aziende solo parzialmente ed indirettamente operanti nel settore dell'editoria », come ad esempio le aziende private di trasporti, che possono accedere al credito agevolato in quanto provvedano alla distribuzione di prodotti editoriali (così PERLI, *op. ult. cit.*, p. 633).

<sup>239</sup> Sulla politica di incentivazione, in generale, cfr. D. SER-RANI, *Lo Stato finanziatore*, Milano, 1971, e DE CARLI, *La vigente disciplina dell'incentivazione industriale e i suoi riflessi costituzionali*, in *Diritto e società*, 1981, n. 2.

<sup>240</sup> In proposito: PERLI, *op. ult. cit.*, p. 634.

<sup>241</sup> Il Garante osserva come, pur tra le tante difficoltà di applicazione, « quella dell'editoria può essere inserita a buon diritto nella non molto affollata categoria delle riforme riuscite » (*Rel. al 30 novembre 1986*, in *Atti parlamentari*, IX Leg., doc. LXVII, n. 7, p. 4).

In particolare, sul miglioramento delle condizioni economiche del settore editoriale nel corso della prima metà degli anni ottanta, v. COSENTINO, *Commento all'art. 12 della legge n. 67 del 1987*, cit., p. 1133, nota n. 2 (in cui si riportano le valutazioni dell'on. ANIASI, espresse nella II Commissione permanente della Camera, in sede referente, nella seduta del 20 febbraio 1986). Sul buon funzionamento del sistema di credito agevolato concorda GUASTAMACCHIA, che riporta i dati (aggiornati al 1984) relativi ai contributi in conto interessi per finanziamenti di piani, per complessivi 240 miliardi di lire (*L'altra faccia della legge...*, cit., p. 542 ss.).

<sup>242</sup> Nella relazione al disegno di legge n. 3378 si sottolinea l'esigenza « di consolidare ed estendere, rendendolo uniforme, il processo di risanamento in corso ».

<sup>243</sup> Tale somma è ripartita, per ciascuno degli anni finanziari 1986 e 1987, in 15 miliardi e, per ciascuno di quelli dal 1988 al 1995, in 25 miliardi di lire.

<sup>244</sup> In merito, COSENTINO esclude che possano beneficiare del credito agevolato, oltre alle spese per investimenti, anche quelle correnti (come ad esempio il canone da pagare per l'utilizzazione del satellite) (*Commento agli artt. 20 e 21 della legge n. 67 del 1987*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 1152).

<sup>245</sup> Sull'opportunità di escludere dalle agevolazioni creditizie le altre categorie di imprese legate al mondo editoriale, in considerazione del fatto che ad esse non è indispensabile l'uso dei satelliti, conviene COSENTINO, *op. ult. cit.*, p. 1152.

<sup>246</sup> Merita segnalare anche che è stata integrata la composizione del Comitato mediante l'aggiunta di rappresentanti degli editori di quotidiani e di periodici, dei giornalisti e dei poligrafici (su quest'ultimo punto v. *supra*, Sez. II, par. 7).

consentissero l'avvio di processi di ristrutturazione e riconversione<sup>239</sup>, fosse sorretto da una buona amministrazione nel rigoroso rispetto di finalità e indirizzi che la legislazione in esame intende perseguire.

Era diffusa la preoccupazione che un mutamento tecnologico troppo radicale provocasse disoccupazione (soprattutto nel settore poligrafico); ma, per questo aspetto, le disposizioni tese ad equilibrare gli obiettivi di incentivazione con l'esigenza di mobilità del personale (artt. 35 e 36) sembrano avere funzionato<sup>240</sup>.

Ciò consente di convenire sulla riuscita della manovra di sostegno all'editoria predisposta dalla legge n. 416, il processo di risanamento economico delle imprese editoriali è, quantomeno parzialmente, riuscito; e a tale risultato ha concorso in maniera determinante lo strumento del credito agevolato<sup>241</sup>.

Cosicché esso — in apparente contraddizione con la già rilevata tendenza ad un generale disimpegno finanziario dello Stato nel settore editoriale — è stato non solo prorogato, per un altro quinquennio (dall'art. 20 della legge n. 67 del 1987), ma addirittura potenziato<sup>242</sup>.

Infatti, la dotazione del fondo, di cui all'art. 29 della legge n. 416 è stata aumentata con uno stanziamento di 230 miliardi di lire distribuiti in dieci anni<sup>243</sup>. Ciò ha permesso di elevare da 10 a 15 miliardi di lire il limite massimo per ciascun mutuo acceso a fini di investimento e, quindi, coperto dal contributo in conto interessi.

Anche la categoria delle iniziative di ammodernamento ammesse al credito agevolato è stata ampliata, fino a ricomprendervi l'utilizzazione dei satelliti per telecomunicazioni<sup>244</sup> da parte delle imprese editrici di quotidiani e periodici e delle agenzie nazionali di stampa<sup>245</sup>.

Tra le disposizioni che modificano la legge n. 416<sup>246</sup>, occorre, in particolare, segnalare il comma 5 dell'art. 20, che si presenta di difficile lettura, laddove prevede l'applicazione delle norme generali sulla contabilità dello Stato (r.d. 18 novembre 1923, n. 2440) alla gestione « fuori bilancio » dei fondi (di cui agli artt. 29 e 33 della legge n. 416). Ove ciò significasse la sua implicita abrogazione, ne deriverebbe che le somme destinate al credito agevolato debbano essere versate in tesoreria, ai sensi dell'art. 1

della legge n. 1041 del 1971. Una tale interpretazione non appare però conforme alla *ratio* « efficientista » della legge n. 416, giacché farebbe venire meno il carattere di specialità alla gestione del credito agevolato, certamente più agile rispetto alle gestioni ordinarie<sup>247</sup>.

È stato poi previsto che le domande di finanziamento da parte delle cooperative giornalistiche (e loro consorzi) siano valutate con precedenza rispetto a quelle delle altre imprese editoriali<sup>248</sup>. Ma, nel momento in cui non sono stati prefissati i termini per l'inoltro delle domande al *Comitato*, non è molto chiara l'effettiva consistenza di questo diritto di precedenza: se debba valere solo nell'ipotesi di casuale contemporaneità di presentazione delle richieste o se comporti l'obbligo per il *Comitato* di adottare procedure di lavoro tali da consentire una valutazione comparata di tutte le domande pervenute in un predeterminato periodo di tempo, allo scopo di porle in graduatoria<sup>249</sup>.

Infine, sono stati ampliati i presupposti per la concessione dei mutui agevolati (di durata massima ventennale) (art. 12 della legge n. 67).

I contributi in conto interessi possono ora essere destinati anche all'estinzione dei debiti aziendali iscritti nel bilancio al 31 dicembre 1986, regolarmente approvato (dall'assemblea sociale, se si tratta di società) e depositato (presso il *Registro nazionale della stampa*, ai sensi degli artt. 7 e 11 della legge n. 416). È questa « una provvidenza che si muove su un piano squisitamente finanziario ed è volta ad alleggerire quelle situazioni in cui la dinamica economico-produttiva dell'impresa, di per sé sana o, comunque, potenzialmente risanabile, sia gravata da pregresse esposizioni debitorie, che, con il loro costo, impediscono il pieno sviluppo delle prospettive aziendali »<sup>250</sup>.

La soluzione accolta dal legislatore può essere condivisa<sup>251</sup> a patto che non se ne abusi in sede applicativa premiando anche il « cattivo imprenditore »: appare opportuno, al contrario, mantenere prudenza, nella (pur doverosa) distinzione tra debiti, per così dire, « fisiologici » e debiti frutto di « leggerezza » imprenditoriale.

I beneficiari di questa nuova forma di credito agevolato sono solo le imprese

editrici di quotidiani di *particolare valore*, di periodici, cui la legge accorda « protezione » in considerazione, soprattutto, del loro assetto proprietario « debole »; nonché le imprese radiofoniche, organi di partiti politici, ammesse alle provvidenze monetarie (di cui all'art. 11)<sup>252</sup>.

Il legislatore, per disciplinare le condizioni per la fruizione del mutuo in esame, richiama la normativa disposta per i mutui finalizzati alla ristrutturazione delle imprese editoriali, dando luogo indubbiamente a qualche problema di « adattamento ».

In particolare, può sorgere qualche difficoltà di applicazione per quanto concerne il sistema sanzionatorio specificamente predisposto dalla legge n. 416 per

<sup>247</sup> Secondo COSENTINO « una innovazione così rilevante del sistema del credito agevolato avrebbe dovuto essere introdotta con un'abrogazione esplicita », per cui « la disposizione in esame va interpretata come un generico richiamo ai principi di contabilità di Stato, forse derivante dall'opportunità di risolvere legislativamente questioni applicative legate alla procedura di effettuazione dei pagamenti » (*op. ult. cit.*, p. 1154).

<sup>248</sup> Questo « privilegio » non si estende — in mancanza di una specifica previsione — ai consorzi tra imprese costituiti per l'utilizzazione dei servizi dei satelliti per telecomunicazione, che beneficiano delle agevolazioni previste negli artt. 29-33 della legge n. 416 nella stessa misura stabilita per le cooperative giornalistiche (di cui al comma 6 dell'art. 30 e al comma 1 dell'art. 31) (così COSENTINO, *op. ult. cit.*, p. 1154).

<sup>249</sup> Cfr. COSENTINO, *op. ult. cit.*, p. 1154.

<sup>250</sup> Così COSENTINO, *Commento all'art. 12 della legge n. 67*, cit., p. 1133. Secondo il Consiglio di Stato ne sono, tuttavia, escluse le imprese che non presentino perdite di bilancio (v. *Rel. Garante al 30 novembre 1988*, cit., p. 26).

<sup>251</sup> PERLI auspicava misure « volte non tanto a cancellare il disavanzo pregresso quanto a consolidare i debiti o parte di essi mediante la corresponsione di contributi sugli interessi » (*in op. ult. cit.*, p. 635), mentre COSENTINO giudica positivamente l'innovazione, considerando che le imprese (che, indebitatesi nella prima metà degli anni ottanta, erano costrette a pagare interessi passivi non indicizzati), a causa della notevole diminuzione del costo del denaro, « possono ora trarre un grande vantaggio » (*in op. ult. cit.*, p. 1133).

<sup>252</sup> Il rinvio agli artt. 9, 10 e 11, in conformità alla *ratio* dell'art. 12, va interpretato nel senso che beneficiarie sono le imprese che in base a tale disposizione « possono fruire » dei contributi e non (come una lettura troppo rigorosa potrebbe far intendere) quelle che ne hanno effettivamente « fruito » (così COSENTINO, *op. ult. cit.*, pp. 1134 e 1135).

l'ipotesi di mancata realizzazione del programma che giustifica l'assegnazione del mutuo<sup>253</sup>.

<sup>253</sup> Un'interpretazione adeguatrice farebbe ritenere la decadenza dal contributo solo nel caso l'impresa non possa dimostrare di avere estinto i debiti esposti in bilancio al 31 dicembre 1986 (o comunque quelli per cui aveva richiesto il « nuovo » mutuo), e non nel caso essa abbia contratto nuovi debiti. Altrimenti si darebbe luogo a « una limitazione inaccettabile ed irrazionale della libertà di gestione delle imprese beneficiarie » (così COSENTINO, *op. ult. cit.*, p. 1137). In senso sostanzialmente conforme si è espresso il Consiglio di Stato (v. *Rel. Garante ult. cit.*, p. 26).

<sup>254</sup> Sul mutuo di scopo si veda, in generale, A. ZIMATORE, *Il mutuo di scopo*, Padova, 1985.

Riguardo al problema dei riflessi della revoca del contributo statale sul rapporto tra ente erogatore e impresa, due sono le soluzioni prospettabili: se l'obbligazione di scopo ha rilievo causale, con conseguente interesse al suo adempimento da parte dell'istituto di credito, quest'ultimo potrebbe chiedere la risoluzione del contratto per inadempimento, nel caso in cui lo scopo non venisse realizzato (tale soluzione è prevista, ad esempio, dall'art. 21 d.m. 23 gennaio 1928 e dell'art. 10 della legge 5 luglio 1928, n. 1760, in materia di credito agrario); al contrario, se all'interno dello schema contrattuale in questione si considerano separatamente il rapporto tra Stato ed impresa (fondato sullo scambio tra contributo in conto interessi e realizzazione dello scopo) e quello tra ente erogatore ed impresa (la cui causa è quella propria del mutuo ordinario, e cioè la messa a disposizione o la consegna di una somma di denaro a fronte del pagamento degli interessi), il contratto di mutuo ben potrà proseguire, sia pure attraverso una sua conversione da credito agevolato a credito ordinario. L'automatismo di questo esito, però, non può essere condiviso, come dimostra la frequente prassi di inserire nei contratti di mutuo in questione clausole di conversione. Sul punto, v. ZIMATORE, *ibidem*, pp. 291 e 292, nonché COSENTINO, *op. ult. cit.*, p. 1137.

<sup>255</sup> Nonostante l'ingente finanziamento anche di tale fondo, gli editori lamentano come « il credito agevolato registri da oltre due anni una totale paralisi operativa, con il conseguente accumularsi di domande inevase » (così in *Rel. Garante al 31 maggio 1988*, cit., p. 152). Lo stesso Garante riconosce che soltanto nel 1988 le disposizioni in materia di finanziamenti agevolati hanno iniziato a trovare concreta attuazione (*ivi*, p. 48).

