

RICERCHE

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

SOMMARIO

INTRODUZIONE.

SEZIONE PRIMA: L'EVOLUZIONE DEGLI INTERVENTI PUBBLICI NEL CAMPO DELL'EDITORIA FINO ALLA LEGGE N. 416 DEL 1981. — 1. La disciplina del mercato della cellulosa e della carta: prodromo dei primi interventi pubblici nel campo dell'editoria. — 2. L'istituzione dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta. — 3. Il contrasto tra la *ratio* originaria dell'ente e la sua attività successiva. — 4. L'integrazione del prezzo della carta. — 5. Provvidenze e libertà di informazione. — 6. La legge n. 168 del 1956 e gli sviluppi successivi. — 7. Il parziale mutamento di prospettiva dell'intervento pubblico nella legislazione degli anni settanta. — 8. La « legge-ponte » 6 giugno 1975, n. 172. — 9. Le aspettative di una riforma globale del settore. — 10. L'indagine conoscitiva sui problemi dell'informazione a mezzo stampa in Italia. — 11. Le proposte di legge di riforma, precedenti alla legge n. 416. — 12. Gli ultimi interventi legislativi « tampone ».

SEZIONE SECONDA: GLI ORGANISMI DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN FAVORE DELL'EDITORIA. — 1. Forme organizzative e prime manifestazioni degli interventi pubblici in favore dell'editoria. — 2. L'Ente nazionale per la cellulosa e la carta. — 3. L'ENCC organismo di *autogoverno corporativo*. — 4. Le strutture dipendenti dalla Presidenza del Consiglio nel dopoguerra. — 5. Il ruolo delle *Commissioni tecnico-consultive* nell'intervento di sostegno all'editoria. — 6. L'ENCC nell'ordinamento repubblicano. — 7. La gestione commissariale e la nuova gestione ordinaria dell'ente all'insegna della continuità. — 8. Le strutture dipendenti dalla Presidenza del Consiglio negli anni settanta. — 9. Le novità introdotte dalla legge n. 172 del 1975. — 10. L'insufficienza della legge n. 172 per una razionalizzazione delle strutture e delle procedure esistenti.

SEZIONE TERZA: TIPOLOGIA E DESTINATARI DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN FAVORE DELL'EDITORIA. — 1. Le integrazioni del prezzo della carta fino alla legge n. 168 del 1956. — 2. La legge n. 168 del 1956: conferma della discrezionalità dell'ente. — 3. La disciplina dei primi anni settanta: vincoli posti all'ente sui criteri di ripartizione dei fondi. — 4. La legge 6 giugno 1975, n. 172: i criteri di ripartizione dei fondi e l'allargamento dei soggetti beneficiari. — 5. Disordine ed incongruenze della disciplina innanzi esposta. — 6. Le forme del credito agevolato. — 7. Il credito agevolato nella legge n. 172 del 1975. — 8. Le agevolazioni fiscali e le riduzioni tariffarie. — 9. Interventi « atipici » in favore della stampa. — 10. I destinatari del sostegno pubblico: a) la stampa quotidiana; b) la stampa periodica; c) le riviste di elevato valore culturale e l'editoria libraria; d) le agenzie di stampa; e) la stampa italiana all'estero.

INTRODUZIONE

La legge 5 agosto 1981, n. 416 sulla « Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria » ha rappresentato la risposta istituzionale alla profonda crisi che, dalla fine degli anni sessanta, aveva colpito il settore della stampa nel nostro Paese.

Riservandoci, in seguito, di procedere ad una più dettagliata analisi delle cause di tale crisi, occorre fin d'ora sottolineare come, parallelamente al suo manifestarsi ed aggravarsi, si fosse diffusa la convinzione della necessità (per mettervi riparo) di una riforma organica che si distaccasse dalla prassi di provvedimenti puramente settoriali, attraverso cui lo

Stato aveva sempre disciplinato il settore dell'informazione.

Infatti tali interventi, inaugurati con la legge di epoca fascista 13 giugno 1935, n. 1453 (istitutiva dell'Ente nazionale per la cellulosa e la carta), ma proseguiti fino ad allora secondo modelli rimasti pressoché identici, si erano limitati a disporre, in modo disorganico e non coordinato, provvidenze in favore dell'editoria (diverse quanto a tipologia e modalità di erogazione), quali le integrazioni del prezzo della carta, i mutui a tasso agevolato, le agevolazioni fiscali e tariffarie, ecc.

Questi provvedimenti (legislativi e, più spesso, regolamentari) erano stati dettati dalla situazione contingente o dalla pressione esercitata sulle forze politiche da parte di forti gruppi di potere economico.

Se ciò era insito nella logica del sistema fascista, la cui legislazione sulla stampa era, oltre che illiberale nei contenuti, anche indirizzata a creare dei mezzi utili al regime sul piano propagandistico, la mancata evoluzione dell'intervento statale nel dopoguerra risulta, viceversa (e a maggior ragione), sorprendente.

In effetti il legislatore repubblicano, almeno fino al 1975, non ha provveduto a dare attuazione ai principi costituzionali di cui (in senso lato) all'art. 21.

La disciplina, pur abbastanza dettagliata, ivi contenuta testimonia, invero, come, in sede costituyente¹, siano stati tenuti assai più presenti i problemi relativi alla *libertà di stampa* in senso stretto (cioè inerenti ai contenuti dell'informazione ed alla libertà degli operatori da ingerenze di qualsivoglia natura), che non quelli relativi alla *libertà della stampa*, cioè alla disponibilità degli strumenti e delle strutture organizzative e professionali necessari alla produzione editoriale².

I due profili sono comunque strettamente connessi tra di loro, come in generale ormai si conviene³.

Infatti l'obiettività e la completezza dell'informazione sono il risultato, oltre che della dialettica interna alle imprese editoriali, della loro dialettica esterna, che si realizza attraverso la concorrenza sul mercato dell'informazione. Questa fornisce ai giornalisti ed ai lettori gli elementi di comparazione indispensabili ad

* Il presente « Rapporto » è parte di una più ampia ricerca, finanziata dal CNR e coordinata dal prof. Ernesto BETTINELLI presso l'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pavia, sul tema « La protezione delle libertà civili e la crisi dello Stato sociale ». La seconda parte sarà pubblicata sul prossimo fascicolo.

** Della presente parte i par. da 1 a 8 della I sezione e la II sezione sono opera di S. Troilo; i par. da 9 a 12 della I sezione e la III sezione sono opera di R. Lupo.

¹ In proposito cfr., in particolare, la discussione sull'attuale comma 5 dell'art. 21, svoltasi il 14 aprile 1947, nel corso della quale furono evidenziati tutti i problemi relativi alla libertà di stampa e, quindi, alla « possibilità concreta e reale di ogni persona, di ogni gruppo, di ogni cetto, di poter elevare la sua libera voce » (queste, ad esempio, le parole dell'on. Cavallari: *Atti dell'Assemblea Costituente*, vol. V, p. 848 ss.).

Per una puntuale ricostruzione del dibattito cfr. SCHIAVETTI, *Libertà di stampa e libertà della stampa nei lavori dell'Assemblea Costituente*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, II; *Le libertà civili e politiche*, p. 442 ss., nonché CONSOLE, *I lavori preparatori dell'Assemblea Costituente in tema di stampa periodica*, in *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, a cura di P. BARILE e E. CHELI, Bologna, 1976, p. 33 ss.

² Sulla differenza tra *libertà di stampa* e *libertà della stampa* v.: SCHIAVETTI, *op. cit.*, p. 442 ss.; U. DE SIERVO, *Recenti linee di tendenza degli interventi legislativi e governativi in materia di stampa*, in *La stampa quotidiana...*, cit., p. 51; L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Studi Informazione*, 1, 1979, p. 7.

³ Sul punto v. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 52, il quale rileva che « al di là dell'ipotesi limite che non può certo configurarsi un caso, nel quale uno dei tipi di libertà possa sussistere in presenza dell'annullamento dell'altro, stanno tutti quei casi intermedi nei quali una disciplina più o meno restrittiva in materia di contenuto influisce, seppure mediamente, sul tipo di strutture organizzative e viceversa ».

attivare i controlli interni e ad effettuare la « taratura » dell'informazione⁴.

Tuttavia, poiché la propensione all'eliminazione del concorrente caratterizza la libertà economica e, anzi, la libertà in genere, la Costituzione repubblicana ha previsto, all'art. 21, tre ordini di garanzie per la conservazione del pluralismo informativo.

Il comma 1 stabilisce che sia garantita a tutti la libertà di manifestazione del pensiero con ogni mezzo di diffusione, e perciò anche con quello che ha la struttura di un'impresa economica; e, quindi, che tutti coloro, che abbiano nella loro disponibilità i mezzi economici necessari, siano liberi di dar vita ad un'impresa informativa e di usarne come strumento della loro ed altrui libertà di diffusione del pensiero⁵.

Il comma 2, disponendo il divieto di autorizzazioni o censure per la stampa, sembra volerla collocare nell'area della libertà economica e della concorrenza, con ciò escludendo, probabilmente, la possibilità di nazionalizzazione delle imprese editoriali⁶.

Il comma 5, infine, riservando al legislatore la facoltà di rendere noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica, consente che sia rivelato il fine di pressione extraeditoriale sotteso ai finanziamenti che essa riceve; sembra, perciò, implicitamente negare per le imprese editoriali la legittimità delle forme di mercato oligopolistiche⁷.

Alla luce dei principi costituzionali sopra delineati, gli interventi del legislatore dovevano e debbono seguire due direzioni: da un lato, assicurare la trasparenza delle fonti di finanziamento per garantire il *livello interno* dell'obiettività informativa; dall'altro, mantenere condizioni di concorrenza fra le imprese giornalistiche, facilitandone l'ingresso e la permanenza sul mercato (con misure, però, che non annullino la responsabilità della gestione economica), affinché risulti conservato il *livello esterno* di obiettività dell'informazione⁸.

Pertanto le sovvenzioni pubbliche all'editoria, se distribuite in modo da rispettare le condizioni anzidette, assumono il ruolo di strumento di riequilibrio ammesso dalla Costituzione per garantire il pluralismo dell'informazione, rappresentando un sostegno non indifferente soprattutto nella fase iniziale

dell'attività editoriale e nei periodi di crisi.

Tuttavia il comma 5 dell'art. 21 è rimasto a lungo inattuato, mentre gli interventi pubblici si sono limitati a disporre provvidenze « a pioggia », prevalentemente legate al fattore carta, che si risolvevano in un aiuto economico essenzialmente per i produttori di carta, senza giovare in modo sostanziale alla solidità economica delle imprese editoriali⁹.

La frammentarietà dell'intervento statale si è ripercossa anche sulle strutture pubbliche preposte al settore, con

⁴ La strumentalità del pluralismo esterno all'obiettività e completezza dell'informazione è comunemente affermata in dottrina: cfr., tra gli altri, V. CRISAFULLI, *Problematica della « libertà d'informazione »*, in *Il Politico*, 1964, p. 300; A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà d'informazione*, Napoli, 1969, p. 456; C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973, p. 72 ss.; PALADIN, *op. cit.*, p. 29 ss. e *Libertà di pensiero e libertà d'informazione: le problematiche attuali*, in *Quaderni cost.*, 1987, p. 22 ss.; P. BARILE-S. GRASSI, voce *Informazione (Libertà di)*, in *Noviss. Dig. It.*, App., IV, Torino, 1983, p. 206 ss.; A. PACE, *Stampa-giornalismo-radiotelevisione*, Padova, 1983, p. 61 ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Il giornalismo nell'ordinamento costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, pp. 937-38.

⁵ PEDRAZZA GORLERO, *op. cit.*, p. 938. Cfr. anche, per un'interpretazione del comma 1 in chiave antioligopolistica, PALADIN, *Libertà di pensiero...*, cit., p. 23.

⁶ In tal senso v., per tutti, G. CUOMO, *Libertà di stampa ed impresa giornalistica nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 1955, p. 286 ss.; cfr. anche CHIOLA, *op. cit.*, p. 60; PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione...*, cit., p. 52, nonché PEDRAZZA GORLERO, *op. cit.*, p. 939.

⁷ Cfr. LUCATELLO, *Sul comma 5 dell'art. 21*, in *Scritti Mortati*, III, p. 689, nonché PALADIN, *Libertà di pensiero...*, cit., p. 23. V. anche: *Atti del Convegno « Per una stampa libera ed onesta »*, in *Quaderni del Movimento G. Salvemini*, n. 3/6, Roma, 1970; *Atti del Convegno ISLE sui Rapporti tra potere economico ed informazione*, Milano, 1974; P.G. MARCHETTI, *Provvidenze per l'editoria e statuto dell'impresa giornalistica*, in *Riv. soc.*, 1975, p. 1330 ss.; R. BRUCOLI, *Riforma della stampa quotidiana e periodica: la questione dello Statuto speciale dell'impresa giornalistica nella prospettiva costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, pp. 133-165; E. ANTONINI, *Meriti e limiti dello statuto dell'impresa giornalistica*, in *Probl. inform.*, 1982, n. 2, p. 198 ss.

⁸ PEDRAZZA GORLERO, *op. cit.*, p. 944. In questo senso cfr. anche P. BARILE-E. CHELI-S. RODOTÀ, *Relazione al Convegno ISLE*, *Atti*, cit., p. 43, nonché PALADIN, *op. ult. cit.*, p. 21 ss.

⁹ V. F. GOBBO, *L'industria italiana della carta: un oligopolio imperfetto*, Bologna, 1974 e *Ente nazionale cellulosa e carta e intervento pubblico a favore della stampa*, in *Probl. inform.*, 1976, n. 2, p. 289 ss.

Sul punto, assai importante, ci si soffermerà più ampiamente *infra*, in sez. I, par. 4-5.

una proliferazione di organismi, formati in modo da rispecchiare interessi settoriali, spesso contrapposti; inoltre, esse erano organizzate in rapporto non ad un unico, ma a due centri direttivi: la Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'Industria, che per lo più operavano in totale autonomia reciproca e senza il minimo coordinamento.

Vi è stata, dunque, una sostanziale continuità nel modello e nelle forme dell'intervento pubblico in favore dell'editoria tra il regime fascista e quello repubblicano.

Soltanto dopo lungo tempo il legislatore repubblicano, onde evitare di proseguire sulla strada di un assistenzialismo fine a se stesso, ormai dimostratosi inadeguato, si è attivato per predisporre un sistema di provvidenze « mirato », non di durata illimitata, ma funzionale al raggiungimento degli obiettivi, oltre che di indipendenza economica, di trasparenza e pluralismo dell'informazione. All'uopo era indispensabile una normativa assai puntuale sulla struttura e sull'organizzazione delle imprese editoriali.

La legge n. 416 ha cercato di muoversi in questa direzione, come si vedrà meglio più oltre.

Occorre pertanto interrogarsi sui motivi della suddetta continuità tra i due regimi e della mancata attuazione dei nuovi principi costituzionali: ciò presuppone un'analisi dettagliata degli interventi dello Stato, sia nel momento della predisposizione normativa, sia nel momento della concreta attuazione.

È questo l'obiettivo che si è posta la presente ricerca.

In particolare, essa ha inteso accertare il modo in cui il denaro pubblico e comunque le varie sovvenzioni in favore dell'editoria, siano stati ripartiti, procedendo ad un'ampia analisi della normativa in materia succedutasi nell'arco di mezzo secolo, dalla legge n. 1453 del 1935 alla legge n. 416 del 1981 e successive modifiche.

Fino agli anni settanta l'intervento in favore dell'editoria sembra essere stato

conseguenziale a quello nel settore cartario; in seguito, ha assunto una maggiore autonomia, mutando anche le sue caratteristiche, ma si è scontrato con un groviglio di interessi ormai consolidato, che ha reso difficile la realizzazione dei principi costituzionali di cui all'art. 21.

La ricerca è estesa anche all'editoria non periodica, oggetto di intervento da parte dello Stato a partire dal dopoguerra e che assume un'importanza tutt'altro che trascurabile nel sistema complessivo dell'informazione: si pensi non solo alle agenzie di stampa e alla stampa italiana all'estero, ma anche, in certa misura, all'editoria libraria e a quella c.d. « di elevato valore culturale ».

Il presente rapporto è ripartito in sezioni, ove sono trattati, seguendo un criterio cronologico, i vari aspetti dell'evoluzione legislativa.

Dapprima si analizzano gli aspetti connessi alla predisposizione normativa, poi gli organi e le strutture preposti al settore editoriale ed infine le concrete modalità dell'intervento (le relative tipologie ed i destinatari delle provvidenze).

SEZIONE PRIMA: L'EVOLUZIONE DEGLI INTERVENTI PUBBLICI NEL CAMPO DELL'EDITORIA FINO ALLA LEGGE N. 416 DEL 1981

1. *La disciplina del mercato della cellulo- sa e della carta: prodromo dei pri- mi interventi pubblici nel campo del- l'editoria.*

Un vero e proprio sistema di interventi pubblici nel settore dell'editoria si sviluppa soltanto a partire dagli anni trenta, nel contesto della politica economica perseguita dal fascismo per affrontare le ripercussioni della crisi del '29, attraverso un notevole ampliamento ed una radicale ristrutturazione dell'intervento pubblico nell'economia e, nel contempo, mediante la configurazione di un nuovo assetto organizzativo ai fini della conduzione e soluzione dei conflitti intercategoriali¹⁰.

¹⁰ V. A. ORSI BATTAGLINI, *L'integrazione del prezzo della carta: logica di mercato e politica dell'informazione*, in *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, cit., p. 247.

Anche il settore della cellulosa (materia prima indispensabile per la fabbricazione della carta, del raion, delle vernici cellulosiche e con importanti applicazioni nel campo della plastica e degli esplosivi) si trovò duramente colpito dalla crisi, in particolare per la carenza di materie prime e per la forte dipendenza dall'estero, dovuta anche all'incremento della produzione e del consumo del raion e delle fibre tessili artificiali¹¹.

Dapprima la crisi venne affrontata con iniziative interne alle categorie interessate, che, seguendo una tendenza generale, procedettero ad intese dirette a regolamentare il mercato (accordi sui prezzi, contingentamenti della produzione, ripartizione dei mercati, ecc.), creando proprie autonome istanze organizzative, come i consorzi¹².

Nell'ambito della Federazione nazionale fascista dell'industria della carta venne stipulato, in particolare, un accordo generale (valido per l'intero settore cartario), che prevedeva il contingentamento a valore della produzione sulla base della situazione del 1929, con decurtazione di una percentuale da redistribuire, da parte di arbitri, secondo criteri di equità, in relazione alla situazione di ogni singola cartiera¹³.

In seguito, sulla spinta del perdurante stato di crisi (insieme economica e di approvvigionamento delle materie prime) del settore cartario, si svilupparono, accanto alle intese private, due distinte linee di iniziativa pubblica: da un lato, l'istituzionalizzazione e la regolamentazione delle forme di autogoverno delle categorie e dei settori produttivi, con la creazione dei consorzi obbligatori e degli enti di settore per il tramite delle corporazioni, dall'altro, l'intervento diretto dello Stato in senso protezionistico ed autarchico, che portò alla creazione dell'Ente nazionale per la cellulosa e la carta (ENCC)¹⁴.

L'intervento pubblico, quindi, inizialmente limitato al settore cartario e poi ampliatosi fino a riguardare anche il collegato settore editoriale, nacque in quanto dettato da motivi contingenti, pur gravi, anche se si inserì in una linea di politica economica, cara al regime, di pubblicizzazione di un sistema di autogoverno corporativo.

2. L'istituzione dell'Ente nazionale per la cellulosa e la carta.

Il primo tipo di intervento diretto dello Stato nel settore cartario e, tramite questo, in quello editoriale (intervento che rimarrà fondamentale, anche perché sostanzialmente unico, fino agli anni settanta) avvenne nel 1935 con la creazione dell'Ente nazionale per la cellulosa e la carta, ente pubblico dotato di personalità giuridica, nato e strutturato coerentemente con le linee della politica economica del regime fascista, autarchica e corporativa, e quindi capace di rappresentare, almeno negli intendimenti, gli interessi di tutte le aziende collegate al ciclo produttivo della carta e della cellulosa¹⁵.

Già il suo iter di formazione denota la volontà dei suoi creatori di caratterizzarlo nei due sensi sopra indicati.

Le proposte tendenti a promuoverne la creazione, come soluzione appropriata della grave situazione del settore cartario, vennero infatti formulate, o comunque riprese e discusse, in seno alla Corporazione della carta e della stampa; poi sottoposte all'approvazione del

¹¹ Le importazioni di cellulosa, per l'insufficienza della produzione interna, erano passate da 800.000 q. nel 1922 a 2.546.000 q. nel 1934: tale aumento era dovuto soprattutto allo sviluppo della produzione di raion, passata da 30 milioni di kg. nel 1932 a 37 milioni nel 1933 e a 45 milioni nel 1934 (secondo i dati riportati nella relazione del Governo al d.d.l. sull'istituzione dell'Ente nazionale cellulosa e carta, presentato alla Camera il 10 maggio 1935: *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XXIX Leg., sessione 1934-35, *Disegni di legge e relazioni*, doc. n. 644, p. 1).

¹² In proposito v. F. GUARNERI, *Battaglie economiche tra le due grandi guerre*, Milano, 1953, I, p. 274, in cui l'autore, già Sottosegretario e poi Ministro per gli Scambi e le valute in quel periodo, descrive puntualmente le fasi principali del processo di ristrutturazione delle categorie economiche ed industriali e della graduale pubblicizzazione delle loro istanze di mediazione.

¹³ FEDERAZIONE NAZIONALE FASCISTA INDUSTRIA DELLA CARTA, *Relazione del Presidente all'assemblea generale dei delegati*, Roma, 1932, in particolare pp. 51 ss. e 86 ss.

¹⁴ ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 247.

¹⁵ V. l'art. 1 della legge istitutiva dell'ente, che dispone: « a far parte di detto ente entrano tutte le aziende produttrici di cellulosa e carta e le altre aziende consumatrici di cellulosa ».

La ratio autarchica dell'ENCC è inoltre ben definita nella relazione al d.d.l., laddove questo si propone di « favorire l'attrezzamento e lo sviluppo dell'industria nazionale della cellulosa e di venire incontro alle esigenze dell'industria editoriale giornalistica »: v. *Relazione della Giunta Generale di Bilancio*, in *Atti parlamentari*, Cam. Dep., XXXIX Leg., sessione 1934-35, *Disegni di legge e relazioni*, doc. n. 644/A, p. 3.

Consiglio corporativo centrale e, quindi, presentate dal Governo alla Came-

¹⁶ Così ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 248.

¹⁷ Questo l'iter parlamentare della legge: presentazione del d.d.l., intitolato « Costituzione dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta e determinazione dei suoi compiti e dei mezzi occorrenti per il suo funzionamento », da parte del Ministro delle Corporazioni, Mussolini, alla Camera dei Deputati il 10 maggio 1935 (*doc. n. 644*, cit.); Relazione della Giunta Generale del Bilancio (relatore Amicucci) presentata il 15 maggio (*doc. n. 644/A*, cit.); discussione ed approvazione in aula il 17 maggio; presentazione al Senato il 23 maggio (*Atti parlamentari*, Senato del Regno, XXIX Leg., *Disegni di legge e relazioni*, *doc. n. 638*), Relazione dell'Ufficio centrale (relatore Miliani) presentata il 29 maggio (*ivi*, *doc. n. 638/A*); discussione ed approvazione in aula il 31 maggio.

¹⁸ V. l'art. 3 della legge n. 1453 come modificato, da ultimo, dalla legge 13 giugno 1940, n. 868.

Il r.d.l. n. 2189 introdusse anche un contributo da parte dello Stato, fissato in 8 milioni di lire, che in realtà non è mai stato versato, a parte una rata di L. 4 milioni nel primo semestre del 1937, « nonostante le numerose e frequenti sollecitazioni dell'ente al Ministro del Tesoro e la regolare iscrizione di detto contributo in bilancio preventivo... »: così il presidente dell'ENCC DE POLI, *Relazione del Presidente al Consiglio Direttivo* del 4-9 novembre 1974, p. 119.

¹⁹ Tale contributo, al contrario di quello a carico dei produttori di fibre tessili artificiali (stabilito in L. 2 milioni, cifra sostanzialmente rimasta invariata nel tempo), era rapportato al quantitativo di cellulosa consumato (il r.d.l. n. 2189 lo fissò nella misura di L. 5 al q.).

²⁰ Esso venne fissato nella misura del 5% sull'importo netto di tali fatture.

Le modifiche apportate con la legge n. 868 si erano rese necessarie, stando all'autorevole parere del sen. Burgo, industriale del settore e relatore alla Commissione per l'Economia corporativa del Senato del disegno di legge poi approvato, per i limitati risultati raggiunti nel « disciplinare la produzione e la vendita della carta in rapporto alle particolari esigenze di determinate produzioni », mentre parecchio cammino era stato compiuto in materia di approvvigionamento autarchico delle materie prime occorrenti all'industria nazionale (*Atti parlamentari*, Sen. Regno, XXX Leg., Commissione per l'Economia corporativa, 21 maggio 1940, *Resoconti delle discussioni*, II, p. 170).

²¹ V. la relazione di Alberici al d.d.l. poi trasformato nella legge n. 868 del 1940 (*Atti parlamentari*, Camera dei Fasci e delle Corporazioni, XXX Leg., *Disegni di legge e relazioni*, *doc. n. 803*, p. 711).

²² L'esclusione dagli oneri di contribuzione della carta e dei cartoni occorrenti alle Amministrazioni dello Stato si spiegava, invece, considerando che il r.d.l. n. 2189 del 1936 aveva già previsto la corresponsione all'ente di un contributo annuo da parte dello Stato e che, pertanto, si ritenne opportuno « evitare una duplicità di contributi a carico dell'Esercizio per lo stesso scopo »: v. *Rel. ALBERICI*, cit., p. 712.

Un'ulteriore ed importante innovazione, introdotta dall'ultimo comma dell'art. 1 della legge n. 868 del 1940, consisteva nell'attribuzione all'Esecutivo della facoltà di variare la misura dei contributi dovuti all'ENCC non solo in diminuzione, come originariamente previsto (art. 3 ult. comma legge n. 1453 del 1935, ma anche in aumento, attribuzione giustificata con l'esigenza di far fronte agli adeguamenti urgenti che potevano essere richiesti dalle condi-

ra dei Deputati sotto forma di disegno di legge¹⁶, licenziato dal Parlamento come legge 13 giugno 1935, n. 1453¹⁷.

Le finalità dell'ENCC, definite dall'art. 2 di tale legge, erano:

1) promuovere lo sviluppo della fabbricazione della cellulosa in Italia;

2) adottare provvedimenti idonei ad agevolare la produzione e l'impiego di materie prime nazionali per la cellulosa;

3) curare la disciplina della produzione e della vendita della carta, con particolare riguardo alle esigenze di particolari consumi;

4) provvedere in modo permanente alla conoscenza dello stato dell'industria della cellulosa e di quella della carta, mediante periodiche rilevazioni statistiche.

A tutto ciò si aggiunse anche il compito di disciplinare la produzione nazionale della cellulosa e la distribuzione della cellulosa importata tra le varie categorie di consumatori, come stabilito dal r.d.l. 12 novembre 1936, n. 2189, convertito nella legge 7 giugno 1937, n. 2726.

I mezzi finanziari per il funzionamento dell'ente dovevano derivare dai contributi versati, in diversa misura, dalle varie categorie interessate al ciclo produttivo¹⁸: essi erano imposti ai produttori di fibre tessili artificiali (in misura fissa annua), agli importatori o produttori della cellulosa destinata ad impieghi diversi dalla fabbricazione di fibre tessili artificiali¹⁹ e, infine, gravavano sull'importo netto delle fatture emesse dalle cartiere nazionali, o loro consorzi, o da importatori in Italia, in corrispondenza della cessione di carta e cartoni di ogni tipo (esclusa la carta per giornali quotidiani e la carta e i cartoni occorrenti per le Amministrazioni dello Stato) fabbricati in Italia o importati dall'estero e destinati al consumo interno²⁰.

Come si può notare, la legge, se da un lato prescriveva che l'onere fosse « sopportato non soltanto dalla cellulosa ma anche dalla carta »²¹, dall'altro escludeva dall'obbligo di contribuzione due tipi di carta, quella per giornali quotidiani e quella usata dalle Amministrazioni statali. Ciò va messo in relazione alla situazione di disagio economico in cui versava la stampa quotidiana, per cui non si vollero imporre sulla medesima ulteriori oneri economici²².

L'amministrazione dell'ENCC era affidata dallo Statuto²³ ad un presidente, nominato dal Ministro delle Corporazioni, e ad un Consiglio Direttivo, composto di rappresentanti delle varie categorie collegate al settore, designati dalle rispettive organizzazioni, con una limitata presenza di delegati ministeriali.

Infine, al Ministro delle Corporazioni spettava il potere di vigilare sulla gestione dell'ente.

3. Il contrasto tra la ratio originaria dell'ente e la sua attività successiva.

Nato, quindi, come strumento di attuazione della politica economica autarchica del regime fascista nel settore della cellulosa e della carta e configurato originariamente come un organismo di *autogoverno corporativo*²⁴, ben presto l'ENCC indirizzò la propria concreta attività verso l'esigenza di protezione e di disciplina del mercato.

Si vedrà in seguito come tale finalità, prevista dalla legge istitutiva in modo alquanto vago e generico²⁵, sia stata concretamente perseguita attraverso l'erogazione di sovvenzioni alla stampa, sotto forma di integrazioni del prezzo della carta da giornale.

L'obiettivo del sostegno dell'industria editoriale, già presente in modo esplicito nelle relazioni al disegno di legge, caratterizzò fin dall'inizio la vita dell'ente, con conseguente ridimensionamento di quella che avrebbe dovuto essere la sua attività primaria²⁶.

Il sistema di intervento derivatore si consolidò e si evolse sia in via di prassi, sia attraverso l'intervento normativo: dapprima prevalentemente in via amministrativa (fino alla legge 28 marzo 1956, n. 168), in seguito in via legislativa (con la legge n. 168 e le leggi della prima metà degli anni settanta).

Neppure con il nuovo ordimento costituzionale si registrarono apprezzabili cambiamenti, anche se si aprì una fase di riflessione sull'opportunità dell'intervento stesso, che si manifestò in una sospensione dell'attività dell'ENCC, il cui stesso ruolo venne messo in discussione. In particolare, gli industriali del settore sembravano preoccupati di liberarsi di forme di intervento e di con-

trollo da loro stessi auspicato e, si può dire, costruite a misura delle loro esigenze, che però, in un quadro politico mutato, potevano rivelarsi scomode²⁷.

Dunque, anche nella seconda metà degli anni quaranta, l'ente venne gestito attraverso disposizioni ministeriali e di concreta amministrazione, le quali, peraltro, si limitarono a ridurre sensibilmente l'entità del contributo sul fatturato-carta dovuto all'ente, con conseguente ridimensionamento del sistema di integrazione del prezzo della carta²⁸.

zioni speciali del periodo bellico (in tal senso il sen. Burgo, relatore al Senato del d.d.l.: v. *Atti parlamentari*, Sen. Regno, XXX Leg., cit., p. 171). Tale norma, tuttavia, diede origine, negli anni cinquanta, ad una lunga vertenza giudiziaria che portò all'emanazione della legge 28 marzo 1956, n. 168.

²³ Approvato con r.d. 26 settembre 1935 n. 1932 (in *G.U.* 19 novembre 1935, n. 269).

²⁴ Sul punto v. *infra* sez. II, par. 3.

²⁵ In particolare, « lo scopo n. 3 non trova precisazioni o chiarimenti nello Statuto approvato con r.d. 26 settembre 1935, n. 1932 che, all'art. 3, ripete alla lettera, e senza nulla aggiungere, il testo legislativo del 1935, onde la sensazione che l'indeterminatezza, con la quale sono stati formulati gli scopi che l'ente avrebbe dovuto perseguire, sia stata non casualmente voluta »: così la *Rel. DE POLI*, cit., p. 82.

²⁶ Sulla concreta attività svolta dall'ente v.: ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 246 ss.; GOBBO, *Ente nazionale cellulosa e carta...*, cit., p. 289 ss. e, più ampiamente, *L'industria italiana della carta...*, cit., in particolare p. 155 ss.

²⁷ È ciò che osserva in sostanza lo stesso *Rapporto della Commissione economica* del Ministero per la Costituente: « dopo i più recenti avvenimenti l'Ente per la cellulosa ha continuato a vivere una vita stentata, avversata in genere dagli industriali del ramo, desiderosi di eliminare il controllo che sulla loro attività l'Ente esercitava e il controllo sui loro costi e prezzi. Recentemente gli industriali della carta, come pure alcuni consumatori della stessa, attraverso le loro associazioni di categoria, ne hanno chiesto al Governo la soppressione » (*I Relazione*, vol. II, p. 279).

²⁸ Si tratta del d.m. 12 giugno 1945 (in *G.U.* 7 luglio 1945, n. 81) che ridusse il contributo dal 5% previsto dalla legge n. 868 del 1940 (ed aumentato al 10% dal d.m. 1° marzo 1942, per permettere all'E.N.C.C. di incrementare i contributi da esso versati, così da mantenere invariato il prezzo della carta per gli editori, pur in presenza di un aumento del costo sul mercato) al 2,50% e del d.m. 29 dicembre 1945 (in *G.U.* 6 aprile 1946, n. 81) che lo ridusse all'1%.

D'altra parte l'erogazione di provvidenze alla stampa si interruppe dopo l'aprile 1945 e fu ripresa, per disposizione del Ministro dell'Industria, dapprima a favore delle sole cartiere dell'Italia centro-meridionale nel 1946 (in relazione al minor prezzo di vendita dei giornali ivi praticato rispetto all'Italia settentrionale) e quindi, gradualmente, in via generale a partire dal 1947: v. la *Relazione della Corte dei Conti al Parlamento per il periodo 1942-50* (*Atti parlamentari*, Cam. Dep., I Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. X, n. 1-ter, p. 161 ss.).

La preferenza per la « via amministrativa » fu probabilmente dovuta al fatto che una nuova disciplina legislativa del settore era ritenuta una prospettiva troppo impegnativa e problematica rispetto alle vie più agevoli (e al riparo dalle critiche) offerte dalle sedi e dagli strumenti ministeriali.

Infatti, l'intervento parlamentare si presentava « rischioso » sia sotto l'aspetto più propriamente politico, comportando l'apertura di un dibattito in proposito, sia sotto l'aspetto formale, per la maggiore rigidità della legge²⁹.

Esemplare fu, a questo riguardo, la vicenda del disegno di legge De Gasperi³⁰, presentato nel 1949 e mai approvato, che conteneva norme finalizzate non solo ad una ristrutturazione dell'ente, ma anche ad una sua ridefinizione, nel senso di renderne compatibile l'anima più propriamente « corporativa » e « protezionistica » con un contesto di liberalizzazione del mercato.

In quest'ottica, due erano le novità di rilievo in esso contenute: da un lato, si prevedeva che l'ente (con la nuova denominazione di Ente nazionale per la carta

e la stampa), pur continuando a svolgere i compiti di approvvigionamento della carta e di adeguamento del prezzo interno a quello internazionale, non potesse più precluderne, in qualità di *ente accentratore*, la libera importazione da parte delle imprese editrici³¹; dall'altro, si prevedeva l'eliminazione dei contributi diretti riscossi dall'ente, sostituiti da un apposito fondo stanziato sul bilancio del Ministero dell'Industria, alimentato da un aumento dell'aliquota dell'IGE sulla carta e sui cartoni di ogni tipo (esclusa la carta da giornale) nonché sulla cellulosa e sulla pasta di legno e pari ad un quarto del gettito incassato³².

Tale tentativo di ristrutturazione non ebbe molta fortuna: in corrispondenza delle tensioni, determinate da una nuova crisi del mercato conseguente alla guerra di Corea, si ripropose una situazione conflittuale tra produttori e consumatori di carta, per la cui risoluzione venne seguito un procedimento che si potrebbe definire di tipo « corporativo-amministrativo ».

Dapprima, nel gennaio del 1951, venne sottoscritta un'intesa tra industriali della carta, importatori, commercianti e grandi consumatori, alla presenza dei rappresentanti della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri dell'Industria, del Tesoro, delle Finanze e dell'Agricoltura. In seguito, venne emanato un decreto interministeriale, il d.m. 15 gennaio 1951³³, che ne recepiva i contenuti³⁴, elevando la misura dei contributi dovuti all'ENCC³⁵, in modo da consentire a quest'ultimo di far fronte ai suoi impegni, divenuti più gravosi.

Ultimo atto di questo anomalo procedimento fu una lettera (sostanzialmente da considerare come circolare ministeriale), inviata in data 18 febbraio 1951 dal Ministero dell'Industria all'ENCC, ove si chiariva che « le modificazioni alla misura dei contributi » erano « state fissate al fine di assicurare all'editoria giornalistica (di quotidiani e periodici) e all'editoria scolastica contingenti di carta a prezzi stabilizzati »³⁶.

Infatti, nel documento si attestava l'impegno delle cartiere a fornire quantitativi determinati di carta da distribuire secondo piani che, proposti dalla FIEG (Federazione Italiana Editori di Giornali) e vagliati da un'apposita *Commissio-*

²⁹ V. ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, pp. 259-60 e p. 262.

³⁰ *Atti parlamentari*, Cam. Dep., I Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. n. 362, relatore De Gasperi.

³¹ La qualifica di *ente accentratore*, che ne fece il tramite necessario per tutte le importazioni ed esportazioni di cellulosa e di carta e delle materie prime necessarie per la loro fabbricazione, era stata riconosciuta all'ENCC nel 1942 dal Ministero degli Scambi e delle valute e non era stata revocata con la fine della guerra. Nel dopoguerra tale funzione venne svolta secondo le direttive del Ministero dell'Industria, che già aveva assunto le funzioni di vigilanza sulla gestione dell'ente (v. *Rel. Corte dei Conti 1942-50*, cit., p. 156).

³² L'ente doveva inoltre favorire lo sviluppo della produzione interna delle materie prime occorrenti all'industria cartaria, vigilare sull'andamento dei costi, allo scopo di fornire dati per la determinazione del prezzo della carta, e prendere iniziative atte ad assicurare la disponibilità ed a sviluppare la produzione della pasta di legno meccanica e chimica, destinata alla fabbricazione della carta da stampa, con particolare riguardo all'impiego di prodotti nazionali.

³³ In *G.U.* 30 gennaio 1951, n. 24.

³⁴ Ne dà notizia il sen. Tupini nella relazione al d.d.l. sulle provvidenze per la stampa del 1956 (*Atti parlamentari*, Sen. Rep., II Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. n. 1277/A, in *Le Leggi*, 1956, p. 459).

³⁵ Quello sul fatturato carta fu portato dall'1% al 3% e quello sulla cellulosa da L. 5 a L. 600 al quintale, mentre non venne modificato quello gravante sui produttori di fibre tessili artificiali.

³⁶ Tale documento è riprodotto nella citata *Rel. DE POLI*, pp. 103-105.

ne (istituita con la stessa lettera-provvvedimento), dovevano essere approvati dal Ministero e resi esecutivi dall'ente.

Inoltre, si impegnava l'ente stesso a destinare il gettito, derivante dalla differenza tra le nuove aliquote e le vecchie, « per corrispondere alle cartiere che avevano assunto il sopraccennato impegno di prezzo e di fornitura » le integrazioni del prezzo della carta³⁷.

Infine, si stabiliva che la gestione relativa al gettito e alle integrazioni, di cui sopra, doveva formare oggetto di una contabilità speciale da allegare al bilancio dell'ENCC.

Il procedimento seguito ricalcava in tutto, tranne che nell'ancor maggiore rapidità, le orme di quello adottato dal fascismo negli anni trenta.

In effetti, in entrambi i casi la situazione economica aveva portato ad un accordo tra le categorie del settore per la regolamentazione del mercato in senso protezionistico; e l'esigenza di una tendenziale stabilità dei termini di tale intesa aveva richiesto l'adozione di uno strumento pubblicistico di garanzia e quindi l'intervento dello Stato, in veste di mero certificatore³⁸.

L'assetto risultante da tali interventi determinò sicuramente effetti positivi, incrementando i consumi di carta³⁹ e stabilizzando il prezzo dei giornali⁴⁰.

Non altrettanto può tuttavia affermarsi quanto al tipo di sistema che veniva configurandosi.

Si verificò, infatti, un processo di « sclerotizzazione » del mercato, che divenne sempre più chiuso e protetto, senza alcuna iniziativa innovativa nella struttura e nel processo produttivo, in un sistema rigido che tornava a vantaggio sostanzialmente dei soli produttori di carta, come si illustrerà meglio in seguito.

Inoltre, il mutamento subito dall'attività dell'ENCC, in conseguenza del consolidarsi del sistema di integrazione del prezzo della carta, ha comportato la sua trasformazione in un ente prevalentemente di erogazione. Sicché esso non ha svolto, se non in minima parte, i suoi compiti più qualificanti, « pure facilmente identificabili anche al di là di una apparente nebulosità delle leggi che ne hanno previsto l'istituzione »⁴¹.

Infatti, delle competenze generali dell'ente (in attuazione dei fini previsti dal-

l'art. 2 della legge istitutiva) solo quella relativa a studi e ricerche nel campo agricolo-forestale-ecologico e in quello statistico-economico ha trovato, sia pure solo in parte, realizzazione⁴².

Per quanto riguarda, invece, le altre attribuzioni (politica forestale, reperimento all'estero delle materie prime e della carta, educazione all'utilizzo delle materie prime nazionali ed in particolare al recupero e al riciclaggio della carta), l'attività svolta dall'ente appare alquanto carente. L'ENCC, infatti, non ha mai perseguito direttamente una politica forestale: ufficialmente a causa della difficoltà di reperire aree adatte a questo scopo; in realtà vi era scarsa volontà politica in questo campo, come testimoniano gli stanziamenti non certo sufficienti per un serio intervento di riforestazione⁴³.

Non meno carente è stata la politica dell'ente per il reperimento di materie prime e di carta da giornale sui mercati esteri.

Infatti, gli acquisti diretti di cellulosa all'estero sono sempre stati sostanzialmente insignificanti; come, del pari,

³⁷ V., sul punto, la *Rel. DE POLI*, cit., p. 102, in cui si sottolinea come il c.d. « principio dei 2/3 » (cioè la quota dei contributi riscossi dall'ente destinata alle provvidenze alla stampa) sia stata determinata non da una norma di diritto positivo, ma da una scelta amministrativa del Ministero dell'Industria, che non è più stata modificata.

³⁸ V. ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 259 ss.

³⁹ Infatti nel quinquennio 1951-55 vennero erogati dall'ENCC-Gestione speciale Provvidenze per la stampa oltre 9,5 miliardi (quasi i 4/5 del bilancio totale dell'ente nel periodo considerato): tale intervento produsse un notevole incremento di consumo della carta in rotoli, che passò da 60.000 a 157.000 q. mensili: v. la cit. *Rel. TUPINI*, nonché ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, pp. 262-263.

⁴⁰ Sull'andamento del prezzo dei quotidiani dal 1918 al 1976 v. BORIO-GRANATA-RONCHETTI, *Giornali nella tempesta*, Torino, 1975, in particolare, per il periodo da noi considerato, p. 398.

⁴¹ V. GOBBO, *Ente nazionale cellulosa e carta...*, cit., p. 301 ss., nonché ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 250, che mette in rilievo « la perdurante, pressoché totale, dipendenza dall'estero rispetto alle materie prime della cellulosa e della carta che tuttora si verifica », ciò che dovrebbe dimostrare come l'ente non abbia ottemperato ai propri compiti istituzionali, se non in misura irrilevante.

⁴² GOBBO (*op. ult. cit.*, p. 301) fa rilevare « la scarsa pubblicizzazione di tali studi e ricerche e l'altrettanto ridotta attività consultiva, ... soprattutto sotto il profilo economico, nei confronti degli operatori del settore ».

⁴³ Cfr. GOBBO, *op. ult. cit.*, p. 302.

l'importazione di carta da giornale è sempre stata alquanto ridotta⁴⁴.

Ad ulteriore dimostrazione del « progressivo svuotamento e perdita di significato » delle norme che avrebbero dovuto regolare la concreta attività dell'ente, si può sottolineare anche l'esiguità delle scorte di materie prime e di carta da giornale accumulate nei suoi magazzini⁴⁵.

L'attività dell'ENCC, pertanto, si è ridotta quasi esclusivamente all'erogazione, e relativa gestione, di fondi in favore dell'editoria e dell'industria cartaria, comportando, di conseguenza, la perdita del suo ruolo di « ente operativo e strumento di politica economica », quale era stato originariamente pensato⁴⁶.

⁴⁴ A queste conclusioni conduce l'analisi delle relazioni e dei rendiconti annuali dell'ENCC, sintetizzate da GOBBO, in *op. ult. cit.*, p. 300, nella tabella A, dalla cui lettura risulta chiaro come le spese per queste attività abbiano inciso percentualmente assai poco sul totale delle spese dell'ente.

⁴⁵ V. ancora GOBBO, *op. ult. cit.*, p. 303.

⁴⁶ GOBBO, *op. ult. cit.*, p. 308.

⁴⁷ A questa conclusione giungono ORSI BATTAGLINI (*op. cit.*, in particolare pp. 252 e 258), GOBBO (*op. ult. cit.*, p. 291), GUARNERI (*op. cit.*, I, p. 21) e la *Rel. TUPINI*, p. 460. V. anche F. BASSANINI, *Le provvidenze all'editoria e il pluralismo nell'informazione: problemi di attuazione della legge 6 giugno 1975, n. 172, in La stampa quotidiana...*, cit., p. 224 ss.

Inoltre la stessa Corte dei Conti, nella citata *Relazione al Parlamento per il periodo 1942-50*, mette in risalto come gli editori potessero continuare ad acquistare la carta ad un prezzo uguale a quello internazionale e come, al tempo stesso, le cartiere potessero, invece, continuare a vendere al maggior prezzo dettato dal mercato interno, grazie all'intervento dell'ENCC.

Diversamente la FIEG (Federazione Italiana Editori di Giornali), in uno studio del 1954 sulle funzioni dell'ente, ne sostenne l'azione, ravvisandone l'assolvimento anche della funzione di risolvere, o quanto meno attenuare, la crisi dei giornali e di agevolarne l'approvvigionamento della carta loro necessaria, pur senza negare i benefici ricavati dalle cartiere.

Infatti si legge in questo studio che « l'ente era consapevole del suo compito di affrontare il problema della carta da giornale, ma lo considerò sempre tenendo conto anche degli interessi delle cartiere, alle quali pure voleva portare il suo aiuto per ottenere, come risultato finale, un equilibrio tra produzione e consumo nel quale è la migliore soluzione del problema » (FIEG, *Le funzioni dell'ENCC*, Roma, 1954, p. 21).

⁴⁸ L'eventualità dell'intervento governativo era dovuta al fatto che il prezzo contrattato dalle parti in questione veniva poi comunicato al CIP, in quanto elemento che entrava nella determinazione dei costi dei quotidiani, il cui prezzo, al contrario, doveva essere approvato dal CIP (v. al proposito GOBBO, *L'industria italiana della carta...*, cit., p. 159, nota n. 2).

4. L'integrazione del prezzo della carta.

Nell'ottica del presente lavoro, si è voluto verificare in che misura l'ENCC abbia influito nel settore editoriale, attraverso il sistema di integrazione del prezzo della carta, che per decenni è stata l'unica rilevante forma di intervento pubblico in favore della stampa — anche se vi sono stati altri marginali, e sostanzialmente irrilevanti, provvedimenti, che hanno introdotto agevolazioni fiscali e riduzioni tariffarie.

Riservandoci, peraltro, di analizzare più avanti come tale intervento si sia concretamente svolto, è opportuno in questa sede anticipare gli interrogativi di fondo connessi alla suddetta verifica:

1) in primo luogo, se l'intervento abbia raggiunto, in concreto, lo scopo di sostenere economicamente le imprese editoriali;

2) in secondo luogo, se esso fosse necessario a tal fine;

3) infine, se al raggiungimento dello scopo suddetto fossero configurabili iniziative di sostegno diverse, che potessero sostituirsi o affiancarsi all'integrazione del prezzo della carta.

A questi interrogativi si è potuto rispondere, in modo differenziato: mentre per i primi due si può prospettare una risposta negativa, per il terzo essa non può che essere positiva, come provano le successive vicende normative.

Per quanto riguarda il primo quesito, la conclusione verso cui ci si è orientati è nel senso che beneficiari ultimi dell'integrazione del prezzo della carta non siano stati, al di là delle apparenze e delle dichiarazioni ufficiali, gli editori, bensì i produttori di carta da giornale, i quali hanno avuto in tal modo garantito l'acquisto del loro prodotto, pure se questo veniva fabbricato a prezzi superiori rispetto a quelli internazionali⁴⁷.

Infatti, il meccanismo introdotto dall'intervento pubblico tramite l'ENCC ha fatto sì che, sul prezzo di riferimento della carta per quotidiani e periodici (cioè quello fissato attraverso trattative dirette tra i rappresentanti dei produttori e degli editori, con l'eventuale mediazione del Governo⁴⁸), venisse corrisposta dall'ente un'integrazione pari alla differenza tra il prezzo interno e quello internazionale, tale quindi da annullare lo

svantaggio delle cartiere italiane nei confronti dei concorrenti esteri.

Ciò si è verificato fin dall'inizio, come si può rilevare dai dati relativi alla situazione del 1940 (riportati a puro titolo di esempio), quando, in presenza di un prezzo interno della carta di 130 lire al quintale e di uno internazionale di 80 lire, l'ENCC corrispose agli editori un contributo pari al 5% sul fatturato-carta, equivalente a circa 50 lire al quintale — che, come si può facilmente notare, non era altro che la differenza tra i due prezzi sopra indicati⁴⁹.

Le ragioni della differenza di prezzo tra la carta prodotta in Italia e quella prodotta all'estero sono molteplici e vanno dai maggiori costi dell'energia, rispetto ai grandi paesi produttori, alla carenza di materie prime (che si ripercuote sul costo delle paste meccaniche di produzione nazionale), per giungere a quello che è stato individuato come il motivo peculiare di questa situazione, e cioè l'esistenza di una struttura produttiva disomogenea.

Accanto ad unità moderne, e tecnologicamente allineate a quelle dei paesi più avanzati, il settore ne annoverava altre marginali, in grado di operare solo perché il prezzo della carta da giornale veniva calcolato sui costi più vicini a quelli delle cartiere meno efficienti⁵⁰.

Quanto al secondo quesito che ci si è posti, analizzando la reale incidenza del costo della carta sui costi complessivi delle imprese editoriali, ci si rende conto che tale intervento non era in realtà necessario o, quanto meno, non era sufficiente a sostenere adeguatamente le imprese editoriali.

Infatti, anche a voler ammettere che il sistema incentrato sull'integrazione del prezzo della carta potesse risolversi in un effettivo beneficio a favore delle imprese editoriali e non, invece, di altri soggetti (quali le cartiere), ad essere smentita dalla realtà è, comunque, la presunzione che sia possibile intervenire in favore della stampa unicamente consentendo agli editori di acquistare la carta ad un prezzo politico. Ciò emerge da un esame dei vari costi produttivi di un giornale quotidiano.

Risulta, infatti, che la carta incide, per quanto riguarda i quotidiani di medie e grandi dimensioni, soltanto, per così dire, nella misura del 18-20% circa

— e lo stesso discorso può farsi a proposito dei periodici⁵¹.

Da queste considerazioni emerge come non possa essere sufficiente intervenire sul solo fattore carta, ai fini di garantire un efficace sostegno all'editoria, e tanto meno per un eventuale risanamento dell'apparato produttivo, a meno che tale fattore non venga utilizzato come semplice indicatore di riferimento.

Di conseguenza, non può che essere affermativa la risposta al terzo interrogativo che ci si è posti: se, cioè, ai fini del raggiungimento dello scopo di sostegno economico delle imprese editoriali, potessero configurarsi altre e diverse forme di intervento, che si sostituissero o si affiancassero all'integrazione del prezzo della carta.

Il fatto che quest'ultima misura sia rimasta per decenni il solo tipo di intervento realizzato può farsi risalire essenzialmente ad una serie di motivi di carattere politico-economico.

In effetti, vi hanno influito la rilevanza economica che per lungo tempo hanno avuto i consumi di carta da parte dell'editoria giornalistica⁵², il peso prevalente degli industriali della carta all'interno degli organismi preposti alla concessione delle provvidenze all'edito-

⁴⁹ Dati riportati nella *Rel. Corte dei Conti*, cit., p. 156, nota n. 2.

⁵⁰ GOBBO, *op. ult. cit.*, pp. 158 e 159, in particolare nota n. 2.

⁵¹ V. GOBBO, *Ente nazionale cellulosa e carta...*, cit., pp. 289 e 290, il quale riferisce di uno studio della FIEG, predisposto per richiedere al CIP l'autorizzazione ad aumentare il prezzo di vendita dei quotidiani, studio relativo ai giornali stampati in 50.000 copie e a sei pagine per 30 giorni al mese (caratteristiche proprie di alcuni quotidiani di partito e di quelli extraparlamentari), per i quali il costo della carta incideva addirittura nella misura del 5-6%.

Da questo dato l'autore è poi partito per ricavare i dati riportati in testo.

⁵² Oggi la situazione è parzialmente mutata, in quanto il consumo di carta da giornale ammonta a circa 400.000 t. su un consumo globale di carta di 2.400.000 t. (dati forniti dall'ENCC e relativi agli anni ottanta), mentre è fortemente cresciuto l'utilizzo di carta per usi industriali.

ria (ed in particolare nel Consiglio Direttivo dell'ENCC), nonché la forza e la stabilità dell'accordo da questi stabilito con gli editori dei quotidiani in ordine al prezzo politico della carta⁵³.

5. Provvidenze e libertà di informazione.

Sulla base di quanto esposto, è possibile ora proporre alcune valutazioni di sostanza.

In primo luogo, l'impostazione della politica dell'ENCC, e quindi dell'intervento pubblico, con esclusivo riferimento al prodotto carta, senza considerare i suoi utilizzatori, ha comportato che le provvidenze in favore dell'editoria siano state concepite come sconto sul prezzo della carta, concesso in base ai quantitativi consumati, e non come aiuto economico all'impresa editoriale nel suo complesso: aiuto concesso sulla base della ponderazione di una serie di dati, quali la tiratura, la quantità di pubblicità, ecc.

In secondo luogo, la libertà di informazione, pur avendo avuto un certo rilievo nello sviluppo di tale sistema, si è collocata in una posizione subalterna

rispetto alle esigenze del mercato della carta, come sopra individuate.

Quindi, tra economia del settore e politica dell'informazione è stato possibile stabilire una corrispondenza ed una omogeneità soltanto a patto che la seconda assumesse una conformazione ed un orientamento, tali da salvaguardare gli interessi della prima⁵⁴.

In altre parole, si vuol dire che il rilievo avuto dalla libertà di informazione in tutta vicenda non è stato costante nel tempo.

Infatti, come è stato giustamente sottolineato⁵⁵, tale libertà, quale interesse ultimo di questo tipo di interventi pubblici e quindi come oggetto autonomo di tutela, è rimasta inizialmente sullo sfondo.

Essa è stata poi tenuta in maggiore considerazione, come si vedrà in seguito, dapprima solo all'interno del potere discrezionale dell'ENCC e del ministro competente e quindi nel titolo, ma non ancora nel contenuto, della legge (in particolare della legge 28 marzo 1956, n. 168, intitolata per l'appunto « Provvidenze per la stampa »); si è, infine, inserita più compiutamente nella lettera e nel contenuto della legge solo a partire dalla legislazione degli anni settanta, fino al culmine della legge n. 416 del 1981, la quale rappresenta il più alto momento, fino ad oggi, di tutela di tale valore.

Ciò spiega perché l'integrazione del prezzo della carta sia rimasta sostanzialmente l'unico tipo di intervento pubblico in favore dell'editoria fino alla fine degli anni sessanta, anche se occorre ricordare altre misure indirette, quali le agevolazioni fiscali (costituite dall'esenzione dall'IGE, Imposta Generale sull'Entrata) e le riduzioni tariffarie sulle spese di trasporto, previste dalla legge 1° agosto 1949, n. 482, che peraltro hanno avuto un'incidenza economica molto limitata⁵⁶.

6. La legge n. 168 del 1956 e gli sviluppi successivi.

L'importanza della legge 28 marzo 1956, n. 168 va molto al di là del suo contenuto specifico, in quanto costituisce il primo intervento legislativo del Parlamento repubblicano in materia di finanziamento della stampa e, quindi, la prima occasione per un dibattito parlamentare al riguardo⁵⁷.

⁵³ ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 252.

⁵⁴ Cfr. ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, in particolare pp. 245 e 253, il quale aggiunge che, volendo mutare l'orientamento seguito nella politica dell'informazione, la corrispondenza sarebbe divenuta opposizione.

⁵⁵ ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 246.

⁵⁶ Sulle quali si ritornerà in sez. III, par. 8.

⁵⁷ Questo *iter* parlamentare della legge: a) Camera dei Deputati: presentazione della proposta di legge (proposta Agrimi) il 30 marzo 1954 (*Atti parlamentari*, II Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. n. 743), discussione ed approvazione con emendamenti, in riunione congiunta, dalla I Commissione (Interni: rel. Bozzi, poi sostituito da Colitto) e dalla X Commissione (Industria: rel. Alessandrini) in sede legislativa, nelle sedute del 4 agosto 1954, 23 marzo, 22 aprile, 2 dicembre 1955, a larghissima maggioranza (59 voti favorevoli e 2 contrari); b) Senato: presentazione 11 dicembre 1955 (*ivi*, doc. n. 1277); relazione della I Commissione (Interni: rel. Tupini) 26 febbraio 1956 (*ivi*, doc. n. 1277/A); discussione ed approvata nelle sedute del 12, 20, 21 marzo 1956.

Il dibattito parlamentare si svolse sulla storia e sulla funzione dell'ENCC, sulle irregolarità della sua struttura e del suo funzionamento, sugli effetti prodotti dalla sua azione sul settore dell'informazione: si vedano, al proposito, i resoconti delle sedute delle Commissioni riunite Interni ed Industria della Camera, in data 4 agosto 1954, 23 marzo, 22 aprile e 2 dicembre 1955.

Durante queste discussioni, particolare rilievo rivestì l'invito formale al Governo di procedere alla riforma dell'ente e del suo

Detta legge, però, non contenendo alcuna indicazione in proposito, lasciò in sospenso la dibattutissima questione relativa alla definizione delle finalità dell'ente⁵⁸ (e quindi dei criteri di utilizzazione dei fondi), nonché il problema relativo alle modalità di ripartizione, fra i quotidiani, dei fondi a disposizione dell'editoria.

Infatti il suo testo, in netta discrasia con il titolo (« Provvidenze per la stampa »), si limitò a stabilire i contributi dovuti all'ente, la loro misura, la data di decorrenza, le modalità di esercizio del diritto di rivalsa, nonché il rimborso del contributo versato all'ENCC sulla carta destinata all'editoria scolastica e culturale⁵⁹.

Quindi, la decisione relativa a quali testate favorire (le piccole attraverso il metodo dell'inversa proporzionalità tra contributo e tirature, oppure i grandi quotidiani seguendo, all'opposto, quello della diretta proporzionalità) venne lasciata alla pressoché assoluta discrezionalità dell'ente⁶⁰.

Peraltro, la legge n. 168 ebbe il merito di precisare definitivamente la struttura dei mezzi finanziari dell'ente, permettendo in tal modo di chiudere quella fase di incertezza, seguita alle pronunce giudiziali di accoglimento delle istanze di alcune cartiere che, dopo l'aumento dei contributi da esse dovuti all'ENCC, avevano contestato la legittimità della concessione all'Esecutivo (effettuata dalla legge n. 868 del 1940) della facoltà di determinare discrezionalmente l'entità dei contributi stessi, che si configuravano come prestazioni patrimoniali, coperte dalla riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione⁶¹.

Per quanto riguarda, invece, le provvidenze per la stampa, che pure davano il titolo alla legge, vi era una sola disposizione, che annunciava l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio, con cui si sarebbero dovute stabilire le modalità per il rimborso agli editori dei contributi versati per cessioni di carta destinata all'editoria scolastica e culturale, dopo l'entrata in vigore della legge⁶².

In conclusione, la legge n. 168, pur lasciando irrisolti i vari problemi, ebbe perlomeno il merito di mettere in evidenza questioni di cui, fino ad allora, non si era presa, o non si era voluta prendere, coscienza.

Il dibattito parlamentare riprese in sede di approvazione della legge 27 ottobre 1965, n. 1293, in virtù della quale cessò la gestione commissariale dell'ENCC⁶³, e che segnò un ulteriore passo verso la dissoluzione dell'accentramento nell'Esecutivo di tutti i poteri relativi alle provvidenze all'editoria, tramandato dal periodo fascista: dopo aver

zioni speciali del periodo bellico (in tal senso il sen. Burgo, relatore al Senato del d.d.l.: v. *Atti parlamentari*, Sen. Regno, XXX Leg., cit., p. 171). Tale norma, tuttavia, diede origine, negli anni cinquanta, ad una lunga vertenza giudiziaria che portò all'emanazione della legge 28 marzo 1956, n. 168.

⁵⁸ Su tale definizione vi fu contrasto sia all'esterno, sia all'interno dell'ENCC: circa quello verificatosi nel Consiglio Direttivo dell'ente, tra i rappresentanti dei produttori di cellulosa e di carta e quelli degli editori di giornali, riferisce ampiamente DE POLI, nella sua *Relazione*, cit., p. 82 ss.

⁵⁹ Del resto, durante il dibattito parlamentare era stata rilevata l'opportunità di cambiare il titolo della legge, « perché la stampa non c'entra: questo è un affare industriale, di prezzi, tra Ente, contributi, cartiere e consumatori » (così l'intervento del sen. Bertone, presidente della Commissione Finanze e Tesoro, in *Atti parlamentari*, Sen. Rep., II Leg., *Discussioni*, 20 marzo 1956, p. 15473). Sul punto v. anche *Rel. DE POLI*, cit., p. 99 ss.

⁶⁰ Infatti nella *Rel. DE POLI*, cit., p. 108, si osserva come, in seguito a questa legge, il Ministro, privato dello « strumento principe della tassazione », abbia ommesso di dare ulteriori comunicazioni all'ente sul comportamento da tenere, limitandosi alla pura vigilanza », sicché l'ente si è trovato ad operare in una situazione di piena autonomia. Sul punto v. anche sez. II, par. 5.

⁶¹ L'accoglimento definitivo delle istanze di tali cartiere da parte della Corte di Cassazione (SS.UU., 14 luglio 1954, n. 2465, in *Foro it.*, 1954, I, p. 1065 ss.), con la conseguente affermazione del loro diritto alla restituzione dei contributi corrisposti all'ENCC, provocò una situazione di crisi per l'ente, il quale avrebbe dovuto restituire circa 7 miliardi di lire, di cui evidentemente non disponeva.

La proposta di legge (denominata Agrimi dal nome del primo firmatario), che tendeva a legittimare l'imposizione del contributo in favore dell'ENCC, non solo per il futuro ma anche in via retroattiva, venne presentata proprio per rimediare a tale situazione.

Oltre a regolare i contributi maturati e riscossi dopo il 1° marzo 1945 (comma 5), essa stabiliva che, con decreto del Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministro dell'Industria, le misure dei contributi potessero essere variate, ma non oltre i limiti massimi fissati dalla legge.

⁶² Tale disposizione fu attuata con l'emanazione del d.p.c.m. 28 novembre 1957, pubblicato in *G.U.* 27 dicembre 1957, n. 315.

⁶³ V. sez. II, par. 5.

perduto nel 1956, in favore del Parlamento, il potere di determinare l'ammontare dei contributi dovuti all'ente, il potere esecutivo fu ora privato della gestione diretta della loro erogazione, in favore dell'*autogestione corporativa*⁶⁴.

Nonostante il ritorno ad un sistema di autogoverno da parte delle categorie operanti nel settore, occorre constatare che la politica dell'ente non cambiò, ma proseguì nella consolidata linea di privilegiare l'intervento protezionistico, a scapito di iniziative di ristrutturazione del ciclo produttivo e del mercato della carta.

Ciò perché la situazione non era strutturalmente molto dissimile da quella esistente negli anni quaranta e cinquanta.

Infatti, il settore della carta da giornale era dominato da un ristretto gruppo di industrie (tra cui stavano ora prendendo consistenza quelle facenti capo a importanti gruppi editoriali),

che non avevano interesse ad una ristrutturazione e ad una liberalizzazione del mercato.

Nel sistema di regolazione dello stesso, la funzione dell'ENCC seguitava ad essere determinante, dato che l'ente disponeva ancora di molti strumenti per porsi, all'interno del sistema medesimo, come sede istituzionale centrale: infatti di lì passavano ancora, se pure in vario modo, la determinazione del prezzo della carta, la costituzione e la manovra delle scorte e l'assegnazione della carta⁶⁵.

Ciò contribuisce a chiarire perché l'ente, negli anni settanta, non solo non sia stato oggetto di alcuna ristrutturazione, ma si sia visto attribuire un ruolo, non più principale ma tutt'altro che irrilevante, anche quando si affermò un sistema diretto di intervento dello Stato in favore dell'editoria.

7. *Il parziale mutamento di prospettiva dell'intervento pubblico nella legislazione degli anni settanta.*

A partire dal 1971, con la legge n. 1063 del 29 novembre (intitolata « Provvidenze a favore dell'editoria giornalistica per il 1971 »), per la prima volta si stabilirono, in favore dell'editoria, erogazioni di denaro con fondi tratti dal bilancio dello Stato, anche se sempre tramite l'ENCC.

Infatti, con essa si prevedeva un contributo straordinario di 5 miliardi di lire in favore dell'ente, il quale era autorizzato ad utilizzarlo per corrispondere alle imprese editoriali di giornali quotidiani un'integrazione suppletiva straordinaria del prezzo della carta.

Inoltre, per la prima volta fu stabilito in via legislativa che la misura dell'integrazione dovesse determinarsi in rapporto alla quantità di carta utilizzata, nel 1970, dalle imprese editoriali per la stampa dei giornali quotidiani, secondo il criterio di proporzionalità decrescente rispetto al consumo effettuato.

Quindi, all'originaria erogazione di provvidenze da parte dell'ENCC con fondi tratti dal proprio bilancio (alimentato dai contributi versati all'ente dalle varie categorie di produttori) si affiancò questa seconda erogazione, con la nota costante che l'intervento

⁶⁴ Cfr. ORSI BATTAGLINI (*op. cit.*, p. 272), il quale ritiene che tale evoluzione sia dovuta alla maggiore complessità determinatasi per la mediazione interna tra gli interessi dei soggetti economici (che aveva reso ormai indispensabile la presenza istituzionale di altre forze, come quelle del lavoro, anche se in posizione fortemente minoritaria) ed alla necessità di ristrutturare su nuove basi e con nuovi strumenti il rapporto tra categorie dominanti del settore e forze politiche di governo.

⁶⁵ In particolare, l'ente svolgeva, di fatto, un ruolo importante, sia come generica sede di incontro e di confronto tra le parti, che dovevano contrattare il prezzo della carta, sia perché la carta da giornale continuava a passare in misura pressoché totale attraverso la sua intermediazione, dato che esso provvedeva a formare il piano di reperimento e di assegnazione del fabbisogno, prendendo poi la quantità di carta assegnata come base per la determinazione dell'integrazione del prezzo.

Si trattava indubbiamente di un modo efficace per rendere stabile il mercato, in quanto consentiva a produttori e consumatori una certa programmazione, ma si risolveva anche in un ulteriore strumento di rafforzamento della struttura oligopolistica protetta.

Infatti, in primo luogo, l'ente provvedeva normalmente ad esaurire la produzione nazionale, ricorrendo ad importazioni solo nel caso di sua insufficienza, anche se il prezzo all'estero era inferiore. Inoltre il sistema rendeva difficile l'eventuale ingresso sul mercato di nuovi produttori nazionali di carta di giornale, perché la conquista da parte loro di uno spazio era limitata, per un verso, dalla uniformità del prezzo interno e, per l'altro, dalle scelte compiute dall'ENCC in sede di ripartizione tra le cartiere degli ordini degli editori dove, come era naturale, le cartiere che già trattavano con l'ente si garantivano le proprie quote di mercato (così GOBBO, *L'industria italiana della carta...*, cit., in particolare p. 60 ss. e p. 164, nonché ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, pp. 282-84).

operava sempre con la modalità dell'integrazione del prezzo della carta e con l'unica, ma sostanziale, differenza che, nel primo caso, l'azione dell'ente era discrezionale, mentre nel secondo era vincolata dai limiti fissati dalla legge e dal decreto di attuazione⁶⁶, il quale ultimo regolava anche i criteri di utilizzazione.

Con tale legge iniziò a farsi strada la convinzione che, a prescindere dal giudizio da dare sulle reali motivazioni delle provvidenze per l'editoria, fosse preferibile farle gravare sul bilancio statale ed affermare un conseguente ed indiscutibile « diritto » dello Stato stesso di regolarne e gestirne l'erogazione, piuttosto che onerarne le categorie di produttori (e quindi di consumatori), affidando ad esse, variamente organizzate in strutture corporative, un potere discrezionale circa la loro distribuzione⁶⁷.

In altre parole, si profilava la nascita di una nuova « linea » d'intervento nel settore, che tendeva non più ad un'autogestione categoriale dei contributi e del conseguente sistema di integrazione del prezzo della carta, ma ad un intervento diretto dello Stato attraverso lo stanziamento di somme derivanti dal prelievo fiscale ed il loro inserimento nel bilancio statale.

Naturalmente ciò, almeno sulla carta, avrebbe dovuto comportare maggiori garanzie di imparzialità e di non asservimento agli interessi delle categorie economicamente più forti.

È opportuno comunque sottolineare che il nuovo sistema raggiunse una certa stabilità soltanto grazie alla periodica approvazione di altre leggi di sostegno economico della stampa: si tratta delle leggi 6 giugno 1973, n. 307, 26 luglio 1974, n. 307 e, in particolare, 6 giugno 1975, n. 172.

Il risultato complessivo di tutta questa normativa fu il progressivo restringersi (ma non annullarsi) degli ambiti di discrezionalità che fino ad allora avevano caratterizzato la gestione dell'ENCC, non solo per l'introduzione (attraverso i regolamenti di attuazione delle suddette leggi)⁶⁸ di criteri vincolanti di ripartizione dei fondi, ma anche per il progressivo aumento comparativo del contributo statale rispetto alle entrate proprie dell'ente.

Tuttavia, la portata riformatrice della nuova legislazione fu, in realtà, alquanto limitata e notevoli perplessità si devono manifestare circa l'effettivo conseguimento della finalità di favorire il pluralismo dell'informazione attraverso il rafforzamento dei giornali a bassa tiratura⁶⁹.

Un ulteriore ed importante elemento di novità, introdotto dalla legge n. 1063 del 1971, fu la previsione della possibilità per le imprese editoriali di ricorrere a forme di credito agevolato, sulla falsariga degli interventi della medesima natura già previsti in favore di altre attività economiche.

Tale previsione rimase peraltro inattuata fino all'emanazione dei regolamenti di esecuzione della legge n. 172 del 1975.

8. La « legge-ponte » 6 giugno 1975, n. 172.

La legge 6 giugno 1975, n. 172 è stata da più parti definita « legge-ponte »⁷⁰, intendendosi porre in evidenza, con questa espressione, il duplice aspetto dalla medesima assunto: infatti, essa costituiva, da un lato, il riepilogo e la conclusione di una fase storica degli interventi statali in favore dell'editoria e, dall'altro, l'apertura di una fase nuova, caratterizzata dal potenziamento, o meglio, dalla salvaguardia e dallo sviluppo

⁶⁶ Si tratta del d.p.c.m. 15 gennaio 1972 (pubblicato in *G.U.* 30 marzo 1972, n. 85).

⁶⁷ È il giudizio di ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 274.

⁶⁸ Essi (rispettivamente: d.p.c.m. 15 gennaio 1972, cit.; d.p.c.m. 21 dicembre 1973, pubblicato in *G.U.* 29 dicembre 1973, n. 333; d.p.c.m. 17 ottobre 1974, pubblicato in *G.U.* 14 dicembre 1974, n. 327) specificarono in dettaglio i criteri di proporzionalità decrescente rispetto al consumo di carta, previsti per l'erogazione dell'integrazione straordinaria.

⁶⁹ V. ORSI BATTAGLINI (*op. cit.*, p. 277, nota n. 65), che riporta uno stralcio della tabella relativa alla distribuzione dei fondi propri da parte dell'ENCC per l'anno 1973, in cui si mette in evidenza (a dispetto del criterio di inversa proporzionalità adottato) la scelta di favorire i giornali maggiori: in particolare si rileva come 7 giornali su 83 abbiano ricevuto il 40,47% dell'intero ammontare delle somme stanziare quell'anno dall'ente. La tabella nella sua integrità si trova nella *Rel. DE POLI*, cit., p. 22.

Sul punto v. anche sez. III, par. 3.

⁷⁰ V., in particolare, BASSANINI, *op. cit.*, p. 215 ss., in particolare p. 219.

del pluralismo dell'informazione, secondo le linee tracciate dal dibattito in corso in quegli anni sulla crisi della stampa e sui modi per poterla risolvere.

Infatti la legge n. 172, se continuava nel solco tracciato dalla legislazione precedente, prevedendo una serie di aiuti finanziari alle imprese editrici (dettati ancora una volta da esigenze di carattere contingente) e mantenendo il sistema di integrazione del prezzo della carta (oltre alle agevolazioni fiscali sotto forma di riduzioni ed esenzioni dall'IVA), introdusse anche elementi di novità.

Si tratta, in primo luogo, oltre che di nuovi tipi di provvidenze (i mutui

agevolati, già previsti dalla legge n. 1063 del 1971 che però era rimasta inattuata sul punto), dell'aver posto, come criterio di riferimento per la determinazione delle somme da erogare a titolo di integrazione del prezzo della carta, non più solo la quantità di carta utilizzata, ma anche la tiratura e il numero di pagine dei quotidiani.

In secondo luogo, vi fu l'allargamento dei beneficiari dell'intervento.

La legge n. 172 confermò l'equiparazione (già operata dalla legge n. 307 del 1973 e ribadita dalla legge n. 307 del 1974) delle agenzie di stampa nazionali di maggiore rilevanza alle imprese editrici di giornali quotidiani⁷¹; ammise alle provvidenze da essa previste i giornali italiani all'estero; infine, prese in considerazione anche i periodici di contenuto politico, sindacale, economico, religioso, sportivo, nonché quelli di elevato valore culturale, di cui già si era parzialmente occupata la legge n. 168 del 1956.

Un ulteriore elemento di novità fu l'istituzione, oltre che di una *Commissione tecnica* con compiti istruttori per l'accertamento della sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per la concessione dei benefici (art. 7), di un *Registro nazionale della stampa quotidiana e periodica e delle agenzie di stampa* (presso il Servizio Informazioni e Proprietà letteraria, artistica e scientifica della Presidenza del Consiglio) con il compito di rendere possibile la conoscenza della struttura proprietaria delle imprese editoriali.

Si operò, inoltre, un primo tentativo di dare attuazione al comma 5 dell'art. 21 della Costituzione (che prevede la possibilità di imporre, con norme legislative di carattere generale, la pubblicità dei mezzi di finanziamento della stampa periodica), disponendo l'obbligo della registrazione e della pubblicazione dei bilanci delle singole testate⁷².

Infine, si stabilì un rapporto di strumentalità tra tali adempimenti (iscrizione nel *Registro nazionale* e pubblicazione del bilancio sul giornale) e la concessione dei benefici e delle agevolazioni economiche disposte dalla legge (art. 8 ultimo comma).

Tuttavia, l'estrema modestia dei dati conoscitivi richiesti⁷³ e l'assenza di qualunque sanzione penale o amministrati-

⁷¹ Le agenzie di stampa considerate dalla legge n. 307 del 1973 (e dalla legge n. 307 del 1974) erano quelle « collegate per telescrivente con almeno dieci quotidiani » (art. 1, comma 2), mentre la legge n. 172 del 1975 prevedeva contributi per l'ANSA e per quelle altre agenzie di stampa « collegate per telescrivente con canali in concessione esclusiva del Ministero delle Poste e delle telecomunicazioni con almeno quindici quotidiani di cinque regioni, che avessero alle loro dipendenze almeno dieci giornalisti professionisti e quindici poligrafici ed effettuassero almeno 12 ore di trasmissione al giorno » (art. 1, comma 3).

⁷² Il d.p.c.m. 3 giugno 1976 (pubblicato in *G.U.* 12 giugno 1976, n. 154) conteneva i modelli di bilancio delle testate dei giornali quotidiani e periodici, in attuazione dell'art. 8 della legge n. 172, mentre le altre norme di esecuzione della stessa legge erano state emanate con d.p.c.m. 13 gennaio 1976, pubblicato in *G.U.* 31 marzo 1976, n. 84.

Già l'indagine conoscitiva sui problemi dell'informazione a mezzo stampa in Italia, condotta durante la VI Legislatura dalla Commissione Interni della Camera dei Deputati (e sulla quale si rinvia al successivo par. 10), aveva messo in risalto la necessità di bilanci-tipo delle imprese giornalistiche, vale a dire di uno schema convenzionale di bilancio, predisposto per il conseguimento di particolari finalità conoscitive, nella fattispecie « per consentire una migliore informazione sull'attività di gestione e sulla situazione patrimoniale dell'azienda, un più rapido esame comparativo delle gestioni di aziende operanti nello stesso settore, nonché l'agevole e rapido confronto fra bilanci aziendali relativi a diverse annualità, per studiare l'andamento dell'attività di gestione e le variazioni di situazioni patrimoniali »: v. BRUCOLI, *op. cit.*, p. 144, nota n. 22.

⁷³ Il *Registro nazionale della stampa* rappresentava « un primo, e tutto sommato timido, tentativo di dare attuazione al principio costituzionale della pubblicità dei mezzi di finanziamento della stampa (art. 21, comma 5 della Costituzione) e, più in generale, di attuare forme di pubblicità della proprietà delle testate, e dei relativi trasferimenti »: così BASSANINI, *op. cit.*, p. 219. Sul punto v. anche DE SIERVO, *op. cit.*, p. 75. La stessa relazione al d.d.l., presentato il 20 maggio 1975 (*Atti parlamentari*, Cam. Dep., VI Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. n. 3776), ammetteva che si trattava di una « prima concreta disposizione per dare attuazione al dettato costituzionale della pubblicità dei mezzi di finanziamento della stampa ».

va in caso di loro mancata o inesatta dichiarazione (a prescindere dall'indubbia efficacia della « sanzione di fatto » della perdita del diritto ai benefici) palesavano l'insufficienza della normativa ai fini di un'adeguata tutela della libertà e del pluralismo dell'informazione e facevano presupporre « la funzionalità del controllo pubblico all'aiuto economico fornito dallo Stato e non già ad un diritto della collettività di conoscere le fonti di finanziamento della stampa »⁷⁴.

In ultima analisi, quindi, anche questa legge, come le precedenti, pur se apprezzabile per le novità introdotte, non si discostava da un'ottica assistenzialistica e settoriale, né si proponeva precisi intenti di riforma globale del settore.

Indicativa, in tal senso, può essere la circostanza che sia stata approvata in Commissione in sede legislativa: anche per questo motivo essa può essere fatta rientrare nella categoria delle c.d. « leggi-accordo a formazione progressiva », nel cui ambito una serie di scelte di notevole rilievo viene rimessa ad ulteriori sedi di negoziazione tra le categorie interessate e quindi recepita nel testo legislativo⁷⁵.

Del resto, nel corso degli stessi lavori preparatori⁷⁶ si era messo in rilievo come, con tale provvedimento, si volesse dare immediata attuazione ad interventi di sostegno della stampa in un momento di difficile congiuntura, anche se si proclamava da più parti la volontà di risolvere in modo globale e definitivo il problema del risanamento e del pluralismo dell'informazione stampata⁷⁷.

9. Le aspettative di una riforma globale del settore.

La legge n. 172, come si è visto, rappresentava essenzialmente un provvedimento di mero sostegno finanziario, che si inseriva in un contesto caratterizzato, da un lato, da una nuova grave crisi del mercato della carta e, dall'altro, da un ampio dibattito (con l'intervento non solo degli editori, dei giornalisti e dei tipografi, ma anche di forze politiche e sindacali, nonché di giuristi e studiosi del settore) che aveva come oggetto le modalità di attuazione

di una globale riforma del settore dell'informazione, resasi necessaria a causa dello stato di grave e preoccupante crisi in cui versava, fin dalla fine degli anni sessanta, la stampa quotidiana ed anche quella a diversa periodicità.

Tale crisi, pur collegata a quella del settore cartario, era dovuta a vari fattori.

In primo luogo, vi era certamente una insostenibile congiuntura economica, dovuta alla continua crescita dei costi del lavoro e delle materie prime, resa più sensibile, in Italia, dalla politica protezionistica attuata nel settore attraverso l'ENCC⁷⁸, la quale aveva portato ad una forte dipendenza dall'estero per le materie prime ed ad una situazione di oligopolio dell'industria italiana nel settore della carta da giornale⁷⁹.

Tale situazione, che aveva portato alla chiusura delle testate più deboli, era resa più grave anche dalla scarsa diffusione in Italia soprattutto dei gior-

Infatti i dati richiesti erano limitati all'indicazione della proprietà e del bilancio della sola testata giornalistica e nemmeno dell'impresa editoriale nel suo complesso, mentre persino l'originario disegno di legge recepito nella legge sulla stampa, la legge 8 febbraio 1948, n. 47, prevedeva, in una sua parte poi stralciata dall'Assemblea Costituente, la pubblicità delle tirature e dell'importo delle entrate pubblicitarie e di altro tipo.

In definitiva si può concordare con il giudizio espresso dalla FNSI (Federazione Nazionale Stampa Italiana), nella *Relazione del segretario nazionale* L. Ceschia, alla conferenza dei comitati e fiduciari di redazione (Roma, 7-8 ottobre 1975), p. 1 ss., che definì la legge n. 172 « un'occasione perduta ».

⁷⁴ V. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 75.

⁷⁵ Cfr. BASSANINI, *op. cit.*, p. 217, e DE SIERVO, *op. cit.*, pp. 75, 76 e, in particolare, 77.

Inoltre sulle leggi c.d. « a formazione progressiva » v. A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975, p. 74 ss., e DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, Padova, 1984, I, p. 307 ss.

⁷⁶ V. la *Relazione al d.d.l.*, cit.

⁷⁷ V. BASSANINI, *op. cit.*, p. 215 ss., che pone in rilievo il carattere di continuità (più che di rottura) con la precedente legislazione della legge n. 172; così pure DE SIERVO, *op. cit.*, p. 74 ss.

⁷⁸ V. sul punto ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 280 ss.

⁷⁹ V. GOBBO, *L'industria italiana della carta...*, cit., p. 60 ss. Dai dati in esso riportati risulta evidente la situazione di oligopolio per quanto riguarda la carta da giornale: infatti questo tipo di carta copriva circa il 18% del mercato e tale quota (sono dati risalenti al 1972) era ripartita per l'89% tra cinque cartiere e cioè la Timavo-Arbatax (32%), la Burgo (29%), quella di Marzabotto, di Rizzoli (15%), quella di Ascoli, di Mondadori (8%), e la CRDM (5%); altri tre gruppi coprivano un ulteriore 10%.

nali quotidiani, nonché dal fatto che la pubblicità (che è la fonte di finanziamento determinante nel settore editoriale) veniva ormai contesa tra i diversi

mezzi di informazione, con conseguente riduzione del gettito da essa derivante per la stampa.

In secondo luogo si verificava la nascita delle prime concentrazioni editoriali.