<sup>256</sup> In proposito, v. la ricerca di S. LOI-G. SCHIRILLO, *La stampa quotidiana e periodica e le agenzie di informazione in Italia*, in *Quaderno n. 19/39, Supplemento a Vita Italiana - Documenti e informazioni*, Roma, 1982, p. 79 ss., in cui si individuano vari tipi di stampati (basti pensare ai c.d. *pockets*) di incerta collocazione in uno, piuttosto che nell'altro, settore.

<sup>257</sup> LOI e SCHIRILLO, sulla base della legge n. 172 del 1975, individuano le seguenti quattro categorie di periodici: a) giornali non quotidiani; b) periodici; c) riviste di elevato valore culturale; d) altre pubblicazioni periodiche (in *op. ult. cit.*, p. 82 ss.).

<sup>258</sup> Nel primo scaglione il contributo è pari a L. 450 a chilogrammo di carta utilizzata, fino ad un limite massimo di cento quintali di consumo mensile; nel secondo diminuisce a L. 300 al kg. per il consumo mensile compreso tra i cento e i quattrocento quintali; nel terzo, infine, a L. 80 al kg. per il consumo mensile compreso tra i quattrocento e i tremila quintali.

Inoltre, non è considerato quali conseguenze produca sul rapporto tra istituto di credito ed impresa editoriale la revoca del contributo statale, lasciando ancora aperta l'annosa questione della natura del mutuo di scopo e della disciplina ad esso applicabile<sup>254</sup>.

Infine, l'ultimo comma dell'art. 12 della legge n. 67 istituisce anche per i nuovi mutui un *fondo di garanzia* alimentato da uno stanziamento dello Stato di 100 miliardi di lire per ciascuno degli esercizi finanziari dal 1987 al 2006 (aumentato di 10 miliardi annui con la legge 5 agosto 1988, n. 338)<sup>255</sup>.

## 7. LE PROVVIDENZE ALLA STAMPA PERIODICA

La *stampa periodica* può con molta approssimazione considerarsi in posizione intermedia tra *stampa quotidiana* ed *editoria libraria*, anche se spesso i confini tra questi settori sono alquanto sfumati<sup>256</sup>.

La qualificazione di uno stampato come « periodico » non è sempre facile per la grande varietà dei tipi di pubblicazione esistenti. La stessa disorganica ed occasionale normativa di sostegno non ha sicuramente contribuito ad individuare categorie omogenee<sup>257</sup>. Solo con la legge n. 416, più organica, si è, ad esempio, provveduto a superare la non sempre agevole ed opportuna distinzione tra *periodici in senso stretto* e *riviste*. Infatti, tale legge si limita a prevedere per le c.d. *pubblicazioni di elevato valore culturale* contributi *ad hoc*, che comunque si possono aggiungere a quelli specificamente previsti per i periodici.

Lo schema delle sovvenzioni disposte (per un quinquennio) in favore dei periodici presenta molte analogie con quello previsto per i quotidiani. Le differenze riguardano i parametri per la concreta determinazione delle sovvenzioni stesse, commisurate alla quantità di carta utilizzata per la stampa e consistenti in un *contributo unitario fisso*, calcolato in misura decrescente per ogni chilogrammo di consumo massimo mensile, sulla base di tre scaglioni<sup>258</sup>; mentre — come si è visto — per i quotidiani il parametro è rappresentato dalla tiratura

media giornaliera<sup>259</sup>. Le imprese editrici di periodici non avevano diritto ad alcun contributo né per i quantitativi di carta superiori al limite massimo previsto per il terzo scaglione, né per quelli utilizzati per le pagine pubblicitarie.

Anche per questo aspetto, nella legge n. 416 l'impegno finanziario dello Stato in favore dei periodici è inferiore a quello assunto per i quotidiani.

Tra i periodici, poi, le testate più « povere » (aventi tirature e, quindi, consumi di carta minori) risultano più assistite. Infatti, le differenze contributive fissate nei tre scaglioni suddetti sono — come si è constatato — molto rimarcate, e non è prevista alcuna sovvenzione per le testate i cui consumi di carta eccedano i tremila quintali.

I periodici editi dalle cooperative (di cui all'art. 6) beneficiano di una maggiorazione del contributo, come disposto per i quotidiani.

Inoltre, vale anche per i periodici la rivalutazione annuale dei contributi, pari al 50% della variazione dell'indice dei prezzi al consumo, accertata dall'ISTAT, verificatasi nell'anno precedente. Se la condizione generale per l'ammissione ai benefici era l'osservanza dell'*obbligo* di iscrizione al *Registro nazionale della stampa* per le imprese editrici di periodici che da almeno un anno avessero alle proprie dipendenze 5 giornalisti a tempo pieno (il che rappresenta un semplice *onere* per quelle con alle dipendenze un numero di giornalisti minore), il « presupposto soggettivo » era il riconoscimento (su parere dell'apposita *Commissione tecnica consultiva*) del carattere politico, sindacale, religioso, economico, sportivo o culturale.

La genericità del termine *culturale*, nonché l'individuazione dell'organo cui è formalmente attribuito un tale potere di riconoscimento in merito, hanno destato non poche perplessità. La pretesa di accomunare due situazioni tra loro non omogenee, quali il contenuto della pubblicazione ed il suo « valore » (tale è la qualificazione « culturale »), è una palese incongruenza.

Infatti, il carattere politico, sindacale, ecc. di un periodico rappresenta un dato oggettivo<sup>260</sup>, mentre il « carattere » culturale è l'espressione di un « giudizio di valore » soggettivo, larga-

mente influenzato da circostanze storiche ed ambientali<sup>261</sup>.

Proprio per questo è notevole il rischio di un'eccessiva discrezionalità affidata agli organi amministrativi preposti ad un simile giudizio.

Pertanto, contro il concreto pericolo di scelte, più o meno indulgenti, ma comunque condizionate da interessi particolari (politici, economici ecc.), occorre rifarsi alla *ratio* della previsione legislativa, che è sì quella di favorire il pluralismo dell'informazione, ma solo attraverso iniziative editoriali manifestazione di una presenza civile e morale nella società<sup>262</sup>. Cosicché il concetto di cultura dovrebbe intendersi non, estensivamente, come « qualsiasi modo di essere, di pensare e di esprimersi », con conseguente e inevitabile appiattimento dei valori<sup>263</sup>, bensì come « una manifestazione non di una casta chiusa, ma di una fascia aperta di cittadini... che traggono dall'attenzione verso le esperienze spirituali e intellettuali del passato, e dalle sollecitazioni ugualmente spirituali e intellettuali del presente, motivo di crescita civile e morale »<sup>264</sup>.

<sup>259</sup> Il parametro della quantità di carta consumata è stato ritenuto l'unico oggettivamente applicabile, considerando la multiforme tipologia dei periodici (per frequenza, formato, veste grafica ed editoriale, ecc.) (v. PERLI, *Commento all'art. 24 della legge n. 416*, cit., p. 618).

<sup>260</sup> Lo stesso Garante osserva che non vi sono difficoltà nel valutare in tale senso il contenuto di ogni pubblicazione, in quanto ciascuno di detti aggettivi concettualmente delimita con sufficiente chiarezza quanto la norma stessa prescrive, cioè la particolare specificazione della *materia* dell'informazione resa dal periodico (*Rel. Garante al 31 maggio 1984*, cit., p. 361).

<sup>261</sup> Si tratta, quindi, di un caso di « carenza legislativa »: quella di aver messo sullo stesso piano criteri non omogenei (così *Rel. Garante ult. cit.*, p. 361).

<sup>262</sup> Aderendo a questa impostazione, il Garante confuta la tesi secondo cui il « carattere culturale » rispetto agli altri caratteri nel senso che apparterebbe a *tutti* i periodici, i quali, pur non avendo contenuto politico, sindacale, ecc., sono sempre e in ogni caso espressione della vita materiale, sociale e spirituale del popolo e, per ciò stesso, sarebbero manifestazione di « cultura » (*Rel. ult. cit.*, p. 361).

<sup>263</sup> Il Garante respinge un concetto troppo neutro di cultura, favorito « dall'ansia di democrazia che contraddistingue la nostra epoca » (così *Rel. Garante ult. cit.*, p. 361). Osserva, inoltre, che un'interpretazione troppo espansiva priverebbe di qualsiasi contenuto la disposizione: se tutte le pubblicazioni fossero « culturali » per il solo fatto di esistere, « il riconoscimento » in tal senso sarebbe inutile (*ibidem*, p. 362).

<sup>264</sup> *Ibidem*, pp. 361 e 362.

Di conseguenza, destinatari dei benefici avrebbero dovuto essere quei periodici in grado di « costituire concretamente, per il lettore, a qualsiasi livello di istruzione questo sia, motivo di crescita civile, intellettuale e morale... secondo i valori tutelati dalla Costituzione »<sup>265</sup>; periodici caratterizzati da « continuità » e « coerenza »<sup>266</sup>.

Tale indirizzo non è stato però seguito dall'Amministrazione, la quale, in assenza di un qualsiasi criterio — che pur avrebbe potuto essere specificato nel regolamento di attuazione della legge — ha proceduto in maniera del tutto occasionale e approssimativa.

Cosicché sono state ammesse alle sovvenzioni riviste sicuramente prive di qualsiasi rilievo culturale, con esclusione di altre sicuramente più meritevoli<sup>267</sup>.

Ne è risultata anche un'eccessiva « frantumazione » dei contributi, che ha di fatto vanificato le intenzioni del legislatore.

La competenza di rilasciare l'attestazione del valore culturale dei periodici è attribuita al Servizio Editoria, previo parere, nella sostanza vincolante, della già ricordata *Commissione tecnica consultiva*<sup>268</sup>.

L'iter burocratico che le imprese editoriali dovevano seguire per ottenere la concessione dei contributi era disciplinato dagli artt. 22 e 23 del d.P.R. di at-

tuazione. Questi i dettagli più significativi: la richiesta diretta al Servizio Editoria doveva essere sottoscritta dal legale rappresentante e contenere: a) la menzione della testata; b) la dichiarazione che l'impresa aveva adempiuto agli obblighi di legge, avendo eventualmente provveduto a comunicare al *Registro nazionale della stampa* le variazioni del proprio assetto intervenute successivamente all'iscrizione nel *Registro medesimo*; c) l'indicazione delle forme prescelte per il pagamento dei contributi.

In allegato dovevano essere prodotte dichiarazioni relative ai dati necessari (riferiti a ciascun numero pubblicato in ogni periodo semestrale) per il calcolo dei contributi<sup>269</sup>.

In particolare, per gli acquisti di carta la documentazione richiesta era alquanto tassativa. Se ad essi si fosse provveduto attraverso prenotazione presso l'ENCC, dovevano essere esibiti gli elenchi da cui risultassero i quantitativi consegnati dai produttori a ciascuna testata in ogni semestre solare; se non ci fosse stata l'intermediazione dell'ente, occorreva presentare copia delle fatture, accompagnata da una dichiarazione dello stampatore, a conferma che la carta acquistata era stata utilizzata per la stampa del periodico; in caso, poi, di importazione dovevano essere prodotte anche copie delle bolle doganali.

I connotati di *periodico* e *rivista* vengono, sotto il profilo formale, specificati dall'art. 23 del decreto citato. Oltre al deposito delle testate presso la cancelleria del Tribunale competente per territorio, sono indefettibili requisiti: la periodicità *effettiva* nell'arco di un anno, la vendita *effettiva* al pubblico (anche per abbonamento) e un contenuto tale da rivelare « elaborazioni redazionali » o « informazioni » sugli argomenti considerati o su fatti di attualità. Il contenuto dei periodici risulta definito anche in negativo, nel senso che espressamente non possono ritenersi tali: le opere letterarie (anche se pubblicate periodicamente in fascicoli e corredate da note, illustrazioni e commenti), i volumi costituiti da meri elenchi, i cataloghi di imprese, soggetti, prodotti, spettacoli e simili.

Inoltre, ad evitare possibili incertezze interpretative, il decreto precisa che di

<sup>265</sup> Laddove, in particolare, essa dichiara « la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura » (art. 9).

<sup>266</sup> Così *Rel. Garante al 30 novembre 1984*, cit., p. 400. Non potrebbero, pertanto, fruire dei benefici « quelle pubblicazioni il cui contenuto sia proiettato *solamente* ad un fine ricreativo », a meno che esso venga perseguito con trattazioni di varia natura (umanistica, tecnico-scientifica, musicale, di c.d. attualità, di costume, ecc.), tali da « promuovere concretamente, anche se occasionalmente », un accrescimento culturale (*Rel. Garante al 31 maggio 1984*, cit., p. 362).

<sup>267</sup> Di tale situazione di disparità si lamenta il Garante, auspicando un mutamento di indirizzo da parte dell'Amministrazione, nella vana attesa di una novella legislativa (*Rel. al 30 novembre 1984*, cit., p. 401).

<sup>268</sup> Sul punto e sulle ragioni di tale prassi v. Sez. I, par. 6.

<sup>269</sup> Si tratta dei dati relativi alla tiratura, al numero di pagine, al peso della copia finita, alla percentuale di contenuto pubblicitario, nonché al formato della pubblicazione, alle giacenze, acquisti e consumi semestrali di carta, con precisazione delle rispettive grammature.

per sé non è determinante il riconoscimento della qualità di giornale periodico o rivista, eventualmente già ottenuto ai fini della riduzione dell'aliquota IVA, dal competente *Comitato interministeriale* di cui al d.p.c.m. 9 marzo 1959 e al decreto del Ministero delle Finanze 28 dicembre 1972<sup>270</sup>.

In sede di applicazione, qualche problema è sorto per l'identificazione delle pubblicazioni da considerare « cataloghi » non ammessi alle provvidenze<sup>271</sup>. Se rientrano sicuramente in questo genere quei periodici con funzione totalmente pubblicitaria e promozionale (destinati, ad esempio, alle vendite per corrispondenza o alla mera propaganda di prodotti o servizi), per altri, come le riviste di moda (il cui contenuto prevalente è la presentazione di « collezioni » o di serie di « modelli » firmati da noti stilisti), la valutazione era meno facile, tale da far invocare l'opportunità di un intervento normativo chiarificatore<sup>272</sup>.

Nel corso del quinquennio di vigenza della legge n. 416, il sistema qui descritto non ha subito modifiche legislative, se si eccettua la legge n. 1 del 1985, laddove (all'art. 8) ha disposto una nuova procedura, al fine di accelerare l'erogazione dei contributi. In effetti, prima mancava qualsiasi indicazione sui tempi per la liquidazione delle provvidenze da parte dell'Amministrazione. Ne erano derivati ingiustificati ritardi, per ovviare ai quali è stato previsto che, a decorrere dal 1982, i 2/3 dell'importo del contributo (calcolato tenendo conto del numero di pagine pubblicitarie dichiarate dall'impresa) sarebbero stati liquidati per ciascuna testata dopo l'accertamento dei quantitativi di carta utilizzata e delle altre condizioni generali appena ricordate; la cifra residua sarebbe stata versata dopo il definitivo riscontro del numero delle pagine pubblicitarie inserite nel periodico.

Per la dichiarazione non veritiera sul reale contenuto pubblicitario delle testate, è stata disposta una sanzione (più blanda rispetto a quella originaria: la perdita del diritto al saldo) consistente nella riduzione del 20% delle somme dovute nell'anno seguente.

Rispetto a quanto previsto per i quotidiani, non è stato fissato il termine puntuale entro cui l'acconto dei 2/3 avrebbe dovuto essere in ogni caso corrisposto<sup>273</sup>.

Con la legge n. 67 del 1987 è cessata la stagione delle elargizioni « a pioggia », sostituite da un complesso di interventi di sostegno tendenzialmente « mirati ».

Come per i quotidiani, è stato prorogato il sistema di credito agevolato e sono state estese ai periodici le agevolazioni fiscali: inoltre, sono stati stanziati i medesimi contributi a fondo perduto di cui all'art. 8, per il quinquennio 1986-1990, alle imprese editrici di giornali plurisettimanali, settimanali o quindicinali aventi determinate caratteristiche.

L'equiparazione dei periodici ai quotidiani per quanto concerne le agevolazioni fiscali, l'esenzione dal contributo ENCC e le misure previdenziali (contemplate dagli artt. 35-38 della legge n. 416) per i giornalisti, è l'espressione della volontà di compensare la *generalità* dei periodici della perdita dei contributi a fondo perduto, scaduti il 31 dicembre 1985<sup>274</sup>.

La legge n. 67 ha privilegiato, nella distribuzione quinquennale delle provvidenze, alcune categorie di periodici: gli organi di partito<sup>275</sup> e quelli editi, da almeno tre anni, da cooperative di giornalisti (escluse, quindi, le cooperative di nuova costituzione e quelle costituite per un periodo inferiore ai cinque anni)<sup>276</sup>.

<sup>270</sup> Rispettivamente in *G.U.* 15 luglio 1960, n. 172, e 30 dicembre 1972, n. 337.

<sup>271</sup> Il Garante ha ritenuto che non vi fossero dubbi circa la conformità di tale precetto alla *ratio legis* (*Rel. al 31 maggio 1984*, cit., pp. 362 e 363).

<sup>272</sup> Sul punto v. *Rel. Garante ult. cit.*, p. 363.

<sup>273</sup> CUFFARO rileva come nei lavori preparatori (v. Commissione Affari Interni della Camera, in *Atti parlamentari*, IX Leg., *Bollettino delle Giunte e Commissioni*, 26 settembre 1984, p. 25) « vi è solo traccia della sentita esigenza di rendere omogenee le due previsioni » (*Commento agli artt. 7 e 8 della legge n. 1 del 1985*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 725, nota n. 9).

<sup>274</sup> La volontà di non prorogarli e di sostituirli con le misure di cui in testo, si desume dalla stessa relazione al disegno di legge (in *Atti parlamentari*, Cam. Dep., IX Leg., *Disegni di Legge e Relazioni*, doc. n. 3378, p. 5).

<sup>275</sup> Rispetto ai quotidiani, i periodici fruiscono comunque di un contributo ridotto, sulla cui misura v. nota n. 193.

<sup>276</sup> I contributi in questione sostituiscono quelli previsti dall'art. 24, comma 4, della legge n. 416; sulla loro misura si rinvia a quanto *supra* detto a proposito dei periodici organi di partito (ancora nota n. 193).

A prescindere da queste situazioni particolari, altri giornali plurisettimanali, settimanali o quindicinali, beneficiari dei contributi ordinari (di cui all'art. 10 della legge n. 67). Devono essere editi dalle cooperative di cui all'art. 6 della legge n. 416 o da imprese che (a norma dell'art. 9, comma 2) abbiano irrevocabilmente rinunciato a distribuire utili o a destinare beni o somme a finalità estranee alla ragione sociale dell'impresa. Nell'anno precedente a quello della richiesta del contributo, non devono avere avuto entrate pubblicitarie superiori complessivamente al 40% dei costi (compresi gli ammortamenti) di impresa risultanti in bilancio. Le caratteristiche editoriali delle testate aspiranti alle sovvenzioni devono essere analoghe a quelle — sopra già descritte — previste per i quotidiani (di cui all'art. 8). Infine, nei due anni antecedenti l'entrata in vigore

della legge e nell'anno coperto dai contributi, gli stessi periodici devono avere avuto una diffusione di non meno di 45 numeri all'anno, nel caso dei plurisettimanali e dei settimanali, e di 18, nel caso dei quindicinali<sup>277</sup>.

Nella legge che si va illustrando è scomparso il riferimento, che aveva suscitato tanti problemi interpretativi, al carattere della pubblicazione.

Occorre, però, osservare l'uso improprio del termine « plurisettimanale », in luogo di « infrasettimanale », nel momento in cui è evidente l'intenzione del legislatore di riferirsi a pubblicazioni in circolazione più volte nell'arco di una settimana<sup>278</sup>.

Oltre a ciò, è stata rilevata l'irrazionalità della disparità di trattamento dei periodici in rapporto alla loro diversa periodicità, tale da comportare la non ammissione ai benefici per le pubblicazioni che, comparativamente, sono diffuse « meno spesso » di altre<sup>279</sup>.

Difficoltà interpretative incontra la condizione per la quale — come si è già accennato — i periodici beneficiari devono presentare « caratteristiche editoriali analoghe a quelle tipiche dei quotidiani di cui all'art. 8 ».

La proposizione è alquanto oscura, non tanto perché postula per i quotidiani una particolare veste editoriale (quando l'unico e rilevante criterio di distinzione per essi è il fatto di uscire *ogni giorno*), ma in quanto l'art. 8 — oggetto del rinvio — non contiene alcuna precisazione in merito (e mancano, al riguardo, disposizioni secondarie di attuazione)<sup>279-bis</sup>.

Una spiegazione di questa incongruenza potrebbe essere l'intenzione di favorire esclusivamente i periodici stampati in rotativa, recuperando la vecchia distinzione tra *periodici in senso stretto* e *riviste*, che sembrava, peraltro, essere stata definitivamente abbandonata dalla riforma del 1981. Una tale (improbabile) interpretazione darebbe luogo ad una discriminazione irrazionale e, quindi, costituzionalmente illegittima<sup>280</sup>.

Singolare è, infine, in tema di determinazione della misura dei contributi, il rinvio « secco » all'art. 8, ove è considerata specificamente la situazione dei quotidiani<sup>281</sup>.

L'insieme di queste discrasie, cui si aggiunge l'assoluta mancanza di indica-

<sup>277</sup> Contro questa condizione, che privilegia « le sole riviste già esistenti da almeno due anni al momento dell'entrata in vigore della legge, escludendo così ingiustificatamente le nuove pubblicazioni che pur si riconoscono nei requisiti fissati », CUFFARO, *Commento all'art. 10 della legge n. 67 del 1987*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 1128.

<sup>278</sup> Sul punto: CUFFARO, *op. ult. cit.*, p. 1127.

<sup>279</sup> Infatti, alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale, tale norma parrebbe viziata da illegittimità costituzionale, per violazione del principio di eguaglianza (v., ancora, CUFFARO, *op. ult. cit.*, p. 1128).

<sup>279-bis</sup> Nel momento in cui viene licenziato questo *Rapporto*, si è avuta notizia che la *Commissione tecnica consultiva* ha dettato, in merito, criteri molto restrittivi, identificando le « caratteristiche editoriali analoghe » nel carattere grafico (assenza di copertina, impaginazione, suddivisione del testo in colonne, prezzo di vendita) e nel contenuto (pluralità e attualità degli argomenti): v. *Rel. Garante al 30 novembre 1988*, cit., p. 23.

<sup>280</sup> Infatti, « non è dato comprendere la ragione di un discrimine fondato su circostanze meramente contingenti » (così CUFFARO, *op. ult. cit.*, p. 1127).

<sup>281</sup> Basti pensare al fatto che — come si è visto — i contributi di cui all'art. 8 sono commisurati ad una tiratura media giornaliera, parametro evidentemente non applicabile per giornali a periodicità non quotidiana; che l'art. 8 detta una disciplina basata sul presupposto della durata biennale dei contributi, prevedendone la riduzione per il 1987, mentre l'estensione delle provvidenze ai periodici è quinquennale; e, ancora, che per i quotidiani è prevista una riduzione in proporzione al contenuto pubblicitario medio, mentre per i periodici è fissato un tetto di introiti pubblicitari oltre il quale si è esclusi dalle provvidenze (così CUFFARO, *op. ult. cit.*, p. 1128).

zioni circa la procedura per la liquidazione dei contributi<sup>282</sup>, dimostrano forse un'insufficiente attenzione verso la stampa periodica da parte di una legge che, ispirata ad esigenze di razionalizzazione e di ampia « protezione », alla resa dei conti non è « tecnicamente » in grado di mantenere fede a simili promesse.

### 8. IL SOSTEGNO « SPECIALE » ALLE PUBBLICAZIONI DI ELEVATO VALORE CULTURALE ED ALLA EDITORIA LIBRARIA

I) In continuità con la legge n. 172 del 1975<sup>283</sup>, la legge n. 416 ha disposto — all'art. 25 —, per il quinquennio decorrente dal 1° gennaio 1981, contributi, per l'ammontare complessivo di 4 miliardi di lire annui, alle « pubblicazioni periodiche che vengano riconosciute di elevato valore culturale, per il rigore scientifico con il quale viene svolta la trattazione degli argomenti ». Si tratta di un aiuto supplementare<sup>284</sup> concesso ad iniziative di promozione e di diffusione della cultura in modo specifico.

Con successive norme di attuazione<sup>285</sup>, si è previsto che fossero dettati i criteri per la loro assegnazione e fosse istituita una *Commissione* preposta all'accertamento delle condizioni per la fruizione delle sovvenzioni ed alla predisposizione dei relativi piani di ripartizione.

Cosicché, dopo l'annullamento del d.P.R. 22 dicembre 1981, causa di notevole ritardo nella distribuzione dei contributi<sup>286</sup>, è stato emanato il d.P.R. 1983, n. 254. Tale regolamento precisa che l'accesso alle provvidenze è subordinato all'iscrizione delle testate richiedenti<sup>287</sup> al *Registro nazionale della stampa*, nonché — solo per quelle edite da imprese che da almeno un anno abbiano alle loro dipendenze non meno di cinque giornalisti a tempo pieno — all'adempimento degli altri obblighi più generali già considerati.

La *Commissione*, nella valutazione, deve rilevarne il carattere *esclusivo*, nonché verificare che i temi delle pub-

blicazioni siano trattati con *rigore scientifico* per la loro struttura metodologica, per l'ampiezza del corredo bibliografico e per l'originalità e autorevolezza degli apporti dei collaboratori, del direttore del comitato di redazione, del comitato scientifico.

Oltre a ciò, la *Commissione* deve tenere conto: della qualità e dell'impegno nella composizione e nella grafica dei testi e — se c'è — dell'apparato iconografico; della regolarità e della continuità delle pubblicazioni, in una prospettiva, possibilmente, poliennale; del carattere nazionale (o regionale, se particolarmente significativo) non solo del contenuto, ma anche della diffusione e della provenienza dei collaboratori; di eventuali traduzioni degli articoli in altre lingue, anche classiche.

<sup>282</sup> Né sono previste sanzioni a carico di quelle imprese che abbiano percepito i contributi, pur non avendone dall'inizio i requisiti (o avendoli persi successivamente).

<sup>283</sup> Le provvidenze quivi disposte (all'art. 2) sono state prorogate dall'art. 46 della legge n. 416, che ha autorizzato l'ENCC a corrispondere contributi per l'importo di 1.000 milioni di lire per gli anni 1978, 1979 e 1980. Sulla proroga della legge n. 172, v. parte II, in questa *Rivista*, cit., par. 7, p. 910.

<sup>284</sup> Il Garante lo definisce un « beneficio aggiuntivo », in quanto si aggiunge alle altre provvidenze già segnalate (di cui all'art. 24 della stessa legge) (*Rel. al 31 maggio 1985*, cit., p. 61); v., altresì, PERLI, *Commento agli artt. 25 e 26 della legge n. 416*, cit., p. 620.