Questi ed altri motivi⁸⁰, più tecnici ed interni all'impresa giornalistica, avevano suscitato la diffusa convinzione che qualcosa andasse fatto per mettere riparo ad una crisi, definita profonda dagli operatori del settore⁸¹.

I primi a tentare un riesame dei criteri di sostegno pubblico alla stampa furono i giornalisti e i poligrafici⁸², spinti dal dissesto finanziario che, sul finire degli anni sessanta, aveva portato alla chiusura, in pochi mesi, di ben sette quotidiani e tre settimanali di attualità⁸³.

I giornalisti, in particolare, individuarono fin da allora quelli che saranno poi i punti basilari della riforma dell'editoria, propugnando, per la parte che qui interessa, la pubblicazione dei bilanci e delle fonti di finanziamento delle imprese editrici ed il coordinamento di vecchie e nuove provvidenze in un'organica politica per la stampa⁸⁴.

In sede parlamentare, poi, di fronte al fenomeno delle prime concentrazioni⁸⁵, furono presentate varie interpellanze che, sia pure in via embrionale, ventilavano la necessità e le grandi linee di un provvedimento legislativo organico che si distaccasse da quelli puramente settoriali, fino ad allora « elargiti » al settore dell'informazione⁸⁶.

Di fronte, però, all'inattività del Governo, vari studiosi elaborarono delle ipotesi di progettilegislativi, che possono essere considerati alla stregua di prototipi delle future proposte di riforma⁸⁷.

Da contraltare a questi fermenti riformatori fungeva la posizione della FIEG, rappresentante i proprietari dei quotidiani, dei periodici (tranne i piccoli imprenditori facenti parte dell'USPI) e delle principali agenzie di stampa, che restava ferma nella difesa dei propri interessi e del suo legame privilegiato, da un lato, con i maggiori gruppi economici e, dall'altro, con il Governo — costituito dai meccanismi regolatori sia dei contributi pubblici sul prezzo della carta attraverso l'ENCC, sia del prezzo amministrato e « politico » dei quotidiani attraverso il CIP.

⁸⁰ Ci si limita ad indicare i motivi più evidenti e macroscopici, senza addentrarsi nelle cause dell'allora cronico deficit dell'industria editoriale italiana (dalla inadeguatezza dei servizi pubblici ferroviari e postali che disincentivano il ricorso da parte dei lettori all'abbonamento, alle notevoli spese di trasporto; dalle tariffe dei servizi pubblici agli alti costi per la distribuzione), a molte delle quali, peraltro, non si è posto ancora rimedio.

⁸¹ Arduo appare il compito di indicare i numerosi interventi sul dibattito relativo alla riforma dell'editoria. Al proposito, in una visione di sintesi, v. P. MURIALDI, *Appunti per la storia politica della legge per l'editoria*, I parte, 1965-1973 (in *Probl. inform.*, luglio-settembre 1982, p. 317 ss.) e II parte, 1973-1977 (*Più aiuto ai giornali e niente riforma*), *ivi*, gennaio-marzo 1983, p. 53 ss.; L. MERCURI-A. VIGNUDELLI-P. ZANELLI, *La riforma dell'editoria*, Venezia, 1982; BRUCOLI, *op. cit.*

⁸² A questa analisi contribuirono tutti gli operatori del settore, rappresentati dalla FNSI, dalla FULPC (la Federazione dei poligrafici) e dalla FIEG: da questa collaborazione nacque (tra il 1968 e il 1978) una ricerca, divisa in tre parti, dell'Istituto Gemelli, Milano. La FNSI e la FULPC sollecitavano soprattutto contributi particolari in favore delle imprese editrici medie e piccole.

Varie altre proposte vennero poi da più sedi: in particolare, dal PCI, che si fece promotore di un'iniziativa che prefigurava la richiesta di centri stampa pubblici, e nei due convegni dell'UCSI (Unione Cattolica Stampa Italiana) del 1968 e 1969, rispettivamente sulla crisi della stampa (in *Stampa veneta*, Padova, aprile 1969) e sul potere dei giornali (su cui v. *Il potere dei giornali*, Padova).

Inoltre per un primo sguardo complessivo, interessanti sono gli *Atti dell'XI Congresso della FNSI*, tenuto a Grado nel 1968.

⁸³ V. MURIALDI, *op. ult. cit.*, I, p. 322.

⁸⁴ Cfr. MURIALDI, *La stampa italiana nel dopoguerra*, II, Roma-Bari, 1978, pp. 512-515.

⁸⁵ Le prime concentrazioni risalgono alla fine degli anni sessanta, quando si formarono quelle degli industriali Monti (che, già proprietario de « Il Resto del Carlino » e de « La Nazione », acquistò il « Telegrafo » di Livorno e il « Giornale d'Italia ») e Rovelli (il quale, già proprietario de « La Nuova Sardegna », acquistando il controllo de « L'Unione Sarda » si trovava a gestire tutta l'informazione quotidiana stampata della Sardegna).

⁸⁶ Alle varie interpellanze formulate in Senato il Governo rispose nella 237ª seduta del 20 dicembre 1969: tale risposta non rivelava la necessità di introdurre norme né anti-trust né atte a rendere note le fonti di finanziamento dei giornali. Inoltre l'allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, on. Bisaglia, si limitò ad illustrare le linee di un disegno di legge che, oltre alle consuete provvidenze, prevedeva crediti agevolati per l'ammodernamento degli impianti ed eventuali interventi in favore delle cooperative giornalistiche (poi sostanzialmente recepito dalla legge n. 1063 del 1971).

⁸⁷ Tali progetti furono presentati al convegno « Per una stampa libera ed onesta », organizzato da Movimento Salvemini (14-15 aprile 1970), i cui atti sono pubblicati in *Quaderni del Movimento Salvemini*, cit.

I tre progetti di legge furono stilati da G. Ferri, S. Fois e L. Piccardi.

Pertanto, la linea degli editori rimase, per lungo tempo, quella di richiedere solo nuove misure meramente finanziarie, distribuite « a pioggia »⁸⁸.

Essa, come si è visto, venne sostanzialmente recepita dal Governo e dal Parlamento, con l'approvazione di leggi di mero sostegno economico (dalla legge n. 1063 del 1971 alla legge n. 172 del 1975), mentre i tentativi di introdurre innovazioni di rilievo rimasero a lungo senza esito⁸⁹.

10. *L'indagine conoscitiva sui problemi dell'informazione a mezzo stampa in Italia.*

I problemi della stampa tornarono ad occupare la sede parlamentare con l'avvio, il 9 ottobre 1973, di una indagine conoscitiva sulla situazione della stampa in Italia, ad opera della Commissione Affari Interni della Camera dei Deputati⁹⁰.

La Commissione operò attraverso la raccolta di dati ed informazioni da addetti ai lavori, organismi politici, economici, sindacali, enti pubblici, ecc., con lo scopo, da un lato, di « fotografare » la realtà della situazione della stampa in Italia e, dall'altro, di conseguire gli strumenti per poter poi avanzare proposte concrete per la riforma del settore.

L'indagine parlamentare costituì un momento molto importante nel dibattito sui problemi dell'informazione, in quanto permise di puntualizzare una serie di problemi, che mettevano (e continuano a mettere) in pericolo il pluralismo dell'informazione in Italia, e rappresentò la base di partenza per la messa a fuoco degli obiettivi primari della riforma e dei modi per raggiungerli⁹¹.

Tali obiettivi furono individuati nella pubblicità della proprietà dei giornali e delle loro fonti di finanziamento (la c.d. « trasparenza proprietaria »), anche tramite l'adozione di un bilancio-tipo da portare a conoscenza dei lettori, nella predisposizione di uno statuto dell'impresa editoriale, tale da favorire l'autonomia di indirizzo del giornale e la libertà di informazione (in altre parole, la lotta alle concentrazioni attraverso una normativa anti-trust, fino ad allora del tutto sconosciuta nel nostro ordinamento) e, infine, nella necessità di corrispondere una serie di aiuti economici,

da erogare senza discriminazioni e parzialità.

Tralasciando i primi due obiettivi sopra indicati⁹², i quali, pur essendo di fondamentale importanza in un discorso globale sulla libertà di informazione (in quanto strumenti imprescindibili per il suo concreto raggiungimento), non possono trovare l'approfondimento necessario in questa sede, è opportuno soffermarsi sulle proposte avanzate in materia di provvidenze.

Interessante è, al proposito, mettere in risalto come nella Commissione ci si rese conto (e dai documenti conclusivi ciò risulta) come un intervento volto all'effettivo risanamento del settore edito-

⁸⁸ V. MURIALDI, *op. ult. cit.*, pp. 559-560, che registra le opinioni di giornalisti e poligrafici, i quali, in un comunicato congiunto, sottolineavano come l'erogazione di crediti e finanziamenti « a pioggia » premiasse le grandi imprese a danno delle piccole, scoraggiasse nuove iniziative e favorisse il già preoccupante fenomeno della concentrazione delle testate, cancellando « ogni riferimento alla qualità di servizio pubblico della stampa ».

⁸⁹ Così avvenne per il disegno di legge, presentato dal Governo Colombo parallelamente al varo della legge n. 1063 del 1971, il cui punto qualificante era costituito da un intervento finanziario di 4 miliardi all'anno, per la durata di 15 anni, in favore delle imprese editrici di quotidiani.

Un terzo di questa somma avrebbe dovuto essere suddiviso in parti uguali, mentre gli altri due terzi in proporzione al numero dei giornalisti professionisti impiegati e al consumo di carta.

Si voleva, quindi, sostenere particolarmente le piccole testate.

Il disegno, inoltre, prevedeva altre provvidenze sotto forma di crediti agevolati, agevolazioni fiscali e riduzioni tariffarie.

Esso decadde con lo scioglimento delle Camere e non venne ripresentato dal nuovo Governo (presieduto dall'on. Andreotti).

Il testo del d.d.l. e della relazione governativa sono riportati in *Stampa italiana* n. 1, gennaio 1972, su cui v. anche i rilievi mossi dalla FNSI, in un suo comunicato.

⁹⁰ *Indagine conoscitiva della II Commissione permanente (Affari Interni) sui Problemi dell'informazione in Italia a mezzo stampa*, Atti parlamentari, Cam. Dep., VII Leg., *Indagini conoscitive e documentazioni legislative*, doc. n. 25.

⁹¹ Al proposito v. *Indagine conoscitiva*, cit., in particolare la *Relazione del presidente*, on. Cariglia (seduta del 20 dicembre 1973), p. 583 ss.

⁹² Sullo statuto delle imprese editoriali è interessante il contributo del convegno organizzato dall'ISLE (Istituto per la documentazione e gli studi legislativi), al quale parteciparono vari giuristi ed esperti; gli atti relativi sono pubblicati in ISLE, *Rapporti tra potere economico ed informazione*, cit. (in particolare v. la *Relazione* di P. BARILE, E. CHELI e S. RODOTÀ, pp. 45-51).

riale avrebbe dovuto distaccarsi dal fattore carta⁹³.

In primo luogo, fu fatto notare come il meccanismo di integrazione del prezzo della carta tramite l'ENCC, nonché i meccanismi di produzione ed assegnazione della carta, favorissero i grandi quotidiani, soprattutto nei periodi di crisi di disponibilità — per cui i primi a subire tagli nell'assegnazione erano i quotidiani a diffusione limitata⁹⁴.

In secondo luogo, pur in assenza di dati certi, da più parti venne valutata come alquanto modesta l'incidenza del costo della carta sui generali costi delle imprese editoriali, anche se va ricordato il parere contrario di coloro che ritenevano che l'oscillazione di voci di costo, anche non rilevanti, potesse avere effetti non trascurabili sull'equilibrio economico di dette imprese⁹⁵.

Comunque sia, dalla lettura degli atti della Commissione traspare la convinzione dei suoi componenti che gli interventi integrativi non fossero più sufficienti.

Furono perciò avanzate varie proposte alternative, che possono così sintetizzarsi:

1) possibilità di impianto di *centri stampa* e di *teletrasmissione pubblici*, usufruibili soprattutto da parte dei piccoli giornali;

2) fissazione di quote predeterminate del *budget* pubblicitario dello Stato e degli enti pubblici, da indirizzare verso il canale pubblicitario della stampa quotidiana;

3) possibilità, per le imprese giornalistiche, di usufruire di tariffe ridotte per l'uso di servizi pubblici quali quello postale, telefonico e telegrafico.

Questi incentivi, cui bisognava aggiungere quelli tradizionali (l'integrazione del prezzo della carta, i mutui agevolati, le riduzioni tariffarie e le agevolazioni fiscali), avrebbero dovuto essere congegnati in modo tale da favorire i piccoli e medi giornali, potenziandoli.

Per fare ciò, l'erogazione in denaro avrebbe dovuto essere agganciata a parametri oggettivi (quali la tiratura, la percentuale di pubblicità, ecc.)⁹⁶.

Su queste proposte si svilupparono notevoli contrasti all'interno degli operatori del settore.

Infatti gli editori, ed in particolare quelli dei giornali ad alta tiratura⁹⁷, in convergenza con i produttori di carta⁹⁸, premevano per lasciare sostanzialmente immutate le cose (integrazione del prezzo della carta tramite l'ENCC con fondi tratti dal bilancio dello Stato).

Le proposte della FIEG si riducevano, quindi, alla richiesta di aumento e di liberalizzazione del prezzo dei quotidiani (misura ritenuta da sola sufficiente a risolvere i problemi di gestione economica), considerando qualsiasi altra forma di provvidenza come un vincolo politico che avrebbe compromesso la libertà dei giornali⁹⁹.

Da ciò può riscontrarsi come gli editori maggiori, che peraltro risultavano i veri beneficiari della situazione in atto, non avessero alcun interesse a favorire soluzioni che portassero ad una più incisiva tutela della libertà di informazione come valore autonomo e non asservito ad interessi economici superiori.

11. Le proposte di legge di riforma, precedenti alla legge n. 416.

Sulla spinta del dibattito relativo alla crisi della stampa ed alle soluzioni per risolverla, le forze politiche, fin dal 1974, elaborarono e presentarono vari progetti di legge di riforma¹⁰⁰, i quali, pur nelle reciproche differenze, si proponevano tutti di conseguire quegli obiettivi già in-

⁹³ V., in particolare, il *Documento riepilogativo delle audizioni* (seduta del 20 marzo 1974), p. 609 ss., in cui, all'interno di un'indagine sui costi e sui ricavi dell'impresa giornalistica, si fa un'analisi del costo e dei problemi dell'approvvigionamento della carta.

⁹⁴ In questo senso l'intervento di Vassallo, direttore de « Il cittadino di Genova », *Rel. interinale*, cit., p. 610.

⁹⁵ V. il citato *Documento riepilogativo delle audizioni*, pp. 609-610.

⁹⁶ Fu anche proposta, da parte della FULPC, della FNSI e dell'Ordine dei giornalisti, la concessione gratuita (a carico dello Stato) della carta per stampare 8 pagine fino a 50.000 copie (v. *Indagine conoscitiva*, cit., pp. 9-10).

⁹⁷ I quali temevano di subire direttamente gli eventuali effetti distorsivi della concorrenza, prodotti, nel mercato editoriale, dalla distribuzione delle provvidenze secondo criteri di proporzionalità inversa.

⁹⁸ V. ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 288.

⁹⁹ V. gli interventi del presidente della FIEG, Granzotto, in *Indagine conoscitiva*, cit., pp. 9-10.

¹⁰⁰ Essi furono esaminati dalla Commissione Interni della Camera, che costituì un apposito Comitato ristretto per l'editoria.

dividuati dalla Commissione parlamentare di indagine e su cui si è già ampiamente riferito.

Oltre alle soluzioni tendenti ad assicurare il pluralismo dell'informazione, attraverso norme sulla trasparenza degli assetti proprietari e dei bilanci delle imprese editoriali e norme anti-*trust*, le diverse proposte di legge contenevano varie previsioni relative agli interventi economici con cui lo Stato avrebbe dovuto contribuire al risanamento del settore editoriale.

La novità, rispetto alla legislazione precedente, era costituita dalla volontà di stabilire un rapporto di interdipendenza tra provvidenze e nuovo statuto delle imprese editoriali, tra intervento economico pubblico e pluralismo dell'informazione.

D'altra parte, poiché, per garantire l'indipendenza delle imprese giornalistiche tanto dal potere pubblico quanto dall'influenza delle grandi forze economiche, si riteneva imprescindibile il raggiungimento dell'equilibrio economico attraverso una gestione ispirata a criteri di efficienza e di redditività, maturò il convincimento che le misure di intervento dello Stato in favore dell'editoria dovessero essere di carattere temporaneo, esclusivamente finalizzate al definitivo risanamento del settore.

In particolare, tali misure non avrebbero più dovuto essere « assegni in bianco », cioè sganciate da qualsiasi progetto di ristrutturazione, bensì aiuti « mirati » (sotto forma di servizi, di infrastrutture, di incentivi per le innovazioni tecnologiche), inseriti in un piano globale che offrisse, in primo luogo, garanzie di libertà dell'informazione e di autonomia dei giornali e dei giornalisti.

Nonostante questi obiettivi incontrassero, nella sostanza, il consenso di quasi tutti i partiti, essi rimasero a lungo a livello di dichiarazioni di intenti, pur se vi era un unanime riconoscimento dell'urgenza dell'approvazione di una normativa di riforma, per dare un nuovo e vitale impulso all'informazione nel Paese.

Prima, in ordine di tempo, fu la c.d. « proposta di legge Piccoli » (dal nome del primo firmatario), presentata alla Camera il 5 giugno 1974, intitolata « Riforma giuridica e provvidenze economiche a favore della stampa quotidiana di informazione »¹⁰¹.

Essa si divideva in due titoli. Il primo (« Statuto speciale dell'impresa editoriale di quotidiani ») si caratterizzava per la previsione di norme anti-*trust* e di un articolato sistema di partecipazione dei giornalisti e dei tipografi alla gestione dell'impresa.

Il secondo prevedeva « Provvedimenti di sostegno e di incentivazione per la stampa quotidiana d'informazione »: in particolare, l'aiuto pubblico avrebbe dovuto consistere principalmente nel rimborso del prezzo della carta per le prime otto pagine (senza limitazioni di tiratura), oltre che in sgravi fiscali, in riduzioni tariffarie, in finanziamenti speciali (al tasso d'interesse del 5%) alle imprese editoriali e alle agenzie di stampa nazionali che presentassero perdite consolidate da almeno un triennio e, infine, in finanziamenti per la costruzione di nuovi impianti nonché per il rinnovo di quelli esistenti.

Tale proposta venne accantonata in seguito all'approvazione della legge n. 172 del 1975.

Durante la settima legislatura vennero presentate numerose proposte di legge, che tutte prevedevano una prima parte volta alla riorganizzazione giuridica dell'impresa giornalistica¹⁰² ed una seconda che contemplava vari interventi di carattere economico.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, la proposta liberale¹⁰³ prevedeva l'abolizione dell'Ente nazionale cellulosa e carta, istituzione ritenuta anacronistica, nonché la liberalizzazione del prezzo di vendita dei quotidiani, attraverso la loro esclusione dal « paniere » dei beni incidenti sul calcolo della contingenza, ed un intervento per una più equa distribuzione fra i giornali della pubblicità dello Stato e degli enti pubblici.

¹⁰¹ *Atti parlamentari*, Cam. Dep., VI Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. n. 3016.

¹⁰² Ognuna di tali proposte « rappresenta il tentativo di individuare uno "statuto speciale" dell'impresa giornalistica: un insieme di norme, cioè, la cui diversità, rispetto a quelle che generalmente disciplinano le imprese commerciali, si giustifica con la particolarità dei fini, di ordine sociale, a cui l'attività giornalistico-imprenditoriale deve rispondere »: così BRUCOLI, *op. cit.*, p. 135.

¹⁰³ Proposta di legge n. 763, di iniziativa dei deputati Zanoane, Bozzi, Costa, Malagodi e Mazzarino, presentata alla Camera il 15 novembre 1976 ed intitolata « Riforma delle norme sulla stampa quotidiana ».

La proposta socialista¹⁰⁴ suggeriva, invece, la fornitura gratuita di carta ai quotidiani, limitatamente alle prime otto pagine e per sei giorni alla settimana.

Una terza proposta di legge, presentata da esponenti di vari gruppi parlamentari¹⁰⁵, prevedeva agevolazioni sul costo della carta in favore delle aziende medio-piccole e delle cooperative di giornalisti e di poligrafici, alle quali erano pure assicurate provvidenze per l'ammodernamento degli impianti.

Il « progetto Arnaud »¹⁰⁶, infine, prevedeva una politica di aiuti incidente sui servizi, sulle materie prime (carta ed altro), sulla distribuzione e sulla vendita, sulle tariffe postali, telegrafiche e telex e, infine, su tutto ciò che investiva il servizio per la confezione e per la diffusione dei giornali e le innovazioni tecnologiche al riguardo (quindi con un intervento sull'intero processo dei costi e dell'organizzazione del lavoro). Inoltre, con una norma transitoria, si prorogavano di 6

mesi gli effetti della legge n. 172, mentre venivano previsti mutui a tasso agevolato per la ristrutturazione degli impianti¹⁰⁷.

Tuttavia, anche la settima legislatura si concluse senza che nessuno di questi progetti venisse approvato.

Essi, comunque, sfociarono, nella successiva legislatura, nella proposta di legge interpartitica n. 377, elaborata dal Comitato ristretto della Commissione Interni della Camera e presentata in assemblea il 19 luglio 1979.

12. Gli ultimi interventi legislativi « tampone ».

Nello stesso periodo in cui venivano presentate le varie proposte di legge di cui si è detto, vista la necessità di fronteggiare la situazione di crisi della stampa e data l'impossibilità da parte del Parlamento di varare rapidamente una legge organica in materia, le integrazioni del prezzo della carta di cui agli artt. 1 e 2 della legge n. 172 del 1975, la cui durata era originariamente stabilita per un biennio (al contrario dei contributi in conto interessi di cui all'art. 4, per i quali era previsto il finanziamento fino al 1991), furono prorogate con legge 1° agosto 1978, n. 428, che stanziò ulteriori 30 miliardi di lire¹⁰⁸.

Quindi, con legge 27 ottobre 1977, n. 809, furono concessi, in via straordinaria, ulteriori 25 miliardi all'ENCC da destinare, in parte (22 miliardi e mezzo), ad integrazioni del prezzo della carta, e, in parte (2 miliardi e mezzo), ad integrazioni sulle spese di diffusione.

Infine, in seguito alla scadenza della proroga della legge n. 172, il Governo intervenne con due decreti-legge, che però non vennero convertiti¹⁰⁹.

Anch'essi, benché contenessero una normativa di più ampio respiro, si caratterizzavano per l'intenzione di contribuire, *in primis*, al superamento della congiuntura economica sfavorevole in cui versava il settore editoriale. Infatti il primo decreto, del 15 febbraio 1980, n. 27¹¹⁰, oltre a dettare norme per la disciplina della titolarità delle imprese (lasciando ampia libertà circa la scelta delle forme sociali) e per la limitazione delle concentrazioni e a prevedere in-

¹⁰⁴ Proposta di legge n. 141 di iniziativa del deputato Cicchitto, presentata alla Camera il 22 luglio 1976 ed intitolata « Norme sulla stampa quotidiana e periodica ».

¹⁰⁵ Proposta di legge n. 1616, di iniziativa dei deputati Piccoli (DC), Natta (PCI), Balzamo (PSI), Bozzi (PLI), ed altri, presentata alla Camera il 7 luglio 1977 ed intitolata « Riforma dell'editoria ».

¹⁰⁶ Il « progetto Arnaud », così denominato dal nome del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio che lo presentò, riprendeva quelle che erano le posizioni del Governo.

¹⁰⁷ Tale proposta di legge fu oggetto di particolari critiche: v. al proposito MERCURI-VIGNUDELLI-ZANELLI, *op. cit.*, pp. 20-21, dove si sottolinea come « il progetto Arnaud pareva... rispondere ad una logica non tanto di riforma, quanto piuttosto di "normalizzazione" ».

¹⁰⁸ Dalla proroga furono esclusi i contributi per la stampa italiana all'estero, previsti dall'art. 1, comma 5 della legge n. 172.

¹⁰⁹ La discutibile scelta dello strumento del decreto-legge fu resa necessaria, in assenza dell'intervento parlamentare, dalla situazione di tensione determinatasi nel settore: i debiti degli editori, privi di sostegni pubblici dal giugno 1978 (data di scadenza della proroga della legge n. 172), erano enormemente cresciuti, con gruppi editoriali (si pensi a Rizzoli) vicini al tracollo economico. Inoltre, l'aumento dei costi di produzione della carta, dovuto in particolare al forte aumento del prezzo del petrolio, aveva dato una notevole forza politico-contrattuale ai produttori di carta oligopolistici: v. MERCURI-VIGNUDELLI-ZANELLI, *op. cit.*, p. 36.

Da parte sua, MURIALDI (in *Il gioco dei due decreti*, in *Probl. inform.*, 1980, p. 167) mette in luce come fosse stato imprevedibile, da parte delle forze politiche, non affrontare anche il problema della carta, il cui prezzo continuava ad aumentare.

¹¹⁰ Pubblicato in *G.U.* 21 febbraio 1980, n. 51.

terventi di sostegno per il rinnovamento tecnologico¹¹¹, elargiva nuovi aiuti economici sotto forma di integrazioni del prezzo della carta e di stanziamenti per la stampa italiana all'estero, per le nuove iniziative editoriali e per il consolidamento finanziario delle imprese del settore, pur cercando di evitare che ne derivassero situazioni di disparità tra i beneficiari.

Tale provvedimento decadde con la crisi di governo, proprio mentre si stava procedendo ai primi adempimenti per l'erogazione delle integrazioni del prezzo della carta per il periodo 1° luglio 1978-30 giugno 1979.

Il nuovo Governo (anch'esso presieduto, come il precedente, da Francesco Cossiga) approvò allora un secondo decreto, il d.l. 7 maggio 1980, n. 167¹¹², anch'esso non convertito, che, riprendendo in ampia misura quello precedente¹¹³, prevedeva lo stanziamento di 176 miliardi di lire, per il periodo 1° luglio 1979-31 dicembre 1984, da corrispondere sotto forma di provvidenze ad un'ampia gamma di beneficiari¹¹⁴.

Il fatto che lo stanziamento previsto dai due decreti per gli interventi di sostegno fosse stato elevato rispetto alle leggi precedenti costituisce un'ulteriore dimostrazione di come la politica dell'emergenza fosse ancora prevalente¹¹⁵ e di come, per il varo della sospirata riforma, non poca strada rimanesse da percorrere, anche se i tempi erano ormai maturi per una svolta di tale portata.

SEZIONE SECONDA: GLI ORGANISMI DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN FAVORE DELL'EDITORIA

1. *Forme organizzative e prime manifestazioni degli interventi pubblici in favore dell'editoria.*

Gli interventi pubblici in favore dell'editoria hanno conosciuto dal 1935 ad oggi, sia nei contenuti sia nelle forme organizzative, mutamenti significativi, sostanzialmente in corrispondenza con le trasformazioni istituzionali più generali

(ma con ampie sfasature temporali fra i loro mutamenti e quelli del sistema politico centrale), nonché con i diversi modelli di composizione dei conflitti intercategoriale e con i diversi assetti del rapporto tra gruppi economici dominanti del settore e potere politico¹¹⁶.

¹¹¹ Erano inoltre dettate norme per assicurare la trasparenza della proprietà e la chiarezza dei bilanci aziendali, al fine di evitare concentrazioni delle testate giornalistiche. Si stabiliva anche che, con il 1982, il prezzo dei giornali avrebbe dovuto essere liberalizzato.

Era infine nuovamente previsto, ai fini della trasparenza delle imprese, il *Registro nazionale della stampa* (già istituito dalla legge n. 172, ma strumentale alla concessione delle provvidenze da essa previste e quindi decaduto con il cessare di queste).

¹¹² Pubblicato in *G.U.* 15 maggio 1980, n. 132.

¹¹³ « In realtà il decreto-bis, pur contenendo sempre le norme che limitano la concentrazione delle testate e altre misure del precedente decreto, appare cosa diversa...; si avverte, infatti, che la preoccupazione di sovvenire le imprese editoriali e cartarie, comune a tutti i partiti, ha portato a scegliere, in vari casi, discutibili criteri di larghezza e di sanatoria »: così MURIALDI, *op. ult. cit.*, p. 166.

¹¹⁴ Si prevedevano infatti: integrazioni del prezzo della carta per i giornali quotidiani (art. 9) e periodici (art. 10); provvidenze che agevolassero le nuove iniziative editoriali (art. 19); contributi in favore della stampa italiana all'estero (art. 12); contributi alle agenzie di stampa (art. 13); riduzioni sulle tariffe telefoniche, telegrafiche, postali e dei trasporti (art. 15); mutui agevolati, in favore delle imprese editrici di giornali quotidiani e periodici, delle agenzie nazionali di stampa, delle imprese editrici di libri, nonché delle imprese di distribuzione, per consentire l'acquisto, l'installazione, l'ampliamento e l'ammodernamento delle attrezzature tecniche e degli impianti di composizione, stampa, confezione, immagazzinamento, nonché l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione di immobili e l'acquisto del relativo terreno (art. 16), con garanzia dello Stato, attraverso la creazione di un Fondo centrale di garanzia (art. 17); mutui, in favore dell'editoria libraria, per opere di elevato valore culturale (art. 18). Fra le novità, va rilevata la previsione dell'istituzione del Servizio dell'Editoria e della riorganizzazione del Servizio delle Informazioni e dell'Ufficio della Proprietà letteraria, artistica e scientifica presso la Presidenza del Consiglio (art. 28).

Il d.l. n. 167, nei 60 giorni della sua vigenza prima che decadde — come si è detto — senza essere convertito in legge, trovò una parziale applicazione: venne anche emanato un regolamento di attuazione di alcune sue disposizioni, il d.p.c.m. 16 giugno 1980 (pubblicato in *G.U.* 21 giugno 1980, n. 169), che indicava gli adempimenti per l'iscrizione al *Registro nazionale della stampa* e fissava le modalità per la determinazione del prezzo di riferimento della carta da giornale. L'erogazione delle integrazioni del prezzo della carta, che poté essere effettuata per il periodo 1° luglio 1978-30 giugno 1979, fu sanata dall'art. 44 della legge 5 agosto 1981, n. 416.

¹¹⁵ Ciò, nonostante il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, on. Cuminetti, affermasse che buona parte della riforma fosse contenuta nei decreti: cfr. MURIALDI, *op. ult. cit.*, p. 167.

¹¹⁶ ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 246.

Gli organi e le strutture governative competenti ad esercitare poteri e funzioni nel campo dell'editoria hanno sempre avuto come punto di riferimento due dicasteri, cui tutt'ora fanno sostanzialmente capo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e, direttamente o indirettamente, il Ministero dell'Industria, commercio ed artigianato (e, prima, il Ministero delle Corporazioni).

La ripartizione delle competenze non è stata però effettuata in modo organico, con l'assegnazione agli organismi facenti capo alla Presidenza del Consiglio delle attribuzioni di tipo politico o di alta amministrazione e agli altri di quelle di tipo economico; al contrario, è avvenuta in modo frammentario e con notevole casualità, anche se, in parte, ciò si deve al prevalere di volta in volta di modelli diversi di organizzazione del settore, tendenti spesso a rafforzare gli uffici dipendenti dalla Presidenza del Consiglio¹¹⁷.

Circa gli organismi governativi del settore, occorre subito rilevarne e sottolinearne un'importante caratteristica: un vasto arco di poteri ad essi attribuiti sono stati per lungo tempo esercitati, in tutto o in parte, da organi ampiamente rappresentativi dei gruppi direttamente collegati al settore stesso.

Ciò conduce a ritenere che le determinazioni amministrative assunte siano state (e forse, ancora in parte, siano) il risultato di una mediazione fra gli interessi di categoria e quelli, più generali, rappresentati dal Governo¹¹⁸.

Preliminarmente occorre dare un sommario resoconto della disciplina del-

le strutture governative competenti, o comunque attive, nel settore prima dell'instaurazione dell'ordinamento repubblicano: la comprensione dell'attuale situazione richiede, infatti, che si faccia riferimento a quel periodo anteriore ed alle fonti relative.

In origine, durante il regime liberale, l'unico ruolo di qualche rilievo venne assunto dall'Ufficio Stampa del Ministero dell'Interno il quale, più volte ristrutturato, rimase comunque sempre competente in materia di censura e sequestro amministrativo. Esso svolse, in concreto, anche una vera e propria politica di influenza e di condizionamento della stampa italiana, attraverso i Prefetti, avvalendosi, non di rado, di fondi ministeriali segreti a sostegno di alcune testate, di favoritismi nella pubblicazione degli avvisi ufficiali, oltre che di interventi diretti verso alcuni giornalisti, che spaziavano da un'attività di pubbliche relazioni e di informazione a forme di vera e propria corruzione¹¹⁹.

All'avvento del regime fascista l'Ufficio Stampa¹²⁰ venne spostato alle dirette dipendenze del Capo del Governo, divenendo in breve tempo un organo politicamente assai autorevole: il Gran Consiglio del Fascismo, infatti, comprendeva, nella sua prima composizione, anche il direttore dell'Ufficio Stampa della Presidenza del Consiglio¹²¹.

Sul finire degli anni venti il fine principale, se non unico, perseguito con la creazione dell'Ufficio Stampa, e cioè la riduzione della stampa ad un orientamento conformista ed allineato con il regime (ed anzi la sua trasformazione in un « elemento di questo regime, una forza al servizio di questo regime »), era stato raggiunto¹²².

Tuttavia, nei primi anni trenta, ad opera particolarmente di Galeazzo Ciano, direttore dell'Ufficio dall'agosto 1933, fu accentuata la centralizzazione del controllo sui quotidiani e migliorato, a tal fine, il coordinamento con le autorità locali e, di pari passo, vennero accresciuti significativamente anche gli stanziamenti finanziari e la distribuzione di sovvenzioni a quotidiani ed a singoli giornalisti — il che, peraltro, avveniva sempre in modo riservato e non ufficiale e non in attuazione di specifiche competenze istituzionali dell'Ufficio Stampa¹²³.

¹¹⁷ DE SIERVO, *op. cit.*, pp. 78-79.

¹¹⁸ La conclusione è di DE SIERVO, *op. cit.*, p. 79.

¹¹⁹ DE SIERVO, *op. cit.*, p. 81; cfr. anche V. CASTRONOVO, *La stampa italiana dall'Unità al Fascismo*, Bari, 1970, in particolare pp. 46 ss., 79 ss., 123 ss., 179.

¹²⁰ Con d.m. 9 agosto 1923 (v. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 82, nota n. 71), che non risulta pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*.

¹²¹ V. il comunicato pubblicato sul « Popolo d'Italia » dell'11 gennaio 1923, annunciante la costituzione del Gran Consiglio, riportato da A. ACQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965, pp. 15-16.

¹²² DE SIERVO, *op. cit.*, pp. 83-84. La frase venne pronunciata da Mussolini nel suo discorso tenuto ai direttori di giornale il 10 ottobre 1928.

¹²³ P. CANNISTRARO, *La fabbrica del consenso - Fascismo e mass media*, Bari, 1975, pp. 101-102.

I contatti instauratisi in materia di cultura e propaganda fra Germania nazista ed Italia fascista, già pochi mesi dopo l'ascesa al potere di Hitler, evidenziando la maggiore abilità ed efficienza dell'organizzazione tedesca, fornirono poi lo stimolo a procedere ad una totale ristrutturazione degli organismi esistenti in Italia, la quale comportò l'abolizione dell'Ufficio Stampa e la sua sostituzione con un Sottosegretariato alla Stampa e alla propaganda¹²⁴, « alla diretta dipendenza del Capo del Governo », a cui fu preposto lo stesso Ciano.

Tuttavia Mussolini e Ciano si resero presto conto che, per poter esercitare un effettivo controllo sulla cultura e svolgere un'efficace opera di propaganda e di indottrinamento delle masse, si rendeva necessario un solido ed articolato apparato centrale, che andasse oltre il ridotto apparato di servizio del Sottosegretario¹²⁵.

Esso fu così elevato a Ministero per la Stampa e la propaganda¹²⁶, definito poi nelle sue competenze e strutture organizzative da una serie di norme successive che, pur limitandosi, in sostanza, ad ampliare l'organizzazione ereditata senza modificarla nelle sue linee essenziali, riuscirono a realizzare l'intento di centralizzazione ed integrazione delle diverse forme di controllo governativo sui vari aspetti della vita culturale e propagandistica¹²⁷.

Le ambizioni culturali del regime portarono, quindi, alla sostituzione del Ministero per la Stampa e la propaganda con un nuovo Ministero per la Cultura popolare¹²⁸, il quale tuttavia, già nella rubrica, dimostrava di non introdurre alcuna novità (« Modificazione della denominazione del Ministero per la Stampa e la propaganda ») se non, appunto, sotto il profilo delle ambizioni politiche di elevazione culturale dell'intero popolo¹²⁹.

Anche i provvedimenti successivi¹³⁰ non alterarono, in realtà, la struttura precedente, limitandosi a completarne le competenze e a fornire un apparato organizzativo adeguato ai cresciuti compiti¹³¹.

Riguardo a questi ultimi, giova ricordare che l'erogazione di sovvenzioni alla stampa, pur divenendo una fra le funzioni più rimarchevoli del nuovo dicastero, rimase un'attività segreta.

I fondi impiegati, insieme a quelli destinati ad altri scopi che si volevano tenere celati, venivano contabilizzati come fondi speciali ed il loro utilizzo era approvato personalmente da Mussolini: essi raggiunsero cifre assai considerevoli, fino a superare nel 1942 i 40 milioni di lire, mentre il bilancio dell'intero dicastero, nell'anno fiscale 1938-39, aveva oltrepassato di poco i 100 milioni di lire¹³².

2. *L'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta.*

Nel frattempo, con la legge 13 giugno 1935, n. 1453 venne creato l'Ente nazionale per la cellulosa e la carta.

Soltanto con questo organismo, che pure era stato concepito originariamente per rispondere ad altre esigenze, il regime istituzionalizzò la pratica dell'erogazione di sovvenzioni statali alla stampa, anche se con modalità e, soprattutto, per fini diversi da quelli perseguiti attraverso i fondi speciali del Ministero della Cultura popolare.

¹²⁴ Mediante il r.d. 6 settembre 1934, n. 1434 (in *G.U.* 11 settembre 1934, n. 213).

¹²⁵ CANNISTRARO, *op. cit.*, p. 106.

¹²⁶ Con r.d. 24 giugno 1935, n. 1009 (in *G.U.* 26 giugno 1935, n. 148).

¹²⁷ CANNISTRARO, *op. cit.*, p. 107 ss. Fra le principali disposizioni normative relative al Ministero si ricordano: il r.d.l. 3 febbraio 1936, n. 439 (che trasferì ad esso le attribuzioni in tema di diritto di autore), il r.d.l. 3 febbraio 1936, n. 654 (di nomina della Commissione di vigilanza sulle radiodiffusioni); il r.d.l. 24 settembre 1936, n. 1834 (sull'ordinamento del Ministero); il r.d. 25 ottobre 1936, n. 1939 (in *G.U.* 16 novembre 1936, n. 265), di costituzione delle sei Direzioni generali) il r.d.l. 11 gennaio 1937, n. 3 (di approvazione dei ruoli organici del Ministero); il r.d.l. 22 aprile 1937, n. 571 (di istituzione di un Ispettorato per la Radiodiffusione e la televisione).

¹²⁸ Mediante il r.d. 27 maggio 1937, n. 752 (in *G.U.* 1° giugno 1937, n. 125).

¹²⁹ CANNISTRARO, *op. cit.*, p. 129 ss.; cfr. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 85.

¹³⁰ Quelli di maggior rilievo furono rappresentati dal d.m. 12 febbraio 1938 (menzionato da DE SIERVO, *op. cit.*, p. 83, nota n. 74, che non risulta pubblicato in *G.U.*), sull'ordinamento degli uffici e la distribuzione dei servizi, e dal r.d. 29 luglio 1938, n. 1234 (in *G.U.* 18 agosto 1938, n. 187), che dettò il regolamento per il personale.

¹³¹ Cfr. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 85.

¹³² CANNISTRARO, *op. cit.*, p. 133.

Le caratteristiche strutturali ed organizzative dell'ENCC, delineate nella legge istitutiva e nello Statuto, sono rimaste pressoché immutate nel tempo, come pure gli scopi perseguiti di sviluppo autarchico delle materie prime (presto passato in secondo piano) e di regolamentazione del mercato della carta, con l'importante corollario delle sovvenzioni alle imprese editoriali (divenuto in breve tempo il principale compito); mentre, anche per quanto riguarda gli introiti finanziari dell'ente, essi sono variati nell'entità, ma non nelle caratteristiche, né nell'individuazione dei soggetti obbligati, almeno fino agli anni settanta.

L'unica rilevante novità, a livello organizzativo, è stato il mutamento di composizione del suo organo direzionale principale (il Consiglio Direttivo) ad opera della legge, dopo una lunga sequela di pronunce giudiziarie e di proposte di riforma mai concretizzate.

L'ENCC si configura come un consorzio obbligatorio (con carattere pubblico e dotato di personalità giuridica: art. 1, comma 1, legge n. 1453 del 1935) fra tutte le aziende interessate al ciclo produttivo della cellulosa e della carta¹³³. Precisa infatti l'art. 2, comma 2, dello Statuto che le deliberazioni dell'ente, prese in relazione ai suoi fini, sono per le medesime vincolanti.

Pur non essendo stati dettati né dalla legislazione, né dalla giurisprudenza

una chiara definizione o un sicuro criterio di identificazione degli enti pubblici economici, sicché a lungo non è stato precisamente definito se l'ENCC potesse rientrare tra questi, oggi non pare comunque dubbio che esso possa considerarsi ente di promozione economica — come viene definito nella tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70, che attiene alla disciplina del parastato. D'altra parte, già in passato si propendeva in questo senso alla luce degli artt. 4, 9 ed 11 dello Statuto dell'ENCC e dei principi generali delle leggi sul controllo e la vigilanza degli enti pubblici parastatali¹³⁴.

I compiti dell'ente, sui quali ci si è già soffermati nella prima sezione¹³⁵, erano definiti nell'art. 2 della legge istitutiva e nell'art. 3 dello Statuto e furono poi ampliati dal r.d.l. 12 novembre 1936, n. 2189, convertito in legge 7 giugno 1937, n. 2726.

I mezzi finanziari per il funzionamento dell'ENCC dovevano essere forniti dai contributi delle varie categorie.

Gli obbligati, in sostanza, si possono inquadrare in tre grandi gruppi: 1) gli importatori e i produttori di cellulosa destinata a impieghi diversi dalla fabbricazione di fibre tessili artificiali; 2) gli importatori e i produttori di carta e cartone, esclusa la carta per i giornali quotidiani e la carta e il cartone occorrenti per le Amministrazioni dello Stato; 3) i produttori di fibre tessili artificiali.

Le modalità concrete di autofinanziamento, e cioè l'ammontare dei vari contributi e il rapporto globale tra questi e i tipi di prodotti colpiti, subirono, invece, nel corso del tempo, numerose e notevoli variazioni, riflettendo in modo significativo le diverse forme di equilibrio e di compromesso raggiunte tra le categorie interessate ed il mutamento dei loro rapporti con l'Esecutivo¹³⁶.

Gli organi di amministrazione dell'ente, previsti dallo Statuto, erano fondamentalmente due: il presidente, nominato dal Ministro delle Corporazioni, ed il Consiglio Direttivo, composto in gran parte dai rappresentanti, designati dalle rispettive organizzazioni, delle varie categorie interessate al ciclo produttivo della cellulosa e della carta (con una netta prevalenza degli industriali produttori), con una limitata presenza di delegati ministeriali¹³⁷.

¹³³ Cfr., fra gli altri, la *Rel. DE POLI* al Consiglio Direttivo dell'ENCC, cit., p. 65, che riporta le conclusioni del parere 13 febbraio 1974 sui modi di operatività dell'ente, stilato dal prof. Feliciano Benvenuti su incarico del Consiglio Direttivo stesso.

¹³⁴ Cfr. *Rel. DE POLI*, cit., pp. 70-71. In tal senso è anche la dottrina prevalente: cfr. O. GIACCHI, voce *Partecipazioni statali*, in *Noviss. Dig. It.*, XII, p. 496 e il citato *Parere* BENVENUTI.

¹³⁵ Ai parr. 2 e 3.

¹³⁶ ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 248.

¹³⁷ La composizione del Consiglio Direttivo, disciplinata dall'art. 5 dello Statuto dell'ente, era la seguente: 12 rappresentanti degli industriali del settore, di cui due produttori di cellulosa, uno di carte speciali, due di carta da giornale, due di carta da stampa e da scrivere, due di carta da involti e da impacchi, uno di carta di paglia, due di fibre tessili artificiali, tutti nominati dalle rispettive organizzazioni tramite la Confederazione fascista degli industriali; 2 rappresentanti del mondo editoriale, di cui uno degli editori di giornali ed uno dei giornalisti; 1 degli agricoltori; 1 dei commercianti; 2 dei lavoratori, di cui uno dell'industria ed uno dell'agricoltura.

A fronte dei 18 delegati delle categorie interessate, la rappresentanza ministeriale era invece limitata a soli 2 membri, di cui

Lo Statuto prevedeva, inoltre, che il Consiglio Direttivo eleggesse tra i propri membri un vice presidente, con l'incarico di sostituire il presidente in caso di assenza o di impedimento, e potesse costituire un Comitato esecutivo — a cui delegare parte dei suoi poteri — in cui entravano a far parte, oltre al presidente, sei membri scelti nel proprio seno.

Un ruolo importante era riservato al direttore dell'ENCC, pure se tale figura rientrava tra il personale dipendente, come si evince dall'art. 4, ultimo comma, dello Statuto. Nominato dal Consiglio Direttivo fuori dal proprio seno, gli era affidata, sotto la vigilanza del Consiglio stesso, l'esecuzione delle deliberazioni dell'ente e la sua gestione amministrativa, nonché la direzione degli uffici e del personale.

L'organo di reale direzione dell'ENCC era il Consiglio Direttivo, a cui spettava « reggere l'ente » e « prendere tutte le deliberazioni opportune per il raggiungimento degli scopi » previsti dalla legge istitutiva e dallo Statuto, oltre che approvare i regolamenti di attuazione dello Statuto stesso (art. 4, comma 1, Statuto).

Competeva, inoltre, al Consiglio approvare il bilancio preventivo ed il rendiconto consuntivo, nonché autorizzare il presidente ad affidare le procure o i mandati « necessari o utili » per il funzionamento dell'ente e per stare in giudizio.

Il presidente aveva, invece, compiti di rappresentanza dell'ENCC (anche in giudizio, con la possibilità di affidare a tal fine, previa autorizzazione del Consiglio, procure e mandati a terzi) e di presidenza del Consiglio Direttivo e del Comitato esecutivo, con l'incarico di convocarli, stabilirne l'ordine del giorno e dirigerne i lavori. Inoltre, nel caso di parità di voti espressi in Consiglio, il suo voto prevaleva.

I controlli previsti dallo Statuto erano di due tipi.

Il controllo della gestione finanziaria era demandato ad un collegio di tre revisori dei conti, nominati dal Ministro delle Corporazioni, di cui uno in rappresentanza dello stesso dicastero, uno del Ministero delle Finanze ed uno di quello dell'Agricoltura e foreste.

A partire dal 1939 l'ENCC fu assoggettato al controllo della Corte dei Con-

ti, in quanto ente sovvenzionato dallo Stato¹³⁸. La sottoposizione a tale controllo è stata poi ribadita dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, di attuazione dell'art. 100, comma 2, della Costituzione.

Si tratta di un controllo non solo di legittimità, ma anche di merito, in quanto non si limita ad accertare che la gestione sia conforme alla legge, ma verifica anche che sia conforme al pubblico interesse. Tuttavia, tale controllo non è assistito da alcuna sanzione: ha semplicemente lo scopo di sottoporre all'esame delle Camere le gestioni finanziarie degli enti a contributo statale e, proprio per questo, la Corte denuncia al Parlamento le eventuali irregolarità riscontrate¹³⁹.

Al Ministro delle Corporazioni spettava — sempre ai sensi dello Statuto — un generale potere di vigilanza sulla gestione dell'ente, con facoltà di sospendere (anche su richiesta del Ministero dell'Agricoltura) l'esecuzione delle sue deliberazioni illegittime e di quelle « non in armonia con gli interessi dell'ente ».

Spettava poi al Ministro approvare il bilancio preventivo dell'ENCC e, ove non gli fosse stato trasmesso, far compilare d'ufficio il rendiconto consuntivo, anche su richiesta del Ministero delle Finanze.

uno del Ministero delle Finanze e l'altro delle Amministrazioni militari, nominato di concerto tra i Ministeri della Guerra, della Marina e dell'Aeronautica (e la cui presenza era giustificata dalle applicazioni militari della cellulosa nel campo degli esplosivi).

Inoltre i Ministeri delle Corporazioni e dell'Agricoltura e foreste avevano facoltà, ai sensi dell'art. 4, comma 4, legge n. 1453 del 1935, di delegare un loro funzionario ad assistere alle riunioni degli organi deliberanti dell'ente.

¹³⁸ Ai sensi dell'art. 2, comma 4, r.d. 8 aprile 1939, n. 720 (pubblicato in G.U. 27 maggio 1939, n. 124), il quale dava attuazione all'art. 15 della legge 19 gennaio 1939, n. 129, istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, che prescriveva che le Camere parlamentari discutessero e votassero, tra l'altro, i bilanci preventivi e consuntivi degli enti amministrativi di importanza nazionale, sovvenzionati dallo Stato.

Pertanto, a partire dal 19 dicembre 1940, il collegio dei revisori dell'ente venne integrato, a norma dell'art. 3 del citato r.d. n. 720, da un magistrato della Corte dei Conti, che ne assunse anche la presidenza: v. la *Relazione della Corte dei Conti al Parlamento per il periodo 1942-50*, cit., p. 158.

¹³⁹ Cfr. *Rel. DE POLI*, cit., p. 74.

3. L'ENCC organismo di autogoverno corporativo.

Nella sua configurazione originaria, sopra delineata, l'ENCC doveva costituire un organismo di *autogoverno corporativo*: la molteplicità e la relativa indeterminazione dei compiti descritti dalla legge istitutiva¹⁴⁰ lasciavano, infatti, un'amplissima discrezionalità di scelta al Consiglio Direttivo, composto quasi esclusivamente dai rappresentanti delle categorie interessate.

D'altra parte, il rapporto tra tale organo di autogoverno ed il potere esecutivo era improntato ad una larga autonomia, sia per la ridottissima rappresentanza in esso dei delegati ministeriali, sia per la disciplina dei poteri di vigilanza¹⁴¹.

Invero, all'art. 2 della legge istitutiva non è dato riscontrare limitazioni di sorta all'attività che l'ente può esercitare per il raggiungimento dei suoi scopi istituzionali: le attività promozionali relative alla produzione, l'utilizzo di materie prime per lo sviluppo della fabbricazione

della cellulosa, l'attività tendente a disciplinare la produzione e la vendita della carta — avendo particolare riguardo a determinati consumi — ineriscono alle diverse fasi di un unico ciclo produttivo che, essendo reciprocamente collegate e condizionate, potevano e possono formare oggetto di un'azione diretta e propria dell'ente.

L'ENCC non ha mai disposto alcuna regolamentazione amministrativa del settore economico sottopostogli con vincolo per tutte le aziende partecipanti, benché ciò fosse espressamente previsto all'art. 2 della legge istitutiva ed all'art. 2 dello Statuto e confermato nelle successive modificazioni.

La sua azione si è espressa, in concreto, in modo indiretto, attraverso direttive, aiuti, sussidi¹⁴²; nondimeno, nulla impediva che l'ente facesse ricorso ai più svariati strumenti di politica economica e finanziaria (ad es. creando proprie società, come in effetti è avvenuto) o si facesse promotore di dirette iniziative economiche in senso produttivo e finanziario¹⁴³.

Peraltro, all'interno dell'ENCC non tutte le categorie e gli interessi rappresentati risultavano tutelati in egual misura, come appare evidente dalla composizione originaria del Consiglio Direttivo: vi si osserva una netta prevalenza delle categorie industriali, tra cui il posto più importante era occupato dai produttori di carta, mentre era ridotta la presenza degli editori. Ciò sembra confermare come l'esigenza dominante che aveva spinto alla creazione dell'ente fosse stata quella di fronteggiare la crescente necessità di cellulosa, che era per la maggior parte importata dall'estero¹⁴⁴.

Tuttavia, come si è visto, sull'esigenza autarchica prevalse ben presto quella di protezione e di disciplina dell'intero mercato della cellulosa e della carta, esteso ad una molteplicità di materie prime e di prodotti semilavorati o finiti. Conseguentemente, poiché la legge lasciava all'ente e al suo Consiglio Direttivo una discrezionalità pressoché illimitata nell'individuare i modi d'intervento, fu prescelta la soluzione dell'integrazione del prezzo della carta¹⁴⁵.

Il Consiglio Direttivo venne sciolto dopo appena due anni dal Ministro

¹⁴⁰ Indeterminatezza che — secondo il successivo presidente dell'ente, De Poli — non fu « casualmente voluta » (v. *Rel. DE POLI*, cit., p. 82).

¹⁴¹ Cfr. ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, pp. 253-254.

¹⁴² *Rel. DE POLI*, cit., p. 66, che accenna nelle pagine seguenti ai contrasti dottrinali e giurisprudenziali sulla natura giuridica dell'ente quali motivi di tale mancato intervento.

¹⁴³ *Parere BENVENUTI*, in *Rel. DE POLI*, cit., p. 69. Pur intervenendo in modo indiretto, l'ente assunse di fatto un ruolo centrale nel processo di formazione del prezzo della carta. Esso costituiva anzitutto una sede di trattativa tra produttori e consumatori, nonché un organo tecnico particolarmente attrezzato per la determinazione del prezzo stesso; inoltre agiva in modo sostanzialmente diretto sul mercato non solo nel senso di una sua regolamentazione, ma anche in senso operativo, attraverso l'accentramento delle importazioni di carta e la costituzione (ed utilizzazione al momento opportuno) di adeguate scorte del prodotto: cfr. Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione Economica*, cit., p. 278. V. anche sez. I, in particolare par. 6, nota n. 57.

¹⁴⁴ Cfr. ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, pp. 249-250. Per i dati sull'incremento delle importazioni di cellulosa (passate da 800.000 q. nel 1922 a 2.546.000 q. nel 1934) v. sez. I, par. 1, nota n. 2.

¹⁴⁵ Cfr. ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 252. Sui motivi di tale « involuzione » (che vanno ricercati nel notevole rilievo economico assunto, nell'ambito del settore cartario, dai consumi dell'editoria giornalistica, nel peso prevalente degli industriali della carta nel Consiglio Direttivo e nell'accordo che li venne a legare agli editori dei giornali in ordine al prezzo politico della carta a questi destinata, che consentiva agli editori l'acquisto del prodotto a costi internazionali ed alle cartiere italiane di acquisire un prezzo superiore) v. sez. I, par. 4.

delle Corporazioni¹⁴⁶, il quale divenne Commissario straordinario dell'ente.

Questi due anni furono caratterizzati da una insanabile contrasto tra i rappresentanti dei produttori di cellulosa e carta, che premevano perché l'attività dell'ente si concentrasse sugli scopi di cui ai nn. 1-2 della legge istitutiva (sviluppo della fabbricazione della cellulosa e agevolazione della produzione e dell'impiego di materie prime nazionali nella sua fabbricazione), e i rappresentanti degli editori di giornali, che sostenevano, invece, che, per intanto, l'ente doveva impegnarsi essenzialmente a raggiungere lo scopo di cui al n. 3 della stessa legge (disciplina della produzione e vendita di carta), in modo da garantire alle aziende editoriali tutta la carta loro occorrente (nonostante l'insufficienza della produzione interna) ad un prezzo tale da escludere il formarsi di situazioni di privilegio per alcuni editori e di danno per altri — e quindi con integrazioni sul prezzo¹⁴⁷.

La soluzione commissariale, adottata in seguito a tali divergenze, può valutarsi come qualcosa di più e di diverso rispetto ad una schematica contrapposizione tra categorie economiche e potere esecutivo. E cioè come il risultato del consolidamento dell'accordo tra quest'ultimo e gli interessi dominanti nel settore, per cui i secondi trovarono maggiormente funzionale manovrare, tramite il potere pubblico, strumenti di intervento diretto, piuttosto che continuare a mediare, in veste di parti, all'interno di un organo rappresentativo anche di interessi minori e diversi¹⁴⁸.

Infatti, le modifiche alla legge istitutiva dell'ENCC, apportate con la legge 13 giugno 1940, n. 868, precisarono definitivamente, nel senso sopra indicato, il ruolo dell'ente e quello del Ministro delle Corporazioni.

La legge incrementò cospicuamente le risorse dell'ente¹⁴⁹, mentre l'intera manovra congiunturale del prelievo e dell'erogazione successiva venne accentrata nelle mani del Ministro delle Corporazioni, Commissario straordinario dell'ENCC, il quale, dal punto di vista istituzionale, divenne l'unico soggetto competente a decidere sull'intero processo.

Infatti, in quanto investito dalla legge di un potere normativo, decideva

sul prelievo a carico degli obbligati e a favore dell'ente¹⁵⁰; come Commissario straordinario ne stabiliva la destinazione; né era soggetto ad alcun sindacato sulle sue scelte, in quanto era egli stesso titolare del potere di vigilanza.

In linea di fatto, poi, attraverso le modalità di esercizio del potere discrezionale di destinazione dei fondi, si venne a stabilire una tendenziale, e spesso puntuale, corrispondenza tra la variazione dei contributi e la loro destinazione all'integrazione del prezzo. Tale intervento divenne, pertanto, l'attività prevalente dell'ENCC¹⁵¹.

4. *Le strutture dipendenti dalla Presidenza del Consiglio nel dopoguerra.*

La caduta del fascismo travolse inevitabilmente il Ministero della Cultura popolare, troppo intimamente legato all'organizzazione del passato regime per sopravvivergli. Lo stesso ruolo dell'ENCC fu messo in discussione e la sua attività subì una fase d'arresto.

Peraltro, il trapasso dal vecchio al nuovo regime avvenne, come in molti altri settori dell'ordinamento statale, nel segno della continuità, attraverso il recupero (se non attraverso la conservazione) delle precedenti strutture amministrative e il loro reinserimento nell'organizzazione dello Stato repubblicano¹⁵².

¹⁴⁶ Nominato con d.m. 18 settembre 1935 (in G.U. 6 dicembre 1935, n. 284), venne sciolto con d.m. 30 ottobre 1937 (v. ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 254, nota n. 18). I vari decreti di scioglimento succedutisi nel corso del tempo non risultano pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale*.

¹⁴⁷ Ciò è testimoniato anche da un osservatore ufficiale quale il successivo presidente dell'ENCC, De Poli (v. *Rel. DE POLI*, cit., pp. 82-83).

¹⁴⁸ In tal senso ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 255.

¹⁴⁹ V. sez. I, par. 2.

¹⁵⁰ Ai sensi dell'art. 3, ultimo comma, legge n. 1453 del 1935 (secondo il testo modificato dall'art. 1 della legge n. 868 del 1940) poteva variare, infatti, con proprio atto amministrativo, di concerto con il Ministro delle Finanze, l'ammontare dei vari contributi dovuti all'ENCC, non soltanto in diminuzione, come fino ad allora era avvenuto, ma anche in aumento. Sui motivi di una simile innovazione v. sez. I, par. 2, nota n. 13.

¹⁵¹ ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 258.

¹⁵² Sul problema della c.d. « continuità dello Stato » cfr. C. PAVONE, *La Continuità dello Stato - Istituzioni e uomini, in Italia 1945-1948 - Le origini della Repubblica*, Torino, 1974, p. 137 ss.

Emblematiche in questo senso sono proprio le vicende del settore della stampa. Dopo un primo provvisorio provvedimento in materia assunto nel « Regno del Sud » (volto esclusivamente ad attribuire momentaneamente al Sottosegretariato agli Interni « la trattazione e la risoluzione degli affari » del Ministero della Cultura popolare)¹⁵³, successivamente, nel sopprimere tale ministero, si istituì¹⁵⁴, « alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri », un Sottosegretariato per la Stampa e le informazioni, a cui furono « devoluti tutte le attribuzioni e i poteri, demandati dalle disposizioni vigenti al Ministero per la Cultura popolare » ed al quale venne trasferito il relativo personale.

In seguito, si provvide soltanto a mutarne la denominazione in quella di Sottosegretariato per la Stampa, lo spettacolo e il turismo¹⁵⁵.

Fu solamente con il governo Parri, mosso dalla volontà di rompere maggiormente con il passato, che si decise di sopprimere quanto era rimasto del vecchio Ministero della Cultura popolare e cioè il « nuovo » Sottosegretariato¹⁵⁶.

¹⁵³ Si tratta del r.d.l. 28 dicembre 1943, n. 283. Le funzioni censorie e di indirizzo dei mezzi di comunicazione di massa vennero invece svolte dagli organi del Governo militare alleato: cfr. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 85, nota n. 87.

¹⁵⁴ Con d.lgt. 3 luglio 1944, n. 163 (in *G.U.* 1° agosto 1944, n. 42).

¹⁵⁵ Con d.lgt. 12 dicembre 1944, n. 407 (in *G.U.* 9 gennaio 1945, n. 4).

¹⁵⁶ Ciò avvenne con d.lgt. 5 luglio 1945, n. 416 (in *G.U.* 31 luglio 1945, n. 91).

¹⁵⁷ Si pensi, ad es., alla scomparsa del regime censorio e all'abolizione del potere di sequestro degli stampati in via amministrativa.

¹⁵⁸ Cfr. art. 1 d.lg. 8 aprile 1948, n. 274. I primi provvedimenti che incisero su tali attribuzioni, sia pure solo in parte, furono la legge 16 maggio 1947, n. 379, relativa alla creazione dell'Ufficio centrale della Cinematografia, ed il d.lg. 12 settembre 1947, n. 941, relativo alla creazione del Commissariato per il Turismo: entrambi questi testi normativi, peraltro, si limitarono a incorporare alcune competenze e le relative strutture amministrative da quelle che erano in precedenza le attribuzioni del Ministero della Cultura popolare.

¹⁵⁹ Tale testo, infatti, parlava semplicemente di « attribuzioni demandate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di cinematografia, teatro e spettacoli in genere, nonché in materia di stampa e di radio ».

Occorre comunque tener presente che il d.lg. n. 274 faceva esplicito riferimento, per la soppressione e la creazione delle piante

Anche in questo caso, però, non solo non si procedette a ripartire le attribuzioni ed il personale del « cessato Sottosegretariato » (si incaricò semplicemente il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio di fare proposte in materia « entro trenta giorni »), ma, contraddittoriamente, si riconobbe a quest'ultimo la « facoltà di esercitare nel frattempo tutte le attribuzioni già spettanti al Sottosegretariato di Stato per la Stampa, lo spettacolo ed il turismo ».

La conseguenza fu che, non procedendosi all'ulteriore fase prevista, le strutture amministrative rimasero integre e continuarono ad operare nell'ambito delle attribuzioni originarie, pur naturalmente con un progressivo mutamento di strumenti man mano che la legislazione di settore veniva rinnovata e venivano meno alcune competenze iniziali¹⁵⁷.

Alla definitiva razionalizzazione di questo processo transitorio provvede il r.d.l. 21 maggio 1946, n. 465 (avente ad oggetto « Variazioni allo stato di previsione dell'entrata, a quelli della spesa di diversi Ministeri, nonché ai bilanci di talune aziende autonome per l'esercizio finanziario 1945-46 ed altri provvedimenti di carattere finanziario »), che, all'art. 8, disponeva, appunto, che « la gestione dei servizi del soppresso Sottosegretariato di Stato per la Stampa, lo spettacolo ed il turismo, nonché l'amministrazione del relativo personale », fossero « affidate al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale » poteva « delegarle ad uno dei Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ».

Salvate così le vecchie strutture, da allora in poi si parlò soltanto di « attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri » in materia di stampa, spettacolo e turismo¹⁵⁸.

La definitiva « sistemazione dei Servizi Stampa e spettacolo e del Commissariato del Turismo, nonché dei relativi ruoli organici » avvenne con il d.lg. 8 aprile 1948, n. 274, il quale, pur se vago nella formulazione del testo¹⁵⁹, reinserì a pieno titolo nel nuovo ordinamento repubblicano le strutture ereditate dal Sottosegretariato per la Stampa — e, quindi, dal Ministero della Cultura popolare.

Il d.lg. n. 274, fino all'adozione della legge n. 416 del 1981 e dei relativi decreti di attuazione, è rimasto la fonte normativa fondamentale delle strutture governative in materia di informazione, anche se vari altri provvedimenti legislativi hanno parzialmente inciso in questo settore, senza peraltro mai specificarne meglio le competenze ed attribuzioni originarie.

Infatti, a seguito del sopra descritto processo di salvataggio delle vecchie strutture del periodo fascista, la definizione delle attribuzioni si è ricavata prevalentemente e indirettamente facendo riferimento a ciascuna struttura amministrativa competente ad esercitarle¹⁶⁰.

Il d.lg. n. 274 istituì una Direzione generale dello Spettacolo, un Servizio delle Informazioni ed un Ufficio della Proprietà letteraria, artistica e scientifica, con ruoli organici unificati¹⁶¹, oltre ad un Commissariato per il Turismo, per il quale venivano invece previsti ruoli organici distinti.

La Direzione generale dello Spettacolo ed il Commissariato per il Turismo sono stati successivamente trasferiti nella sfera di competenza del Ministero per il Turismo e lo spettacolo con la legge 31 luglio 1959, n. 617, la quale ha fornito un'ulteriore, sia pur generica, legittimazione della gestione, da parte della Presidenza del Consiglio, del Servizio Informazioni e dell'Ufficio della Proprietà letteraria (stabilendo che essi «...rimangono con le rispettive attribuzioni, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri»: art. 7) ed ha disposto per essi autonomi ruoli organici¹⁶².

Le attribuzioni del Servizio delle Informazioni, che, a stretto rigore, erano rimaste le stesse del Ministero della Cultura popolare¹⁶³ (pur se larga parte degli specifici poteri di questo ministero erano cessati con il mutamento della legislazione in tema di stampa), riguardavano solo per una minor parte la stampa stessa, mentre prevalentemente concernevano: l'informazione c.d. «ricevuta», rivolta verso gli organi governativi, circa le notizie diffuse dai *mass media* nazionali ed esteri; la c.d. «informazione attiva» per l'interno e per l'estero¹⁶⁴; le trasmissioni radiofoniche verso l'estero su onde corte¹⁶⁵, non-

ché, fino al 1975, la c.d. «informazione culturale», concernente l'editoria libraria, la discoteca di Stato e la diffusione della cultura¹⁶⁶.

Fra i compiti svolti concretamente dal Servizio delle Informazioni occorre, infine, ricordare l'azione di collegamento e contatto con gli operatori dei settori editoriale e giornalistico, assai

organiche, al r.d.l. 11 gennaio 1937, n. 3 e cioè alla fonte che aveva previsto le piante organiche del Ministero della Cultura popolare.

Oltre che per la formulazione del testo, il d.lg. n. 274 risulta singolare anche per le modalità della sua adozione: infatti il Consiglio dei Ministri, nella seduta dell'8 aprile 1948, approvò un provvedimento per la sistemazione dei Servizi Stampa e spettacolo e del Commissariato del Turismo e per l'assetto dei relativi ruoli organici (provvedimento di cui si omise però di dare notizia nel comunicato ufficiale del Consiglio dei Ministri), che fu reso esecutivo dal Capo provvisorio dello Stato, appunto con suo decreto legislativo n. 274, nella stessa data, in virtù della delega legislativa provvisoria conferita al Governo fino alla convocazione del Parlamento (così DE SIERVO, *op. cit.*, p. 88, che richiama «l'autorevole testimonianza di un alto funzionario del settore»).

¹⁶⁰ Cfr. DE SIERVO, *op. cit.*, pp. 90-91.

¹⁶¹ Con la possibilità (art. 3, comma 3) che questo personale potesse «essere destinato a prestare servizio presso altri uffici della Presidenza del Consiglio».

¹⁶² Definiti con il d.P.R. 19 febbraio 1960, n. 212, tabella II (in *G.U.* 28 marzo 1960, n. 76).

¹⁶³ In caso contrario, si dovrebbe ammettere che i vari decreti ministeriali emanati nel corso del tempo abbiano, nel definire le attribuzioni dei vari uffici, implicitamente ridefinito le attribuzioni dell'intera struttura governativa: il che comporterebbe la violazione dell'art. 97 della Costituzione, che impone una riserva di legge, sia pur relativa, in materia.

¹⁶⁴ Per una panoramica di tali funzioni v. *I Servizi per le Informazioni e la Proprietà Letteraria, Artistica e Scientifica della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in Quaderno n. 2 (gennaio 1968) di *Vita Italiana*.

¹⁶⁵ L'origine della competenza governativa in questo settore è da rintracciarsi nel d.lg. 7 maggio 1948, n. 1132, che approvò e rese esecutiva una convenzione della Presidenza del Consiglio con la RAI, stipulata quello stesso anno, «per la ricostruzione del centro radiofonico ad onde corte di Roma-Prato Smeraldo» successivamente richiamato dall'art. 11 di una nuova convenzione del 1952 (approvata con d.P.R. 26 gennaio 1952, n. 180) per la concessione in esclusiva alla RAI del servizio radiofonico e televisivo.

La vera e propria attribuzione di tale competenza al Servizio Informazioni (facendosi riferimento, in precedenza, solo alla Presidenza del Consiglio) pare debba essere individuata nel d.P.R. 5 agosto 1962, n. 1703, che approvò un atto aggiuntivo alla convenzione del 1948: in esso si stabiliva, sostanzialmente, che la RAI avrebbe gestito il servizio notiziari e conversazioni per l'estero per le radiotrasmissioni ad onde corte, precedentemente gestito direttamente dalla Presidenza del Consiglio: cfr. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 94.

¹⁶⁶ Trasferita in larga parte al Ministero dei Beni culturali, in base all'emendamento introdotto all'art. 1 della legge 29 gennaio 1975, n. 5 di conversione del d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, istitutivo del nuovo ministero: v. *infra*, par. 8.

scarsamente documentata, ma, senza dubbio, svolta sia al centro, sia in periferia¹⁶⁷.

5. *Il ruolo delle Commissioni tecnico-consultive nell'intervento di sostegno all'editoria.*

Se l'attività, che più direttamente riguardava la stampa e le provvidenze ad essa, era espletata a livello politico dalla Presidenza del Consiglio, a livello tecnico e di concreta amministrazione venne svolta dall'ENCC e da speciali *Commissioni « tecniche »* appositamente istituite.

Le integrazioni del prezzo della carta per i giornali quotidiani erano nate, infatti, per iniziativa discrezionale dell'ENCC (anche se non bisogna dimenticare che, dal 1937 al 1943, a guidare l'ente in qualità di Commissario straordinario era stato il Ministro delle Corporazioni) e la loro esistenza non era mai stata sanzionata formalmente, se non a livello di mera circolare ministeriale (cioè di lettere del Ministro dell'Industria dirette all'ente)¹⁶⁸, talché anche la loro gestione era totalmente affidata all'ENCC.

Le provvidenze a favore degli altri settori editoriali « minori » vennero, in-

vece, introdotte per via normativa, principalmente ad opera del Governo, seppure la loro erogazione rimase affidata il più delle volte allo stesso ENCC.

Nell'ambito governativo l'intervento in favore dell'editoria venne esercitato, di concerto con il Ministero dell'Industria, dalla Presidenza del Consiglio, che lo ritenne rientrante nelle proprie competenze in materia di stampa, ereditate, come si è visto, dal Ministero della Cultura popolare.

Venne, dunque, prevista¹⁶⁹ la possibilità di concedere integrazioni del prezzo della carta ai periodici — stampati su carta in bobina — aventi contenuto politico, sindacale, economico, religioso o un chiaro valore culturale. Analogo intervento integrativo venne disposto¹⁷⁰ in favore delle riviste di elevato valore culturale a carattere nazionale, stampate in foglio, in relazione all'andamento del prezzo della carta e alla loro rispettiva situazione economica.

In seguito, venne promosso¹⁷¹ un intervento in favore dell'editoria libraria scolastica e culturale, sia pure con modalità diverse rispetto a quello previsto per quotidiani e periodici, poiché consisteva nel rimborso dei contributi versati all'ENCC.

Tutte queste provvidenze venivano comunque erogate dall'ENCC, che, pur utilizzando propri fondi, era privato della sua discrezionalità in ordine alla erogazione ed alla misura delle provvidenze medesime, in quanto si doveva adeguare alle decisioni prese in altre sedi.

Il giudizio sulla sussistenza dei requisiti per la concessione delle sovvenzioni venne affidato a speciali *Commissioni tecnico-consultive*, costituite quasi tutte presso la Presidenza del Consiglio e composte in modo da dare pieno affidamento di imparzialità, obiettività e competenza (tale almeno era l'intenzione dichiarata)¹⁷².

La prima fu istituita con il compito di individuare, nell'ambito dei periodici stampati su carta in bobina, quelli aventi contenuto politico, sindacale, economico, religioso od un chiaro valore culturale¹⁷³.

Essa subì, successivamente, alcune modifiche nella composizione ed anche nelle competenze.

¹⁶⁷ Ad es. il d.p.c.m. 12 febbraio 1973 (in *G.U.* 20 dicembre 1973, n. 327) ha preposto dei dirigenti dei Servizi Informazioni della Presidenza del Consiglio ai servizi di informazione e documentazione esistenti presso sei fra i più importanti Commissariati del Governo nelle regioni.

¹⁶⁸ Su cui v. *infra*, par. 6, nonché sez. I, par. 3.

¹⁶⁹ Con determinazione del Ministero dell'Industria, poi recepita dal d.p.c.m. 22 settembre 1951 (in *G.U.* 2 ottobre 1951, n. 226).

¹⁷⁰ Con d.p.c.m. 31 ottobre 1951 (in *G.U.* 22 dicembre 1951, n. 294).

¹⁷¹ Dal penultimo comma dell'articolo unico della legge 28 marzo 1956, n. 168.

¹⁷² V. la premessa del d.p.c.m. 22 settembre 1951.

¹⁷³ Creata con il citato d.p.c.m. 22 settembre 1951, era composta dal Rettore dell'Università di Perugia, che la presiedeva, dal presidente dell'Associazione direttori di giornali, dal direttore del giornale radio, da 3 rappresentanti ministeriali (uno della Presidenza del Consiglio, uno del Ministero dell'Industria ed uno del Ministero della Pubblica Istruzione), da 1 rappresentante della Federazione nazionale della stampa (FNSI), da 1 rappresentante della Federazione degli editori dei giornali (FIEG) e dal Commissario dell'ENCC.

Il d.p.c.m. 31 gennaio 1956¹⁷⁴ aveva affidato alla *Commissione* anche il compito di « riesaminare periodicamente la classificazione dei periodici ammessi al beneficio dell'integrazione del prezzo della carta e di proporre al Governo, per quelli che comunque » diffondessero « notizie false o tendenziose », offendessero « le persone o le pubbliche istituzioni », ovvero turbassero « l'ordine pubblico, la morale ed il buon costume, la sospensione o la esclusione dalla provvidenza » (art. 3).

Il d.p.c.m. 1° aprile 1956¹⁷⁵, emanato in sostituzione del precedente decreto appena due mesi dopo, sopprime la facoltà di proporre l'esclusione dalle provvidenze per i periodici « indegni » e riformulò la previsione di un periodico riesame dei beneficiari, stabilendo che la *Commissione* formulasse « le opportune proposte nei riguardi dei periodici per i quali » venissero « a cessare i requisiti » richiesti (art. 3 comma 1).

Una seconda *Commissione* venne istituita con il d.p.c.m. 31 ottobre 1951, che formalizzò la concessione di provvidenze in favore delle riviste di elevato valore culturale, a carattere nazionale, stampate in foglio; concessione già prevista autonomamente dall'ENCC e ratificata dal Ministro dell'Industria con propria determinazione, d'intesa con la Presidenza del Consiglio¹⁷⁶.

Tale *Commissione*, composta in parte dagli stessi membri di quella istituita per la concessione dei contributi in favore dei periodici¹⁷⁷, aveva il compito di esaminare le domande di fruizione delle provvidenze e di riscontrare la sussistenza dei requisiti richiesti (elevato valore culturale, carattere nazionale, stampa in foglio su macchina piana); per tale ultimo esame essa poteva essere integrata, di volta in volta, da uno a tre esperti.

Le due *Commissioni* avevano caratteristiche comuni: entrambe consultive, dovevano presentare le loro proposte o i loro giudizi, motivati, alla Presidenza del Consiglio ed al Ministero dell'Industria (ai quali spettava di prendere le decisioni operative); entrambe costituite presso la Presidenza del Consiglio, gravavano, quanto alle spese per il loro funzionamento, sull'ENCC-Ge-

stione speciale delle provvidenze alla stampa; entrambe sono sopravvissute fino ad oggi, trovando una loro collocazione nelle strutture previste dalla legge n. 416 del 1981.

In seguito all'approvazione della legge n. 168 del 1956, che stabiliva, tra l'altro, il rimborso agli editori dei contributi versati all'ENCC per cessioni di carta destinata all'editoria scolastica e culturale, venne istituita presso l'ente una *Commissione*¹⁷⁸ « con il compito di decidere, nei casi dubbi, se le pubblicazioni » presentassero « effettivo contenuto scolastico o culturale ».

Si trattava, in questo caso, di un organismo deliberativo e non consultivo, che, per il resto, presentava una fisionomia e regole procedurali simili agli altri: come la facoltà di « aggregarsi, di volta in volta, esperti per le singole materie », ai fini dell'esame tecnico delle pubblicazioni (art. 6 comma 4), ed il rapporto con gli stessi due dicasteri, Presidenza del Consiglio e Ministero dell'Industria — esplicantesi nella nomina del presidente della *Commissione*.

Un ulteriore organismo consultivo, con il compito di esaminare i requisiti richiesti per la concessione di provvidenze alla stampa, venne istituito successivamente¹⁷⁹, in riferimento a due provvedimenti legislativi di molto anteriori, il d.lg.lgt. 7 giugno 1945 n. 386 e

¹⁷⁴ In G.U. 31 marzo 1956, n. 78.

¹⁷⁵ In G.U. 27 aprile 1956, n. 102.

¹⁷⁶ Così risulta dalla premessa del d.p.c.m.

¹⁷⁷ I membri della *Commissione* erano indicati nominativamente ed erano 5 in rappresentanza delle Amministrazioni statali interessate (due della Presidenza del Consiglio, due del Ministero dell'Industria ed uno del Ministero della Pubblica Istruzione), 1 della FNSI, 1 della Associazione Italiana editori, 1 dell'ENCC, a cui si aggiungevano 3 esperti, professori e rettori universitari.

¹⁷⁸ Ad opera dell'art. 6 del d.p.c.m. 28 novembre 1957 di esecuzione della legge. Tale *Commissione* era composta: da 3 rappresentanti ministeriali, di cui uno della Presidenza del Consiglio, uno del Ministero dell'Industria ed uno del Ministero della Pubblica Istruzione; da 1 rappresentante dell'ENCC; da 1 rappresentante degli editori di libri; da 1 esperto scelto fra i docenti universitari o fra personalità qualificate nel campo scolastico e culturale. Il presidente era invece designato dalla Presidenza del Consiglio, d'intesa col Ministero dell'Industria.

¹⁷⁹ Con d.p.c.m. 9 marzo 1959 (in G.U. 15 luglio 1960, n. 172).

la legge 1° agosto 1949, n. 483¹⁸⁰, i quali disponevano la concessione di agevolazioni fiscali e riduzioni tariffarie di vario tipo in favore dei quotidiani e degli altri periodici a carattere politico o sindacale o culturale, ma non stabilivano i criteri per una precisa individuazione dei beneficiari.

Per molti anni, l'esame sulla rispondenza dei periodici alle caratteristiche richieste era stato effettuato dagli stessi organi erogatori, ma la necessità di avere a tal fine un organismo unico (in modo da evitare ingiustificate differenze di valutazione fra i vari ministeri ed uffici) e dotato di una certa competenza tecnica specialistica fece sì che, sia pure con molto ritardo, venisse creato presso la Presidenza del Consiglio un apposito *Comitato consultivo interministeriale*, con il compito di esprimere un parere sulla sussistenza del carattere politico o sindacale o culturale dei giornali e dei periodici.

Sue precipue caratteristiche erano: la composizione esclusiva di rappresentanti ministeriali¹⁸¹, la previsione di un

preciso termine di scadenza del mandato dei suoi componenti (dopo due anni), il fatto di gravare sul bilancio statale e non sull'ENCC, dato che si occupava di agevolazioni estranee all'impegno dell'ente.

Il *Comitato consultivo interministeriale* rimase in vita anche dopo l'abolizione dell'Imposta generale sull'entrata (IGE) e l'introduzione dell'Imposta sul valore aggiunto (IVA).

Vennero mantenuti, infatti, i benefici fiscali e tariffari previsti dal d.lg.lgt. n. 386 del 1945 e dalla legge n. 482 del 1949, salvo ovviamente quelli relativi all'IGE; ed anche la nuova normativa sull'IVA introdusse agevolazioni in favore, oltretutto, di un maggior numero di destinatari — tra cui furono, infatti, ricomprese anche le pubblicazioni periodiche di carattere religioso e sportivo, comprese quelle realizzate mediante la raccolta e l'apposizione di figurine¹⁸².

Il *Comitato* istituito dal d.p.c.m. 9 marzo 1959 fu, quindi, investito¹⁸³ dell'ulteriore compito di esprimere un parere sul carattere religioso o sportivo dei periodici, ai fini dell'applicazione dell'aliquota IVA in misura ridotta.

Un'ultimo organismo fu istituito presso la Presidenza del Consiglio nel quadro della gestione delle provvidenze disposte per la diffusione della cultura italiana all'estero¹⁸⁴.

Esse consistevano in premi speciali di incoraggiamento all'esportazione del libro, destinati ad editori, librai ed industriali grafici, e commisurati al valore letterario, artistico e scientifico delle pubblicazioni esportate ed alla loro idoneità a promuovere la diffusione della cultura italiana all'estero, tenuto conto anche delle esigenze dei paesi di destinazione.

Per l'erogazione dei premi venne istituito un apposito *Comitato*¹⁸⁵, composto da 5 rappresentanti ministeriali e da 5 esperti bibliografici, oltre che dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio che lo presiedeva¹⁸⁶, cui potevano aggregarsi, a titolo consultivo, specialisti di particolari materie, su disposizione del presidente, qualora se ne presentasse la necessità.

Il *Comitato* aveva funzioni deliberative, dovendo determinare i vincitori

¹⁸⁰ Sui quali v. sez. III, par. 9.

¹⁸¹ Essi vennero indicati nominativamente, in rappresentanza dei seguenti ministeri: Presidenza del Consiglio (2), Ministero delle Finanze, Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero dei Trasporti, Ministero delle Poste, Ministero dell'Industria, Ministero del Lavoro e Ministero del Commercio con l'estero.

¹⁸² V. l'art. 74 lett. e) del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633. Sul punto ci si soffermerà più diffusamente in sez. III, par. 10.b.

¹⁸³ Dall'art. 6 del d.m. 28 dicembre 1972 del Ministro delle Finanze (recante « Disciplina agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto del commercio dei giornali periodici e delle altre pubblicazioni periodiche registrate come tali o di prezzo unitario non superiore alle lire duemilacinquecento »), pubblicato in *G.U.* 30 dicembre 1972, n. 337.