<sup>285</sup> Deliberate dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i Beni culturali e ambientali, sentito il parere delle competenti Commissioni permanenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

<sup>286</sup> Sul punto, v. parte II, in questa *Rivista*, cit., par. 7, p. 910; v., altresì, *Rel. Garante al 30 novembre 1982*, cit., p. 195 ss. e al 30 novembre 1983, cit., p. 266 ss.

<sup>287</sup> La domanda di fruire dei contributi deve essere presentata ogni anno al Ministero dei Beni culturali e ambientali entro il 30 giugno. Essa deve essere accompagnata dai fascicoli pubblicati nell'anno precedente (ed eventualmente dai programmi editoriali di massima) e corredata da una dichiarazione sulle entrate provenienti da vendite e abbonamenti, nonché da eventuali finanziamenti pubblici ottenuti o richiesti per lo stesso anno.

Rimangono, comunque, escluse dai contributi le pubblicazioni che dedichino alla pubblicità a pagamento uno spazio medio annuo superiore al 20%, non-

ché quelle edite (o curate) dallo Stato, da enti pubblici, da istituti finanziari o di credito o da imprese non editoriali, sono, questi, criteri ulteriori rispetto a quelli previsti specificamente dalla legge e, di conseguenza, se ne sospetta l'illegittimità<sup>288</sup>.

In particolare, il Garante ha osservato come sia necessario distinguere nettamente i « requisiti », la cui esistenza conferisce il diritto alle provvidenze, e « ogni altra caratteristica o qualità della rivista », che devono rilevare ai soli fini della determinazione concreta del contributo<sup>289</sup>.

Da un punto di vista sostanziale, il limite della pubblicità creerebbe grave pregiudizio per le riviste maggiormente diffuse: « le uniche cioè, in un settore caratterizzato dalla modestia delle tirature, alle quali, ovviamente, si rivolge la richiesta di pubblicità »<sup>290</sup>.

A « sanare » in qualche modo la situazione ha provveduto l'art. 18 della legge n. 67, che ha recepito la disposizione regolamentare, temperandone il rigore<sup>291</sup>.

La stessa legge n. 67 ha rinnovato le provvidenze con uno stanziamento di ulteriori 4 miliardi di lire annui, senza alcuna limitazione temporale per la loro assegnazione<sup>292</sup>.

II) L'editoria libraria, come già rilevato nella prima parte di questo *Rapporto*, non ha mai avuto una posizione di rilievo nella politica statale di ausilio economico alla stampa.

Negli anni ottanta c'è stata un'inversione di tendenza: anche a tale settore sono stati destinati vari tipi di provvidenze, quali agevolazioni fiscali e mutui agevolati<sup>293</sup>.

Delle prime si è già detto: occorre soltanto sottolineare come l'estensione ai libri dell'esenzione IVA sia ispirata all'esigenza (tuttora insoddisfatta) di riequilibrare i bilanci delle imprese editoriali<sup>294</sup>.

Per quanto riguarda i secondi, la legge n. 416 ha alle medesime concesso gli stessi benefici di cui agli artt. 29-33, disposti per quotidiani, periodici ed agenzie di stampa, sia pure per finanziarie le sole iniziative di ristrutturazione aziendale. Mutui specifici sono poi previsti dall'art. 34 della legge n. 416, integrato con i decreti del ministro dei Beni culturali ed ambientali 23 marzo 1983 e 11 marzo 1985.

<sup>288</sup> Sul punto, v. PERLI, *Commento all'art. 22 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 616, e, sugli artt. 2 e 3 del decreto, in *Commento all'art. 25*, cit., p. 621. V. anche le relazioni del Garante al 30 novembre 1982 e al 30 novembre 1983, cit., rispettivamente, pp. 197 e 267. In quest'ultima relazione si fa cenno di una iniziativa giudiziaria promossa, davanti al T.A.R. Lazio, contro l'art. 3 del d.P.R. (che contiene i « nuovi » limiti sopra segnalati), rimasta, peraltro, senza esito.

<sup>289</sup> Ancora il Garante cita i suggerimenti espressi dalla prima Commissione permanente del Senato nel parere reso in materia il 3 dicembre 1981 (e non raccolti dal Governo) e, in particolare: « l'opportunità di una migliore formulazione dell'espressione *carattere nazionale del contenuto*, tenuto conto che anche un contenuto locale può rivestire importanza nazionale ed internazionale »; « l'inopportunità della presentazione (anche se non obbligatoria) di un programma di massima, possibilmente poliennale, dovendo tutte le valutazioni della Commissione essere compiute su pubblicazioni edite, e non su dichiarazioni di intenti ». Perplesività, inoltre, sono state palesate sull'indicazione dell'« autorità culturale del direttore del comitato di redazione e del comitato scientifico » (elementi a « prova » dell'elevato valore culturale di una pubblicazione), in quanto sono organi del tutto eventuali della rivista, non essendo previsti né dalla legge sulla stampa, né da altre disposizioni normative (*Rel. al 30 novembre 1982*, cit., p. 197).

<sup>290</sup> Il Garante rileva, inoltre, come tale limite, contenuto in un regolamento pubblicato successivamente all'entrata in vigore della legge, penalizzi retroattivamente quelle riviste che, non potendo in precedenza prevedere simili preclusioni, avessero già superato il limite di pubblicità del 20%, o che, comunque, avessero già concluso contratti pubblicitari per gli anni successivi (così, *Rel. ult. cit.*, p. 197).

<sup>291</sup> La percentuale di pubblicità « tollerata », ai fini della concessione del contributo, è stata addirittura elevata dal 20 al 50% delle pagine complessivamente pubblicate.

<sup>292</sup> La mancata previsione di correttivi che consentano variazioni o aggiornamenti dei contributi nel tempo, se « era comprensibile a fronte di una validità temporale limitata, lascia perplessi in un contesto che appare destinato a protrarsi » (così S. GIOVE, *Commento agli artt. 18 e 19 della legge n. 67*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 1145).

Il Garante, nelle sue relazioni ha fornito, sulla base delle note trasmesse dal Ministero dei Beni culturali ed ambientali, i piani di ripartizione dei contributi tra le riviste ammesse ai benefici. Tra il 1981 e il 1986, è stato accolto: il 61% delle domande per il 1981 (su 1.142 riviste concorrenti, 701 premiate e 441 escluse), il 68% per il 1982 (su 955, 645 e 310), il 70% per il 1983 (su 948, 665 e 283), il 72% per il 1984 (su 994, 716 e 278), il 78,4% per il 1985 (su 905, 709 e 196) e il 49,6% per il 1986, primo anno di operatività della legge n. 67 (su 1171, 581 e 590).

Relativamente al 1986, le quote più rilevanti di contributi sono state attribuite alle riviste di Scienze mediche e biologiche, confermando la tendenza degli anni precedenti. Per dati più analitici si rinvia alle suddette relazioni del Garante, a partire da quella al 31 maggio 1985, fino a quelle al 30 novembre 1987 e al 30 novembre 1988, dalle quali sono tratti i dati appena segnalati (cit., rispettivamente, pp. 124 ss. e 28-29).

È questa una novità nella legislazione di sostegno, che segnala come anche le « necessità » dei mezzi di propagazione della cultura — in senso tradizionale —, e non solo quelle dei mezzi di informazione, siano finalmente riuscite a trovare una risposta istituzionale. Del resto, anche in questo caso, si tratta di perseguire *sostanzialmente* l'obiettivo costituzionale della promozione della cultura in una dimensione pluralistica<sup>295</sup>. In particolare, i mutui specifici possono essere erogati (ad opera dei soliti istituti di credito autorizzati dalla legge), per una somma non superiore a 1000 milioni di lire e per una durata massima di dieci anni. Sono assistiti da un contributo statale in conto interessi, per un importo non superiore al 50% dei costi accertati per la pubblicazione delle opere<sup>296</sup>: contributo alimentato da apposito *fondo* di 40 miliardi di lire<sup>297</sup>.

A tali mutui si applica il tasso annuo di interesse c.d. « onnicomprensivo » (che, cioè, copre ogni spesa ed onere accessorio), pari al 50% del tasso di riferimento<sup>298</sup>.

Per ottenere il finanziamento, le imprese editrici devono pubblicare « opere di elevato valore culturale e scientifico che abbiano un ciclo produttivo di media e lunga durata ed eventualmente un ciclo commerciale di media durata per la rateazione necessaria alla diffusione ».

In proposito, si è osservato come sia evidente l'intento di sostenere, in via esclusiva, « le opere enciclopediche di elevato valore scientifico, le quali hanno notevoli costi di produzione e di commercializzazione proprio perché hanno un ciclo produttivo di media e lunga periodicità »<sup>299</sup>.

In effetti, se (come peraltro la formulazione del titolo della norma lascerebbe presumere) dovesse valere il solo criterio dell'elevato contenuto culturale e scientifico, l'applicazione delle provvidenze in questione sarebbe davvero troppo ampia, tale da rivolgersi a gran parte dell'editoria libraria. Se così fosse, la dotazione finanziaria del fondo diverrebbe del tutto inadeguata ed i contributi si « polverizzerebbero », con « la conseguente logica incongruenza tra disposizione normativa e sua effettiva operatività »<sup>300</sup>.

Grazie a questa forma di ausilio si do-

vrebbero coprire i costi di produzione e distribuzione, nonché quelli per i compensi a ricerche ed elaborazioni, per l'acquisizione dei diritti d'autore, per retribuire i collaboratori e i redattori.

<sup>293</sup> Interventi di sostegno economico sono stati disposti anche al di fuori della legge n. 416 e successive modifiche. Dei premi agli esportatori del libro italiano all'estero già si è detto nella prima parte di questo *Rapporto* (cit., par. 10 c., pp. 586 e 587). Occorre ricordare, inoltre, il d.p.c.m. 10 maggio 1985 (pubblicato in *G.U.* 30 maggio 1985, n. 126), in materia di premi e sovvenzioni (da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Direzione generale delle Informazioni, dell'Editoria e della Proprietà letteraria, artistica e scientifica), in favore di scrittori, editori, librai, grafici, traduttori del libro italiano ed associazioni culturali.

<sup>294</sup> V. COSENTINO, *Commento all'art. 22 della legge n. 67 del 1987*, cit., p. 1155.

<sup>295</sup> Infatti, dal combinato disposto degli artt. 9 e 21 della Costituzione, consegue che « compito dello Stato repubblicano è sia quello della promozione della cultura, sia quello che tale promozione nasca dalla possibilità concreta di manifestazione del pensiero attraverso una accentuata possibilità pluralistica di confronto culturale e di approfondimento scientifico » (così MERCURI, *La legge di riforma*, in *La riforma dell'editoria*, cit., p. 91).

<sup>296</sup> La somma è liquidata previa autorizzazione disposta con decreto del Ministro per i Beni culturali e ambientali, sentita la *Commissione* già considerata (di cui all'art. 25).

<sup>297</sup> Di cui 2.000 milioni di lire per il primo esercizio finanziario successivo all'entrata in vigore della legge n. 416, 4.000 milioni per ciascuno dei nove esercizi successivi e 2.000 milioni per l'ultimo.

<sup>298</sup> E esso, fissato dal Ministro per il Tesoro ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. n. 902 del 1976, è determinato in rapporto al costo della provvista sostenuto dagli istituti di credito (e suscettibile di variazione bimestrale) ed alla commissione riconosciuta agli istituti stessi (variabile anno per anno).

<sup>299</sup> PERLI, *Commento agli artt. 29-34*, cit., p. 631.

<sup>300</sup> In tal senso, PERLI, il quale ricorda come in sede di discussione parlamentare fossero stati presentati alcuni emendamenti, « miranti sia ad aumentare la dotazione finanziaria del fondo, sia, soprattutto, a considerare, in aggiunta alle opere di elevato valore culturale e scientifico, anche quelle di carattere educativo (e, cioè, il particolare settore dell'editoria scolastica) » (in *op. ult. cit.*, pp. 635 e 636).

Di avviso contrario è MERCURI, secondo il quale la norma « sembra andare in direzione diversa da quella ipotizzata, in via generale, dalla legge di riforma: lo sviluppo di una editoria di base doveva essere privilegiato come conseguenza del principio del pluralismo culturale, nonché essere il criterio da perseguire per superare la crisi del libro e, di conseguenza, per tendere all'innalzamento culturale del cittadino italiano ». In particolare, l'Autore lamenta che le imprese editrici potrebbero essere indotte « a privilegiare il varo di opere faraoniche, lunghe e costose e spesso poco utili alla promozione culturale, nonché di dubbia capacità e validità imprenditoriali »; meglio sarebbe stato « favorire le case editrici che aprono spazio a nuovi autori, e quelle che, in collegamento con enti di ricerca, soprattutto pubblica, ma anche privata, stimolano indagini ed elaborazioni di elevato contenuto culturale e scientifico sulle tematiche relative, solo ad esempio, al miglioramento della qualità della vita, o quelle attività editoriali utili ad una maggiore conoscibilità del patrimonio scientifico e culturale dell'Italia » (in *op. ult. cit.*, pp. 91 e 92).

Dalla specificazione, così puntuale, della possibile destinazione dei finanziamenti (non solo alle attività aziendali di investimento, come impianti, fabbricati, macchinari, magazzini, ecc.) si rileva come, per la prima volta, sia stato intro-

dotto il c.d. *credito di esercizio*. Non è stato facile dare attuazione a questa particolare forma di agevolazione creditizia, sia per i suoi aspetti tecnici, sia perché si riferisce ad un prodotto commerciale del tutto atipico, come il libro<sup>301</sup>.

L'iter per ottenere la concessione dei sopraddetti mutui non si discosta da quanto previsto per casi simili già analizzati ed è disciplinato dal d.m. 23 marzo 1983, integrato dal d.m. 11 marzo 1985<sup>302</sup>.

Anche sull'attività di accertamento della *Commissione* (di cui all'art. 25), non si devono segnalare differenziazioni rispetto a quel che si è esposto per i quotidiani. Alla stessa stregua, l'istituto di credito, appena ricevuto il parere favorevole della *Commissione*, procede all'istruttoria di sua competenza<sup>303</sup>, che precede la delibera di concessione del finanziamento (che deve poi essere comunicata alla *Commissione medesima*).

Infine, spetta al Ministro dei Beni culturali, sentito il parere della *Commissione*, decidere la concessione e la misura del contributo<sup>304</sup>.

I mutui sono concretamente versati dagli istituti di credito, sulla base della c.d. « documentazione di spesa »<sup>305</sup>, relativa ai programmi approvati e presentata dalle imprese editoriali. Per l'ipotesi di mancata realizzazione, totale o parziale, del programma ammesso al finanziamento, vale la medesima disciplina, già descritta, nel paragrafo relativo ai quotidiani.

La garanzia sussidiaria dello Stato (di cui all'art. 20 della legge n. 675 del 1977)<sup>306</sup>, inizialmente non fu prevista per il credito agevolato al settore librario.

Essa venne introdotta con l'art. 9 della legge n. 1 del 1983, in quanto ci si accorse che rappresentava un presupposto irrinunciabile per rendere effettivi e fruibili i benefici di cui si sta trattando<sup>307</sup>.

In particolare, la garanzia sussidiaria pare essenziale per le piccole e medie aziende, specializzate nella produzione di opere di elevato valore culturale e scientifico.

La legge n. 67 ha ulteriormente rafforzato il sostegno all'editoria libraria attraverso il credito agevolato. Infatti, i mutui di cui all'art. 34 della legge n. 416 sono stati prorogati e gli stanziamenti per i contributi in conto interessi sono

<sup>301</sup> Non a caso la predisposizione dei regolamenti di attuazione dell'art. 34 della legge n. 416 ha richiesto un notevole impegno di studio e di ricerca (v., in proposito, *Notiziario*, a cura dell'Ufficio Studi del Ministero per i Beni culturali ed ambientali, 1986, n. 5, p. 23).

<sup>302</sup> La domanda deve essere inoltrata, in bollo, al Ministero dei Beni culturali e, in copia, all'istituto di credito; deve essere redatta secondo un apposito modello e corredata della documentazione di rito. In particolare, occorre produrre la descrizione particolareggiata del programma editoriale da realizzare con il finanziamento richiesto, con specifico riferimento ai tempi di attuazione, ai costi di produzione, di distribuzione e di esercizio che si intendono coprire con il finanziamento.

<sup>303</sup> Nella relazione istruttoria devono, in particolare, risultare la situazione patrimoniale dell'impresa e la descrizione dei costi ammessi al finanziamento agevolato.

<sup>304</sup> Tale contributo è concesso, nel periodo di utilizzo e di preammortamento (la cui durata non può comunque superare i due anni), sui mutui riscossi (con decorrenza dalla data delle singole liquidazioni), in misura pari alla differenza tra il tasso di riferimento e il tasso agevolato; e, nel periodo di ammortamento, in misura pari alla differenza tra la rata di ammortamento calcolata al tasso di riferimento e la rata prevista nel piano di ammortamento calcolata al tasso agevolato. Il contributo in conto interessi, inoltre, viene pagato per semestralità posticipate, in corrispondenza delle scadenze fissate nel piano di ammortamento (30 giugno-31 dicembre).

<sup>305</sup> Essa consiste in fatture e/o documenti fiscalmente regolari (in originale quietanzato o in copia autentica), ecc. Per quanto concerne le spese « interne », esse sono calcolate forfettariamente; quelle di distribuzione sono determinate nella misura del 30% del prezzo di vendita e il calcolo è effettuato con riferimento alle tirature accertate al netto della resa (forfettizzata nella misura del 15%); per le vendite rateali, sono determinate nella misura del 60% del prezzo di vendita ed il calcolo è effettuato con riferimento alle copie cedute dall'editore. Non si possono comunque imputare le spese che risultino sostenute anteriormente ai due anni precedenti la data di presentazione della domanda di mutuo.

<sup>306</sup> Sulla garanzia sussidiaria v. *supra*, par. 3, nonché *amplius*, G.F. CAMPOBASSO, *Coobbligazione cambiaria e solidarietà disuguale*, Napoli, 1974, p. 116 ss.

<sup>307</sup> F. CHIAPPETTA rileva, appunto, come il legislatore sia intervenuto per superare « l'impasse attuativa dell'art. 34 della legge n. 416 » (*Commento all'art. 9 della legge n. 1 del 1985*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 726).

stati aumentati<sup>308</sup>; le imprese stampatrici di libri sono state ammesse ai finanziamenti di cui agli artt. 29-33 (art. 20, comma 11)<sup>309</sup>. Infine, è stata riconosciuta la facoltà di ricorrere al *leasing* agevolato sia alle imprese editrici, sia a quelle stampatrici di libri (art. 20, comma 9)<sup>310</sup>.

## 9. LE PROVVIDENZE ALLE AGENZIE DI STAMPA

La legge n. 416 e la legge n. 67 dispongono contributi anche per le agenzie di stampa. Di esse è incontestato il ruolo di informazione c.d. « primaria », ormai indispensabile all'attività giornalistica<sup>311</sup>.

La nuova legislazione, mutando l'indirizzo restrittivo della precedente<sup>312</sup>, ha disposto provvidenze non più in favore soltanto delle agenzie di stampa a *diffusione nazionale*, ma anche di quelle c.d. *minori*, meglio soddisfacendo il principio del pluralismo.

Rientrano nella prima categoria (ai sensi dell'art. 27, comma 2, della legge n. 416) le agenzie che, da almeno tre anni, « siano collegate per telescrivente, con canali in concessione esclusiva del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, con almeno quindici quotidiani in cinque regioni, che abbiano alle loro dipendenze a norma del contratto nazionale di lavoro più di dieci giornalisti professionisti a tempo pieno ed esclusivo e più di quindici poligrafici, ed effettuino un minimo di dodici ore di trasmissione al giorno »<sup>313</sup>.

Le agenzie *minori* (la cui testata — depositata da almeno cinque anni presso la cancelleria del tribunale competente per territorio — deve segnalare la qualifica « agenzia di informazioni per stampa » o analoga), ai sensi del comma 5 dello stesso articolo, devono comunque avere alle proprie dipendenze almeno tre redattori a tempo pieno ed esclusivo (a norma del contratto nazionale di lavoro); devono avere contratto abbonamenti — registrati nella propria contabilità — con non meno di quindici quotidiani; devono, inoltre, aver pubblicato almeno 1000 notiziari con 5000 notizie; nel caso abbiano registrato la testata da (non meno di) un anno, è richiesta la

diffusione di almeno 250 notiziari contenenti non meno di 5000 notizie relative all'anno precedente<sup>314</sup>.

La legge n. 416 ha, dunque, prestato attenzione anche alle (numerose) agenzie che, pur senza dimensioni e struttura editoriale tali da poter essere inquadrate nelle agenzie *nazionali*, hanno tuttavia avuto rilevante sviluppo<sup>315</sup>.

A entrambe le categorie sono state estese le riduzioni tariffarie (di cui all'art. 28): in effetti, anche le imprese che

<sup>308</sup> L'art. 21 della legge n. 67 autorizza la spesa di 4 miliardi di lire per ciascuno degli anni finanziari dal 1986 al 1995, quale ulteriore contributo dello Stato al fondo di cui all'art. 34 della legge n. 416.

<sup>309</sup> In proposito v. COSENTINO, *Commento agli artt. 20 e 21 della legge n. 67*, cit., p. 1153.

<sup>310</sup> Anche il contratto di *leasing* deve essere ovviamente funzionale alle iniziative già considerate, di cui alle lett. a), b) e c) del comma 1 dell'art. 30 della legge n. 416 (in tal senso, v. COSENTINO, *op. ult. cit.*, p. 1153).

<sup>311</sup> Sull'evoluzione e sul ruolo delle agenzie di stampa in Italia, v. parte I, Sez. III, in questa *Rivista*, cit., par. 10.d, p. 588 ss., nonché, *amplius*, P. CARETTI, *Le agenzie di informazione in Italia*, in *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, Bologna, 1976, p. 99 ss.

MERCURI constata l'affermarsi di « una nuova forma di giornalismo basato sull'elaborazione di brevi note informative, che, tramite telescrivente, vengono fatte conoscere dalle agenzie di stampa alle redazioni dei giornali » (in *op. ult. cit.*, p. 88).

<sup>312</sup> La legge n. 172 del 1975 (all'art. 2, comma 3) disponeva provvidenze per ben poche agenzie, rispetto alle oltre 500 esistenti in Italia: oltre all'ANSA, in posizione di assoluta preminenza, si trovavano nelle condizioni richieste dalla legge solo l'ADN-Kronos, l'« Italia », l'ASCA e l'AGA (alle quali oggi occorre aggiungere l'AGI e la RADIOCOR).

<sup>313</sup> Sostanzialmente, la disposizione non si discosta dal contenuto della corrispondente norma della legge n. 172. Peraltro, il requisito dei tre anni di attività rappresenta un'ulteriore notevole restrizione. È stato al proposito rilevato come la legge non colga appieno né i processi di trasformazione in atto (con un notevole grado di diversificazione dei servizi e di specializzazione), né gli assetti attuali dell'informazione primaria del nostro Paese, con il rischio, quindi, « di consolidare la situazione » di oligopolio « esistente, senza assecondare ... lo sviluppo e l'ampliamento delle fonti di informazione » (così F. PERLI, *Commento all'art. 27 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 625).

<sup>314</sup> Tale abbassamento della soglia minima dei requisiti per la fruizione delle provvidenze è evidentemente diretto a favorire le agenzie *minori* che, seppure di recente istituzione, dimostrino serie capacità professionali in atto (così PERLI, *op. ult. cit.*, p. 624).

<sup>315</sup> Forse sarebbe stato opportuno « valorizzare la zona intermedia tra le agenzie nazionali e quelle minori, individuando e predisponendo le misure di raccordo necessarie ad assecondare situazioni dinamiche di crescita e di sviluppo aziendale » (così PERLI, *op. ult. cit.*, p. 625).

prestano servizi di agenzia sono tenute ad iscriversi al *Registro nazionale della stampa*.

I mutui agevolati di cui agli artt. 29-33 della legge n. 416 (nonché all'art. 20 della legge n. 67) sono, invece, riservati alle agenzie di stampa *nazionali* (da intendersi: « a diffusione nazionale »). Tale opzione è apparsa « eccessivamente discriminatoria e forse in contrasto con l'intento dichiarato di favorire il pluralismo delle fonti di informazione »<sup>316</sup>.

Occorre peraltro rilevare come l'art. 1 del d.p.c.m. 5 febbraio 1985 estenda i contributi in conto canoni (di cui all'art. 30, comma 11, della legge n. 416) anche alle agenzie di stampa *minori*, in evidente contraddizione con la norma di legge, laddove essa prevede il *leasing* agevolato solo per le agenzie di stampa *nazionali*<sup>317</sup>.

Infine, sia la legge n. 416 (art. 27), sia la legge n. 67 (artt. 16 e 17) hanno disposto in favore delle agenzie contribuite a fondo perduto in misura diversificata.

A quelle a *diffusione nazionale*, per il quinquennio 1981-85, erano stati destinati 4 miliardi di lire annui e, per il biennio 1986-87, quattro miliardi e ottocento milioni. Le agenzie *minori*, per tutto il periodo considerato, hanno beneficiato di 500 milioni.

<sup>316</sup> Così PERLI, *Commento agli artt. 29-34*, cit., p. 634.

<sup>317</sup> Così ROPPO, *op. cit.*, p. 472.

<sup>318</sup> In caso di utilizzo di differenti velocità di trasmissione, tale criterio veniva reso omogeneo attraverso le « riparametrazioni necessarie per tener conto del numero delle parole trasmesse per effetto delle diverse velocità sulle diverse reti delle singole agenzie ». Restava ferma, peraltro, la condizione relativa al numero minimo di ore di trasmissione.

<sup>319</sup> L'art. 24 del d.P.R. n. 268 precisava che questa seconda ripartizione doveva essere proporzionata alla somma dei rapporti tra le spese di trasmissione ed il numero dei rispettivi collegamenti, tra le spese di emissione di bollettini giornalieri ed il loro numero e tra le spese del personale di redazione ed il numero di redattori fissi. Specificava, inoltre, che per bollettino giornaliero si doveva intendere un notiziario pubblicato almeno 250 volte all'anno.

<sup>320</sup> Tale criterio « consente di commisurare l'ammontare del contributo corrisposto alle diverse realtà imprenditoriali in relazione all'importanza dell'agenzia, alla sua attività effettiva, all'ambito di diffusione raggiunto », mentre il rapporto di proporzionalità « sembra dissuadere da possibili trasformazioni societarie aventi l'intento di moltiplicare le testate, così da concorrere con una pluralità di soggetti alla erogazione dei finanziamenti » (così PERLI, *Commento all'art. 27*, cit., pp. 624 e 625).

L'erogazione dei contributi alle prime doveva uniformarsi ai seguenti criteri: relativamente al periodo 1981-85, un terzo delle somme stanziolate doveva essere ripartito in quote uguali tra tutte le agenzie ammesse a queste provvidenze; i restanti due terzi venivano distribuiti sempre alle medesime, ma a ciascuna in proporzione al numero di giornali ad essa collegati, nonché al numero delle reti collegate (e alle ore di trasmissione).