¹⁸⁴ Introdotte con la legge 21 dicembre 1955, n. 1311 e disciplinate più dettagliatamente con d.P.R. 2 maggio 1957, n. 367 (in *G.U.* 5 giugno 1957, n. 141).

¹⁸⁵ Con d.p.c.m. 29 giugno 1957 (in *G.U.* 11 settembre 1957, n. 226).

¹⁸⁶ I rappresentanti ministeriali erano designati: due dalla Presidenza del Consiglio, i quali dovevano rivestire una qualifica non inferiore a direttore di Divisione (uno di loro poteva essere delegato dal Sottosegretario alla Presidenza a presiedere il *Comitato* stesso); uno dal Ministero degli Esteri; uno dal Ministero del Tesoro; l'ultimo, che doveva essere esperto in bibliografia, dal Ministero della Pubblica Istruzione.

Gli esperti bibliografici erano invece nominati dalla Presidenza del Consiglio e scelti ciascuno nell'ambito di terne, presentate dalle Associazioni di categoria rispettivamente degli editori, dei librai, degli editori di musica, degli scrittori e dei grafici.

dei premi¹⁸⁷ e l'entità di questi ultimi. Il loro pagamento era poi disposto dalla Presidenza del Consiglio, in base alle determinazioni del *Comitato*.

Anche in questo caso, le spese per il funzionamento di tale organo gravavano direttamente sul bilancio statale, anziché sull'ENCC.

La sua composizione fu parzialmente modificata dalla legge 22 ottobre 1969, n. 1010, emanata al fine di ridurre la sproporzione tra l'entità delle provvidenze ed il volume crescente delle esportazioni librerie¹⁸⁸.

Essa diede rango legislativo alla previsione del *Comitato* ed incluse in esso, in aggiunta ai precedenti membri, il Direttore generale dei Servizi Informazioni e Proprietà letteraria della Presidenza del Consiglio (al posto di uno dei due funzionari di qualifica non inferiore a direttore di Divisione della Presidenza del Consiglio in precedenza previsti, uno dei quali fu mantenuto anche dalla nuova legge) e, opportunamente, un rappresentante del Ministero del Commercio con l'estero.

I poteri del *Comitato* ed i criteri per l'erogazione dei premi, la cui fissazione era stata demandata dalla legge al regolamento di attuazione¹⁸⁹, non furono modificati, se non nella misura massima dell'entità di ciascun singolo premio¹⁹⁰.

In tutta l'attività fin qui descritta i Servizi Informazioni e Proprietà letteraria della Presidenza del Consiglio assunsero un ruolo di mero supporto tecnico.

Solo negli anni settanta, come si vedrà in seguito, ad essi venne affidato qualche ulteriore compito di maggior peso.

6. L'ENCC nell'ordinamento repubblicano.

Se il « polo organizzativo » sopravvisse al Ministero della Cultura popolare trovò, nei primi anni del dopoguerra, la sua sistemazione normativa e pratica nei Servizi Informazioni e Proprietà letteraria della Presidenza del Consiglio, l'altro « polo organizzativo » pubblico che esercitava competenze nei riguardi dell'editoria, e cioè l'ENCC, visse una più lunga fase di incertezza e di contestazione del suo ruolo¹⁹¹.

In questo periodo l'ente rimase guidato da un Commissario, che non si identificava più con la persona del ministro vigilante (che era intanto divenuto il Ministro dell'Industria)¹⁹², e continuò a svolgere alcuni dei compiti ad esso devoluti nel precedente regime, sia pure in termini differenti e con una minore incisività, anche per una minor disponibilità finanziaria¹⁹³.

¹⁸⁷ Per richiedere i premi le ditte interessate dovevano presentare domanda (corredata di un riepilogo delle esportazioni effettuate e delle relative fatture, specificanti le pubblicazioni spedite, i destinatari di esse e la località di destinazione nonché il prezzo normale di vendita) all'Ufficio della Proprietà letteraria, artistica e scientifica della Presidenza del Consiglio (art. 3, d.P.R. n. 367): è la prima (e rimase l'unica) previsione, in materia di provvidenze all'editoria, che fa riferimento a tale ufficio (in questo caso certamente più indicato) anziché al Servizio delle Informazioni.

Le domande presentate erano poi trasmesse per il loro esame al *Comitato*, il quale poteva richiedere la presentazione di ogni ulteriore documentazione ritenuta necessaria.

¹⁸⁸ Infatti il volume delle esportazioni era cresciuto da L. 5.674.185.403 nell'esercizio 1959-60 a L. 31.100.587.113 nell'esercizio 1968, mentre il fondo premi era passato da L. 125 milioni a L. 300 milioni (in seguito alla legge 2 giugno 1961, n. 477). Nonostante l'incremento di quest'ultimo (da 300 a 500 milioni di lire) disposto dalla legge n. 1010 del 1969, la sproporzione restò notevolissima (nello stesso esercizio 1969 le esportazioni raggiunsero la cifra di L. 42.995.051.795).

¹⁸⁹ Emanato con d.P.R. 22 febbraio 1971, n. 215 (in *G.U.* 4 maggio 1971, n. 110).

¹⁹⁰ Sulle provvidenze all'esportazione libraria v., *amplius*, sez. III, par. 10.c.

¹⁹¹ V. sez. I, par. 3.

¹⁹² V. *Rel. Corte dei Conti 1942-50*, cit., p. 158. Il Ministero delle Corporazioni mutò la sua denominazione, con r.d. 9 agosto 1943, n. 718, in quella di Ministero dell'Industria, commercio e lavoro: quest'ultimo venne poi suddiviso, con d.lgt. 21 giugno 1945, n. 377, nel Ministero dell'Industria e commercio e nel Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, fra i quali vennero quindi ripartite le sue attribuzioni, con d.lgt. 10 agosto 1945, n. 474.

¹⁹³ V. sez. I, par. 3. Va inoltre ricordato che un'ulteriore restrizione dell'area di intervento dell'ENCC derivò dall'istituzione di un'apposita *Commissione centrale* (coadiuvata da analoghe *Commissioni regionali*) per la distribuzione della carta in bobina per quotidiani e periodici, con il compito di fissarne i criteri e di provvedere alla successiva assegnazione.

Tale *Commissione*, introdotta dal d.lg. C.P.S. 15 dicembre 1947, n. 1484 (ratificato, con modificazioni, dalla legge 8 luglio 1949, n. 438), era nominata dal Presidente del Consiglio, con proprio decreto, e composta da 6 rappresentanti ministeriali (uno della Presidenza del Consiglio, uno del Ministero delle Finanze, uno del Ministero del Tesoro, uno del Ministero dell'Industria, uno del Ministero del Commercio con l'estero, uno del Ministero del Lavoro), oltre ad uno della segreteria del CIP (Comitato Interministeriale Prezzi), da 9 delegati degli editori (di cui otto di giornali e periodici ed uno di libri e riviste), da 1 rappresentante della FN-SI ed 1 dei lavoratori poligrafici, nonché da 1 rappresentante dell'ENCC.

Nel 1949, come si è già ricordato¹⁹⁴, venne avviato dal Governo De Gasperi un tentativo di ristrutturazione dell'ENCC in via legislativa, nella prospettiva di compromesso e di equilibrio tra l'originaria natura corporativa e protezionistica dell'ente ed il processo in corso di liberalizzazione del mercato.

Per quanto riguardava la gestione, il d.d.l. De Gasperi prevedeva che l'ente fosse retto da un Consiglio d'Amministrazione composto, in modo più equilibrato, da rappresentanti dei ministeri e delle categorie interessate¹⁹⁵.

Come si sa, il disegno di legge si arenò nelle aule parlamentari, proprio nel momento in cui una nuova crisi mondiale del mercato della carta (provocata dalle ripercussioni economiche della guerra di Corea) originava una nuova situazione di conflitto tra produttori e consumatori di carta.

La soluzione « obbligata » fu il ritorno ad un'incisiva prassi protezionistica da parte dello Stato.

L'ENCC, uscendo dalla fase di incertezza in cui era fino a quel momen-

to vissuto, riassunse allora un ruolo centrale, anche perché l'intervento protezionistico venne realizzato in forma anomala e quasi surrettizia, attraverso l'esercizio di poteri ministeriali più o meno definiti¹⁹⁶.

Con circolare ministeriale (sotto forma di lettera del 18 febbraio 1951 diretta all'ENCC), seguita all'intesa raggiunta tra le varie categorie collegate al settore e recepita nel d.m. 15 gennaio 1951, il Ministro dell'Industria, tra l'altro, istituì un'apposita *Commissione*, composta da rappresentanti ministeriali e delle categorie interessate¹⁹⁷, incaricata di proporre le misure atte a garantire i prezzi e le forniture di carta (nonché la proporzionalità delle forniture agli effettivi fabbisogni) per i quotidiani, i periodici e l'editoria scolastica.

Essa aveva, inoltre, facoltà di proporre eventuali modifiche al vigente sistema di integrazioni, per assicurarne la rispondenza alla situazione del mercato e per garantire la migliore distribuzione degli oneri che ne derivavano.

Tale *Commissione* era un organo di tipo chiaramente corporativo, perfettamente funzionale alla nuova fase dell'intervento statale nel settore editoriale.

L'assetto ricevuto dall'ente nel 1951 produsse nel mercato della carta molti degli effetti sperati, di cui beneficiarono anche le imprese editoriali¹⁹⁸.

Ma lasciò aperti vari problemi di compatibilità con i principi costituzionali e amministrativi del nuovo ordinamento repubblicano. In particolare, le questioni più rilevanti concernevano gli organi direttivi dell'ente, la definizione delle sue finalità (e quindi dei destinatari del suo intervento), il criterio di ripartizione dei fondi per l'editoria ed il potere ministeriale di variazione dell'entità dei contributi dovuti all'ente.

Fra le varie critiche mosse al riordino dell'ENCC in via amministrativa, la principale e più generale fu quella che evidenziò come, con semplici decreti e circolari ministeriali e con la pura gestione concreta dell'attività, si fosse venuto a creare quasi surrettiziamente (anche grazie alle larghe maglie della definizione legislativa) un secondo ente che veniva a soppiantare definitivamente il primo¹⁹⁹. Si trattava di una osserva-

¹⁹⁴ V. sez. I, par. 3.

¹⁹⁵ La rappresentanza ministeriale sarebbe risultata, oltre che più allargata, fortemente mutata: sarebbe uscito il delegato delle Amministrazioni militari e, accanto a quello del Ministero dell'Agricoltura, vi erano previsti quelli della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri della Pubblica Istruzione, delle Finanze, del Tesoro, dell'Industria e del Commercio con l'estero.

Significativi mutamenti erano previsti anche per la rappresentanza delle categorie interessate, limitata ai delegati dei produttori di carta da stampa e di carta da giornale, degli editori di giornali, libri e riviste e dei giornalisti.

¹⁹⁶ Su tale vicenda v. sez. I, par. 3, nonché la *Rel. TUPINI* al d.d.l. sulle provvidenze per la stampa del 1956, cit.

¹⁹⁷ Infatti era composta: dal Commissario dell'ENCC, con funzioni di presidente, da 4 rappresentanti ministeriali, di cui uno del Servizio Informazioni della Presidenza del Consiglio, uno del Ministero dell'Industria, uno del Ministero delle Finanze ed uno della segreteria generale del CIP, nonché da 1 delegato della Confindustria e da 15 rappresentanti delle categorie interessate, di cui due produttori di carta, un produttore ed un importatore di cellulosa, quattro editori (due di quotidiani, uno di periodici ed uno di libri scolastici), quattro giornalisti, un industriale ed un lavoratore della grafica, un esercente la distribuzione di periodici.

¹⁹⁸ V., in proposito, sez. I, par. 3, nota n. 31.

¹⁹⁹ V. gli interventi del sen. Battista nel dibattito sulla legge n. 168 del 1956 (in *Atti parlamentari*, Sen. Rep., II Leg., *Discussioni*, 20 marzo 1956, p. 15486) e del sen. Veronesi in sede di discussione della legge sul nuovo Consiglio Direttivo dell'ente nel 1965 (ivi, IV Leg., *Discussioni*, 20 ottobre 1965, p., 18633).

zione difficilmente contestabile, in quanto la c.d. « Gestione speciale » aveva un suo finanziamento separato, un suo organo direttivo, una sua finalità specifica.

Questi nodi vennero, comunque, rapidamente al pettine.

Il potere ministeriale di variazione, anche in aumento, dei contributi dovuti all'ente²⁰⁰ venne contestato da alcune cartiere, per contrasto con l'art. 23 della Costituzione, e dichiarato illegittimo dagli organi giurisdizionali di merito e, da ultimo, dalla Corte di Cassazione, costringendo, pertanto, il Parlamento a repubblicano ad intervenire per la prima volta in materia²⁰¹.

Il problema della sistemazione degli organi direttivi dell'ENCC trovò, invece, soluzione inizialmente ancora amministrativa. Essendo, però, radicalmente modificativa degli assetti posti con la legge istitutiva e con lo Statuto, non rese al vaglio giudiziale seguito alle contestazioni delle categorie interessate, che avevano visto profondamente intaccata la loro posizione.

Dapprima, a fronte delle sollecitazioni della Corte dei Conti affinché si potesse fine alla gestione commissariale dell'ENCC, iniziata nel 1937, e si ritornasse a quella ordinaria²⁰², venne decisa l'istituzione di una Commissione speciale, con lo scopo di verificare la possibilità di realizzare negli organi direttivi dell'ente un maggiore equilibrio tra i rappresentanti ministeriali e quelli delle categorie interessate, anche alla luce dell'asserita necessità di revisionare lo Statuto in seguito alla soppressione dell'ordinamento corporativo.

Risulta, peraltro, che tale Commissione rimase sulla carta²⁰³.

Allo scopo si provvede allora con il d.P.R. 9 aprile 1953, n. 423²⁰⁴, atto ancora amministrativo, ma del massimo rango ed espressione della volontà dell'intero Governo (e non più del singolo o dei singoli ministri competenti): esso modificava l'art. 5 dello Statuto dell'ENCC, stabilendo che il Consiglio Direttivo fosse composto, oltre che dal presidente dell'ente, da quattro rappresentanti ministeriali (uno della Presidenza del Consiglio, uno del Ministero dell'Industria, uno del Ministero delle Finanze ed uno del Ministero dell'Agricoltura), nonché da altri tre membri, scelti fra gli

esperti nelle materie oggetto dell'attività dell'ente e nominati dal Ministro dell'Industria. Si trattava di una innovazione radicale rispetto alla composizione corporativa prevista dalle norme precedenti: infatti, le categorie economiche interessate, che, in base allo Statuto originario, avevano 18 loro rappresentanti nel Consiglio Direttivo contro i 2 soli dei ministeri, venivano ora escluse del tutto dalla gestione dell'ente.

Tale previsione appare, invero, piuttosto singolare sia per la sua radicalità, sia per il momento in cui essa fu adottata: proprio quando l'Esecutivo si era da poco deciso a rivitalizzare l'ENCC, mantenendone invariato l'assetto corporativo, in pieno accordo con le categorie interessate²⁰⁵.

Lo strumento normativo adottato (apparentemente adeguato, poiché di rango eguale a quello utilizzato per approvare lo Statuto dell'ente) si rivelò, in realtà, di forza insufficiente per introdurre un'innovazione di portata così ampia rispetto al sistema originario. Cosicché alcune cartiere, che impugnarono il d.P.R. avanti agli organi di giustizia amministrativa per violazione della legge istitutiva dell'ENCC, poterono ottenerne l'annullamento.

Il Consiglio di Stato, infatti, nel dichiararlo illegittimo, motivò che l'art. 4 della legge n. 1453 del 1935 aveva stabilito un determinato rapporto fra Governo ed ente, definendo in modo preciso i poteri di ingerenza del primo, mentre il d.P.R. n. 423 aveva modificato quel

²⁰⁰ Stabilito dall'art. 1, ultimo comma, della legge 13 giugno 1940, n. 868 e di cui, da ultimo, era stato espressione il d.m. 15 gennaio 1951.

²⁰¹ Con l'approvazione della legge 28 marzo 1956, n. 168. In tal modo il Parlamento ebbe occasione di pronunciarsi anche in ordine ai problemi concernenti, per questo aspetto, la libertà di informazione: su tutta la vicenda v. sez. I, par. 6.

²⁰² *Rel. Corte dei Conti 1942-50*, cit., p. 158, note nn. 1-2.

²⁰³ ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 264. In realtà era possibile ricostituire il Consiglio Direttivo anche senza la revisione dello Statuto, come ebbe modo di affermare, in seguito, il Consiglio di Stato.

²⁰⁴ In *G.U.* 11 giugno 1953, n. 131.

²⁰⁵ Si è già osservato come il d.m. 15 gennaio 1951 fosse stato preceduto da una formale intesa tra le categorie interessate, sottoscritta alla presenza dei rappresentanti ministeriali e poi trasfusa nel suddetto decreto: v. sez. I, par. 3.

rapporto, spostandone « in modo chiarissimo la linea di demarcazione » in favore del Governo²⁰⁶.

La conseguenza della pronuncia del Consiglio di Stato fu che, dopo soli tre anni di regime ordinario, si aprì una nuova fase di gestione commissariale²⁰⁷ che si protrasse a lungo, fino al 1965.

7. *La gestione commissariale e la nuova gestione ordinaria dell'ente all'insegna della continuità.*

In teoria, la gestione commissariale dell'ente non avrebbe dovuto incontrare i favori delle categorie interessate, per le quali, a rigore, doveva essere più vantaggioso riassumere direttamente il governo dell'ente e del sistema d'intervento.

Tanto più che in questo periodo l'ENCC godette di una piena autonomia, in quanto il Ministro dell'Industria (cui già il Consiglio di Stato, nella sentenza sopra indicata, aveva ricordato i limiti del suo potere di ingerenza) si trovò privato anche della possibilità di ma-

novrare in via amministrativa il prelievo contributivo in favore dell'ente²⁰⁸ e dell'ulteriore « possibilità di fissare, o di influire sulla fissazione, per lo meno, del prezzo della carta da giornale », che non venne più ratificato dal CIP ma lasciato alla libera contrattazione, a livello nazionale, delle parti interessate e soltanto comunicato a quest'ultimo.

Il Ministro, perciò, omise « di dare indicazioni ulteriori sul comportamento dell'Ente », limitandosi ad esercitare i poteri di pura vigilanza previsti nello Statuto e lasciando all'ENCC di « far fronte alle situazioni, talvolta di emergenza... nella sua più piena autonomia »²⁰⁹.

Tuttavia, soltanto nel 1964 il Consiglio di Stato fu nuovamente investito del problema²¹⁰, in seguito all'impugnativa del silenzio-rifiuto del Ministro dell'Industria sulla richiesta di ricostituzione degli organi ordinari dell'ente, avanzata da una cartiera.

La decisione²¹¹ riaffermò il dovere del Ministro di ricostituire gli organi previsti dallo Statuto. Da un lato, infatti, la gestione commissariale doveva essere un fatto transitorio; dall'altro, anche in mancanza di nuove norme in proposito, si poteva applicare il vecchio Statuto, sostituendo le designazioni degli organi corporativi con quelle delle libere organizzazioni delle categorie economiche: applicando, cioè, criteri interpretativi generali, conseguenti alla soppressione dell'ordinamento corporativo.

In seguito a tale sentenza, venne approvata la legge 27 ottobre 1965, n. 1293, in virtù della quale venne definitivamente a cessare la gestione commissariale.

Anche in questo caso, i problemi generali dell'intervento pubblico in favore dell'editoria giornalistica, sollevati nel dibattito parlamentare, non trovarono molto spazio.

Il disegno di legge, approvato in Commissione alla Camera, venne discusso in aula al Senato, appunto per dare occasione di più ampio dibattito, ma l'asserita urgenza (dopo 28 anni pressoché ininterrotti di gestione straordinaria) di dare all'ente un Consiglio Direttivo, nonché la presenza prevista in esso di tre rappresentanti sindacali e la « democraticità » della nuova struttura (per la presenza dei rappresentanti di

²⁰⁶ Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 1956, n. 536, in *Foro amm.*, 1956, I, 3, p. 12.

I poteri di ingerenza dell'Esecutivo erano limitati, secondo la sentenza, alla *vigilanza esterna*, attraverso il controllo dei verbali delle riunioni degli organi deliberativi e del rendiconto consuntivo, e alla *vigilanza interna*, attraverso la facoltà ministeriale di delegare propri funzionari ad assistere alle suddette riunioni.

Va segnalata la configurazione « paritetica » del rapporto tra Governo ed ENCC che risulta dalla sentenza, nella quale l'ente appare considerato come espressione dell'*autogoverno corporativo* degli interessi di categoria e, come tale, dotato di un'autonomia legittimazione nei confronti dello Stato (in tal senso ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 265, nota n. 43).

²⁰⁷ Il Consiglio Direttivo, nominato sulla base del d.P.R. n. 423 del 1953, venne infatti sciolto con decreto del Ministro dell'Industria (che non risulta pubblicato in *G.U.*) e la gestione dell'ente venne affidata ad un Commissario: cfr. ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 265.

²⁰⁸ A seguito della dichiarazione di illegittimità del d.m. 15 gennaio 1951 e dell'approvazione della legge n. 168 del 1956.

²⁰⁹ Così riferisce la *Rel. DE POLI*, cit., pp. 108-109.

²¹⁰ ORSI BATTAGLINI ipotizza che le categorie interessate non volessero di nuovo rischiare un'eccessiva invadenza nel Consiglio Direttivo dei rappresentanti ministeriali, come era avvenuto con la riforma del 1953, ovvero che preferissero non riaprire sedi istituzionali di mediazione con altre categorie e con lo stesso Governo, riuscendo già a « manovrare » l'ENCC, attraverso il Commissario, in modo per loro soddisfacente (*op. cit.*, pp. 270-271).

²¹¹ Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 1965, n. 107, in *Foro amm.*, 1965, I, 2, p. 243.

un ampio ventaglio di forze economico-sociali, portatrici di interessi differenti), spinsero a delimitare l'intervento legislativo ed a giungere a una rapida approvazione del progetto.

Agli attacchi contro la politica dell'ente e alla denuncia delle molte presunte irregolarità amministrative da esso praticate²¹², la maggioranza parlamentare rispose, in modo significativo, che proprio la ricostituzione di un organo « democratico » avrebbe permesso di affrontare in modo nuovo i numerosi problemi dell'intervento pubblico nel settore. L'opinione, sostanzialmente avallata dai comunisti²¹³, comportò il pieno ed incondizionato rinnovo di quella delega (di fatto concessa dal Parlamento alla struttura di autogoverno delle categorie), relativa ai poteri decisionali sul mercato della carta e all'intervento in favore dell'editoria giornalistica.

Infatti, questa volta il Consiglio Direttivo era composto in modo da non lasciare dubbi sul peso della componente pubblica in rapporto a quelle categoriali: oltre al presidente, vi erano quattro rappresentanti governativi, dieci esponenti delle categorie economiche e professionali, tre sindacalisti e cinque esperti estranei alle categorie e designati dal Ministero dell'Industria²¹⁴.

La legge n. 1293 segnò, come si è già ricordato²¹⁵, un ulteriore passo nel senso dello smantellamento del sistema « totalitario » costruito dal tardo fascismo, che aveva accentrato tutti i poteri relativi alle provvidenze nelle mani dell'Esecutivo: questo, dopo aver perduto nel 1956, in favore del Parlamento, il potere di determinare l'ammontare dei contributi riscossi dall'ente, perse ora, in favore dell'*autogestione corporativa*, la gestione diretta della loro successiva distribuzione.

L'ENCC ne uscì chiaramente rafforzato, in quanto dotato di una nuova legittimazione, questa volta parlamentare, e poté così proseguire nella consolidata linea di privilegiare l'intervento protezionistico, rispetto ad iniziative di ristrutturazione del ciclo produttivo del settore, e mantenere l'esclusivo potere di decisione in ordine ai criteri di distribuzione delle provvidenze ai giornali quotidiani²¹⁶.

Sicché anche quando, a partire dall'i-

nizio degli anni settanta, una nuova grave crisi del settore cartario ripropose in

²¹² Soprattutto il sen. Roda svolse una dura requisitoria contro la disinvoltata gestione dell'ente, contro l'utilizzazione di ingenti somme per attività speculative e contro la irregolare costituzione di società private che avevano, a suo parere, il solo scopo di distrarre fondi e di distribuire prebende. Riprendendo poi le osservazioni già fatte in sede parlamentare nove anni prima, nell'ambito della discussione sulla legge n. 168 del 1956, egli tornò a denunciare il sistema di ripartizione dell'integrazione del prezzo della carta, che veniva in pratica a favorire i grandi giornali.

Il sen. Veronesi, invece, contestò molteplici vizi di costituzionalità della legge n. 1293 e l'eccessiva discrezionalità lasciata all'ENCC ed obiettò che, in realtà, anche la nuova composizione del Consiglio Direttivo non rispondeva ai principi dell'autogoverno di categoria, per la presenza dei funzionari ministeriali e degli esperti. Aggiunse inoltre che il sistema di integrazione del prezzo della carta era in contrasto con i Trattati CEE, in quanto creava un mercato nazionale chiuso (per i due interventi: *Atti parlamentari*, Sen. Rep., IV Leg., *Discussioni*, 20 ottobre 1965, rispettivamente pp. 18638 ss. e 18632 ss.).

²¹³ V. l'intervento del sen. Audisio (*Atti parlamentari*, ult. cit., p. 18674).

²¹⁴ Più precisamente i 4 delegati ministeriali erano in rappresentanza uno della Presidenza del Consiglio, uno del Ministero dell'Industria, uno del Ministero dell'Agricoltura ed uno del Ministero delle Finanze, a cui se ne aggiunse, a seguito del d.P.R. 30 marzo 1968, n. 666 (in *G.U.* 29 maggio 1969, n. 135), uno del Ministero del Bilancio.

Gli esponenti delle categorie economiche e professionali (tutti designati dalle rispettive organizzazioni maggiormente rappresentative) erano così suddivisi: un coltivatore di piante da carta, un produttore di cellulosa per carta, un produttore di carta da giornale, un produttore di carte e cartoni vari, un editore di giornali quotidiani, un editore di giornali periodici, un editore di libri o riviste, un industriale cartotecnico, un commerciante di carta o cartoni, un giornalista professionista.

A questi membri si aggiungevano 3 rappresentanti dei lavoratori (designati dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative delle categorie interessate) e 5 esperti scelti fra persone non appartenenti alle categorie interessate, ma dotate di riconosciuta competenza nelle materie oggetto dell'attività dell'ENCC.

Il presidente, scelto liberamente, e i componenti del Consiglio Direttivo, sulla base delle designazioni previste, venivano nominati con decreto del Ministro dell'Industria, di concerto con i Ministri del Lavoro e dell'Agricoltura, per un triennio (art. 2, legge n. 1293).

La previsione di una concertazione tra diversi ministri costituiva una novità, dato che sia lo Statuto originario dell'ente, sia il d.P.R. n. 423 del 1953 avevano affidato la competenza circa la nomina del presidente e dei membri del Consiglio Direttivo al solo Ministro dell'Industria (e, prima del 1943, a quello delle Corporazioni). Degna di nota è poi l'attribuzione di una competenza in materia al Ministro del Lavoro (fino ad allora totalmente estraneo alla gestione dell'ENCC), che si inquadra anch'essa nell'ispirazione « democratica » che si voleva caratterizzasse tale gestione.

Va infine ricordato che anche la legge n. 1293 prevedeva la possibilità dello scioglimento del Consiglio Direttivo e della nomina di un Commissario straordinario nei casi di gravi irregolarità nella gestione dell'ENCC o di impossibilità di funzionamento o continuata inattività del Consiglio stesso (art. 4).

²¹⁵ V. sez. I, par. 6.

²¹⁶ ORSI BATTAGLINI, op. cit., p. 273; v. anche sez. I, par. 6.

termini stringenti la necessità di quella ristrutturazione, l'intervento pubblico si intensificò ma, a livello istituzionale, mutò solo parzialmente.

Lo Stato intervenne direttamente con propri fondi ma in aggiunta, e non in sostituzione, a quelli erogati dall'ENCC.

Inoltre, anche il diretto intervento statale che, nato come straordinario, assunse caratteri di periodicità e quindi di sostanziale stabilità, affidò, come si vedrà, un ruolo all'ente che, pur dovendo essere (in linea di principio) soltanto quello di organismo erogatore, risultò in realtà più ampio e rilevante.

Ciò può forse risultare sorprendente, se si considerano le generalizzate e motivate critiche, mosse proprio in quel periodo da studiosi, giornalisti, politici al ruolo ed all'operato dell'ente nel sistema dell'intervento pubblico in favore dell'editoria²¹⁷.

La realtà è che la situazione, come si è già illustrato²¹⁸, non era strutturalmente molto dissimile da quella esistente negli anni quaranta e cinquanta, sicché l'ente disponeva ancora di molti strumenti per continuare a porsi come sede istituzionale centrale di un sistema di regolamentazione del mercato, che i grandi gruppi ivi operanti non avevano interesse a riformare.

²¹⁷ V. sez. I, parr. 9-10.

²¹⁸ V. ancora sez. I, par. 6, in particolare nota n. 57.

²¹⁹ Le uniche modifiche subite dall'ente sono state il trasferimento alle regioni, ai sensi dell'art. 72 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, delle « funzioni di promozione e di agevolazione delle produzioni agricole per la cellulosa », meglio individuate dal successivo d.P.R. 18 aprile 1979 (pubblicato in *G.U.* 2 giugno 1979, n. 150), il quale ha altresì precisato le funzioni residue dell'ente (art. 1), fra cui le « provvidenze a favore della stampa » (lett. e).

²²⁰ Il d.p.c.m. 19 gennaio 1973 (in *G.U.* 19 giugno 1973, n. 156) e il d.p.c.m. 22 aprile 1971 (originariamente tale decreto, pubblicato in *G.U.* 3 settembre 1971, n. 222, portava a data del 2 marzo 1971, poi rettificata in quella di cui sopra) rideterminarono le piante organiche, il d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, All. II, tab. I, quadro A (in *G.U.* 11 dicembre 1972, n. 320) introdusse modifiche per quanto riguardava le funzioni dirigenziali, mentre il d.p.c.m. 19 gennaio 1973 (in *G.U.* 19 giugno 1973, n. 156) ne introdusse relativamente alla carriera direttiva.

²²¹ Tale decreto non risulta pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, ma soltanto registrato alla Corte dei Conti il 30 giugno 1973, Reg. n. 5 Presidenza, fog. n. 19.

²²² Un tale problema si era già posto riguardo alla sistemazione dei Servizi Informazioni nell'immediato dopoguerra: v. *infra*, par. 4, nota n. 48. Cfr. anche DE SIERVO, *op. cit.*, p. 90.

Ciò contribuisce a chiarire perché l'ente, negli anni settanta, non solo non sia stato oggetto di alcuna ristrutturazione²¹⁹, ma si sia visto attribuire quel ruolo, di cui si è appena detto, anche quando si affermò un sistema diretto di intervento dello Stato in favore dell'editoria.

8. *Le strutture dipendenti dalla Presidenza del Consiglio negli anni settanta.*

Come si è visto, le articolazioni amministrative facenti capo alla Presidenza del Consiglio, dopo la loro riorganizzazione nella seconda metà degli anni quaranta, non subirono nei due decenni successivi mutamenti sostanziali.

Soltanto negli anni settanta si provvide ad intervenire, dapprima sulle piante organiche²²⁰ e, poi, sulla struttura e sulle attribuzioni degli uffici dei Servizi delle Informazioni e dell'Ufficio della Proprietà letteraria, artistica e scientifica, rideterminate con d.p.c.m. 14 maggio 1973²²¹.

In realtà, tali attribuzioni appaiono, a stretto rigore, le stesse del Ministero della Cultura popolare, anche considerando che, altrimenti, il decreto avrebbe implicitamente ridefinito anche le competenze dell'intera struttura governativa, violando il disposto dell'art. 97 della Costituzione, che impone una riserva di legge, sia pur relativa, in materia²²².

La successiva legge 29 gennaio 1975, n. 5 (di conversione del d.l. 14 dicembre 1974, n. 657 istitutivo del Ministero per i Beni culturali ed ambientali), tra l'altro, introdusse un emendamento all'art. 1, col quale trasferì al nuovo dicastero « le attribuzioni spettanti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri relative ai servizi di discoteca di Stato, nonché quelle della Divisione I (editoria libraria e diffusione della cultura) dei Servizi delle Informazioni e della Proprietà letteraria, artistica e scientifica, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 maggio 1973 ».

Appare evidente la difficoltà del legislatore di definire le attribuzioni da trasferire, dal momento che, in realtà, esse non risultavano esplicitamente precisate in alcun testo normativo; ecco, allora, la via d'uscita di individuarle facendo riferimento alle strutture amministrative

competenti ad esercitarle — ma sulla base di un semplice atto amministrativo di organizzazione.

Sotto questo profilo, neppure la legge di riforma del settore radiotelevisivo (legge 14 aprile 1975, n. 103) apportò variazioni alle competenze dei Servizi delle Informazioni della Presidenza del Consiglio²²³.

Gli anni settanta, tuttavia, conobbero una notevole fioritura di interventi normativi nel settore dell'editoria, per la necessità di fronteggiare la grave crisi della stampa con soluzioni innovative e riformatrici, anche nell'ambito delle strutture pubbliche preposte al settore.

Ci si mosse, però, con notevole incertezza: infatti, i provvedimenti normativi dell'epoca risultarono ancora molto legati alla vecchia logica assistenzialistica e settoriale.

Così, la legge n. 1063 del 1971, che introdusse l'istituto della concessione di integrazioni del prezzo della carta con fondi tratti dal bilancio statale nonché un nuovo tipo di contributo al settore editoriale, i crediti agevolati²²⁴, li inquadrò nelle competenze di due vecchi organismi esistenti, quali l'ENCC (per l'erogazione delle integrazioni del prezzo della carta) ed il *Comitato interministeriale per i crediti agevolati*²²⁵, cui già spettava di esprimere parere sulla sussistenza dei requisiti necessari per la concessione alle aziende industriali di tali finanziamenti ed a cui venne, ora, affidato il compito di esprimere analogo parere relativamente alle imprese editoriali.

Inoltre, il regolamento di attuazione della legge, seguendo un collaudato indirizzo amministrativo, istituì un'apposita *Commissione* presso i Servizi Informazioni della Presidenza del Consiglio, con il compito di risolvere le eventuali questioni connesse alla determinazione della misura e delle modalità di erogazione dell'integrazione straordinaria del prezzo della carta prevista dalla legge stessa²²⁶.

Anche le successive leggi n. 307 del 1973 e n. 307 del 1974, il cui fine era quello di reiterare negli anni successivi l'integrazione del prezzo della carta suppletiva (rispetto a quella erogata dall'ENCC) e straordinaria (inizialmente prevista per il solo anno finanziario 1971), rimasero legate ad una logica assistenzialistica e non innovativa.

Pertanto, a livello istituzionale, mentre la legge del 1973 non introdusse alcuna nuova struttura (sicché il suo regolamento di esecuzione fece riferimento direttamente all'ENCC quale autorità istituzionale in materia), la legge del 1974 si limitò a prevedere l'istituzione di una *Commissione* simile alle precedenti, con il compito di risolvere eventuali questioni connesse all'applicazione della legge stessa laddove contemplava l'erogazione delle integrazioni²²⁷.

Le prime sostanziali novità, nella disciplina delle strutture governative preposte al settore editoriale, vennero introdotte nel 1975, con la citata legge n. 5 del 29 gennaio nonché con la legge n. 172 del 6 giugno, che dispose ulteriori provvidenze per l'editoria.

Con la prima, come si è visto sopra, vennero trasferite al neocostituito Ministero dei Beni culturali e ambientali le attribuzioni in materia di editoria libraria e di diffusione della cultura. Esse sono state affidate ad una semplice (pur se apposita) Divisione Editoria, la X, della Direzione generale Affari generali, amministrativi e del personale del Ministero, che le ha « ereditate » così come ori-

²²³ Infatti l'art. 19 della legge n. 103 stabilì, tra l'altro, che « la società concessionaria, oltre che alla gestione dei servizi in concessione, è tenuta... ad effettuare, sentita la stessa Commissione parlamentare, trasmissioni radiofoniche speciali ad onde corte per l'estero, ai sensi del d.lg. 7 maggio 1948, n. 1132 e del d.P.R. 5 agosto 1962, n. 1703 » a cura dei Servizi Informazioni (nell'ambito della loro competenza di informazione c.d. « attiva » verso l'estero).

²²⁴ Come si è illustrato nella sez. I, par. 7, essi erano peraltro previsti a favore dei soli quotidiani e tale previsione non venne attuata fino all'entrata in vigore della successiva legge n. 172 del 1975.

²²⁵ Istituito dall'art. 3 d.lg. lgt. 1° novembre 1944, n. 367 (recante « Provvidenze per agevolare il riassetto della vita civile e la ripresa economica della Nazione »).

²²⁶ In base al d.p.c.m. 15 gennaio 1972, la *Commissione* era composta quasi esclusivamente da rappresentanti pubblici, con la sola presenza, fra le categorie interessate, degli editori di giornali quotidiani: ne facevano parte, oltre al presidente (il consigliere di Stato Pietro Fortunato), il Direttore generale dei Servizi Informazioni e Proprietà letteraria, 1 rappresentante dell'E.N.C.C., 2 delegati ministeriali, di cui uno del Ministero dell'Industria ed uno di quello del Tesoro, ed infine 1 rappresentante degli editori di quotidiani.

²²⁷ Il d.p.c.m. 17 ottobre 1974, cit., di esecuzione della legge, determinò le attribuzioni e la composizione della *Commissione* in modo identico a quanto stabilito per la precedente *Commissione* dal d.p.c.m. 15 gennaio 1972, cit., attuativo della legge n. 1063 del 1971.

ginariamente previste dal d.p.c.m. 14 maggio 1973, che aveva rideterminato, come si è detto, la struttura e le attribuzioni degli uffici dei Servizi delle Informazioni²²⁸.

Per l'espletamento di tali competenze, la Divisione Editoria si avvale di strumenti finanziari previsti nello stato di previsione del Ministero.

Esse riguardano, oltre ai libri, anche le pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale e la diffusione della lettura e della cultura, nonché la gestione, diretta o indiretta (tramite *Commissioni ad hoc* costituite presso la Divisione), delle provvidenze a favore dell'editoria libraria e di quella periodica di elevato valore culturale²²⁹.

Di queste ultime si è già accennato; occorre ora aggiungere che gli organismi tecnico-consultivi preposti alla loro assegnazione, istituiti presso i Servizi Informazioni e Proprietà letteraria della Presidenza del Consiglio, sono stati trasferiti presso la Divisione Editoria.

²²⁸ Detto decreto è richiamato dall'art. 1 della legge istitutiva del Ministero dei Beni culturali e dall'art. 27 del d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805 (decreto legislativo delegato dettante l'organizzazione del dicastero).

²²⁹ Tali competenze sono elencate nel già citato d.p.c.m. 14 maggio 1973. Quelle attinenti alla diffusione della lettura e della cultura si estrinsecano, in particolare, nella diffusione del libro in Italia e all'estero (attraverso la cessione di libri a svariati centri di lettura ed istituzioni), nell'organizzazione di mostre e convegni in materia, e nei rapporti con le organizzazioni di categoria, gli organismi e le associazioni culturali italiani e le istituzioni culturali all'estero.

Una sintetica rassegna delle attività svolte dalla Divisione Editoria nei primi dieci anni di attività si trova nel *Notiziario del Ministero dei Beni culturali* n. 5 del 1985.

²³⁰ Tali modifiche sono state apportate dall'art. 28 del d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805. Il *Comitato* risulta perciò composto dai seguenti membri: il Ministro (o su sua delega, il Sottosegretario) dei Beni culturali, che lo presiede; 2 funzionari del Ministero, con qualifica non inferiore a Primo dirigente, di cui uno esperto in bibliografia; 4 rappresentanti degli altri dicasteri interessati e precisamente uno del Ministero degli Esteri, uno del Ministro della Pubblica Istruzione, uno del Ministro del Tesoro ed uno del Ministero del Commercio con l'estero; 10 esperti scelti dal ministro, di cui 5 (uno per ciascuna categoria) su terne presentate dalle Associazioni degli editori, dei librai, degli editori di musica, degli scrittori, delle industrie grafiche.

²³¹ V. sez. I, par. 8.

Il *Comitato per i premi agli esportatori del libro italiano* è stato anche modificato nella sua composizione: si è provveduto alla sostituzione del Sottosegretario e dei due rappresentanti della Presidenza del Consiglio con il Ministro (o il suo Sottosegretario) e con altrettanti funzionari del Ministero dei Beni culturali ed all'incremento del numero degli esperti, ora nominati dal Ministro e non più dal Presidente del Consiglio, con l'aggiunta, ai 5 designati dalle associazioni di categoria interessate, di altri 5 scelti liberamente dal Ministro²³⁰.

9. Le novità introdotte dalla legge n. 172 del 1975.

Le più significative (anche se non ancora sufficienti) innovazioni, prima della riforma organica del settore avvenuta con la legge n. 416 del 1981, furono introdotte con la legge n. 172 del 1975.

Venne innanzitutto istituito, presso i Servizi Informazioni e Proprietà letteraria della Presidenza del Consiglio, un *Registro nazionale della stampa quotidiana e periodica e delle agenzie di stampa*: in esso dovevano essere riportati i dati essenziali sulla proprietà e sulle fonti di finanziamento delle testate giornalistiche.

Fu il primo tentativo di attuazione dell'art. 21, comma 5, della Costituzione, ma, come si è già ricordato²³¹, si palesò ben presto insufficiente ai fini di una adeguata tutela della libertà e del pluralismo dell'informazione.

La seconda rilevante innovazione, introdotta dalla legge n. 172, fu costituita dalla concreta attivazione dei crediti agevolati per le imprese editoriali, affidata ad un ufficio apposito, costituito presso la Presidenza del Consiglio, anziché agli organi competenti in via generale per i crediti agevolati destinati all'intero settore industriale, come previsto nella precedente (e non applicata) legge n. 1063 del 1971.