Relativamente al periodo 1986-87, i criteri furono così corretti: i due quinti delle somme stanziolate distribuiti in parti uguali e i tre quinti in proporzione « al parametro rilevato per ciascuna impresa come somma dei prodotti tra il numero dei giornali collegati a ciascuna rete e il numero delle parole trasmesse sulla rete stessa ».

Come si può rilevare, oltre ad aumentare la quota da ripartire in parti uguali tra gli aventi diritto, la legge del 1987 ha modificato il parametro di calcolo della quota proporzionale. La disposizione, invero, ricalca quanto già contemplato dall'art. 24 del d.P.R. n. 268 del 1982, laddove il parametro era costituito dalla « somma dei prodotti del numero di giornali collegati a ciascuna rete per le rispettive ore di trasmissione sulla rete stessa »<sup>318</sup>.

Alle agenzie di stampa *minori* i due quinti (200 milioni) dei contributi erano assegnati in parti uguali; i restanti tre quinti (300 milioni) secondo il solito criterio « proporzionale », che considerava il numero di collegamenti attraverso telescrivente (o mezzi di comunicazione simili), l'eventuale emissione di più bollettini giornalieri e il numero dei redattori fissi a tempo pieno ed esclusivo, impiegati nelle singole agenzie<sup>319</sup>.

La legge n. 67 (all'art. 17) ha apportato un'integrazione di rilievo, stabilendo che hanno diritto ai tre quinti del contributo di 500 milioni le sole agenzie di stampa « quotidiane », che abbiano alle proprie dipendenze almeno un direttore e un redattore fisso a tempo pieno, che siano registrate da almeno tre anni e che abbiano pubblicato nei cinque anni precedenti almeno 5000 notizie e, nell'anno precedente, almeno duecento notiziari.

In sostanza, è stato abbandonato il criterio « misto » di ripartizione<sup>320</sup>, per introdurre un « duplice ordine di attribuzione » del contributo per quote fis-

se<sup>321</sup>. Sicché si è venuta a creare quasi una terza categoria di agenzie (destinataria di un contributo pari a 300 milioni di lire), che in precedenza erano escluse dal beneficio.

Il regolamento di attuazione dovrà precisare meglio i criteri per tale ripartizione<sup>322</sup>.

Le provvidenze a fondo perduto qui esaminate appaiono nel complesso disciplinate da « un procedimento predeterminato a schema rigido »<sup>323</sup>. In particolare, la rigorosa puntualizzazione dei requisiti per l'identificazione delle agenzie aventi diritto alle misure di sostegno era volta ad impedire che, « attraverso operazioni di semplice adattamento formale degli schemi previsti dal legislatore », si potesse « artificiosamente rientrare nei limiti previsti per la concessione dei benefici »<sup>324</sup>.

In effetti, l'intervento pubblico non si è proposto di trasformare l'informazione c.d. « primaria » in un settore totalmente assistito. E, in questa prospettiva, si è stabilito che ciascuna agenzia non potesse complessivamente ricevere sovvenzioni tali da superare il 50% delle spese (documentate) sostenute per il personale e per le strutture<sup>325</sup>.

Infine, per completezza, occorre riferire che le agenzie di stampa a *diffusione nazionale*, equiparate alle « imprese manifatturiere », fruiscono di consistenti agevolazioni in materia di oneri sociali<sup>326</sup>.

## 10. I CONTRIBUTI ALLA STAMPA ITALIANA ALL'ESTERO

Ai « giornali e riviste italiani pubblicati all'estero » e alle « pubblicazioni con periodicità almeno trimestrale e diffuse prevalentemente all'estero » l'art. 26 della legge n. 416 ha destinato, per il periodo 1981-85<sup>327</sup>, contributi pari a un miliardo di lire per ciascun anno<sup>328</sup>.

Le ragioni, peraltro evidenti, del sostegno statale a questo tipo di stampa sono già state illustrate quando si è riferito sulle prime provvidenze disposte dalla legge n. 172 del 1975<sup>329</sup>. Deve, comunque, rimarcarsi la notevole espansione raggiunta da questo settore editoriale<sup>330</sup>.

Per l'assegnazione di questi contributi è stato adottato il consueto schema regolativo. Anche in questo caso è previsto l'intervento di un'apposita *Commissione* (istituita dall'art. 1 del d.P.R. di attuazione 15 febbraio 1983, n. 48), per l'accertamento della legittimità delle ri-

<sup>321</sup> In tal senso V. CUFFARO, *Commento agli artt. 16 e 17 della legge n. 67*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 1144.

<sup>322</sup> Il Garante informa che essi sono allo studio (*Rel. al 31 maggio 1988*, cit., p. 50).

Nel frattempo, il d.p.c.m. 23 dicembre 1987 (pubblicato in *G.U.* 4 gennaio 1988, n. 2) ha fissato il termine entro il quale devono essere presentate le domande di ammissione (da compilarsi secondo i modelli, allegati al decreto stesso e indicanti la documentazione necessaria): il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferiscono i contributi richiesti (mentre per il 1986 esso è stato stabilito in due mesi dalla data di pubblicazione del decreto).

<sup>323</sup> Così PERLI, *op. ult. cit.*, p. 625.

<sup>324</sup> Così PERLI, *op. ult. cit.*, p. 624.

<sup>325</sup> Se, in applicazione di tale limite, non fosse possibile corrispondere l'intero contributo relativo a ciascuno esercizio finanziario, la somma rimanente va ad incrementare gli stanziamenti previsti per gli anni successivi.

<sup>326</sup> Più precisamente, l'art. 27, comma 3, della legge n. 67 rinvia ad una serie di disposizioni, tra cui: l'art. 1 del d.l. 7 febbraio 1977, n. 15, convertito in legge con modificazioni dalla legge 7 aprile 1977, n. 102 (concernente il contenimento del costo del lavoro e dell'inflazione, nonché modificazioni al regime fiscale di taluni prodotti petroliferi ed aumento di aliquote dell'imposta sul valore aggiunto); l'art. 1 della legge 8 agosto 1977, n. 573 (nel testo modificato dall'art. 2 della legge 5 agosto 1978, n. 502) che estende l'applicazione del citato d.l. n. 15 ad altre categorie di imprese; gli artt. 1 e 2 del d.l. 6 luglio 1978, n. 353 (convertito in legge con modificazioni dalla suddetta legge n. 502), sul contenimento del costo del lavoro, mediante la riduzione dei contributi dovuti agli enti gestori dell'assicurazione contro le malattie; infine, gli artt. 1 del d.l. 30 gennaio 1979, n. 20 (convertito in legge con modificazioni dalla legge 31 marzo 1979, n. 92) e 1 della legge 13 settembre 1979, n. 375, che prorogavano le disposizioni sul contenimento del costo del lavoro.

<sup>327</sup> Provvidenze per l'importo di un miliardo di lire annuo sono state disposte, dall'art. 45, comma 4, anche per il periodo 1° gennaio 1978-31 dicembre 1980. Ne hanno beneficiato i giornali, le riviste e le pubblicazioni editi continuativamente durante il 1980. Le somme, ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. n. 48 del 1983, sono state liquidate in un'unica soluzione.

<sup>328</sup> Sono state contestualmente abrogate tutte le norme che, a qualsiasi titolo, disponevano contributi per la stampa in questione (art. 26, comma 4).

<sup>329</sup> V. parte I, Sez. III, in questa *Rivista*, cit., par. 10.e, p. 591.

<sup>330</sup> Esso, infatti, copre tutti i continenti, ad eccezione dell'Asia in cui, almeno fino al 1987, non si registrano iniziative editoriali in lingua italiana. I giornali quotidiani e periodici in lingua italiana (con tiratura annua superiore alle 3.000 copie) pubblicati all'estero sono complessivamente 134, diffusi in 4 continenti, 21 paesi e 61 capitali e grandi città. La più alta concentrazione si ha in Europa (71), seguita dall'America del Nord (31), America del Sud (18), Australia (11) e, infine, Africa (3) (v. *Spazio e ruolo internazionale dell'informazione italiana*, in *Rapporto sullo stato dell'informazione in Italia*, cit., p. 125).

chieste e per la predisposizione dei piani di ripartizione delle sovvenzioni.

<sup>331</sup> A questa categoria di stampati i contributi sono distribuiti annualmente nel rispetto dei seguenti criteri: 100 milioni di lire sono suddivisi in parti uguali; 150 milioni in proporzione ai numeri effettivamente usciti nel corso dell'anno; 150 milioni in proporzione al numero delle pagine pubblicate nel corso dell'anno (rapporzate al formato tipo di cm. 43 × 59 e con esclusione dello spazio pubblicitario); 150 milioni in proporzione alla tiratura complessiva annua; e, infine, 150 milioni valutando il carattere informativo e l'apporto alla conoscenza dei fatti italiani e dei problemi del lavoro italiano all'estero dimostrati dai singoli giornali (art. 3).

Le domande (presentate, per gli anni 1981 e 1982, entro novanta giorni dalla pubblicazione del decreto, e, per il periodo 1983-85, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento) devono essere inoltrate alla rappresentanza diplomatica o consolare italiana nel cui ambito territoriale viene pubblicato il giornale o la rivista. Spetta poi a questi uffici trasmettere tempestivamente le domande stesse alla Direzione generale dell'Emigrazione e degli Affari sociali del Ministero per gli Affari esteri, che a sua volta le invia alla *Commissione*. In esse deve essere indicato l'anno per il quale le provvidenze sono richieste, la denominazione e la sede della testata, il direttore, l'editore e il proprietario, il numero di effettive uscite, la tiratura e il numero delle pagine pubblicate nel corso dell'anno; devono, inoltre, essere allegati i numeri pubblicati nel periodo considerato (art. 5).

<sup>332</sup> Si tratta, in questo caso, di ripartire 50 milioni in parti uguali, 50 milioni in proporzione ai numeri effettivamente usciti nel corso dell'anno, altrettanti in proporzione al numero delle pagine pubblicate nel corso dell'anno, 100 milioni in proporzione al numero delle copie inviate all'estero e, infine, 50 milioni considerando il carattere informativo e l'apporto alla conoscenza dei fatti italiani e dei problemi del lavoro italiani all'estero dimostrati dalle testate richiedenti (art. 4).

Le domande devono essere presentate al Servizio Editoria e devono indicare il periodo per il quale i contributi sono richiesti, oltre ai consueti dati di natura formale (art. 7).

<sup>333</sup> Dubbi di legittimità erano stati avanzati sull'applicabilità dei criteri di ripartizione fissati dal decreto del 1983, in considerazione del diverso importo del precedente stanziamento. Essi, però, sono stati superati, come informa il Garante, in seguito ad un parere espresso dal Consiglio di Stato, che ha ritenuto tale automatico adeguamento compatibile con l'entità del nuovo stanziamento (*Rel. ult. cit.*, p. 50). In tale decreto, infine, si specifica che le domande devono essere presentate, per i contributi relativi al 1986, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto stesso e, per quelli relativi al 1987 (e anni successivi), entro il 31 marzo di ciascun anno.

<sup>334</sup> Le disposizioni citate concernono: il trattamento di integrazione salariale (art. 35); la corresponsione dell'indennità integrativa in caso di risoluzione del rapporto di lavoro, qualora per l'impresa « sia stata dichiarata dal CIPI la situazione di crisi occupazionale » (art. 36); l'esodo agevolato e il prepensionamento (art. 37); infine, l'attribuzione all'INPGI (l'Istituto di previdenza per i giornalisti) del compito di provvedere all'erogazione del trattamento di integrazione salariale, della pensione anticipata di vecchiaia e dell'ulteriore indennità integrativa di cui all'art. 37, lett. c (art. 38, nonché artt. 11 e 12 della legge n. 1 del 1985). Per una trattazione specifica di tale materia si rinvia a M. BUONCRISTIANO, *Commento agli artt. 35, 36, 37 e 38 della legge n. 416 del 1981*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 636 ss., *Commento agli artt. 11 e 12 della legge n. 1 del 1985*, *ivi*, cit., p. 729 ss., e *Commento all'art. 24 della legge n. 67 del 1987*, *ivi*, cit., p. 1156 ss.

A tal fine, si considerano non solo i dati relativi alla diffusione presso i lavoratori italiani all'estero delle pubblicazioni, ma anche la loro struttura e l'effettivo contenuto informativo sui fatti italiani e sui problemi del lavoro italiano all'estero.

Queste « direttive » poste dal legislatore hanno trovato una più puntuale articolazione nel decreto di attuazione, il quale ha distinto i « giornali e riviste, pubblicati e diffusi all'estero, che trattino, con testi scritti prevalentemente in lingua italiana, argomenti concernenti i fatti italiani e i problemi dei lavoratori italiani all'estero »<sup>331</sup> dalle « pubblicazioni che siano effettivamente uscite con almeno quattro numeri nel corso dell'anno solare di riferimento, edite in Italia, diffuse prevalentemente all'estero, che trattino argomenti concernenti i fatti italiani e i problemi dell'emigrazione e la cui impresa editrice sia iscritta al *Registro nazionale della stampa* »<sup>332</sup>. La legge n. 67 del 1987 ha provveduto a prorogare a tempo indeterminato i contributi, raddoppiandone anche l'importo (art. 19).

In ordine ai criteri e alle modalità di erogazione, si segnala che il d.p.c.m. 20 marzo 1987 richiama espressamente quanto previsto dal decreto n. 48 del 1983<sup>333</sup>.

## 11. UNA FORMA DI SOSTEGNO INDIRETTA: LA PUBBLICITÀ DEGLI ENTI PUBBLICI

La legge n. 416 ha disposto anche « provvidenze indirette » inedite in favore dell'editoria. Successivamente, la legge n. 67 del 1987 le ha parzialmente modificate, tenendo conto della precedente esperienza applicativa.

Si tratta dell'imposizione alla pubblica amministrazione di destinare una percentuale delle proprie spese pubblicitarie per inserzioni sui giornali quotidiani e periodici (art. 13 legge n. 416). Possono poi annoverarsi tra le « provvidenze indirette » anche talune misure in favore dei giornalisti professionisti dei quotidiani e delle agenzie di stampa nazionali (artt. 35-38), poi estese dall'art. 24 della legge n. 67 del 1987 ai giornalisti dei periodici<sup>334</sup>, anche se lo scopo di

simili agevolazioni era soprattutto quello di sollevare le imprese editoriali dagli oneri derivanti da un eccesso di personale in una congiuntura di grave crisi economica.

In questo *Rapporto*, pertanto, ci si sofferma soltanto sul primo tipo di sostegno indiretto<sup>335</sup>.

Si può immediatamente rilevare come le disposizioni da considerare siano alquanto eterogenee sia per il loro contenuto, sia per i destinatari.

Infatti, nell'articolo citato, se alcune disposizioni prescrivono la cessione a quotidiani e periodici<sup>336</sup> di una rilevante quota della pubblicità di amministrazioni statali ed enti pubblici (esclusi quelli territoriali e quelli economici<sup>337</sup>), altre dettano una sorta di disciplina generale dell'attività pubblicitaria delle amministrazioni statali in senso lato, fino al punto di assoggettarle a controlli esterni atipici.

Infatti, per esse vige l'obbligo di comunicare al Garante le spese pubblicitarie effettuate (o meno) nel corso di ciascun esercizio finanziario.

È poi fatto divieto alle stesse amministrazioni di elargire finanziamenti e contributi a diverso titolo a quotidiani e periodici<sup>338</sup>.

Queste previsioni sono rimaste nel complesso inattuato, nonostante le pressanti denunce del Garante<sup>339</sup>, che giunse al punto di inviare esposti all'autorità giudiziaria, nei quali ipotizzava il reato di omissione di atti d'ufficio a carico degli amministratori degli enti pubblici inadempienti<sup>340</sup>.

A suo avviso, una simile deplorabile situazione era imputabile non certo all'*ignorantia legis*, bensì ad una consapevole « precisa scelta ».

E, a questo punto, « l'acquisizione completa ed omogenea » dei dati relativi alle spese pubblicitarie diventava realisticamente impossibile. Sicché il Garante auspicava un risoluto intervento del legislatore<sup>341</sup>, che integrasse la lacunosa normativa originaria, sprovvista di sanzioni « capaci di trasformare le disposizioni in discorso da norme-manifesto in precetti concretamente operanti »<sup>342</sup>. Una novella avrebbe potuto, inoltre, sciogliere alcuni nodi interpretativi quali la definizione di « pubblicità » o la questione del ricorso alla c.d. « pubblicità indiretta »: affidata, cioè, dagli enti

pubblici a società di diritto privato da essi controllate<sup>343</sup>.

Tali istanze sono state recepite dalla legge n. 67 del 1987 che — all'art. 5 —

<sup>335</sup> Prima dell'approvazione della legge, furono prospettate diverse soluzioni per la distribuzione e gestione della pubblicità dei soggetti pubblici. Si propose: l'istituzione di una struttura pubblica incaricata di operare nel settore pubblicitario (ente pubblico o società finanziaria); la costituzione di un fondo unico nazionale, alimentato da un'imposta sull'intero gettito pubblicitario, che avrebbe dovuto essere redistribuito in maniera perequativa, con particolare attenzione per le piccole e medie testate. Alla fine prevalse la proposta accolta dal legislatore. Su questo dibattito, v. A. VIGNUELLI, *Note sulla comunicazione pubblicitaria alla luce della legge di riforma dell'editoria*, in *Comunicazione di massa*, 1982, n. 3, p. 110 ss.

<sup>336</sup> Ma non alle agenzie di stampa. Secondo G. CASTIGLIA, questa è un'« omissione troppo grave per poter essere sottaciuta », anche in considerazione del fatto che molto spesso sono corrisposte alle agenzie medesime, da parte di « figure soggettive pubbliche », sovvenzioni « più o meno occulte » (*Commento all'art. 13 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 586).

<sup>337</sup> La *ratio* di tale esclusione si fonda, per gli enti pubblici territoriali, sulla opportunità di non limitare la loro autodeterminazione, costituzionalmente garantita anche nei confronti dello Stato (artt. 115 e 128 della Costituzione); per quelli economici, sulla opportunità di non influire sulle scelte imprenditoriali di soggetti chiamati ad operare nel mercato (v., sul punto, CASTIGLIA, *op. ult. cit.*, p. 581).

<sup>338</sup> L'art. 8 della legge n. 137 del 1983 ha modificato, nel senso esposto nel testo, le disposizioni citate della legge n. 416. È stato, in particolare, eliminato il limite minimo di 50 milioni di lire per spese pubblicitarie, al di sotto del quale non vi era obbligo di alcuna comunicazione al Garante. In effetti, la previsione originaria « impediva una preventiva cernita tra le amministrazioni e gli enti inadempienti e quelli non tenuti, invece, all'adempimento », come segnala il Garante che, fin dall'inizio, denunciò la generalizzata inosservanza dell'obbligo in questione (v. *Rel. al 30 novembre 1982*, cit., p. 193).

<sup>339</sup> In particolare, egli lamentava che l'obbligo di comunicazione delle spese pubblicitarie era stato « quasi completamente ignorato » relativamente al 1981 (*Rel. ult. cit.*, p. 192 ss.); ampiamente inosservato, anche se in misura meno clamorosa, per il 1982 (*Rel. al 30 novembre 1983*, cit., p. 278 ss.); parzialmente assolto, ma in modo incompleto e disomogeneo, per il 1983 (*Rel. al 30 novembre 1984*, cit., p. 415 ss.). Aggiungeva, inoltre, polemicamente che, poiché le sue ripetute denunce non avevano ottenuto risultato alcuno, riteneva « del tutto inutile doverle ulteriormente ripetere ». La conseguenza fu che i dati trasmessi dalle amministrazioni pubbliche relativamente agli esercizi finanziari 1984 e 1985 furono notevolmente meno numerosi rispetto all'anno precedente (*Rel. al 30 novembre 1985*, cit., p. 49). Concludeva, pertanto, sconsolatamente che « l'inosservanza è la regola, l'osservanza è l'eccezione » e che veniva « spontaneo chiedersi in quale altro paese europeo una situazione del genere avrebbe potuto verificarsi e perdurare » (*Rel. al 30 novembre 1986*, cit., p. 132).

<sup>340</sup> V. *Rel. al 31 maggio 1983*, cit., p. 236 e *Rel. al 30 novembre 1983*, cit., pp. 278 e 279.

<sup>341</sup> Così *Rel. al 30 novembre 1985*, cit., pp. 50 e 52.

<sup>342</sup> Così CASTIGLIA, *Commento all'art. 5 della legge n. 67*, cit., p. 1094.

<sup>343</sup> Così ancora il Garante in *Rel. ult. cit.*, p. 53.

ha integralmente ridisciplinato la materia<sup>344</sup>. La quota delle spese per inserzioni su quotidiani e periodici è stata ridotta dal 70 al 50% del complessivo « budget pubblicitario »<sup>345</sup>, da iscriversi in apposito capitolo dei bilanci delle amministrazioni medesime<sup>346</sup>.

È stato riformulato il divieto per esse di destinare « a pubblicità con qualsiasi mezzo effettuata » finanziamenti o contributi (sotto qualsiasi forma) al di fuori di quelli espressamente autorizzati dalla legge.

<sup>344</sup> Nonostante l'art. 13 venga considerato tuttora vigente nel testo aggiornato della legge n. 416 (pubblicato in *Suppl. Ord. a G.U.* 28 aprile 1987, n. 97), esso è, secondo CASTIGLIA, da ritenersi tacitamente abrogato nella sua interezza (*op. ult. cit.*, p. 1094).

<sup>345</sup> Tale riduzione è stata operata per non gravare eccessivamente sulla discrezionalità delle amministrazioni e per evitare che una quota eccessivamente elevata potesse divenire « un indiretto stimolo all'inadempimento » (così CASTIGLIA, *op. ult. cit.*, p. 1095).

<sup>346</sup> Un tale vincolo dovrebbe permettere una maggiore conoscibilità della gestione della pubblicità (cfr. l'intervento del relatore, on. ANIASI, presso la Commissione Interni della Camera, in *Atti parlamentari*, X Leg., Cam. Dep., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, seduta del 3 dicembre 1986, p. 27).

<sup>347</sup> Lo stesso comma 1 della nuova disposizione presuppone proprio la legittimità del ricorso a mezzi pubblicitari diversi dai giornali (così CASTIGLIA, *op. ult. cit.*, p. 1097).

<sup>348</sup> Quali, ad esempio, la sottoscrizione di abbonamenti in funzione di finanziamento indiretto: così CASTIGLIA, che osserva come di tale inversione di tendenza non vi sia traccia nei lavori preparatori (*op. ult. cit.*, p. 1097; dello stesso Autore v. anche, sull'argomento, *Commento all'art. 13 della legge n. 416*, cit., pp. 585 e 586).

<sup>349</sup> Così CASTIGLIA, *Commento all'art. 5 della legge n. 67*, cit., p. 1097.

<sup>350</sup> Viene comunque confermata l'esenzione dall'obbligo di comunicazione negativa per i Comuni con meno di 40.000 abitanti (esenzione prevista dall'art. 8 della legge n. 137 del 1983).

<sup>351</sup> Contrariamente a quanto in precedenza previsto, la novella non ha fissato un termine per l'assolvimento dell'obbligo di comunicazione (termine, peraltro, auspicato dal Garante, in *Rel. al 31 maggio 1986*, cit., p. 48). Si rischia, in tal modo, « di svuotare di capacità deterrente le sanzioni » previste dalla legge stessa (così CASTIGLIA, *op. ult. cit.*, p. 1095).

<sup>352</sup> Sul punto, v. CASTIGLIA, *Commento all'art. 13*, cit., p. 584.

<sup>353</sup> Le norme considerate regolano, poi, *ex novo*, la c.d. *pubblicità di pubblica utilità*, cioè « le attività che le amministrazioni pubbliche svolgono in campo pubblicitario, e che sempre più sono chiamate a svolgervi a seguito di precise scelte operate dal legislatore ». Questa la definizione del Garante, il quale osserva inoltre che, con tale disciplina, si aprirebbe « una nuova prospettiva sul rapporto tra soggetti pubblici e comunicazione » (*Rel. al 30 novembre 1987*, cit., p. 61).

Qualche dubbio è sorto sulla portata normativa (più o meno ampia?) del nuovo enunciato, confrontato con quello preesistente.

È certo che il legislatore non ha inteso inibire alle amministrazioni pubbliche il ricorso per fini pubblicitari a *media* diversi dalla stampa quotidiana e periodica<sup>347</sup>. Né pare che si voglia alludere a finanziamenti e contributi surrettizi innanzi non ammessi<sup>348</sup>. Allora « l'unica interpretazione razionalmente accettabile è che il divieto di utilizzare la pubblicità come fonte di sovvenzione occulta non valga solo nei riguardi dei giornali quotidiani e periodici, ma si estenda a qualunque mezzo di comunicazione di massa, capace di contenere e rappresentare un messaggio pubblicitario »<sup>349</sup>.

L'obbligo di dare comunicazione, anche negativa<sup>350</sup>, al Garante « delle spese pubblicitarie effettuate » nel corso di ogni esercizio finanziario, depositando un riepilogo analitico<sup>351</sup>, viene esteso alle aziende municipalizzate ed alle unità sanitarie locali con un bacino di utenza superiore ai 40.000 abitanti.

Considerando che la disposizione vuole garantire la trasparenza del mercato pubblicitario nel suo complesso, appare chiaro che il Garante deve essere informato di tutta l'attività pubblicitaria degli enti pubblici, e non solo di quella relativa alla stampa. In caso contrario, non sarebbe nemmeno possibile verificare il rapporto tra pubblicità destinata ai giornali e pubblicità indirizzata altrove<sup>352</sup>.

Altre innovazioni riguardano, invece, il coordinamento e la promozione della pubblicità da parte delle amministrazioni statali<sup>353</sup>.

A tal fine, è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri una *Commissione* consultiva, comprendente rappresentanti delle categorie operanti nel settore della stampa, dell'editoria e della pubblicità. Essa deve, in particolare, curare che la pubblicità sia ripartita « senza discriminazione » e tenendo conto delle testate che « per loro natura raggiungono i soggetti specificamente interessati » alle diverse inserzioni. Questa nuova disposizione rappresenta un corollario della precedente normativa, laddove (art. 13, commi 3 e 4, della legge n. 416) attribuiva alla Presidenza del Consiglio il potere di impartire

re (dandone comunicazione al Garante) « le direttive generali di massima alle amministrazioni statali affinché la destinazione della pubblicità, delle informazioni e delle campagne promozionali avvenga senza discriminazioni, e con criteri di equità, obiettività ed economicità »<sup>354</sup>, nonché di indicare « i criteri per la pubblicità finalizzata all'informazione sulle leggi e sulla loro applicazione, nonché sui servizi, le strutture ed il loro uso », tenendo conto, nella ripartizione, delle « testate che per loro natura raggiungono le utenze specificamente interessate »<sup>355</sup>.