Le provvidenze statali, in questo caso, consistevano in contributi sugli interessi, direttamente corrisposti agli istituti di credito per consentire loro di praticare ai crediti concessi alle imprese editoriali il tasso disposto dalla legge, antieconomico dal punto di vista bancario.

L'intera manovra era, comunque, controllata a livello governativo: il Ministe-

ro del Tesoro designava le aziende di credito abilitate a concedere i mutui²³²; quindi, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, stabiliva il tasso agevolato che gli istituti di credito avrebbero dovuto praticare (art. 4, comma 5, legge n. 172); infine, su richiesta delle imprese editoriali beneficiarie dei mutui²³³, un organo *ad hoc*, il *Comitato interministeriale per il credito all'editoria*, deliberava sulla concessione agli istituti di credito dei contributi sugli interessi, che venivano poi assegnati con decreto del Presidente del Consiglio (art. 5 legge n. 172 e artt. 13-15-17 d.p.c.m. 13 gennaio 1976).

Inoltre, il Ministro del Tesoro, previo parere di un altro *Comitato interministeriale* (quello previsto dall'art. 3 del d.lg. lgt. 1° novembre 1944, n. 367), poteva concedere agli istituti di credito erogatori la garanzia sussidiaria dello Stato (entro il limite massimo del 70% delle perdite accertate) sui finanziamenti concessi alle imprese editoriali.

Se la legge n. 172, per quest'ultimo aspetto, non modificò le attribuzioni precedenti, affidò, comunque, la competenza in materia di concessione dei contributi sugli interessi ad un organismo *ad hoc*, peraltro già esistente, il *Comitato interministeriale*, previsto dall'art. 5 della legge 30 luglio 1959, n. 623, allo scopo di deliberare la concessione di analoghe provvidenze ad altro settore produttivo; quando si fosse, tuttavia, occupato di provvidenze all'editoria, ne veniva stabilita una diversa composizione²³⁴.

Il *Comitato interministeriale per i crediti all'editoria*²³⁵ era, in sostanza, una struttura nuova e diversa dal *Comitato* di cui alla legge n. 623 del 1959, come si desume dalla composizione e dal settore d'intervento diversi rispetto a quest'ultimo, nonché dalla sua collocazione presso i Servizi Informazioni e Proprietà letteraria della Presidenza del Consiglio (ai sensi dell'art. 13 d.p.c.m. 13 gennaio 1976).

La sua autonomia venne, inoltre, rafforzata, essendogli riconosciuto un certo potere di autoorganizzazione (da parte della stessa disposizione appena citata).

Unitamente al *Comitato per i crediti agevolati*, la legge n. 172 introdusse anche, come si sa, una *Commissione tecnica per l'editoria*, con il compito di accer-

tare la sussistenza, in capo ai beneficiari, dei requisiti richiesti per la concessione delle provvidenze (integrazioni del prezzo della carta e contributi), di accertare i dati relativi alla tiratura dei giornali quotidiani e di formulare indicazioni alla Presidenza del Consiglio per garantire il pluralismo dell'informazione.

Essa costituiva, quanto alla struttura, un organismo di tipo tradizionale.

²³² Ciò avvenne con il d.m. 3 luglio 1975 (in *G.U.* 28 luglio 1975, n. 199).

²³³ Gli artt. 15 e 17 del d.p.c.m. 13 gennaio 1976 stabilivano che, per richiedere i contributi in conto interessi, le imprese editoriali dovevano presentare domanda all'ufficio di segreteria del *Comitato interministeriale per il credito all'editoria*, inviandone una copia, per conoscenza, all'istituto di credito cui era stata richiesta la concessione del mutuo.

²³⁴ Nella sua composizione originaria, stabilita nella legge n. 623 del 1959 (recante « Nuovi incentivi a favore delle medie e piccole industrie e dell'artigianato »), il *Comitato* era formato: a) dal Ministro dell'Industria, che ne era il presidente; b) dal Sottosegretario di Stato, designato dal Ministro del Tesoro, che ne era il vice presidente; c) dal Direttore generale della produzione industriale o da un Ispettore generale designato dal Ministro dell'Industria; d) dal Direttore generale del Tesoro o da un Ispettore generale del Tesoro designato dal Ministro del Tesoro; e) da 1 rappresentante designato dal Ministro del Commercio con l'estero e da 1 rappresentante designato dal Ministro delle Partecipazioni statali; f) da 1 rappresentante della segreteria generale del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno; g) da 8 esperti in materia di sviluppo industriale, designati dal Ministro dell'Industria, di cui due da scegliersi fra rappresentanti dei lavoratori e due in rappresentanza della cooperazione.

Nell'espletamento delle funzioni previste dalla legge n. 172, il *Comitato* era invece composto: dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, che lo presiedeva, da quelli al Tesoro (vice presidente), all'Industria e ai Beni culturali, dal Direttore generale del Tesoro (o da un Ispettore generale dello stesso dicastero), dal Ragioniere generale dello Stato, dal Direttore generale dei Servizi Informazioni e Proprietà letteraria, nonché dagli 8 esperti di cui alla lettera g) (che dovevano tuttavia essere esperti in materia di editoria), quattro dei quali dovevano essere scelti dal Presidente del Consiglio su designazione due della FIEG e due della FNSI (mentre dal contesto della legge risulta che gli altri quattro continuavano ad essere scelti dal Ministro dell'Industria secondo i dettami della stessa lettera g).

La concreta concessione dei contributi sugli interessi avveniva, poi, con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del *Comitato* di cui sopra (art. 5, comma 1, legge n. 172).

²³⁵ Con tale nome, che lo differenziava più nettamente dal *Comitato* di cui alla legge n. 623 del 1959, veniva indicato una sola volta, nell'art. 17, comma 1, d.p.c.m. 13 gennaio 1976, mentre in tutti gli altri casi veniva indicato con riferimento all'art. 5 della legge n. 172 che lo prevedeva.

Era, infatti, formata da rappresentanti delle Amministrazioni statali e delle categorie interessate, nonché da esperti nominati dal Presidente del Consiglio²³⁶; era istituita presso i Servizi Informazioni e Proprietà letteraria della Presidenza del Consiglio²³⁷; le spese per il suo funzionamento, infine, gravavano sull'ENCC.

Il compito della *Commissione* di accertare i dati relativi alla tiratura dei quotidiani era necessario per poter dare concreta ed equa applicazione al criterio di proporzionalità decrescente nell'erogazione delle integrazioni del prezzo della carta, stabilito dalla legge n. 172, ma già affermato da precedenti provvedi-

menti legislativi, che non avevano, però, previsto alcun efficace strumento di controllo dei dati forniti dai diretti beneficiari.

A tale scopo il d.p.c.m. 13 gennaio 1976, di attuazione della legge, individuò strumenti, senza dubbio penetranti. Stabili, infatti, che la *Commissione* poteva richiedere alle imprese editrici ulteriore documentazione, in aggiunta a quella ad essa trasmessa dall'ENCC (al quale veniva fornita dalle imprese stesse) a conclusione dell'istruttoria da questo condotta e tesa ad accertare il numero di copie giornaliera per tiratura (compresi gli scarti stampati), il totale mensile delle uscite, il numero e il formato delle pagine di ciascuna copia giornaliera.

La stessa *Commissione* poteva effettuare verifiche presso le imprese editoriali²³⁸, avvalendosi anche della collaborazione di altri organi dello Stato.

I poteri di controllo a disposizione della *Commissione* rappresentarono, pertanto, una notevole svolta rispetto alla prassi passata, quando valeva una semplice presa d'atto dei dati forniti dai diretti beneficiari delle provvidenze.

Peraltro, la sanzione contro l'esibizione da parte delle imprese di dati inesatti si limitava alla perdita dei benefici previsti dalla legge.

Occorre anche segnalare che tali poteri di controllo riguardavano solamente i giornali quotidiani, giacché soltanto per questi le provvidenze erano commisurate alla tiratura.

Non trascurabile era anche la funzione di formulare indicazioni alla Presidenza del Consiglio per garantire il pluralismo dell'informazione (art. 7, lett. b, della legge), attraverso proprie relazioni su « gli orientamenti emersi sia in ordine a temi ed indirizzi generali riguardanti il pluralismo dell'informazione, sia in ordine a problemi di carattere particolare » (art. 18, comma 4, d.p.c.m. 13 gennaio 1976).

Era la prima volta che un tale compito veniva affidato ad un organo del genere, creato, come altri precedenti, soprattutto per dar modo alle categorie interessate (di cui esso era rappresentativo) di valutare, se non decidere, la distribuzione delle provvidenze elargite dallo Stato.

²³⁶ La *Commissione* non venne concretamente costituita con il d.p.c.m. 13 gennaio 1976 di attuazione della legge n. 172, ma con un apposito atto, il d.p.c.m. 15 luglio 1975 (in G.U. 21 luglio 1975, n. 192), emanato appena un mese dopo la legge.

La nomina dei suoi componenti venne poi effettuata con d.p.c.m. 10 settembre 1975 (in G.U. 6 ottobre 1975, n. 265).

Tuttavia il d.p.c.m. 13 gennaio 1976, che dettava norme di attuazione generale della legge, trattò della *Commissione* all'art. 18, non solo dal punto di vista dei suoi compiti e dei suoi poteri (di cui non si era occupato il d.p.c.m. 15 luglio 1975), ma anche dal punto di vista della sua composizione, indicando nuovamente le categorie che dovevano esservi rappresentate, pur senza precisare il numero di delegati di ognuna, e ribadendo la presenza di rappresentanti ministeriali e di esperti.

Della *Commissione* facevano dunque parte: il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, preposto per delega ai Servizi Informazioni e Proprietà letteraria; i tre massimi dirigenti dei Servizi stessi e cioè il Direttore generale di essi (che aveva anche funzioni di vice presidente della *Commissione*), il capo del Servizio Informazioni e il capo dell'Ufficio della Proprietà letteraria, artistica e scientifica; 3 rappresentanti delle altre Amministrazioni statali interessate, di cui uno del Ministero del Tesoro, uno del Ministero dell'Industria ed uno del Ministero dei Beni culturali; 12 rappresentanti delle categorie interessate, di cui due della FIEG, due della FNSI, uno dell'Ordine nazionale dei giornalisti, uno dell'USPI (Unione Stampa Periodica Italiana), uno delle Agenzie nazionali di stampa, designato dalla FIEG, due dell'Assocarta (Associazione delle cartiere) e tre dei lavoratori poligrafici, designati dalle tre maggiori confederazioni sindacali; 4 esperti in materia di editoria, scelti dal Presidente del Consiglio (che furono Giovanni Baldari, Franco Bassanini, Oreste Lepore e Paolo Ungari).

²³⁷ In concreto, non presso il Servizio delle Informazioni, ma (come le precedenti *Commissioni*) presso l'ufficio del Direttore generale dei Servizi, che anche in passato si era occupato delle ridotte funzioni in materia di provvidenze all'editoria assegnate alla Presidenza del Consiglio, ma che ora doveva operare anche come supporto di servizio per la *Commissione tecnica per l'editoria* e per le altre *Commissioni* previste dalla legge n. 172, pur senza essere innalzato a Divisione.

²³⁸ Entro tre mesi dalla data di presentazione, da parte delle imprese stesse, della dichiarazione con i dati prescritti dal d.p.c.m.

Di fatto tale compito ebbe scarso svolgimento: l'incarico a termine (da esercitare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge) e di tipo puramente propositivo-consultivo verso la Presidenza del Consiglio, affidato alla Commissione, non produsse effetti²³⁹ e confermò come fosse inadeguato immaginare di tutelare il pluralismo dell'informazione attraverso la politica delle provvidenze.

10. *L'insufficienza della legge n. 172 per una razionalizzazione delle strutture e delle procedure esistenti.*

La Commissione tecnica per l'editoria ebbe competenza generale per l'accertamento dei requisiti indispensabili per l'erogazione di tutti i benefici previsti dalla legge n. 172, esclusi soltanto quelli in favore della stampa italiana all'estero e quelli connessi ai crediti agevolati, e assunse, pertanto, un ruolo centrale nella concessione degli stessi.

La sua attività si estese, più tardi, anche all'esame delle questioni inerenti l'applicazione delle successive leggi 27 ottobre 1977, n. 809 (che stabilì l'erogazione, in favore dei quotidiani, di integrazioni del prezzo della carta e sulle spese per la diffusione) e 1° agosto 1978, n. 428 (che prorogò le provvidenze previste dalla legge n. 172, salvo che per la stampa italiana all'estero)²⁴⁰.

Tuttavia, la legge n. 172 non operò una razionalizzazione completa, tesa alla semplificazione ed alla riduzione delle strutture amministrative competenti e dei procedimenti da seguire per la concessione delle provvidenze, ma, al contrario, mantenne in vita i precedenti organismi e, anzi, in qualche misura li rilegittimò.

Così, le preesistenti Commissioni tecnico-consultive, istituite per via regolamentare negli anni cinquanta allo scopo di valutare i requisiti richiesti a vari beneficiari per poter ottenere dall'ENCC le integrazioni del prezzo della carta, non vennero abolite; ma, oltre a conservare le loro attribuzioni in merito alle « provvidenze ENCC » (cioè quelle erogate dall'ente con fondi propri), si videro assegnare alcune ulteriori funzioni dal d.p.c.m. 13 gennaio 1976, attuativo della legge.

La Commissione relativa ai periodici (di cui al d.p.c.m. 22 settembre 1951), doveva trasmettere alla Commissione tecnica per l'editoria le proprie relazioni circa la sussistenza di contenuto politico, sindacale, economico, religioso, sportivo o di chiaro valore culturale nei periodici richiedenti le « provvidenze ENCC », in quanto, anche ai fini della concessione delle sovvenzioni di cui alla legge n. 172, erano richiesti gli stessi requisiti.

La Commissione per le riviste di elevato valore culturale (di cui al d.p.c.m. 31 ottobre 1951) si vide attribuito un ruolo ancora maggiore, dovendo trasmettere motivate proposte circa la concessione ad esse dei contributi previsti dalla nuova legge.

In entrambi i casi, la Commissione tecnica per l'editoria dettava l'ultima parola, avendo il potere ed il compito di accertare in via definitiva la sussistenza dei requisiti sopra menzionati. Appare, comunque, evidente come essa non potesse non essere fortemente condizionata dagli accertamenti precedentemente effettuati dalle altre Commissioni.

Riguardo, invece, ai contributi in favore dei giornali italiani all'estero, la competenza circa l'accertamento dei requisiti richiesti venne demandata ad una diversa e apposita Commissione²⁴¹, la quale doveva anche predisporre i relativi piani di ripartizione.

²³⁹ Cfr. DE SIERVO, *op. cit.*, pp. 76-77.

²⁴⁰ Su tali leggi v. sez. I, par. 12.

²⁴¹ Prevista dalla legge stessa ed istituita presso i Servizi Informazioni e Proprietà letteraria della Presidenza del Consiglio con d.p.c.m. 10 maggio 1976 (in *G.U.* 25 settembre 1976, n. 225). Tale decreto venne emanato, come previsto dalla legge n. 172, di concerto con i Ministri degli Esteri, del Tesoro, dell'Industria e dei Beni culturali, tenuto conto delle risultanze della Conferenza nazionale dell'emigrazione svoltasi dal 24 febbraio al 1° marzo 1975.

La Commissione ivi prevista era formata da ben 26 componenti: il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, che la presiedeva; il Sottosegretario agli Esteri con delega per gli affari dell'emigrazione; il Rettore generale ed un altro funzionario dei Servizi Informazioni e Proprietà letteraria della Presidenza del Consiglio; 7 delegati delle Amministrazioni statali interessate, di cui due per il Ministero degli Esteri ed uno per i Ministeri del Tesoro, dell'Industria, dei Beni culturali, della Pubblica Istruzione, del Lavoro; 7 rappresentanti delle Associazioni degli emigrati, di cui tre del Comitato consultivo degli Italiani all'Estero, uno dell'UNAIE (Unione Nazionale Associazioni degli Immigrati e degli Emigrati), uno dell'ANFE (Associazione Nazionale Famiglie degli Emigrati), uno della FILEF (Federazione Italiana Lavoratori Emigrati e

Invece, per gli altri beneficiari previsti dalla legge, le competenze di istruzione delle domande presentate dalle imprese editoriali e di predisposizione dei piani di corresponsione delle integrazioni del prezzo della carta vennero assegnate dal d.p.c.m. 13 gennaio 1976 all'ENCC (pur se la legge n. 172 gli aveva affidato il ruolo di semplice ente erogatore) per i quotidiani e i periodici, ovvero direttamente alle già esistenti *Commissioni tecnico-consultive* rispettivamente competenti per gli altri soggetti²⁴².

Famiglie) ed uno dell'ACLI (Associazione Cristiana Lavoratori Italiani); 5 rappresentanti delle categorie editoriali interessate, di cui due della FMSIE (Federazione Mondiale Stampa Italiana all'Estero), uno della FNSI, uno dell'USPI ed uno della FIEG; 2 rappresentanti di Istituti e Centri di studio per i problemi dell'emigrazione, di cui uno del CSER (Centro Studi Emigrazione Roma) ed uno dell'Istituto « Fernando Santi »; un rappresentante dei lavoratori, designato unitariamente dalle confederazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative.

La *Commissione* deliberava con la presenza di almeno i due terzi dei suoi componenti.

Anche le funzioni di segreteria non erano affidate ad un solo soggetto, ma ad un ufficio di tre funzionari, di cui uno dei Servizi Informazioni e Proprietà letteraria, uno dell'ENCC ed uno del Ministero degli Esteri.

²⁴² E cioè: quella introdotta dal d.p.c.m. 31 ottobre 1951 per le riviste di elevato valore culturale; quella per l'editoria di cui all'art. 7 della legge n. 172 per le agenzie di stampa (che, in questi casi, assumeva veste puramente consultiva, anziché deliberativa); quella di cui al d.p.c.m. 10 maggio 1976 per la stampa italiana all'estero.

²⁴³ Quest'ultima *Commissione* era l'unica dotata di veri e completi poteri deliberativi, dal punto di vista sia formale sia sostanziale, poiché concentrava in sé il potere di accertamento dei requisiti richiesti e quello di predisposizione dei piani di riparto delle provvidenze; inoltre non era proceduralmente legata ad altri organismi competenti nel settore, sia pure con funzioni solo consultive.

²⁴⁴ Venne anche emanato un regolamento (il d.p.c.m. 16 giugno 1980, cit.) di attuazione di alcune disposizioni del d.l. n. 167: v. sez. I, par. 12.

²⁴⁵ Essendo stati introdotti i contributi in conto interessi su finanziamenti agevolati in favore delle imprese editrici di libri (anche per la copertura dei costi di fabbricazione relativi alla carta e alla composizione, stampa e confezione dei libri stessi, se si trattava di opere di elevato valore culturale e scientifico), venne previsto che il *Comitato interministeriale per il credito all'editoria*, quando doveva occuparsi di tali nuove provvidenze, venisse integrato da due esperti in materia di editoria libraria, nominati dal Presidente del Consiglio su designazione del Ministero dei Beni culturali effettuata su proposta dell'Associazione italiana editori (art. 16, comma 8, art. 18).

Istruite le domande di ammissione alle provvidenze e predisposti i piani di corresponsione delle stesse, interveniva la *Commissione tecnica per l'editoria*, che doveva verificare non la loro congruità, ma semplicemente la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge ai soggetti beneficiari e l'esattezza dei dati tecnici da questi ultimi forniti.

Ciò, in sostanza, equivaleva ad una deliberazione sulla concessione delle provvidenze, in quanto essa era automatica, in presenza dei requisiti sopracitati.

Riguardo, invece, alle agenzie di stampa, tale deliberazione spettava direttamente alla Presidenza del Consiglio, che doveva provvedervi con proprio decreto, di concerto con i Ministri del Tesoro, dell'Industria e dei Beni culturali.

Nei confronti dei giornali italiani all'estero deliberava, invece, la più volte citata *Commissione* di cui al d.p.c.m. 10 maggio 1976²⁴³.

Infine, l'ENCC provvedeva materialmente all'erogazione delle provvidenze, attraverso l'esecuzione dei piani di riparto come sopra predisposti.

Come già detto, le disposizioni della legge n. 172 furono prorogate fino al 30 giugno 1978 dalla legge 1° agosto 1978, n. 428.

In seguito, per tentare di colmare il vuoto creatosi a partire dal 1° luglio 1978, vennero emanati due successivi decreti-legge, il d.l. 15 febbraio 1980, n. 27 ed il d.l. 7 maggio 1980, n. 167, i quali ebbero una parziale applicazione prima di decadere senza essere convertiti in legge²⁴⁴.

Nel complesso, questa legislazione non mutò la tipologia delle provvidenze, né l'area dei beneficiari delle stesse. Neppure modificò la complessa attività preparatoria per la concessione delle provvidenze stesse e gli organismi a ciò preposti: la competenza a tal proposito venne, infatti, affidata alla *Commissione tecnica per l'editoria* ed al *Comitato interministeriale per il credito all'editoria*, creati dalla legge n. 172, con innovazioni solo marginali²⁴⁵.

Soltanto con la legge n. 416 del 1981 venne attuata quella riforma organica dell'intervento statale in favore dell'editoria, auspicata da tutti i settori politici e categoriali, che comportò anche

una (peraltro incompleta) riorganizzazione delle strutture amministrative pubbliche preposte al settore.

SEZIONE TERZA: TIPOLOGIA E DESTINATARI DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN FAVORE DELL'EDITORIA

1. *Le integrazioni del prezzo della carta fino alla legge n. 168 del 1956.*

Le forme di intervento in favore della stampa possono essere inquadrare in tre tipi fondamentali: le integrazioni del prezzo della carta, le riduzioni tariffarie, i crediti agevolati, a parte altre misure congiunturali.

L'integrazione del prezzo della carta è stata adottata per prima, ed è stata l'unica forma di sostegno capace di assumere un rilievo economico apprezzabile nei bilanci delle imprese editoriali.

La sua evoluzione normativa è già stata illustrata²⁴⁶.

Resta ora da esaminare come concretamente essa si sia sviluppata, attraverso l'opera dell'ENCC.

L'attività di quest'ultimo, all'inizio, fu condizionata dall'acuirsi delle difficoltà nei rapporti commerciali tra l'Italia e l'estero, in seguito alla guerra d'Etiopia, alle conseguenti sanzioni economiche e, più in generale, al degradarsi della situazione politica ed economica prebellica in tutta Europa. In questo quadro, anche l'approvvigionamento della carta da giornale incontrò maggiori difficoltà²⁴⁷.

Per far fronte a questa situazione, aggravatasi durante la guerra, l'ente, unitamente alla produzione e distribuzione di pioppelle (in adesione all'indirizzo economico autarchico), provvide sempre ad importazioni di carta, con cui riuscì ad assicurare gli approvvigionamenti dei giornali, nonché scorte « strategiche » per far fronte alla crisi²⁴⁸.

Inoltre, già in questo periodo, l'ente adottò la pratica dell'integrazione del prezzo della carta dei quotidiani, per permettere agli editori di acquistarla ai medesimi prezzi del mercato internazionale.

Come si è già messo in luce²⁴⁹, il meccanismo era il seguente. In primo luogo (ma ciò soltanto a partire dall'immediato dopoguerra), veniva fissato il prezzo di riferimento della carta da giornale mediante trattative dirette tra i rappresentanti dei produttori e quelli degli editori, con l'eventuale mediazione del Governo.

Quindi, l'ENCC, per decisione discrezionale del suo Consiglio Direttivo, erogava agli editori di giornali quotidiani un'integrazione (globalmente pari a quanto incassava in applicazione dell'art. 3, lett. b, della legge n. 1453 del 1935, come modificato dalla legge n. 868 del 1940) corrispondente alla differenza tra il prezzo interno e quello internazionale della carta, e cioè al 5% sul fatturato carta (circa 50 lire al quintale).

Nel 1942, essendo notevolmente aumentato, in Italia ma anche all'estero, il prezzo della carta, giunto nel nostro Paese a 300 lire al q., l'ENCC provvide ad elevare la cifra dell'integrazione, aggiungendo un ulteriore contributo di 170 lire al q., distribuito, però, non agli editori (che continuavano a beneficiare del precedente contributo), ma direttamen-

Inoltre alla *Commissione tecnica per l'editoria* furono assegnate competenze maggiori che nel passato, quali « la vigilanza ed il controllo » del *Registro nazionale della stampa* (art. 4), la deliberazione sulla concessione dei contributi alle agenzie di stampa (erogati su suo « conforme parere »: art. 13, comma 6), riguardo ai quali aveva in precedenza solo poteri consultivi, e la deliberazione sulla concessione di contributi in favore di nuove iniziative editoriali (art. 19).

Le competenze in materia di concessione delle provvidenze alla stampa italiana all'estero vennero invece nuovamente affidate alla *Commissione* appositamente istituita dal d.p.c.m. 10 maggio 1976.

²⁴⁶ V. sul punto la sez. I.

²⁴⁷ Infatti la produzione nazionale di carta da giornale era controllata da sei grandi cartiere, ma nemmeno queste erano in grado di sopperire al fabbisogno nazionale, non potendo concentrarsi interamente su tale prodotto, che offriva margini di guadagno modesti e che aveva un consumo oscillante, che impediva di prevedere la capacità di assorbimento del mercato: v. FIEG, *Le funzioni dell'ENCC*, cit., p. 7.

²⁴⁸ L'uso di detenere in magazzino scorte di carta sufficienti al fabbisogno di due o tre mesi, è comune a tutti i paesi produttori di carta da giornale, ma privi di materie prime. In Italia tale funzione è stata svolta dall'ENCC: v. GOBBO, *L'industria italiana della carta...*, cit., p. 164.

²⁴⁹ V. sez. I, par. 4, cui si rimanda per le considerazioni critiche sul sistema dell'integrazione.

te alle cartiere fornitrici. Il costo per gli editori restò, pertanto, immutato (80 lire al q.)²⁵⁰.

Le provvidenze erano deliberate dagli organi direttivi dell'ENCC in piena autonomia, anche se occorre notare che le categorie interessate erano sempre sentite; e, in particolare, la distribuzione delle integrazioni rispecchiava, in concreto, i piani predisposti dalla FIEG²⁵¹.

Per far fronte a tale peso economico, l'ente utilizzava la maggior parte dei suoi fondi, costituiti dalle voci previste dall'art. 3 della legge istitutiva (come modificato dalla legge n. 868 del 1940) e, cioè, il contributo annuo dello Stato, il contributo sulla cellulosa e quello sul fatturato-carta²⁵².

Un altro compito affidato all'ente, di cui si è già fatto cenno, è « che può rite-

nersi aderente al sistema, ma oltre la lettera delle norme istituzionali »²⁵³, fu di occuparsi delle importazioni della carta dall'estero e della sua distribuzione a particolari condizioni di prezzo.

Tale iniziativa, invero, non caratterizzò fin dall'inizio l'attività dell'ente, ma risale al periodo bellico (per la precisione al 1941), e venne assunta su disposizione del Ministero delle Corporazioni, di concerto con quello della Cultura popolare, al fine di controllare i quantitativi importati e consumati, sia dai cartai, sia dagli editori di giornali²⁵⁴.

Qui interessa sottolineare lo stretto rapporto instauratosi, successivamente, tra questo servizio e quello dell'integrazione del prezzo della carta²⁵⁵.

L'ente, infatti, concedeva agli editori, ad un prezzo speciale, la carta importata ed immagazzinata²⁵⁶ (in luogo delle sovvenzioni in denaro proporzionate alla carta consumata), sollevandoli così dai maggiori oneri finanziari occorrenti per procurarsi direttamente la materia prima. Al tempo stesso, l'ente svolgeva una funzione calmieratrice del prezzo della medesima²⁵⁷.

Le provvidenze per la stampa che, dunque, assorbirono fin dai primi anni di vita gran parte delle risorse dell'ente, assunsero una forma più definita ed un assetto più ordinato soltanto dopo l'emanazione del d.m. 15 gennaio 1951, con cui vennero aumentate le aliquote dei contributi sulla cellulosa e sulla carta dovuti all'ENCC.

Come già sottolineato²⁵⁸, il loro incremento fu finalizzato a fronteggiare la crisi della stampa (determinatasi in seguito agli aumenti del prezzo della carta provocati, a loro volta, dal rialzo del costo della cellulosa sui mercati mondiali per effetto della guerra di Corea): infatti, con circolare ministeriale, si dispose che le maggiori entrate avrebbero dovuto essere utilizzate per le erogazioni alla stampa, sotto forma di integrazioni del prezzo della carta; il che in effetti avvenne²⁵⁹.

Il quadro dell'attività dell'ente nel settore delle provvidenze per la stampa, sotto forma di integrazioni del prezzo della carta, qui delineato nel suo primo periodo di vita²⁶⁰, non verrà sostanzialmente modificato dalla legge n. 168 del 1956 che, pure, recava il titolo « Provvidenze per la stampa ».

²⁵⁰ V. *Relazione della Corte dei Conti 1942-50*, cit., p. 156, in cui, tra l'altro, si precisa come « per far fronte all'aumentato onere », il contributo sul fatturato carta venisse elevato dal 5 al 10% con d.m. 1° marzo 1942.

²⁵¹ Ciò è quanto si afferma in FIEG, *Le funzioni dell'ENCC*, cit., p. 127; v., inoltre, sez. II, par. 6.

²⁵² V., sul punto, sez. I, par. 2 e 3. Va peraltro rilevato come il contributo sulla cellulosa fosse dovuto dall'insieme dei produttori nazionali della materia: i criteri di ripartizione tra le varie imprese erano previsti dall'art. 1 del d.m. 23 gennaio 1936 (pubbl. in *G.U.* 7 febbraio 1936, n. 31 e attuativo della legge n. 1453 del 1935), richiamato dal d.m. 3 luglio 1940 (pubbl. in *G.U.* 27 luglio 1940, n. 175), a sua volta attuativo della legge n. 868 del 1940. Gli altri contributi, sottoposti a vari aumenti, permisero all'ente una correlativa elevazione dell'integrazione a suo carico che raggiunse, nel 1945, le 1670 lire al q. (v. *Rel. Corte dei Conti*, cit., p. 156).

²⁵³ Così *Rel. Corte dei Conti*, cit., p. 156.

²⁵⁴ Per lo stesso motivo il Ministero degli Scambi e delle valute riconobbe nel 1942 all'ENCC la qualifica di « ente accentratore »: v. sez. I, par. 3.

²⁵⁵ La Corte dei Conti (*Relazione*, cit., p. 156) lo data al 1949.

²⁵⁶ Inferiore non solo a quello del mercato interno, ma anche al costo reale di importazione: *Rel. Corte dei Conti*, cit., pp. 156-157.

²⁵⁷ V. *Rel. Corte dei Conti*, cit., p. 157; sul punto cfr. anche ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 258.

²⁵⁸ V. sul punto sez. I, par. 3.

²⁵⁹ V. sez. I, par. 3. Occorre inoltre ricordare che, in seguito, il contributo sulla cellulosa venne ridotto a 350 lire al q. con d.m. 30 dicembre 1952 (pubbl. in *G.U.* 21 gennaio 1953, n. 16).

²⁶⁰ Dati più completi ed analitici non è stato possibile reperire per le difficoltà incontrate nell'accedere ai bilanci dell'ente. Comunque, per le gestioni finanziarie relative agli anni 1945-1950, si rinvia alla più volte citata *Relazione della Corte dei Conti*, p. 159 ss.

2. La legge n. 168 del 1956: conferma della discrezionalità dell'ente.

La legge 28 marzo 1956, n. 168²⁶¹ ridefiniva l'entità e le modalità di esazione dei contributi dovuti all'ENCC e prevedeva il diritto di rivalsa a favore di alcuni soggetti obbligati ai contributi stessi.

In seguito a tale legge, la struttura finanziaria dell'ente assunse una fisionomia sostanzialmente definitiva. Essa risulta composta, in assoluta prevalenza, da due tipi di contributi:

a) quello dovuto, per la cessione di carta e cartoni di ogni tipo, destinati al consumo interno (esclusa la carta per giornali quotidiani e la carta e cartoni occorrenti per le Amministrazioni dello Stato), dalle cartiere nazionali, dai loro consorzi e dagli importatori, nella misura del 3% sull'importo netto delle fatture (art. un. comma 1);

b) quello dovuto, per la cessione di cellulosa destinata ad impieghi diversi dalla fabbricazione di fibre tessili artificiali, dai produttori e dagli importatori, nella misura di 250 lire al q. (comma 3), successivamente ridotta²⁶².

Dal silenzio della legge si può dedurre che i contributi annui di 8 milioni di lire a carico dello Stato e di 2 milioni a carico dei produttori di fibre tessili artificiali, fissati dalla legge n. 1453 del 1935 (così come modificata dalla legge n. 868 del 1940), rimasero invariati: ciò rappresentava un ulteriore trattamento di favore per i produttori di fibre tessili artificiali, dato che la cifra fissa da loro dovuta, già relativamente bassa nel 1940, si era ridotta ad una somma ormai irrisoria.

Il diritto di rivalsa²⁶³, per i soli soggetti obbligati al contributo, nella misura del 2,50% dell'importo netto del fatturato-carta (comma 2), significava la possibilità per le cartiere di riscuotere dagli editori una somma pari ai 5/6 dell'aliquota da loro pagata all'ENCC sulla carta²⁶⁴.

La legge n. 168, inoltre, introdusse una sostanziale sanatoria dei contributi riscossi sulla base dei vari decreti ministeriali che, come si è visto, ne avevano via via modificato la misura e che erano stati oggetto di contestazione da parte delle cartiere²⁶⁵.

Quanto sopra esposto dimostra che nessun reale elemento di novità era pre-

sente nella legge n. 168, nonostante il suo titolo (« Provvidenze per la stampa »).

Un'importante innovazione fu, se mai, rappresentata dalla previsione di un'ulteriore erogazione a carico dell'ENCC e in favore dell'editoria scolastica e culturale²⁶⁶.

²⁶¹ Su cui v. in particolare sez. I, par. 6.

²⁶² Le riduzioni furono disposte con i d.p.c.m. 28 giugno 1961 (pubbl. in *G.U.* 30 giugno 1961, n. 159) e 18 maggio 1963 (pubbl. in *G.U.* 4 giugno 1963, n. 148), emanati in base al disposto del comma 4 dell'art. unico della legge n. 168 del 1956, che consentiva, appunto, la modifica dei contributi, con d.p.c.m., ma non oltre i limiti massimi indicati dalla legge stessa. Tali decreti fissarono la misura del contributo, rispettivamente, in 150 e 100 lire al q.

²⁶³ Tale diritto era stato introdotto dall'art. 4 del d.m. 3 luglio 1940 (pubbl. in *G.U.* 27 luglio 1940, n. 175) e portato alla misura dell'1% dell'importo netto delle fatture dall'art. 2, comma 3, d.m. 15 gennaio 1951.

²⁶⁴ La ratio di tale disposizione deve essere, senza dubbio, ricercata nella volontà di assicurare un maggiore equilibrio ed una migliore ripartizione degli oneri contributivi, le cui finalità, come risulta dagli atti preparatori, « essendo inerenti alla stampa », costituivano « un pubblico interesse » (v. *Rel. TUPINI*, cit., p. 459). Tale esigenza era ancora più avvertita, in quanto la legge n. 168 era stata inizialmente concepita come risposta alle contestazioni da parte delle cartiere sull'aumento del contributo, contestazioni sfociate in varie azioni giudiziarie (sul punto, v. sez. I, par. 6).

²⁶⁵ L'evoluzione delle fonti normative succedutesi dal dopoguerra agli anni sessanta permette di tracciare il seguente quadro riepilogativo dei contributi riscossi dall'ENCC sulla cellulosa e sulla carta:

Contributi ENCC	Cellulosa	Carta
1-3-1945 - 31-12-1945	5 L./q.le	2,50%
1-1-1946 - 15- 1-1951	5 L./q.le	1%
16-1-1951 - 31-12-1952	540 L./q.le*	2,70%
1-1-1953 - 17- 4-1956	315 L./q.le*	(rivalsa 1%)
18-4-1956 - 14- 7-1961	250 L./q.le	(rivalsa 1%)
		3%
15-7-1961 - 19- 6-1963	150 L./q.le	(riv. 2,50%)
19-6-1963 in poi	100 L./q.le	(riv. 2,50%)

I dati contrassegnati con asterisco risultano dalle modificazioni in diminuzione apportate al disposto dei d.m. 15 gennaio 1951 e 30 dicembre 1952 dai commi 7 e 9 dell'art. unico della legge n. 168 del 1956.

²⁶⁶ Con la già citata lettera-circolare del Ministro dell'Industria, in data 18 febbraio 1951 erano state previste integrazioni del prezzo della carta destinata a libri scolastici nella misura di L. 15 al kg., che l'ente versava direttamente alle cartiere che avevano assunto l'impegno di fornire determinati quantitativi di carta a prezzi ridotti (v. *Rel. DE POLI*, cit., p. 104, nonché par. 10.c di questa sezione).

Infatti, la legge dispose il rimborso della quota di rivalsa del « contributo ENCC », pagata alle cartiere dagli editori all'atto dell'acquisto della carta utilizzata per la stampa dei libri scolastici e culturali.

Pur potendosi valutare come un tipo di provvidenza « anomalo » rispetto al sistema ormai consolidatosi, occorre sottolineare che si tratta della prima previsione legislativa, di un certo peso, in materia di sovvenzioni alla stampa²⁶⁷.

Questa legge sortì, comunque anche effetti positivi, in quanto segnò l'inizio di un periodo di stabilità delle entrate contributive dell'ente (durato fino ai primi anni settanta). Cosicché l'ENCC poté estendere gradualmente il suo raggio d'azione fino a rispondere alle richieste

di quasi tutti i settori dell'attività grafica ed editoriale, dai quotidiani e periodici ai libri, dalle riviste di elevato valore culturale ai bollettini delle agenzie di stampa ed ai prodotti grafici esportati²⁶⁸.

Occorre, però, rimarcare che la legge n. 168, anche per la discrasia tra il suo titolo e il suo contenuto, rese ancora più ambigua la situazione relativa ai fini istituzionali dell'ENCC e, quindi, alla destinazione dei suoi fondi.

Da un lato si poteva, infatti, ritenere che il provvedimento non incidesse in alcun modo sull'individuazione dei fini dell'ente, i quali restavano, quindi, regolati dalla legge istitutiva e rimessi, nella determinazione delle priorità, alla valutazione discrezionale degli organi direttivi (del resto, il titolo della legge non poteva ritenersi, di per sé, decisivo per un'interpretazione di segno contrario)²⁶⁹.

D'altro lato, si sarebbe potuto sostenere che lo spirito della legge, riscontrabile anche nei lavori preparatori, avesse « convalidato » la prassi, fino ad allora seguita dall'ente, di riservare necessariamente gran parte dei propri fondi in favore dell'editoria, sotto forma di integrazioni del prezzo della carta.

Altro punto, lasciato irrisolto dalla legge in questione, era quello dei criteri di ripartizione delle provvidenze tra i vari giornali.

Pur non essendo precisato in nessuna fonte normativa, si era affermato, in via di prassi, un metodo fondato, sia pure approssimativamente, sull'inversa proporzionalità tra entità dell'integrazione e tirature. Esso avrebbe dovuto favorire l'editoria minore, per assicurare il pluralismo e la libertà di stampa, ma, in verità, si rivelò vantaggioso per i grandi quotidiani.

Infatti, le integrazioni disposte dall'ente erano di due tipi: una c.d. « generale », commisurata alla quantità di carta consumata²⁷⁰, e una, c.d. « particolare », corrisposta, invece, in misura decrescente rispetto a detta quantità.

Tali integrazioni, riconosciute dall'ente sui prezzi della carta in bobine²⁷¹ di assegnazione²⁷², erano, quindi, l'una costante e l'altra variabile.

Quest'ultima integrazione doveva essere congegnata « in misura da favorire maggiormente l'editoria minore, al fine di tener conto della diversa situazione

²⁶⁷ Sul punto v. ancora par. 10.c di questa sezione.

²⁶⁸ V. *Rel. DE POLI*, cit., p. 16, nonché, sui destinatari degli interventi dell'ente, v. oltre in questa sezione.

²⁶⁹ In questo senso depone un ormai pacifico orientamento giurisprudenziale e dottrinario: v. sul punto *Rel. DE POLI*, cit., pp. 100-102, in cui si riportano, al proposito, varie decisioni del Consiglio di Stato.

²⁷⁰ Per completezza è opportuno ricordare che l'integrazione generale comprese, dal 1957, una quota a carico delle cartiere (il c.d. « bonifico di prezzo ») che le stesse riconoscevano all'ENCC per ogni kg. di carta di assegnazione e il cui gettito figurava nel bilancio di quest'ultimo, in entrata, sotto la voce « contributi vincolati », in quanto si trattava di entrata vincolata, appunto, alla corrispondente uscita sotto forma di componente dell'integrazione generale. Secondo la *Relazione della Corte dei Conti 1961-1965*, tale bonifico traeva « origine da una particolare situazione di mercato verificatasi nei primi mesi del 1957, quando, in sede di periodica definizione dei prezzi della carta di assegnazione fra le cartiere e la FIEG, con l'intervento dell'Ente, le cartiere non ritennero di concedere una riduzione che avrebbe potuto avere ripercussioni sul mercato degli altri tipi di carta, e preferirono, mantenendo invariati i prezzi, riconoscere all'Ente uno « sconto di quantità » per tener conto del collocamento in blocco della loro produzione mensile di carta da giornale attraverso il meccanismo delle assegnazioni regolato dall'Ente. Questo, a sua volta, si impegnò a fare egualmente beneficiare i giornali della corrispondente riduzione di prezzo, mediante l'integrale versamento alla gestione « Provvidenze per la Stampa » dei « contributi vincolati » incassati e il corrispondente conglobamento della relativa aliquota unitaria nella integrazione generale del prezzo della carta di assegnazione, la cui aliquota venne parallelamente aumentata » (cit., p. 20).