Le amministrazioni statali devono produrre, entro 60 giorni dall'approvazione del bilancio dello Stato, progetti di massima relativi alla pubblicità che intendono promuovere, indicando gli operatori cui è affidata — in tutto o in parte — la sua realizzazione<sup>356</sup>, gli organi di stampa cui essa è destinata e, infine, la copertura finanziaria delle spese necessarie.

Alcuni di questi progetti, motivatamente selezionati, possono anche fruire di sovvenzioni, sentito il parere della sopraccitata Commissione. All'uopo soccorre un apposito fondo (istituito presso la Direzione generale delle Informazioni, dell'Editoria e della Proprietà letteraria della Presidenza del Consiglio) alimentato dallo stanziamento di 1 miliardo di lire, per l'esercizio finanziario 1987, e, per gli anni successivi, dal 20% delle somme complessivamente stanziata per la pubblicità dalle amministrazioni statali nei loro bilanci (e iscritte negli specifici capitoli, già menzionati).

L'inosservanza da parte dei funzionari e degli amministratori degli enti pubblici delle norme appena descritte è sanzionata penalmente con la multa da 1 a 10 milioni di lire: un deterrente, forse efficace, contro la « prassi » inadempiente, prima pressoché generalizzata<sup>357</sup>.

In ordine alla prima applicazione delle nuove norme<sup>358</sup>, pare utile riferire su un caso segnalato e affrontato dallo stesso Garante. Per la promozione di una campagna pubblicitaria straordinaria per il rilancio dell'immagine di un prodotto tipico nazionale, il competente Ministero stipulava una convenzione con un ente privato, nella quale si contemplava che fossero riservate somme, alla sola stampa periodica, in una quota

inferiore al 50% dello stanziamento complessivo.

Il Garante ha valutato una simile destinazione non illegittima, in considerazione del carattere « urgente » e specifico della campagna pubblicitaria in questione.

Più in generale ha, però, osservato che il problema della distribuzione di pubblicità tra quotidiani e periodici doveva risolversi nel senso di attribuire tali risorse « cumulativamente a favore di entrambe le categorie di pubblicazioni, con esclusione quindi di ogni criterio di alternatività »<sup>359</sup>.

<sup>354</sup> Tali direttive « di massima » vennero impartite con lettere circolari 11 marzo 1983, prot. n. 10949/1-26 (ne parla il Garante in *Rel. al 31 maggio 1983*, cit., p. 236) e 20 maggio 1986, n. 1362/A1 (in *Rel. Garante al 31 maggio 1986*, cit., p. 43 ss.).

<sup>355</sup> La disposizione si proponeva soprattutto di permettere ai cittadini una sufficiente conoscenza soprattutto dei servizi di carattere sociale (si pensi ai consultori familiari). È da rilevare come il legislatore del 1981 avesse ritenuto opportuno, a titolo esemplificativo, indicare, tra le « utenze specificamente interessate », quella femminile, giovanile e del mondo del lavoro, categorie tradizionalmente « deboli », cui la classe politica presta un'attenzione particolare (in tal senso CASTIGLIA, *op. ult. cit.*, pp. 583 e 584).

<sup>356</sup> La scelta di tali operatori avviene a trattativa privata, anche in deroga ai limiti previsti dall'art. 6 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modifiche, previa, in ogni caso, gara esplorativa, ai sensi dell'art. 92 r.d. 23 maggio 1924, n. 827. Tale norma riproduce, con gli opportuni adattamenti, il contenuto della circolare della Presidenza del Consiglio del 20 maggio 1986, citata nella nota n. 354.

<sup>357</sup> Poco incisive si sono dimostrate le azioni di responsabilità promosse dinanzi alla Corte dei Conti, data la difficoltà di individuare, in siffatte ipotesi, un danno erariale (v. CASTIGLIA, *op. ult. cit.*, p. 1097).

<sup>358</sup> Per l'esercizio finanziario 1987, lo stanziamento di cui s'è detto è stato destinato alla pubblicizzazione dell'iniziativa di distribuire il testo della Costituzione, nell'ambito delle celebrazioni per il 40° anniversario della stessa. La relativa decisione è stata, però, assunta autonomamente dal Presidente del Consiglio e successivamente ratificata dalla Commissione, all'epoca non ancora costituita. Per l'esercizio finanziario 1988, invece, l'intera disponibilità finanziaria è stata assegnata al progetto di una campagna pubblicitaria a carattere interministeriale riguardante la realizzazione del mercato unico europeo nel 1993 (v. *Rel. Garante al 30 novembre 1988*, cit., p. 18).

<sup>359</sup> V. *Rel. al 30 novembre 1987*. Il Garante, nella medesima relazione, segnala che, per una volta, il suo indirizzo è stato concretamente recepito dal Ministero interessato nella vicenda (cit., pp. 64 e 65).

## EPILOGO

Nel lungo arco di tempo considerato dal presente *Rapporto*, e soprattutto nell'ultimo decennio, i mezzi di comunicazione di massa hanno subito una profonda trasformazione, che ha notevolmente inciso sul tessuto sociale<sup>360</sup>.

Nel settore della carta stampata, il ritorno a una società pluralistica ha comportato un regime di accentuata concorrenza, con conseguente incremento del numero delle testate, quotidiane e periodiche.

A tutto ciò ha fatto riscontro l'aumento delle tirature e della diffusione (sia pure a livelli inferiori rispetto agli altri Paesi più avanzati e non senza oscillazioni e periodi di vera e propria crisi<sup>361</sup>), accentuatosi negli ultimi anni, anche grazie ad una maggiore vivacità e varietà dei contenuti, nonché delle formule editoriali (si pensi, ad esempio, ai numerosi inserti e supplementi dei quotidiani)<sup>362</sup>. Ha assunto pertanto grande importanza pratica il problema dell'attuazione delle garanzie costituzionali della libertà e del pluralismo dell'informazione.

<sup>360</sup> È solo il caso di sottolineare, anche in questa sede, l'enorme sviluppo della televisione che, da un lato, ha contribuito ad accelerare il processo di unificazione culturale (ed anche linguistica) in atto nel nostro Paese e, dall'altro, ha esercitato un'influenza determinante nel costume degli italiani, sempre più suggestionati dalle mode e dai comportamenti (nonché dai « neologismi ») proposti attraverso l'« etere », affollato da radio e televisioni private, affiancatesi negli ultimi quindici anni a quelle pubbliche. Ne è sorta una programmazione all'insegna dell'intrattenimento e dello spettacolo tesa alla conquista dell'*audience* anche, e forse soprattutto, in funzione pubblicitaria (sulle innovazioni della programmazione televisiva apportate dalla concorrenza tra RAI e *networks* privati, v. A.L. NATALE, *Evoluzione dei palinsesti RAI e struttura di quelli dei networks*, in *Probl. inform.*, 1984, n. 3, p. 441 ss., nonché *Cultura di massa, giornalismo e servizio nei palinsesti televisivi della RAI e dei networks*, *ivi*, 1985, n. 2, p. 205 ss.).

<sup>361</sup> V. LOI-SCHIRILLO, *op. cit.*, nonché le più volte citate relazioni del Garante.

<sup>362</sup> Sui mutamenti intervenuti nella stampa quotidiana dal 1955 al 1985, si rinvia a N. AJELLO, *Lezioni di giornalismo*, Milano, 1985.

<sup>363</sup> Sull'evoluzione dei rapporti tra i vari mezzi di comunicazione, v. A. CAVALLARI, *Le tre comunicazioni e il futuro dei giornali*, in *Probl. inform.*, 1987, n. 3, p. 353 ss.

<sup>364</sup> Cfr. *L'amministrazione dello Stato...*, cit., p. 173.

<sup>365</sup> Così *Rel. Garante al 31 maggio 1988*, cit., p. 125.

In una prima fase, caratterizzata dalla predominanza dell'informazione scritta, lo Stato repubblicano si è preoccupato della tutela della *libertà di stampa*, piuttosto che della *libertà della stampa*. Riguardo a quest'ultima, l'unica forma di sostegno — in continuità con l'esperienza fascista — si è realizzata attraverso le provvidenze erogate dall'ENCC, delle quali i maggiori beneficiari sono stati i produttori nazionali di carta.

A partire dagli anni settanta le sollecitazioni al cambiamento, per la prepotente crescita del mezzo radiotelevisivo e la coeva crisi economica della stampa, hanno prodotto soltanto interventi volti a razionalizzare il sistema precedente, sia pure con una maggiore attenzione ai valori costituzionali.

Solamente negli anni ottanta pluralismo e libertà di informazione sono diventati punti di riferimento centrali nella riforma dell'editoria, si da rendere quasi obbligato un mutamento nell'impostazione del sistema delle provvidenze.

La reciproca interferenza tra tutti i mezzi di comunicazione di massa è la realtà del presente momento<sup>363</sup>.

I « mezzi forti » (quelli audiovisivi, in primo luogo) coprono la metà del « bisogno » di informazione e di formazione delle comunità. Accanto ai « mezzi forti » non si deve però dimenticare l'« altra comunicazione »: quella dei messaggi specializzati, delle notizie ed informazioni formatesi nei luoghi di lavoro, di studio e di incontro (circoli, parrocchie, sedi di associazioni...)<sup>364</sup>. Di fronte a una situazione così complessa « il nostro sistema appare finoggi... dimidiato. Cioè regolato solo a metà »<sup>365</sup>. Da un lato vi è — come scrive il Garante — il « comparto » dell'editoria che, attraverso le leggi del 1981 e del 1987, ha trovato un primo quadro di riferimento. Tale regolamentazione, seppure non del tutto soddisfacente né completa, ha comunque espresso un disegno organizzativo, relativo sia ai soggetti, sia all'oggetto dell'attività considerata.

Viceversa, gli altri « comparti » (radio-televisivo e pubblicitario) sono tuttora privi di una disciplina organica.

Un tale vuoto si ripercuote anche sul sistema dell'editoria. Se in generale, la legge (di riforma) deve proporsi lo svi-

luppo del pluralismo informativo, non si possono trascurare i processi di concentrazione in atto, che tendono ad unificare i diversi mezzi di comunicazione sul piano degli assetti proprietari, dei sistemi di finanziamento o di altre più complesse forme di collegamento. Cosicché è sempre più sentita l'esigenza di una disciplina omogenea nei principi generali, quali: la trasparenza degli assetti proprietari, il pluralismo nella produzione informativa (si pensi alle norme anti-trust), il coordinato e bilanciato accesso alle risorse economiche (ad esempio la pubblicità), nonché la previsione di autorità imparziali e di strumenti pubblici di vigilanza e di controllo<sup>366</sup>.

Ovviamente, in una tale prospettiva non si può « non tener conto delle specificità attinenti a ciascuno dei settori, sicché per ciascuno di essi, pur nell'ambito di una visione omogenea dei principi, bisogna prevedere elementi strutturali e funzionali appropriati »<sup>367</sup>.

Anche le forme di sostegno all'editoria, nate come mero aiuto economico alle imprese e, solo più tardi, configurate dalla riforma in funzione degli obiettivi della trasparenza e del pluralismo, dovrebbero conformarsi al nuovo tipo di rapporti tra i vari *media*.

Un primo sintomo di questa tendenza si può rilevare nella legge n. 67 del 1987, laddove dispone per la prima volta provvidenze in favore di imprese radiofoniche. E, questa, forse una premessa per la tanto invocata disciplina unitaria di tutto il settore informativo<sup>368</sup>. Non a caso il Garante osserva come tale previsione « esprima a livello legislativo la percezione dei punti di contatto esistenti tra i vari settori del capillare comparto dell'informazione, che per sua essenza è caratterizzato sempre più dalla circolarità dei vari mezzi di produzione della comunicazione sociale »<sup>369</sup>.

Infine, il legislatore del 1987, sviluppando un indirizzo (già presente nella legge n. 416) verso il disimpegno dalle provvidenze dirette, non ha tuttavia voluto completamente abbandonare la via dell'ausilio pubblico, quando ha disposto forme di sostegno *indirette* di lungo periodo.

È quindi molto probabile che l'epoca della « stampa assistita », inaugurata dal fascismo con l'attività dell'ENCC e proseguita fino ad oggi, sia destinata a

protrarsi ancora per molto, sia pure con strumenti nuovi, più articolati e più adeguati alla mutata realtà sociale ed economica.

ROSARIO LUPO-SILVIO TROILO

<sup>366</sup> Cioè di « amministrazioni indipendenti ad alto tasso d'imparzialità » (secondo la definizione contenuta nella *Relazione della Commissione Piga*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1985, n. 3, p. 85 ss.), sulle quali v. C. FRANCHINI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, n. 3, p. 549 ss.

<sup>367</sup> *Rel. Garante al 30 novembre 1987*, cit., p. 111.

<sup>368</sup> V. *Rel. Garante ult. cit.*, p. 93, nonché LIPARI, *Note introduttive al Commento della legge n. 67*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., pp. 1054 e 1055 e CUFFARO, *Commento all'art. 11 della legge n. 67*, *ivi*, p. 1129.

<sup>369</sup> Sempre secondo il Garante ciò lascerebbe intravedere una nuova fase che, come auspicato nella seduta della II Commissione permanente della Camera dei Deputati del 20 febbraio 1986, « vedrà il Parlamento impegnato nella definizione di un quadro legislativo e istituzionale, che attraverso passaggi successivi si muova verso una logica unitaria di tutto il sistema della informazione e della comunicazione, affinché l'evoluzione tecnologica contribuisca ad ampliare gli spazi di libertà di informazione e di partecipazione » (*Rel. ult. cit.*, p. 91).