²⁷¹ La carta in bobine è quella utilizzata per la produzione di stampati in rotativa e, quindi, di quotidiani e periodici.

²⁷² Occorre qui ricordare che per le pubblicazioni a carattere periodico stampate in rotativa, le provvidenze si concretavano anche in assegnazioni mensili di carta, che avrebbero dovuto assicurare il necessario approvvigionamento, come osserva la *Rel. DE POLI*, cit., pp. 18-19.

economica delle pubblicazioni a maggior diffusione, che ospitano, generalmente, un maggior volume di pubblicità »²⁷³.

Ma, in realtà, analizzando, attraverso le relazioni della Corte dei Conti²⁷⁴, il rendiconto delle entrate e delle uscite dell'ENCC relativo alla gestione « Provvidenze per la Stampa » negli anni sessanta, si può constatare come l'obiettivo di favorire il pluralismo rimanesse una mera dichiarazione di intenti.

Il confronto tra il totale delle integrazioni « generali » e quello delle integrazioni « particolari », nonché la loro somma, portava, infatti, ad « un risultato di tutta soddisfazione per i grandi quotidiani »²⁷⁵.

Per concludere, con la legge del 1956 il sistema nella sostanza non mutò, la logica protezionistica ancora una volta prevalse e la libertà e il pluralismo dell'informazione, lungi dall'essere considerati valori prioritari da tutelare in sé, rimasero sullo sfondo²⁷⁶.

Tale situazione durò fino agli inizi degli anni settanta, quando la difficile congiuntura economica generale, a livello nazionale ed internazionale, colpì ancora una volta il settore cartario.

3. *La disciplina dei primi anni settanta: i vincoli posti all'ente sui criteri di ripartizione dei fondi.*

La legislazione degli anni settanta ridimensionò l'autonomia dell'ente relativamente ai criteri di erogazione delle provvidenze in favore dei giornali quotidiani.

Già si è messo in evidenza come, con la legge 29 novembre 1971, n. 1063, per la prima volta lo Stato si assunse direttamente l'onere di garantire i bilanci degli editori (e delle cartiere)²⁷⁷. Ora, invece, è importante soffermarsi sull'aspetto appena segnalato.

L'art. 1 della legge autorizzava la concessione di un contributo straordinario di 5 miliardi di lire (per l'anno finanziario 1971) all'ENCC, da assegnare alle imprese editoriali (di giornali quotidiani), sotto forma di « integrazione suppletiva straordinaria di prezzo sui consumi della carta destinata alla stampa di giornali quotidiani ». Essa stava ad indicare come il nuovo provvedimento (nonché i successivi) non soppiantasse

il sistema precedente, ma vi si affiancasse, creando, in tal modo, all'interno dell'ente, una doppia gestione: la prima relativa al gettito dei contributi regolati dalla legge n. 168 del 1956 e svolta secondo i consueti criteri di massima discrezionalità stabiliti dal Consiglio Direttivo dell'ENCC; la seconda relativa ai fondi di provenienza statale, amministrati sempre dagli organi dell'ente, ma con delle limitazioni, in virtù delle quali la misura dell'integrazione, per espressa disposizione legislativa (art. 1, comma 3, della legge n. 1063 del 1971), doveva essere determinata in rapporto alla quantità di carta utilizzata nell'anno precedente (nel caso specifico il 1970) dalle imprese editoriali di giornali quotidiani, « secondo il criterio di proporzionalità decrescente rispetto al consumo di carta » da parte degli stessi.

Inoltre, il potere di stabilire la misura e le modalità dell'integrazione secondo il suddetto metodo, veniva attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale (di concerto con i Ministri dell'Industria e del Tesoro) doveva provvedervi con suo decreto.

Tale sistema si consolidò con le leggi 6 giugno 1973, n. 307 (che stanziò 6 miliardi di lire per l'anno finanziario 1972, prevedendo anche un'integrazione di prezzo sui consumi della carta destinata ai fogli di agenzia) e 16 luglio 1974, n. 307 (che stanziò 7,7 miliardi di lire per l'anno finanziario 1973 in favore degli stessi soggetti).

Per quanto riguardava i parametri di erogazione, tali leggi si attenevano alla formula vaga e generica contenuta nella legge n. 1063 del 1971, senza nulla aggiungere circa la misura e le modalità.

Anche il regolamento di attuazione della legge n. 1063 (d.p.c.m. 15 gennaio 1972), conteneva norme alquanto generiche, cosicché l'ente mantenne, nella sostanza, quasi inalterata la sua discrezionalità. Infatti, il meccanismo previsto dal decreto era il seguente:

²⁷³ Così *Rel. DE POLI*, cit., p. 19.

²⁷⁴ V. le *Relazioni della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'ENCC, esercizi 1961-1965 (Atti parlamentari, Disegni di legge e relazioni, Sen. Rep., doc. n. 29-193) e 1966-1969 (ivi, doc. XV, n. 116)*.

²⁷⁵ V. ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 270.

²⁷⁶ V. sez. I, par. 6.

²⁷⁷ V. sez. I, par. 8.

1) l'integrazione suppletiva straordinaria doveva essere corrisposta in base ai quantitativi di carta utilizzata dai singoli giornali quotidiani nel 1970²⁷⁸;

2) per l'erogazione dell'integrazione da parte dell'ente, doveva essere assunto per ciascun quotidiano, come parametro, il rapporto tra la quantità di carta in bobine, acquistata nell'anno e il peso dei numeri di ciascun giornale pubblicati nello stesso anno e costituenti un'annata completa;

3) il rapporto tra la tiratura riferita al 1970 per ciascuna testata (ottenuta in base agli elementi sopra esposti) ed il totale delle tirature di tutti i quotidiani consumatori di carta di assegnazione in bobine nello stesso anno 1970, doveva costituire la base per l'attribuzione della rispettiva quota d'integrazione straordinaria suppletiva;

4) in relazione a tale quota, doveva poi determinarsi la misura dell'aliquota unitaria da riconoscere a ciascun giornale per ogni chilogrammo di carta in bobine, acquistata dalle cartiere fornitrici o direttamente dall'ente (per la parte a completamento delle assegnazioni), uniformandosi alla stessa procedura adottata per le integrazioni corrisposte dall'ENCC con i fondi propri.

²⁷⁸ In base all'art. 4 « la determinazione dei quantitativi di carta acquistati dai singoli giornali quotidiani nel 1970 » doveva essere « direttamente desunta dall'ENCC in base ai dati in suo possesso sui ritiri della carta in bobine prenotata ed assegnata a ciascun quotidiano, in relazione all'attività che » svolgeva « l'Ente medesimo nel settore della carta da giornali attraverso le provvidenze per la stampa ». La misura di questi quantitativi, inoltre, doveva essere determinata, ai sensi dell'art. 2, tenendo conto anche del peso medio per copia di ciascun giornale, in modo da operare con un sistema di proporzionalità decrescente rispetto al numero delle copie stampate. Tale peso, in base all'art. 5, veniva ricavato dal « peso dell'annata riferita al 1970 di ogni quotidiano », che doveva essere « documentato dagli stessi quotidiani interessati mediante dichairazione giurata, da cui » doveva risultare « anche la composizione dell'annata medesima del giornale, e cioè il numero dei giorni di uscita ed il corrispondente numero di pagine ».

²⁷⁹ L'art. 6 del decreto stabiliva l'integrazione suppletiva straordinaria nella seguente misura: per ogni kg. di carta consumata, entro il limite di 750 tonnellate annue, L. 52; per ogni kg. tra 751 e 1.500 tonnellate annue L. 28; per ogni kg. tra 1.501 e 3.000 tonnellate annue L. 15,50.

²⁸⁰ Sulle agenzie di stampa v. par. 10.d di questa sezione.

²⁸¹ In base all'art. 5 la misura dell'integrazione rimase invariata per i primi due scaglioni (750 e 1.500 tonnellate annue), mentre per il terzo (da 1.501 a 3.000) venne portata da L. 15,50 a L. 16,50 al kg.; infine venne aggiunto un quarto scaglione (da 3.000 a 9.000 tonnellate annue), con una integrazione di L. 15,50 al kg.

L'esame di queste disposizioni, ed in particolare il rinvio alle regole fino ad allora seguite dall'ente, conferma, dunque, che la sua discrezionalità rimase, comunque, molto estesa.

La situazione cambiò con il d.p.c.m. 21 dicembre 1973, attuativo della legge n. 307 del 1973, con il quale si fissarono nuovi criteri di erogazione, che vincolavano l'ENCC.

Furono, infatti, previsti scaglioni decrescenti d'integrazione secondo i consumi di carta.

Tale sistema di proporzionalità decrescente operava fino ad un certo limite di consumi per ciascun quotidiano (limite fissato in 3.000 tonnellate annue), superato il quale la somma residua dello stanziamento doveva essere ripartita con un criterio di proporzionalità diretta²⁷⁹.

Come già ricordato, con la legge n. 307 del 1973, vennero, per la prima volta, previste sovvenzioni in favore delle agenzie di stampa, le quali ammontavano (in base all'art. 7 del d.p.c.m. 21 dicembre 1973) a 200 milioni di lire, da devolvere sotto forma di integrazioni del prezzo della carta utilizzata dalle agenzie di stampa italiane collegate per telesecrivente con almeno dieci quotidiani.

Anche per esse fu previsto un doppio criterio: la somma stanziata doveva ripartirsi, per la metà, in parti uguali fra tutte le agenzie che ne avevano diritto e, per l'altra metà, in proporzione al consumo di carta, accertato nei modi già considerati per i quotidiani (e relativo a quella usata sia per il servizio delle telesecriventi, che per i bollettini poligrafati)²⁸⁰.

Né la legge 16 luglio 1974, n. 307, né tanto meno il già citato d.p.c.m. 17 ottobre 1974, attuativo della medesima legge, apportarono modifiche al sistema che si era venuto configurando.

In particolare, il decreto mantenne il carattere vincolato della disciplina relativa ai criteri di ripartizione dei fondi tra i vari quotidiani, introducendo, peraltro, delle variazioni negli scaglioni ed elevando da 3.000 a 9.000 tonnellate il limite per l'applicazione della proporzionalità diretta²⁸¹.

Detto dall'esigenza di far fronte alla crisi della stampa quotidiana, l'intervento statale, attraverso l'ENCC, attenuò senz'altro le difficoltà economiche

contingenti dei giornali, ma sicuramente non contribuì a porre le basi né per un risanamento definitivo delle imprese editoriali in crisi, né, tantomeno, per una realizzazione effettiva dei valori della libertà di stampa e del pluralismo dell'informazione.

La nuova normativa, come già rilevato, restrinse notevolmente, nell'utilizzazione del contributo statale, l'ambito di discrezionalità dell'ente, che si ridusse ulteriormente per il progressivo aumento del contributo statale rispetto alle altre « autonome » entrate.

L'ENCC, infatti, continuò nella sua consueta attività di erogazione delle integrazioni generali²⁸² e particolari²⁸³. In effetti, come già si è detto, da una lettura attenta delle tabelle relative alla distribuzione dei fondi propri da parte dell'ente²⁸⁴, risultavano favoriti i grandi quotidiani. Alla stessa conclusione si deve giungere valutando complessivamente gli interventi previsti dalle leggi dei primi anni settanta, anche se queste ultime adottavano criteri (di proporzionalità inversa rispetto alla tiratura) più favorevoli all'editoria minore di quanto non lo fossero quelli demandati alla discrezionalità dell'ENCC.

Pur non disponendo di dati ufficiali relativi alla ripartizione dei fondi stanziati con le leggi in questione, è stato messo in rilievo, attraverso calcoli approssimativi, come il risultato economico complessivo non si discostasse di molto, rispetto a quello che si è desunto in relazione agli interventi autonomi dell'ente e su cui si è già riferito²⁸⁵.

Pertanto, ancora una volta, il vantaggio maggiore era per i grandi quotidiani, giacché l'integrazione del prezzo si riferiva « al consumo globale, senza in alcun modo tener conto » che, se « ad una più alta tiratura corrispondono ... maggiori costi », corrispondono, altresì, « maggiori ricavi, tanto di vendite, quanto, soprattutto, di pubblicità ... per cui i giornali maggiori ricevevano un'integrazione minore, ma riferita a consistenti quantitativi di carta già ampiamente pagati dalla pubblicità »²⁸⁶.

4. La legge 6 giugno 1975, n. 172: i criteri di ripartizione dei fondi e l'allargamento dei soggetti beneficiari.

Il sistema descritto nel paragrafo precedente fu rafforzato dalla legge 6 giugno 1975, n. 172, che restrinse ulteriormente l'ambito di discrezionalità dell'ENCC nell'utilizzazione del contributo statale.

Vennero, infatti, fissati legislativamente i criteri di ripartizione delle integrazioni finanziate con tale contributo, che, a causa dell'aggravarsi della crisi mondiale del mercato della carta²⁸⁷, ven-

²⁸² Nel 1974, ad es., l'integrazione generale era di L. 6,55 al kg. sulla carta destinata ai quotidiani (di cui L. 6' a carico dell'ente e L. 0,55 a carico delle cartiere) e L. 3,70 al kg. sulla carta destinata ai periodici (di cui L. 3,15 a carico dell'ente e L. 0,55 a carico delle cartiere): v. *Rel. DE POLI*, cit., p. 19 e *Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259: ENCC (1974-75-76), Atti parlamentari*, Cam. Dep., VII Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. XV, n. 99, p. 19.

²⁸³ Tali integrazioni venivano devolute applicando un sistema a scaglioni, e cioè (sempre con riferimento al 1974): per i quotidiani, L. 50 al kg. fino a 288 q. al mese di carta assegnata, L. 3 da 289 a 1.000 q. al mese e L. 1 oltre i 1.000 q. al mese; per i periodici, L. 3,60 al kg. oltre 4.200 q. al mese e L. 0,30 fino a 4.200 q. al mese per un onere complessivo di 2.450 milioni di lire (v. *Rel. DE POLI*, cit., p. 20).

²⁸⁴ V. tabella relativa al 1973 in *Rel. DE POLI*, cit., p. 22.

²⁸⁵ V. ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, pp. 278-279 testo e note 66, 67, 68.

²⁸⁶ Così ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 280. Lo stesso A. osserva che gli scaglioni di consumi previsti dal d.p.c.m. del 1973 riguardavano solo i piccoli giornali e che l'ammontare della quota residua permetteva un'erogazione cospicua, pari a circa L. 11 al kg., sui consumi eccedenti il limite fissato. Riferendosi, poi, ai valori assoluti, osserva ancora come l'intero stanziamento si ripartisse tra 59 giornali « minori », cui andavano complessivamente 2,25 miliardi, e altri 23 « maggiori » che ricevevano 3,55 miliardi; fra questi ultimi, 16 ricevevano 1,6 miliardi circa e gli altri 7 quasi due miliardi. Infine nota come la proporzionalità inversa avrebbe dovuto essere corretta sulla base del bilancio complessivo del giornale, poiché le spese generali gravano allo stesso modo su giornali grandi e piccoli (*op. cit.*, p. 279, testo e nota n. 67).

²⁸⁷ Su tale crisi v. ORSI BATTAGLINI, *op. cit.*, p. 280 ss., nonché GOBBO, *L'industria italiana della carta...*, cit., BORIO-GRANATA-RONCHETTI, *op. cit.*, e *Rel. DE POLI*, cit. La crisi mondiale della carta era di proporzioni tali che il sistema dei contributi dell'ENCC si dimostrava sempre più inadeguato « perché, scaricando il maggior costo della carta da giornali sui consumatori di altri tipi di carta » vi era il pericolo che il sistema « si inceppasse a danno degli stessi produttori di carta ».

Questa è la ragione che ORSI BATTAGLINI individua come predominante nella scelta di ricorso massiccio ai fondi statali, che permetteva di contenere il prezzo dei giornali e di garantire il necessario livello di offerta degli stessi (*op. cit.*, p. 286).

ne ancora aumentato, in misura tale che la gestione « statale » risultò prevalente rispetto alle entrate autonome dell'ente: l'intervento pubblico passò, infatti, dai 7,7 miliardi di lire della legge n. 307 del 1974 a 34 miliardi (di cui 29 solo per i giornali quotidiani)²⁸⁸.

²⁸⁸ Tale somma, ex art. 11 d.p.c.m. 13 gennaio 1976, era versata « in conto fruttifero aperto presso la Tesoreria Centrale dello Stato », denominato « Fondo speciale per le provvidenze a favore dell'editoria » e intestato allo stesso ENCC.

²⁸⁹ Sul problema relativo alla carta di assegnazione v. BASSANINI, *Le provvidenze all'editoria...*, cit., p. 224 ss.

²⁹⁰ In sede di prima analisi della legge n. 172, si fece notare come tale interpretazione sarebbe stata coerente con la lettera della norma, ma contro la sua *ratio* di evitare l'accesso ai contributi ad iniziative poco serie (ciò che non sarebbe avvenuto una volta che l'impresa avesse compiuto un anno di vita).

L'interpretazione sarebbe stata, inoltre, poco consona con i principi costituzionali della libertà di manifestazione del pensiero e di eguaglianza, in quanto avrebbe portato ad una situazione discriminatoria nei confronti delle nuove iniziative (cfr. BASSANINI, *op. ult. cit.*, pp. 231-232).

²⁹¹ BASSANINI fa notare, come, in linea di ipotesi (infatti il decreto attuativo, al momento in cui l'Autore scriveva, non era ancora stato pubblicato) e con riferimento al caso del quotidiano « La Repubblica », anche questa soluzione, poteva dare adito alle stesse censure di costituzionalità di cui alla nota precedente.

Tale giornale, infatti, avendo iniziato le sue pubblicazioni il 14 gennaio 1976, avrebbe potuto presentare domanda di accesso alle provvidenze il 14 gennaio 1977 e avrebbe avuto diritto alle integrazioni del prezzo della carta consumata dal 1° luglio in poi, con la conseguenza che sarebbe così rimasto « scoperto » dal godimento di qualsiasi beneficio il periodo 14 gennaio-30 giugno 1976 (*op. ult. cit.*, p. 232, nota n. 32).

²⁹² Ancora una volta si deve constatare che, in sede di concreta erogazione delle provvidenze nel periodo di vigenza della legge, « i meccanismi di provvidenza alla stampa, così come » erano « congegnati », sembravano « beneficiare maggiormente i quotidiani più diffusi, che hanno un peso in carta elevato, sia per il contenuto di articoli che per la pubblicità, e relativamente più alte rese », con la conseguenza che risultava, invece, « enormemente svantaggiata la categoria dei quotidiani provinciali... e quella dei quotidiani di partito » (così GOBBO, *Le perdite dell'editoria quotidiana in Italia dal 1975 al 1977*, in *Probl. inform.*, 1979, n. 2, p. 302). Lo stesso A. prospettava una modifica dei modi di intervento pubblico nel settore. Alle medesime conclusioni arriva, in sede di commento dell'unica proposta alternativa (fornitura gratuita di carta, in favore di tutti gli editori e a carico dello Stato, per stampare 8 pagine fino a 50.000 copie), ORSI BATTAGLINI (*op. cit.*, p. 289).

²⁹³ Nel primo scaglione la misura dell'integrazione del prezzo della carta era pari a L. 180 al kg. per la tiratura delle prime 30.000 copie giornaliere dei quotidiani; nel secondo era pari a L. 150 al kg. fino a 16 pagine e L. 100 al kg. per le pagine 17 e 18 relative alla tiratura dei quotidiani da 30.001 a 60.000 copie; nel terzo era pari a L. 100 al kg. fino al limite massimo delle 18 pagine per la tiratura eccedente le 60.000 copie giornaliere.

La novità, introdotta dalla legge n. 172, fu di aver posto, come criterio per la determinazione delle somme da erogare « ad integrazione », non più solo la quantità di carta genericamente utilizzata, ma anche la tiratura ed il numero di pagine dei quotidiani.

La legge autorizzò l'ENCC a corrispondere integrazioni del prezzo della carta assegnata per il tramite dello stesso ente, il quale, appunto, provvedeva alle assegnazioni di carta, sia di produzione nazionale sia d'importazione, sulla base delle richieste delle imprese editoriali che, ogni mese, dovevano comunicare il quantitativo di cui avevano bisogno, indicando anche il consumo effettivo di quella precedentemente ottenuta (art. 3 d.p.c.m. 13 gennaio 1976, attuativo della legge)²⁸⁹.

Beneficiavano delle integrazioni gli editori di giornali quotidiani (e con diversa periodicità) posti in vendita da almeno un anno, anche con abbonamento postale.

In proposito, sorse il problema relativo alla decorrenza dei contributi: cioè, se il diritto agli stessi, compiuto l'anno di vita, maturasse *ex nunc* oppure *ex tunc*. Ben diverse sarebbero state le conseguenze sul piano del pluralismo dell'informazione, ove fosse prevalsa la tesi dell'irretroattività²⁹⁰.

La questione venne, comunque, immediatamente risolta dal decreto di attuazione della legge (art. 2, comma 3), il quale prescrive che i giornali quotidiani, i giornali non quotidiani e i periodici, che avessero compiuto l'anno di diffusione successivamente alla data di entrata in vigore della legge, avrebbero fruito delle integrazioni corrisposte nell'anno finanziario cui si riferiva la presentazione delle domande²⁹¹.

Ritornando ai criteri di ripartizione dei contributi tra le varie testate, la legge prevedeva un criterio d'inversa proporzionalità rispetto alla tiratura e al numero delle pagine, al fine di soddisfare l'esigenza di raggiungere il pluralismo dell'informazione²⁹².

In particolare, per i giornali quotidiani venivano previsti tre scaglioni, a seconda delle tirature²⁹³.

Si poneva, così, il problema relativo all'accertamento delle medesime.

Per determinare l'entità dei contributi, da devolvere alle varie testate, la leg-

ge affidò ad una *Commissione tecnica*²⁹⁴ il compito di « accertare ... i dati relativi alla tiratura dei giornali quotidiani » (art. 7, lett. a).

Venne devoluta, invece, al regolamento di attuazione l'individuazione del sistema più sicuro per verificare la veridicità delle dichiarazioni rese dalle imprese editoriali²⁹⁵.

In tal senso furono previsti vari obblighi (*rectius*: oneri) di documentazione a carico delle imprese editrici di giornali quotidiani richiedenti le integrazioni.

In primo luogo, ciascuna impresa doveva presentare all'ENCC una dichiarazione da cui risultasse, per ogni singola testata edita, il numero di copie giornaliere tirate (compresi gli scarti stampati), il totale mensile delle uscite, nonché il numero e il formato delle pagine di ciascuna copia giornaliera.

Tale dichiarazione doveva essere prodotta in quadri riassuntivi mensili redatti in conformità ai dati giornalieri indicati in appositi registri, obbligatoriamente conservati dalle imprese editoriali in riferimento ad ogni singola testata.

I quadri riassuntivi costituivano la base di documentazione per l'accertamento delle tirature e, quindi, per la determinazione delle diverse misure d'integrazione.

In secondo luogo, ogni sei mesi ciascuna impresa doveva documentare gli eventuali acquisti di carta destinata alla stampa dei propri giornali quotidiani, nonché la situazione iniziale e finale del magazzino-carta²⁹⁶.

Con la legge n. 172 si vollero, inoltre, favorire le testate editate da cooperative di giornalisti, prevedendo, per esse, un'integrazione ulteriore, di 20 lire ogni Kg. di carta (art. 1, comma 1, lett. d)²⁹⁷.

Questo trattamento privilegiato, confermato da altre norme della legge²⁹⁸, era conseguenza dell'« accoglimento di istanze da più parti e da tempo avanzate, e che » avevano « trovato un'eco anche nella Commissione parlamentare d'indagine »²⁹⁹.

La questione era stata, dunque, oggetto di dibattito prima della legge n. 172, e lo sarebbe stata ancora in sede di approvazione della legge n. 416 del 1981³⁰⁰.

La legge n. 172 operò anche un allargamento dei soggetti che avevano diritto

ai contributi statali e, in particolare, alle integrazioni del prezzo della carta.

Infatti, era prevista: 1) un'integrazione di 50 lire al Kg., fino a 150 pagine, per i giornali non quotidiani il cui contenuto politico, sindacale, economico, religioso, sportivo, o di chiaro valore culturale, fosse stato già riconosciuto ai sensi del d.p.c.m. 22 settembre 1951, a condizione che essi (in media annuale) risultassero, almeno per la metà della loro composizione, non gravati da testi

²⁹⁴ Su cui v., sopra, sez. II, par. 9 e 10.

²⁹⁵ BASSANINI auspicava, a tal fine, che alla *Commissione* venisse concessa la facoltà di effettuare controlli a campione sulla tiratura giornaliera (anche attraverso la collaborazione degli organi sindacali interni) nonché di disporre ispezioni e controlli (*op. ult. cit.*, p. 230).

²⁹⁶ Per l'accertamento delle tirature, alla *Commissione* vennero attribuiti vari poteri istruttori (come quello di richiedere ulteriori documenti o di effettuare verifiche presso le aziende editoriali, avvalendosi anche della collaborazione di altri organi statali): v. sez. II, par. 9 e 10.

²⁹⁷ L'art. 5 del decreto di attuazione prescriveva che, alla domanda di integrazione presentata dalle società cooperative in questione, dovevano allegarsi le copie autentiche del loro atto costitutivo e del loro statuto.

²⁹⁸ Gli artt. 4, comma 2, e 6, comma 1, in relazione ai mutui a tasso agevolato, assicuravano a tali imprese speciali e ulteriori agevolazioni; anzi, è stato sottolineato come l'intervento pubblico ex art. 1, comma 1, lett. d) fosse « quasi soltanto simbolico », rispetto all'altro, definito invece « sostanziale, anzi massiccio » (BASSANINI, *op. cit.*, p. 234).

²⁹⁹ In tal senso la citata *Relazione* al d.d.l. Nell'ambito della *Indagine conoscitiva sui problemi dell'informazione in Italia a mezzo stampa*, cit., pp. 28 e 29, in particolare nella seduta pomeridiana del 9 ottobre 1973, i rappresentanti della FNSI, intervenendo in tema di incentivi e sostegno alla stampa, nel proporre « l'erogazione in modo oggettivo delle misure di sostegno, senza alcuna discrezionalità nella loro determinazione, che avrebbe potuto portare a discriminazione », avevano individuato, tra gli obiettivi della legislazione in materia, anche « l'aiuto a tutte quelle forme cooperative fra giornalisti... portatrici delle istanze di minoranze etniche, delle opinioni pubbliche minoritarie in genere » (così nei *Documenti conclusivi*, cit., p. 591).

³⁰⁰ Sulla questione, che si allargava al tema dello statuto dell'impresa giornalistica e delle istanze relative alla separazione tra proprietà e gestione, cfr. P.G. MARCHETTI, *Problemi in tema di organizzazione giuridica delle imprese giornalistiche*, in *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, cit., p. 477 ss.; nello stesso volume, M.C. GRISOLIA, *I comitati di redazione ed i problemi della partecipazione dei giornalisti alla gestione dell'impresa*, p. 435 ss., in particolare p. 460 ss.; F. BASSANINI, *Riforma dell'informazione e sistema politico: problemi e prospettive*, in *Rel. soc.*, 1973, cit., p. 17 ss. Per un quadro generale del problema e delle sue possibili soluzioni, cfr. S. FOIS, *Relazione*, in *Atti del Convegno « Per una stampa libera e onesta »*, cit., p. 89 ss., in particolare sulle cooperative, p. 96 ss., nonché BARILE-CHELI-RODOTÀ, *Relazione*, in *Atti del Convegno ISLE, « Rapporti tra potere economico ed informazione »*, cit., p. 51 ss. e P.G. MARCHETTI, *Intervento*, *ivi*, cit., p. 56.

pubblicitari; 2) un'integrazione unitaria al chilogrammo-carta, nei limiti di spesa totale di mille milioni, per i periodici comunque stampati (ed esclusi dai benefici di cui alla lett. e), il cui contenuto politico, sindacale, culturale, religioso o sportivo fosse stato già riconosciuto dal *Comitato consultivo interministeriale* (previsto dal d.p.c.m. 9 marzo 1959 e dal decreto del Ministro per le Finanze 28 dicembre 1972³⁰¹), incaricato, appunto, di esprimere parere sul carattere dei periodici ai fini dell'applicazione di precedenti leggi di sostegno³⁰².

Infine, la legge che si va considerando prevedeva contributi, svincolati dal fattore carta, in favore di riviste di elevato valore culturale (art. 1, comma 2), delle agenzie di stampa (comma 3) e dei giornali italiani all'estero (comma 5).

Rinviando al prosieguo della trattazione un'analisi più dettagliata di questi interventi differenziati, occorre qui ricordare, per completezza, i provvedimenti straordinari adottati successivamente e già in precedenza illustrati³⁰³.

La legge 27 ottobre 1977, n. 809 autorizzò la concessione di un contributo straordinario di 25 miliardi di lire per l'anno finanziario 1977 in favore dell'ENCC, il quale doveva destinarne larga parte (22 miliardi e 500 milioni) alle imprese editoriali di giornali quotidiani sotto forma d'integrazione del prezzo della carta, in proporzione al numero di copie di giornali quotidiani vendute nel 1976³⁰⁴.

Tale integrazione, peraltro, poteva essere corrisposta solo a condizione che il prezzo dei giornali non venisse aumentato³⁰⁵. Questa clausola dimostra come

la legge non fosse altro che il risultato di un patteggiamento tra Stato ed editori, che, in cambio, appunto, delle provvidenze, si impegnavano a mantenere stabile il prezzo di vendita, o, meglio, a non far pressioni sul Governo, che, attraverso il CIP, aveva l'ultima parola in proposito.

Integrazioni del prezzo della carta per i giornali quotidiani e periodici vennero, infine, disposte dagli artt. 9 e 10 del d.l. 7 maggio 1980, n. 167.

Come si sa, esso non fu però convertito e le norme per la sua attuazione (d.p.c.m. 16 giugno 1980) furono « sante » dall'art. 44 della legge n. 416 del 1981, di cui ci si occuperà in seguito.

5. *Disordine ed incongruenze della disciplina innanzi esposta.*

Un'importante caratteristica della descritta legislazione degli anni settanta da evidenziare, è la straordinarietà del contributo statale.

Ciò comportava la permanenza delle entrate proprie dell'ENCC sotto forma dei contributi previsti dalla legislazione precedente, con la conseguenza di una doppia gestione.

Con la legge n. 172 l'ente, però, avrebbe dovuto provvedere alla corresponsione delle integrazioni e dei contributi ivi previsti non solo utilizzando lo stanziamento statale, ma anche i fondi « propri ».

È pertanto legittimo chiedersi se l'ente abbia continuato o meno nella sua autonoma attività « integrativa », che ne aveva qualificato fino ad allora l'azione.

Negli esercizi finanziari relativi agli anni 1977 e 1978, le aliquote delle integrazioni di prezzo, generali e particolari, riconosciute dall'ENCC per la carta richiesta dagli editori di giornali quotidiani e periodici, rimasero invariate, salva la soppressione del « contributo vincolato » a carico delle cartiere, di 0,55 lire/Kg. (a partire dal 19 maggio 1977 per i quotidiani e dal 1° giugno 1977 per i periodici).

Rilevante è il fatto che l'ente precisasse come tali integrazioni di prezzo fossero state riconosciute a titolo di acconto e i relativi importi (registrati nei rapporti

³⁰¹ Che ne aveva confermato, in riferimento all'IVA, le attribuzioni.

³⁰² Sul punto, ed in particolare sulle modalità e sugli organi previsti per esprimere i suddetti pareri in ordine al carattere dei periodici, v. sez. II, par. 5.

³⁰³ V. sez. I, par. 12.

³⁰⁴ Tali integrazioni dovevano essere erogate dall'ENCC in due rate corrispondenti, ciascuna, alla metà dell'ammontare complessivo (art. 5).

³⁰⁵ Il comma 3 dell'art. 5 disponeva che, ove ciò si fosse verificato, l'ENCC, cessando la corresponsione delle integrazioni, dovesse « versare immediatamente al competente capitolo dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato la differenza tra il contributo straordinario dello Stato e l'ammontare della rata già pagata alle imprese editoriali ».

di conto corrente appositamente istituiti per le singole testate) fossero stati conguagliati in sede di liquidazione delle provvidenze previste dalla legge n. 172. Tale prassi venne mantenuta anche a decorrere dal 1° luglio 1978 (data di scadenza della proroga di cui alla legge n. 428 del 1978), in conformità ad un indirizzo in precedenza seguito, e salvo recupero al momento in cui fossero entrati in vigore i provvedimenti legislativi che si prevedeva sarebbero stati approvati in materia di sostegno alla stampa³⁰⁶.

Non sembra, perciò, arbitrario concludere che l'ENCC, nella seconda metà degli anni settanta, ridusse le somme erogate con fondi propri a titolo di integrazione del prezzo della carta. I fondi residui furono utilizzati, in parte, per distribuire provvidenze di altro genere a vari destinatari³⁰⁷ e in parte, secondo molti critici dell'ente, per finanziare le crescenti spese di autosostentamento³⁰⁸.

Era ormai evidente come il sistema degli interventi pubblici in favore dell'editoria, sviluppatosi (con una notevole dose di occasionalità ed una scarsa attenzione al problema della libertà d'informazione) nel corso degli anni attraverso la sovrapposizione, priva di un qualsiasi coordinamento, di interventi amministrativi, legislativi e di concreta amministrazione, nell'ultimo periodo fosse divenuto ancora più incongruente.

Infatti, di fronte ad un unico centro di erogazione — l'ENCC — con una doppia gestione, vi era una pluralità di centri decisionali (il Consiglio Direttivo dell'ente, la Presidenza del Consiglio con le Commissioni tecnico-consultive presso di essa istituite, il Parlamento), non collegati tra di loro e, per di più, influenzati dalle categorie operanti nel settore: indubbiamente una situazione complessa e assai poco chiara.

Da un lato, non erano precisati i limiti della discrezionalità dell'ente erogatore, data anche la molteplicità delle fonti di regolamentazione della sua attività. Dall'altro la distinzione tra le due separate gestioni venne in concreto superata, poiché l'ENCC ogni volta, attraverso il proprio bilancio, supplì alla temporanea cessazione delle provvidenze statali allo spirare del periodo di vigenza (annuale o al più biennale) di ciascuna delle varie leggi di stanziamento succedutesi.

Un primo passo verso un'organica riforma del sistema degli interventi può essere considerata l'inattuata previsione (di cui all'art. 27, ult. co., del d.l. n. 167 del 1980) di un'unica contabilità che avrebbe dovuto presiedere alla gestione sia delle uscite (provvidenze sulla carta ivi previste), sia dei due diversi tipi di entrate (contributi straordinari versati dallo Stato all'ENCC e contributi da esso direttamente incassati ex legge n. 168 del 1956).

6. Le forme del credito agevolato.

Si è già messo in risalto, in altra parte di questo rapporto³⁰⁹, come fosse sentita, in particolare negli anni settanta, l'esigenza di altre e diverse forme di sostegno economico al settore editoriale che si sostituissero o si affiancassero all'integrazione del prezzo della carta.

Tra queste, particolare importanza ha assunto il credito agevolato, già sperimentato in altri settori economici.

I mutui a tasso agevolato in favore delle imprese editoriali furono introdotti con la legge n. 1063 del 1971, che autorizzava gli istituti abilitati alla concessione del credito a medio termine (individuati con decreto del Ministro del Tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio) « ad accordare ... finanziamenti a favore di imprese editrici o stampatrici di giornali quotidiani, d'importo non superiore a 400 milioni di lire, per proseguire nell'ordinato svolgimento della produzione », al tasso del 5%, comprensivo di ogni onere accessorio e spese, e per una durata non superiore a quindici anni.

A tal fine, in favore dei suddetti istituti fu disposto un contributo statale annuo posticipato, commisurato sulla differenza fra la rata prevista nel piano di ammortamento, calcolata al tasso che i

³⁰⁶ Rel. Corte dei Conti al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'ENCC, 1977-78, *Atti parlamentari*, Sen. Rep., *Disegni di legge e relazioni*, doc. XV, n. 27, pp. 19-20.

³⁰⁷ Tale conclusione è avvalorata dai dati forniti dall'ENCC e dalle relazioni della Corte dei Conti, 1974-76, cit., pp. 19-20, e 1977-78, cit., p. 20, che attestano l'avvenuta erogazione di contributi di vario genere.

³⁰⁸ Cfr., tra gli altri, L. GUASTAMACCHIA, *L'infame connubio*, in *Prima Comunicazione*, settembre 1982, p. 34, e *Siva, Arbatax e 15 mila tonnellate*, ivi, novembre 1982, p. 34.

³⁰⁹ V. sopra, sez. I, par. 7.

singoli istituti praticavano per operazioni similari, e quella prevista nel piano di ammortamento, ma calcolata al tasso del 5%.

Il Ministro del Tesoro, infine, poteva concedere agli istituti stessi la garanzia

sussidiaria dello Stato su tali finanziamenti, entro il limite massimo del 70% delle perdite accertate.

Questa disciplina, che avrebbe comportato una spesa di un miliardo di lire per ciascuno degli anni finanziari dal 1972 al 1986 non trovò attuazione.

Più positiva fu l'esperienza avviata con la legge n. 172 del 1975.

Prima di considerare il suo contenuto per la parte che qui rileva, è opportuno inquadrarlo nella complessiva legislazione statale in materia d'incentivazione industriale che, dal dopoguerra ad oggi, ha attraversato varie fasi³¹⁰.

L'editoria, infatti, non può essere valutata al pari degli altri settori industriali, ma « è un momento fondamentale del processo di democratizzazione del sistema politico italiano »³¹¹. In questa prospettiva, « nessun giornale potrà mai essere completamente « libero ed indipendente » se si trascina in una situazione patologicamente debitoria »³¹².

Per un'analisi del quadro normativo generale relativo alla politica d'incentivazione industriale nei confronti della stessa editoria, occorre fare riferimento soprattutto alla categoria delle imprese a tutela c.d. « privilegiata ».

L'intervento pubblico, per così dire, « organico » (che ha trovato la sua concretizzazione in vari provvedimenti legislativi)³¹³, si differenzia notevolmente da quello più settoriale e « specializzato » per le aree deboli dell'economia, dettato non da mere ragioni di sostegno, ma dalla presenza d'interessi pubblici « forti » o anche per meglio garantire le libertà fondamentali.

Gli interventi « specializzati », in questa dimensione, sono pure « rivolti a vantaggio delle forme imprenditoriali ed economiche strutturalmente deboli, ma che rappresentano esplicazioni importanti delle capacità lavorative e costruttive dei cittadini »³¹⁴: è il caso dell'attività editoriale³¹⁵.

Per questi aspetti, la disciplina degli incentivi economici alle imprese giornalistiche deve essere tenuta distinta da quella « generale » in favore dell'industria: « non costituisce ..., nell'ordinamento complessivo, una linea coordinata ed integrata in un quadro programmatico generale, ma si riduce a politica settoriale e a trattamento sostanzial-

³¹⁰ V. G. AMATO, *Profili costituzionali delle incentivazioni all'industria*, a cura di R. COSTI e M. LIBERTINI, in *Quaderni di Giurisprudenza commerciale*, n. 42, Milano, 1982, p. 5 ss.

L'autore individua tre fasi successive della politica di incentivazione industriale: la prima (dal dopoguerra a metà degli anni sessanta) caratterizzata da una indicazione generica delle finalità e da un'ampia discrezionalità degli organi gestionali nella valutazione dei singoli casi; la seconda (fino alla metà degli anni settanta) caratterizzata da leggi più specifiche nella indicazione dei fini, dalla predisposizione di direttive e indicazioni di governo e dalla prescrizione ai privati di predisporre essi stessi dei piani che avrebbero subito una valutazione di conformità con quelli pubblici; la terza fase (apertasi nel 1975 ed avente la sua massima espressione nella legge n. 675 del 1977) caratterizzata, da un lato, dalla tendenziale automaticità degli incentivi e, dall'altro, dalla previsione di una programmazione organica, sottoposta al controllo parlamentare (cit., p. 9 ss.).

³¹¹ Così BRUCOLI, op. cit., p. 133.

³¹² F. PERLI, in *Commento agli artt. 29/34 della legge 5 agosto 1981*, n. 416, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1983, p. 634.

³¹³ Si possono citare, quali tappe fondamentali: la legge 10 agosto 1950, n. 646 (istitutiva della c.d. « Cassa per il Mezzogiorno »); la legge 30 luglio 1959, n. 623 (« Sovvenzioni a medie e piccole imprese industriali »); le varie modifiche alla politica degli interventi nel Mezzogiorno (sintetizzate nel d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, contenente il t.u. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno); la fondamentale legge 22 agosto 1977, n. 675 (intitolata « Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore ») che ha completato quel processo di nuova impostazione della programmazione nel settore industriale iniziato con la legge 2 maggio 1976, n. 183 e proseguito con la legge 9 novembre 1976, n. 902 (« Disciplina del credito agevolato al settore industriale »). Per un panorama più puntuale di questa legislazione, nonché per i numerosi problemi che essa presenta, cfr. *Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all'industria*, in *Quaderni di Giurisprudenza commerciale*, cit., e in particolare DE CARLI, *Incentivi e forme dell'iniziativa economica*, p. 19 ss., e PATRONI GRIFFI, *Governo degli incentivi ed istituti di credito speciale*, p. 152 ss.

³¹⁴ Così DE CARLI, op. cit., p. 42.

³¹⁵ Altre forme imprenditoriali che possono essere ricomprese in questa categoria sono quelle che esercitano la loro attività nel campo dello spettacolo (imprese teatrali e cinematografiche), della radio e telediffusione, della cultura, della scuola, dell'insegnamento, dell'assistenza, ecc.

³¹⁶ Così DE CARLI, il quale individua la ragione principale di questa situazione nella « insistenza esclusiva e monodiretta della disciplina... generale sul concetto di investimento » e nella « conseguente valutazione dell'impresa sotto l'unico angolo visuale della sua capacità di investimento »; a questa tendenza generale della legislazione in materia si deve aggiungere « il vaglio operato dal sistema bancario che costituisce filtro costante nella erogazione dei benefici secondo i consueti parametri rappresentati unicamente dalle garanzie patrimoniali » (op. cit., p. 42).

mente alternativo rispetto alla disciplina generale »³¹⁶.

Altro elemento qualificante è che le imprese a tutela c.d. « privilegiata » devono assumere una certa forma istituzionale, per svolgere la loro attività, e sono sottoposte ad una serie spesso defatigante di controlli che, dilatando nel tempo la fruizione dei benefici, ne diminuiscono di molto l'effetto di risanamento che si vorrebbe perseguire.

Per le imprese giornalistiche, in verità, un sistema di controlli è stato previsto (come si vedrà meglio in seguito) soltanto dalla legge n. 416 del 1981, in funzione della trasparenza dell'assetto proprietario e a garanzia del pluralismo e dell'obiettività dell'informazione.

Pur in questo contesto, davvero speciale, la legge n. 172 ha sostanzialmente recepito dalla legislazione economica generale gli strumenti tipici dell'intervento ausiliativo, anziché considerare altre forme di sostegno più adeguate alle peculiarità della situazione dell'impresa giornalistica.

Il sistema di credito agevolato da essa accolto prevedeva la costituzione di una temporanea disponibilità finanziaria³¹⁷, cui concorreva lo Stato, proprio per gli evidenti interessi pubblici in gioco³¹⁸.

L'intervento pubblico può essere diretto³¹⁹ oppure indiretto. In questa seconda ipotesi, la creazione di disponibilità finanziarie può essere meramente eventuale (come nell'ipotesi della prestazione di una garanzia pubblica in favore di un soggetto finanziato in via privata)³²⁰.

L'intervento pubblico si può anche concretare nella limitazione degli oneri gravanti sul soggetto finanziato, come nel caso di concessione di contributi sugli interessi dovuti, accompagnata da esoneri o riduzioni fiscali³²¹.

La legge n. 172 si adegua proprio a questi moduli d'intervento indiretto, come si illustrerà immediatamente.

7. Il credito agevolato nella legge n. 172 del 1975.

La legge n. 172 prevedeva due tipi di mutui agevolati in favore delle imprese editrici (nonché delle agenzie di stampa), differenziati quanto a finalità e a destinatari, ma omogenei nelle modalità applicative.

Taluni mutui erano finalizzati a « consentire l'installazione, il potenziamento e l'ammodernamento delle attrezzature tecniche e degli impianti di composizione e stampa » (art. 4), mentre altri dovevano « essere destinati dalle imprese beneficiarie all'estinzione delle passività aziendali » (art. 6).

Ai primi potevano accedere le imprese editrici di giornali quotidiani, di periodici e di libri³²², le relative imprese stampatrici e, infine, le agenzie di stampa già beneficiarie dei contributi contemplati dalla stessa legge; i secondi, invece, erano riservati alle sole imprese editrici o stampatrici di quotidiani con tirature medie giornaliere non superiori a 50.000 copie annuali, nonché alle agenzie di stampa sopra menzionate. Autorizzati a concedere i mutui (anche in deroga a disposizioni legislative e statutarie) erano gli istituti designati dal Ministro del Tesoro tra quelli abilitati all'esercizio del credito a medio termine³²³.

³¹⁷ Per un quadro generale sulla materia dei finanziamenti pubblici, v. ANNESI, *Finanziamenti pubblici* (in *Enc. dir.*, vol. XVII, p. 627 ss.), in cui si distinguono i finanziamenti pubblici, in senso proprio, dalle sovvenzioni e dai premi, forme, queste, di ausilio e di incoraggiamento del tutto gratuite, cioè senza obbligo di restituzione, e sottoposte a controlli pubblici sull'attività e sui risultati conseguiti.

³¹⁸ Che la stampa, come mezzo di libera manifestazione del pensiero e, quindi, di crescita democratica, rappresenti un « servizio » di interesse pubblico, è stato più volte affermato dalla Corte Costituzionale (v., ad esempio, le sentenze nn. 105/72, 94/74 e 225/74); da qui l'esigenza di interventi da parte dei pubblici poteri, di carattere non solo omissivo, ma anche positivo, e più specificamente incentivante, in armonia con l'art. 41, comma 3 della Costituzione, ai sensi del quale lo Stato indirizza e coordina l'iniziativa privata.

³¹⁹ Le forme tradizionali del finanziamento diretto sono il mutuo e l'apertura di credito.

³²⁰ Un altro caso è quello della prestazione di una garanzia pubblica in favore di soggetti svolgenti istituzionalmente attività di finanziamento, i quali vengono, in tal modo, agevolati nell'attività di reperimento dei mezzi occorrenti all'erogazione dei finanziamenti stessi.

³²¹ Il contributo sugli interessi è, in realtà, una sovvenzione a fondo perduto, non comportando obbligo di restituzione da parte del soggetto beneficiario, anche se poi la disciplina giuridica non è difforme rispetto a quella relativa ai finanziamenti concessi con disponibilità pubbliche: v. ANNESI, *op. cit.*, p. 629.

³²² L'art. 16, commi 2 e 3, del d.p.c.m. di attuazione precisava che, ai fini della concessione dei crediti agevolati alle imprese editrici di libri, si doveva considerare la loro specifica natura in relazione ai caratteri peculiari del loro ciclo produttivo e la rilevanza culturale della loro attività.

³²³ Cfr. il d.m. 3 luglio 1975 che ha per oggetto tale designazione (su cui v. *amplius* sez. II, par. 9).

Tali mutui potevano essere concessi nella misura massima del 60% della spesa sostenuta dai diversi soggetti editoriali, nel rispetto, ovviamente, delle destinazioni cui gli stessi mutui dovevano essere indirizzati.

L'intervento dello Stato consisteva, innanzitutto, nella fissazione di un tasso d'interesse agevolato³²⁴ che doveva essere praticato dagli istituti di credito e, in secondo luogo, nella concessione agli

stessi di una contribuzione sugli interessi, corrisposta posticipatamente ogni anno e pari alla differenza tra le rate previste nel piano di ammortamento, calcolate l'una al tasso-base e l'altra al tasso agevolato³²⁵. Era poi contemplata un'ulteriore agevolazione, in questo caso indiretta ed eventuale, cioè la garanzia sussidiaria dello Stato sui finanziamenti concessi, entro il limite massimo del 70% delle perdite accertate e non oltre il « plafond » complessivo delle somme all'uopo stanziare³²⁶.

Questa garanzia era, peraltro, simile a quanto previsto dalla legislazione generale d'incentivazione economica³²⁷.

Un limite al sistema di credito agevolato appena descritto era rappresentato da un impegno finanziario così modesto, da ridimensionare gli obiettivi di risanamento che la legge n. 172 intendeva perseguire³²⁸.

8. Le agevolazioni fiscali e le riduzioni tariffarie.

Restano da esaminare quelle provvidenze minori, che non consistono in erogazioni dirette da parte dello Stato, ma in esenzioni o esclusioni fiscali e in riduzioni delle tariffe di quei servizi pubblici necessari all'attività delle imprese editoriali.

Le agevolazioni fiscali³²⁹ hanno riguardato soltanto le imposte indirette, a partire dall'immediato dopoguerra.

Con d.l.g.lgt. 7 giugno 1945, n. 386, si disposero, per determinate categorie di stampati, esclusioni e riduzioni relative al pagamento dell'imposta generale sull'entrata (IGE, istituita con legge 19 giugno 1940, n. 762). Si stabilì, infatti, che non costituivano entrata imponibile le somme incassate dalla vendita di giornali quotidiani nonché di giornali periodici aventi carattere prevalentemente politico e che, per gli atti economici relativi al commercio di libri, giornali, riviste, carte geografiche, opuscoli, fascicoli, dispense e stampe, l'imposta stessa era dovuta una tantum, nella misura ridotta del 2% calcolata sul loro prezzo di vendita al pubblico. L'imposta veniva corrisposta dagli editori o da chiunque provvedesse alla stampa delle pubblicazioni, all'atto della loro vendita o consegna all'acquirente finale o al rivenditore³³⁰.

³²⁴ Il tasso era agevolato rispetto al tasso di riferimento (o tasso base) sui mutui in questione, pure determinato dal Ministro del Tesoro in misura inferiore a quello ordinario di mercato (nella fattispecie, inizialmente con d.m. 7 novembre 1975, pubbl. in G.U. 9 dicembre 1975, n. 324); per la sua determinazione i primi interventi furono il d.m. 3 luglio 1975, che lo fissò nella misura del 7,60% (ridotto, in ottemperanza al penult. comma dell'art. 4 della legge n. 172, ad 1/3 per le cooperative, e cioè al 2,50%), e il d.m. 7 novembre 1975 che lo ridusse al 6,60% (2,20% per le cooperative).

³²⁵ V. l'art. 4, comma 5 della legge e l'art. 13 del d.p.c.m. attuativo: tale contributo veniva concesso su richiesta dell'impresa editoriale beneficiaria dei mutui, da indirizzarsi al *Comitato interministeriale* (previsto dall'art. 5 della legge n. 172), e veniva liquidato secondo quanto disposto da un apposito d.p.c.m. emanato dopo la comunicazione, al Servizio Informazioni, degli estremi del contratto di mutuo, inoltrata dall'istituto di credito (v. sez. II, par. 9).

³²⁶ L'art. 5 della legge 15 febbraio 1967, n. 38 stabiliva l'ammontare complessivo, entro cui la garanzia avrebbe potuto essere accordata, nei limiti di 30 miliardi di lire. Tale garanzia veniva concessa con decreto del Ministro del Tesoro, previo parere del *Comitato* previsto dall'art. 3 del d.l.g.lgt. 1° novembre 1944, n. 367 (su cui v. ancora sez. II, par. 9).

³²⁷ V. la legge 18 dicembre 1952, n. 3058, ove si prevedeva una garanzia pubblica diretta e totale su singole operazioni di finanziamento, stabilendo la possibilità di concessione di una vera e propria fideiussione statale (con preventiva rinuncia al *beneficium excussionis*), con apposito decreto del Ministro del Tesoro.

³²⁸ Lo stanziamento previsto era: 2 miliardi di lire per l'anno finanziario 1975, 4 miliardi per il 1976, 6 miliardi per ciascun anno dal 1977 al 1989, 4 miliardi per il 1990 e 2 miliardi per il 1991, da iscrivere in un apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro. Tale intervento fu rinnovato dalla legge 1° agosto 1978, n. 428, la quale, inoltre, stabilì per ciascuna impresa limiti massimi all'importo del singolo finanziamento (3 miliardi) e al cumulo degli stessi (6 miliardi). A partire dal 1981, naturalmente, il sistema di credito agevolato venne disciplinato dalla legge n. 416.

³²⁹ Sull'argomento v. SERI, *Le agevolazioni fiscali all'editoria*, in *Corr. trib.* n. 19, 1987, p. 1261 ss.

³³⁰ Anche le importazioni di pubblicazioni dall'estero erano soggette all'imposta (nella misura del 2%), sopportata dagli stessi soggetti (artt. 6 e 7); invece i proventi derivanti dalle esportazioni di tali prodotti non costituivano entrata imponibile, a patto che venissero osservate le particolari modalità stabilite dalla stessa legge (art. 8).

Successivamente la legge 1° agosto 1949, n. 482 (che fu la prima ad avere come titolo « Provvidenze in favore della stampa »), dispose l'esenzione³³¹ dall'IGE delle fatture rilasciate dalle tipografie per la composizione e la stampa dei giornali quotidiani e di altri periodici aventi carattere politico, sindacale e culturale³³².

Gli atti e contratti riferentisi a queste pubblicazioni, inoltre, ove assoggettati ad imposta di registro, dovevano scontarla in misura fissa, indipendentemente dal loro valore.

Questo atteggiamento di favore per la stampa trovò conferma nel d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, che sostituì l'IVA all'IGE.

Occorre osservare che l'IVA è un'imposta con carattere di neutralità, ma solo in assenza di qualsiasi tipo di agevolazione o di regime speciale: il suo funzionamento risulta alterato se sopravvengono modifiche ed eccezioni rispetto alla regola generale³³³. Pertanto il legislatore fu costretto ad una scelta di compromesso, per adattarla alla logica dell'IGE, che tollerava un elevato numero di regimi particolari ed agevolati. A tal fine fu previsto un regime IVA agevolato per gli stampati, i quali fruiscono di esenzioni, esclusioni e riduzioni a seconda delle diverse categorie entro cui i medesimi sono classificati e delle varie fasi del loro ciclo produttivo.

Non pare importante elencare in ordine cronologico le varie modifiche legislative via via apportate a tale regime agevolato³³⁴.

Si segnala, comunque, che beneficia-no dell'esclusione dall'IVA (tale che non vengono considerate come « cessioni di beni » operazioni che, per loro natura, lo sarebbero) i giornali quotidiani (art. 2, lett. i, d.P.R. n. 633), nonché dell'esenzione³³⁵ le cessioni agli editori, le importazioni della carta destinata alla stampa di giornali quotidiani e le prestazioni agli stessi dei servizi relativi alla composizione e stampa di tali giornali (artt. 10 e 68)³³⁶.

Delle riduzioni rispetto all'aliquota ordinaria beneficiavano, invece, i libri e alcuni tipi di periodici³³⁷.

Se questo regime è rimasto invariato per quanto riguarda i quotidiani, è notevolmente mutato per le altre pubblicazioni, in seguito all'entrata in vigore del-

la legge n. 67 del 1987, che ha inciso profondamente sul regime agevolativo dei periodici e dei libri³³⁸.

Occorre infine accennare alle c.d. « riduzioni tariffarie », alcune previste dalla legge n. 482 del 1949 e altre praticate dall'ENCC nel corso della sua attività.

L'art. 2 della suddetta legge le prevedeva per i trasporti ferroviari della carta in rotoli di produzione nazionale destinata ai giornali quotidiani³³⁹.

Vennero, inoltre, esentati dagli aumenti già disposti dal d.lg.C.p.S. 10 aprile 1947, n. 189 (e da quelli eventualmente successivi) le prenotazioni e gli abbonamenti alle conversazioni telefoniche interurbane, come pure i canoni di abbonamento per le comunicazioni telegrafiche a mezzo di telescriventi, dei quotidiani.

Gli interventi attuati dall'ENCC, nell'ambito della sua autonomia, consistevano, invece, in rimborsi sulle spese di trasporto della carta per quotidiani.

In particolare, mentre in un primo momento venne riconosciuto « il rimborso agli editori del maggior onere so-

³³¹ Mentre l'esclusione comporta che non vengano considerate imponibili alcune operazioni che in via generale lo sarebbero, dall'esenzione consegue che alcuni soggetti (che vi sarebbero tenuti in relazione all'attività che svolgono) non sono sottoposti all'imposta, che viene sopportata da altri.

³³² Per la determinazione di tale carattere venne successivamente istituito un apposito *Comitato interministeriale* con il d.p.c.m. 9 marzo 1959, su cui v. sez. II, par. 5 e par. 10.b di questa sezione.

³³³ V. G.A. MICHELI, *Corso di diritto tributario*, Torino, 1981, p. 568.

³³⁴ Tra gli interventi successivi v., ad es., l'art. 3 della legge n. 172 del 1975.

³³⁵ Essa impedisce a chi effettua lo scambio esente di detrarre l'IVA relativa pagata a monte; il cessionario, cui non viene indicata l'imposta in fattura, subirà l'effetto di recupero e sarà sostanzialmente chiamato a versare l'imposta da cui è esonerato il suo dante causa.

³³⁶ In dettaglio, v. anche il decreto del Ministro delle Finanze 28 dicembre 1972, cit.

³³⁷ V. par. 10.b/c di questa sezione.

³³⁸ Sul punto v. R. FANELLI, *La nuova disciplina fiscale per i periodici e i libri*, in *Corr. trib.* n. 28, 1987, pp. 1923-24.

³³⁹ Erano inoltre disposte ulteriori agevolazioni relativamente agli spostamenti per ferrovia degli ispettori dei quotidiani ed alla spedizione degli estratti conto da parte delle Amministrazioni dei quotidiani e dei periodici di cui all'art. 1.

stenuto per il trasporto via mare della carta prodotta in Sardegna³⁴⁰ nella cartiera di Arbatax³⁴¹, dal 1978 venne concesso un rimborso generalizzato, anche riguardo alla carta acquistata in Paesi comunitari, per il trasporto nel territorio nazionale³⁴².

Il contributo-trasporto via mare rimase, dal 1982 fino all'aprile 1986, l'unica erogazione agli editori cui l'ENCC provvede attingendo dai propri fondi.

9. Interventi « atipici » in favore della stampa.

Nel periodo che va dall'immediato dopoguerra alla legge n. 416 del 1981 devono considerarsi, per completezza di esposizione, altre forme di sostegno all'editoria, sia pur di minor rilevanza economica.

³⁴⁰ V. *Rel. DE POLI*, cit., p. 17, che, relativamente al 1974, quantificava tale intervento in circa 700 milioni di lire; v. anche *Rel. Corte dei Conti 1974/76*, cit., p. 20.

³⁴¹ La localizzazione di unità produttive in Sardegna e in altre aree del Mezzogiorno (Barletta, Sora, Cassino) fu il risultato della politica di incentivazione statale, i cui esiti pratici, tuttavia, pur notevoli da un punto di vista sociale ed occupazionale, non hanno dato luogo ad una industrializzazione indotta nelle zone di insediamento ed hanno, anzi, comportato un aggravio nei costi di trasporto (così GOBBO, *L'industria italiana della carta...*, cit., pp. 56-57).

³⁴² V. *Rel. Corte dei Conti 1977-78*, cit., p. 20, in cui si riferisce che « in ordine al trasporto della carta da quotidiani, nel 1978 l'ente ha riesaminato le linee del proprio intervento (deliberazione C.D. 19 aprile 1978), riconoscendo un'aliquota forfettaria di rimborso generalizzato da cartiera a giornale di L. 3,50 q./chilometro, da liquidare a semestre posticipato ».

³⁴³ V. *Rel. DE POLI*, cit., pp. 18-19, nonché GOBBO, *op. ult. cit.*, pp. 164-165; v. inoltre le citate relazioni della Corte dei Conti, in part. 1961-65, p. 16 ss. e 1966-69, p. 21 ss.

³⁴⁴ V. sez. I, par. 5. Un'ulteriore garanzia per le cartiere era rappresentata dal c.d. premio all'esportazione » di carta per quotidiani (poi sospeso), corrisposto dall'ente al fine di facilitare il collocamento della produzione eccedente il fabbisogno nazionale (v. *Rel. DE POLI*, cit., p. 19).

³⁴⁵ V. più in dettaglio par. 10.c di questa sezione.

³⁴⁶ Così *Rel. Corte dei Conti 1974-76*, cit., p. 19. V. anche le relazioni 1966-69, cit., p. 25 e 1970-73, cit., pp. 20-21.

³⁴⁷ Sui vari interventi v. par. 10.b di questa sezione. Essi sono menzionati nelle citate relazioni della Corte dei Conti nonché in *Rel. DE POLI*, cit., p. 17.

³⁴⁸ La somma stanziata a tal fine ammontava a L. 2.500 milioni e doveva essere ripartita tra le varie imprese in proporzione alle spese di diffusione, sostenute e iscritte nei bilanci depositati ai sensi della legge n. 172 del 1975.

Un primo tipo d'intervento è rappresentato dalle assegnazioni mensili di carta, volte ad assicurare agli editori uno stabile approvvigionamento, tale da evitare loro di sopportare improvvise oscillazioni dei prezzi.

A tal fine, l'ENCC inoltrava alle varie cartiere gli ordini ricevuti dagli editori, ripartendoli in proporzione ai contingenti di carta da esse messi a disposizione ed eventualmente integrati con le scorte detenute dall'ente nei suoi magazzini³⁴³.

Tuttavia, i maggiori beneficiari di tale « controllo » del mercato sono risultati, ancora una volta, i produttori italiani di carta da giornale, che hanno visto garantito il collocamento della loro produzione, pur praticando un prezzo superiore a quello internazionale (ma, per gli editori, ad esso allineato attraverso il sistema delle integrazioni)³⁴⁴.

L'ENCC, inoltre, per incentivare il consumo di carta da giornale, introdusse, per i quotidiani e i periodici, il c.d. « premio di consumo », commisurato sulla quota di carta assegnata eccedente il consumo mensile consolidato³⁴⁵.

Tale contributo venne soppresso nel giugno del 1973 per i periodici e agli inizi del 1974 per i quotidiani, data la situazione di mercato caratterizzata da prezzi crescenti e disponibilità decrescenti³⁴⁶.

Occorre ricordare, infine, come le imprese editoriali abbiano beneficiato nel corso del tempo di ulteriori erogazioni straordinarie, da parte dell'ENCC sotto forma di contributi *una tantum* per i periodici e per i libri, di « integrazioni suppletive temporanee » del prezzo della carta per quotidiani ed anche per periodici³⁴⁷, e, da ultimo, ad opera della legge n. 809 del 1977 che, fra l'altro, ha disposto un contributo straordinario sulle spese di diffusione dei quotidiani per l'anno 1976³⁴⁸.

In conclusione una tale varietà d'interventi è un'ulteriore conferma dell'assistenzialismo disorganico e contingente che ha contraddistinto la politica statale in favore dell'editoria.

10) *I destinatari del sostegno pubblico:*
 a) la stampa quotidiana; b) la stampa periodica; c) le riviste di elevato valore culturale e l'editoria libraria; d) le agenzie di stampa; e) la stampa italiana all'estero.

a) L'intervento pubblico a sostegno dell'editoria si è indirizzato, in modo costante e in larga prevalenza, in favore della stampa quotidiana; ma a partire dal dopoguerra si è gradualmente esteso agli altri tipi di pubblicazioni, raggiungendo, negli anni settanta, tutti i principali settori editoriali, pur in forma differenziata sia nella tipologia, sia nella misura.

Si considera ora settore per settore, iniziando da quello della stampa quotidiana, certo il più importante per il suo ruolo sociale. È appena il caso di osservare come, per la formazione dell'opinione pubblica, la stampa quotidiana abbia, a lungo, occupato una posizione predominante tra gli altri mezzi di comunicazione di massa.

Ed è ovvio che tutti i regimi succedutisi in Italia si siano preoccupati delle sue sorti.

In particolare, il regime fascista³⁴⁹ concepiva l'informazione come strumento del potere politico³⁵⁰, quale mezzo di propaganda e di indottrinamento della comunità. Esso non si proponeva, come scopo immediato, « di trasformare gli antifascisti in buoni fascisti, ma piuttosto... di creare un clima generale, in cui la maggioranza degli italiani potesse agevolmente identificarsi » nel fascismo e nella leadership di Mussolini³⁵¹.

Se le iniziative più propriamente propagandistiche vennero affidate ad organi appositi³⁵² o, comunque, ad istituzioni ed enti pubblici estranei all'editoria, dalla stampa si pretendeva che riuscisse a diffondere e radicare nella società italiana gli ideali e le visioni socio-politiche del regime.

Pertanto questo cercò, oltre che di sottoporre al proprio controllo il contenuto dei giornali, di fornire loro, sia pure in forma indiretta, l'aiuto economico di cui avevano bisogno, pur senza formalmente intaccare la libertà di iniziativa economica privata nel settore editoriale³⁵³.

L'avvento della Repubblica non fece venir meno la centralità dei quotidiani, ma cambiò radicalmente la visione della

loro funzione. La nuova Costituzione, non a caso, rafforzò, rispetto allo Statuto albertino, le garanzie in favore della libertà di stampa.

In quest'ottica, l'importanza dei giornali era, ed è tuttora, collegata ad una visione pluralista, ai fini del raggiungimento di una informazione « obiettiva » e di una corretta formazione della opinione dei cittadini, chiamati a partecipare attivamente alla vita democratica della Nazione.

La prosecuzione del sostegno pubblico ai giornali quotidiani venne allora giustificata in quanto strumentale proprio all'obiettività e al pluralismo dell'informazione.

Il conseguimento di tali fini non era necessariamente affidato alla sola stampa quotidiana, ma ragioni contingenti di carattere storico, culturale ed economico, portavano (e, in parte, portano tuttora) a ritenerla più « formativa » rispetto agli altri periodici ed alle riviste di informazione politico-economica.

Su tale presupposto lo Stato ha modellato e graduato i suoi interventi³⁵⁴.

³⁴⁹ Sul periodo liberale v., per tutti, CASTRONOVO, *La stampa italiana dall'Unità al fascismo*, cit.

³⁵⁰ V. DE SIERVO, il quale sottolinea come, non a caso, siano stati introdotti dal regime fascista « l'inquadramento corporativo dei giornalisti, ... la disciplina legislativa di tutta una serie di rapporti relativi all'attività professionale nelle imprese editoriali, nonché la disciplina » della produzione e distribuzione della carta attraverso la costituzione dell'ENCC (*op. cit.*, pp. 53-54).

³⁵¹ Così CANNISTRARO, *La fabbrica del consenso...*, cit., p. 72.

³⁵² Sul punto v. sez II, par. 1.

³⁵³ Cfr. DE SIERVO, *op. cit.*, pp. 54-55.

³⁵⁴ A dimostrazione della prevalenza dell'intervento in favore della stampa quotidiana si riportano i dati, ripresi dalle citate *Relazioni della Corte dei Conti al Parlamento*:

Anno	Erogazioni alla stampa quotidiana	Uscite Gestione provv. stampa	
	Liquidate + da liquidarsi Lire	Totale Lire	%
1961	2.281.931.757	4.125.417.378	52,2
1962	2.322.677.279	4.207.548.588	55,2
1963	2.598.230.009	4.860.925.514	53,4
1964	2.614.369.506	4.774.577.057	54,7
1965	2.809.770.135	5.119.567.215	54,8
1966	2.814.801.663	5.276.999.079	53,3
1967	2.984.318.002	5.694.935.038	52,4
1968	3.384.445.953	6.213.850.953	54,4
1969	3.385.457.193	6.533.673.000	51,8

Dell'intervento sotto forma di integrazione del prezzo della carta e di crediti agevolati si è già trattato per il periodo precedente alla legge n. 416 del 1981.

Altre misure di ausilio furono, come già anticipato, alcune agevolazioni fiscali e riduzioni tariffarie, nonché frequenti (pur se disorganiche) ulteriori erogazioni da parte dell'ENCC, a vario titolo.

b) Nel settore degli « stampati », una posizione di rilievo occupano i c.d. « periodici », cioè giornali a diffusione non quotidiana (di solito settimanale, quindicinale o mensile). Essi si possono distinguere, per il diverso tipo di carta utilizzata e per la diversa tecnica tipografica, tra « periodici in senso stretto » e « riviste ».

I primi utilizzano carta in bobine (la stessa dei quotidiani) e vengono stampati in rotativa, mentre le seconde utilizzano carta in fogli e vengono stampate su macchina piana.

Questa differenziazione rileva anche ai fini dell'intervento pubblico di sostegno, in quanto la stampa in rotativa realizza generalmente tirature di gran lunga superiori rispetto a quella « in piano ».

Sicché, le più consistenti agevolazioni, disposte attraverso l'ENCC in favore degli editori dei periodici, trovavano la loro giustificazione nella maggiore quantità di carta per essi consumata.

Tali agevolazioni rappresentavano anche una parziale compensazione per i contributi che i produttori di carta destinata ai periodici dovevano versare al-

l'ENCC (il che, com'è noto, non avveniva per i produttori di carta usata dai quotidiani). Ciò spiega come le provvidenze erogate dall'ente, inizialmente riservate ai giornali quotidiani, siano state estese, sia pure con quote inferiori, dapprima ai periodici più diffusi, e poi a tutti gli altri³⁵⁵.

Occorre peraltro ricordare come i periodici in precedenza fruissero di alcuni benefici di tipo diverso, quali le riduzioni tariffarie e fiscali previste dal d.lg.lgt. 7 giugno 1945, n. 386 e dalla legge 1° agosto 1949, n. 482, e, in particolare, l'esenzione dall'IGE per i periodici aventi carattere prevalentemente politico, poi estesa anche a quelli aventi carattere sindacale o culturale.

Tali leggi, com'è noto, non precisavano i criteri per la valutazione del carattere politico, sindacale o culturale dei periodici, per cui si rese necessaria la costituzione di un apposito organo cui affidare un simile accertamento, il *Comitato consultivo interministeriale* di cui al d.p.c.m. 9 marzo 1959³⁵⁶. Invero, l'incidenza economica di tali provvidenze sui bilanci editoriali era alquanto limitata. Un più sostanziale e organico intervento pubblico in favore dei periodici venne inaugurato nel 1951, quando, attraverso circolari ministeriali (le lettere indirizzate dal Ministero dell'Industria all'ENCC il 18 febbraio, il 23 luglio e l'11 settembre³⁵⁷), vennero date istruzioni all'ente perché erogasse sovvenzioni (con fondi tratti dal proprio bilancio) anche a tali pubblicazioni.

In tal senso operò quella « Gestione speciale Provvidenze per la Stampa », di cui si è già scritto³⁵⁸.

Le somme erano versate sotto forma di integrazioni del prezzo della carta (di carattere sia generale, sia particolare), come per i quotidiani.

Tali integrazioni³⁵⁹, in base alla lettera del Ministero dell'Industria dell'11 settembre 1951, erano, peraltro, limitate ai periodici aventi carattere politico, sindacale, economico o religioso, nonché a quelli che avessero un chiaro valore culturale.

Rispetto al d.lg.lgt. n. 386 del 1945 e alla legge n. 482 del 1949 venne, dunque, allargato il campo dei beneficiari, in cui entravano anche i periodici economici e religiosi. L'accertamento della natura e del valore dei periodici, ai fini

³⁵⁵ Così nella *Rel. DE POLI*, cit., p. 18.

³⁵⁶ V. Sez. II, par. 5.

³⁵⁷ I testi della prima e della terza lettera sono pubblicato nella *Rel. DE POLI*, cit., rispettivamente pp. 103 e 106.

³⁵⁸ V. sez. I, par. 3. La lettera 18 febbraio 1951, inoltre, formalizzò un'intesa, in base alla quale quotidiani e periodici (nonché l'editoria scolastica) dovevano essere forniti di contingenti di carta a prezzi stabilizzati. Di tale gestione beneficiavano anche edizioni qualificate di elevato valore culturale e l'editoria scolastica, su cui v. *infra*, par. 10.c.

³⁵⁹ Le integrazioni di prezzo riguardanti la carta in bobine destinata ai quotidiani ed ai periodici furono disposte con lettera n. 1492 del 23 luglio 1951.

dell'accesso alle provvidenze, fu deman- dato, come si è visto³⁶⁰, ad una *Commissione*, istituita con d.p.c.m. 22 settem- bre 1951, e composta in modo tale da as- sicurare imparzialità, obiettività e com- petenza³⁶¹. Ai periodici privi dei soprad- detti requisiti — sempre in base alla let- tera ministeriale —, veniva comunque assicurata la carta al prezzo di costo.

Un tipo di contributo particolare, in favore dei periodici stampati in rotativa, era la c.d. « integrazione-copertina », concessa in considerazione del fatto che la carta per la copertina presenta carat- teristiche diverse da quella utilizzata per gli altri fogli.

La misura dell'integrazione³⁶² dipen- deva dalla carta adoperata, ma veniva corrisposta nei limiti di un quantitativo che non superasse il 10% del totale ne- cessario alla pubblicazione nel suo com- plesso³⁶³. Di tale agevolazione non si tro- va più traccia nelle relazioni della Corte dei Conti al Parlamento sull'attività del- l'ENCC, a partire dagli esercizi finan- ziari 1977-78: probabilmente essa veni- va computata insieme alle altre integra- zioni che l'ente, in questo periodo, ero- gava a titolo di acconto, poi conguaglia- te in sede di liquidazione delle provvi- denze di cui alla legge n. 172 del 1975.

L'ENCC, inoltre, corrispondeva an- che ai periodici il c.d. « premio di con- sumo »³⁶⁴, in rapporto alla carta ai me- desimi distribuita.

Fino al 1970, detto premio fu asse- gnato — nella stessa entità a periodici e quotidiani — in ragione di 8 lire al kg. sui quantitativi mensili di carta ecceden- ti il loro consumo consolidato. Dal mag- gio 1971, il premio venne concesso ai due tipi di giornali in misura differen- ziata³⁶⁵ e per i periodici fu sospeso nel giugno 1973³⁶⁶.

Per completare il quadro dell'azione dell'ENCC in favore dei periodici, oc- corre ricordare la c.d. « integrazione suppletiva temporanea », di cui anch'essi beneficiarono negli anni che van- no dal 1969 (limitatamente agli ultimi cinque mesi) al 1972, in aggiunta alle in- tegrazioni ordinarie (generali e partico- lari)³⁶⁷ e che cessò, nel dicembre del 1972, in concomitanza con l'aumento temporaneo dell'integrazione gene- rale³⁶⁸.

Tra gli interventi straordinari del- l'ENCC risulta la concessione di un

contributo *una tantum* di 900 milioni di lire per la sola stampa periodica nell'e- sercizio 1975³⁶⁹.

Venendo ora ad analizzare più diffu- samente il trattamento fiscale « agevola- tivo », riservato ai periodici dopo il pas- saggio dal regime IGE al regime IVA, e le innovazioni introdotte dalla legge n. 172 del 1975, occorre fare riferimento alla Tab. A, allegata al d.P.R. n. 633 del 1972, che — al n. 79 — ha disposto un'aliquota IVA ridotta (e non più un'e-

³⁶⁰ V. sez. II, par. 5.

³⁶¹ Appare opportuno rimarcare, anche in questa sede, la fa- coltà concessa inizialmente alla *Commissione* dal successivo d.p.c.m. 31 gennaio 1956 e revocata dal d.p.c.m. 1° aprile 1956 « di riesaminare periodicamente la classificazione dei periodici ammessi al beneficio dell'integrazione del prezzo della carta e di proporre al Governo, per quelli che comunque » diffondessero « notizie false o tendenziose », offendessero « le persone o le pub- bliche istituzioni, ovvero » turbassero « l'ordine pubblico, la mo- rale ed il buon costume, la sospensione o l'esclusione dalla provvi- denza » (sul punto v. sez. II, par. 5).

³⁶² Fissata, come risulta dalle citate relazioni della Corte dei Conti, in 3,75 L./kg. (*Rel. 1961-65*, cit., p. 46; *1966-69*, cit., p. 26; *1970-73*, cit., p. 21; *1974-76*, cit., p. 19).

³⁶³ V. *Rel. Corte dei Conti, 1970-73*, cit., p. 21.

³⁶⁴ Il premio di consumo era corrisposto anche ai prodotti grafici stampati in rotativa ed esportati, nella seguente misura: a carico dell'ente L. 1/kg., a carico delle cartiere L. 7/kg. fino al 30 aprile 1971, e L. 2,50/kg. dopo tale data: v. *Rel. Corte dei Conti, 1970-73*, cit., p. 21, in cui si riferisce anche dell'ulteriore agevola- zione a tali prodotti costituita dalla « integrazione di contingen- za », nella misura di L. 5/kg.

³⁶⁵ Cfr. la seguente tabella riassuntiva tratta da *Rel. Corte dei Conti, 1970-73*, cit., p. 20:

	Dal 60 al 100% (del consumo consolidato)		Oltre il 100%	
	Cartiere (L./kg.)	ENCC (L./kg.)	Cartiere (L./kg.)	ENCC (L./kg.)
<i>Quotidiani</i>				
Gen. '71-Dic. '73	7	1	6	2
<i>Periodici</i>				
Gen. '71-Apr. '71	7	1	6	2
Mag. '71-Giu. '73	2,80	1	2,40	2

³⁶⁶ V. *Rel. Corte dei Conti, 1970-73*, cit., p. 20.

³⁶⁷ Per i periodici la misura di tale integrazione era fissata in L. 2,35 al kg. (*Rel. Corte dei Conti, 1970-73*, cit., p. 20).

³⁶⁸ Per i periodici, infatti, l'entità dell'integrazione generale fu portata, limitatamente al periodo gennaio-giugno 1973, da 3,70 a 6,05 lire al kg. (*Rel. Corte dei Conti, 1970-73*, cit., p. 19).

³⁶⁹ *Rel. Corte dei Conti, 1974-76*, cit., p. 20.

senzione, come avveniva con l'IGE) per i periodici aventi carattere prevalentemente politico o sindacale o culturale³⁷⁰, nonché, per la prima volta, per quelli sportivi³⁷¹ e religiosi (che, comunque, erano già considerati ai fini delle provvidenze erogate dall'ENCC). Più precisamente, secondo l'art. 74 lett. c) del d.P.R. n. 633 del 1972, l'imposta è dovuta « per il commercio dei giornali periodici nonché delle altre pubblicazioni periodiche registrate come tali e di prezzo non superiore a ottomila lire³⁷², dagli editori, sulla base del prezzo di vendita al pubblico, in relazione al numero delle copie vendute ovvero in relazione al numero di quelle consegnate o spedite, diminuito del quaranta per cento a titolo di forfetizzazione della resa ».

Si è pertanto stabilito (cfr. il decreto del Ministro delle Finanze 28 dicembre 1972, emanato in attuazione dell'art. 74, lett. c del decreto delegato) che soggetti obbligati al pagamento dell'imposta sono gli editori, i quali non possono scaricarla sui rivenditori e consumatori, come avviene invece, normalmente, per il commercio di altri prodotti.

La successiva legge n. 172 del 1975 incrementò tali riduzioni fiscali portando l'aliquota IVA, per i periodici sopra

menzionati, dal 6% al 3%, nell'attesa di una loro maggiore diffusione³⁷³.

Ma tale provvedimento deve essere ricordato soprattutto in quanto, per la prima volta, vennero disposte per legge integrazioni del prezzo della carta anche in favore « dei giornali non quotidiani il cui contenuto politico, sindacale, economico, religioso, sportivo o di chiaro valore culturale » fosse « stato già riconosciuto ai sensi del d.p.c.m. 22 settembre 1951, a condizione che la loro composizione » risultasse, « come media annuale, almeno per la metà, di testo non pubblicitario » (art. 1, comma 1, lett. e)³⁷⁴.

La legge stessa, inoltre, prevede « un'integrazione unitaria al kg., nei limiti di spesa totale di lire 1.000 milioni, per i periodici comunque stampati » (ed esclusi dai benefici sopra detti), sempre che il loro contenuto politico, sindacale, culturale, religioso o sportivo » (non erano, quindi, menzionati quelli a contenuto esclusivamente economico) fosse stato già riconosciuto dal *Comitato consultivo* di cui al d.p.c.m. 9 marzo 1959 (nonché al d.m. 28 dicembre 1972) (art. 1, comma 1, lett. f).

Il testo della lett. e) poneva, innanzitutto, alcuni problemi di carattere interpretativo.

Si era, in effetti, prospettato il dubbio se l'integrazione dovesse essere corrisposta, nonostante il chiaro tenore letterale della norma, anche ai « giornali non quotidiani » che avessero ottenuto il riconoscimento ai sensi del d.p.c.m. 22 settembre 1951, ma successivamente all'entrata in vigore della legge n. 172.

A parte il fatto che una soluzione in senso restrittivo sarebbe apparsa in contrasto con l'obiettivo del raggiungimento del pluralismo dell'informazione, oltre che con i principi costituzionali di eguaglianza e di libera manifestazione del pensiero³⁷⁵, elemento « logico » decisivo per l'opposta conclusione era il riferimento ai giornali sportivi, non contemplati nel citato d.p.c.m.; e che, dunque, avrebbero dovuto essere sottoposti ad accertamento da parte della *Commissione*, per poter fruire delle provvidenze.

Oltre a ciò, si poteva richiamare anche l'art. 7 del d.p.c.m. 13 gennaio 1976 di attuazione, laddove semplicemente si indicavano i « giornali non quotidiani

³⁷⁰ Tali pubblicazioni, quanto meno fino all'entrata in vigore della legge n. 172 del 1975, erano soggette all'imposta del 6%, mentre le pubblicazioni periodiche non aventi quelle caratteristiche erano soggette all'imposta ordinaria del 12%.

³⁷¹ Nella categoria sono ricompresi anche quelli realizzati mediante raccolta e apposizione di figurine, secondo quanto previsto dal decreto del Ministro delle Finanze del 28 dicembre 1972.

³⁷² Prezzo limite così elevato dall'art. 11 della legge 29 febbraio 1980, n. 31.

³⁷³ Tale obiettivo è espressamente indicato nella *Relazione al d.d.l. n. 3376*, cit., p. 2.

³⁷⁴ La misura di tale integrazione era fissata in 50 lire al kg.

³⁷⁵ In tal senso cfr. BASSANINI, secondo il quale una interpretazione restrittiva sarebbe risultata « gravemente discriminatoria non solo nei confronti di iniziative nuove, ma anche nei confronti dei periodici editi da diversi anni » che non avessero « provveduto a richiedere ed ottenere il riconoscimento in questione » (*op. cit.*, pp. 237-38). In tal senso erano anche la legislazione e la prassi interpretativa vigenti al momento dell'entrata in vigore della legge n. 172, in virtù delle quali non sussistevano discriminazioni, ai fini delle integrazioni del prezzo della carta, nei confronti dei periodici di nuova edizione, mentre alcune discriminazioni vigevano, invece, per le tariffe postali e telefoniche, per le quali il più favorevole « trattamento quotidiani » veniva praticato solo ad alcuni settimanali (così ancora BASSANINI, *Riforma dell'informazione e potere politico: problemi e prospettive*, in *Rel. soc.*, 1973, cit., p. 8, nota 14 e p. 20; v. anche R. FIENGO, *Libertà di stampa: anno zero*, Firenze, 1974, p. 112).

che abbiano ottenuto il riconoscimento », senza precisarne il momento.

Vi era una seconda questione, originata dal contrasto, non soltanto terminologico, tra la legge n. 172, che nominava i « giornali non quotidiani », e il d.p.c.m. 22 settembre 1951 (da essa richiamato) che, più in generale, considerava i « periodici stampati su carta in bobine ».

Tale locuzione ha certamente un significato più ampio: in essa possono rientrare anche collane di romanzi o di libri gialli a periodicità predeterminata.

Tuttavia, a tali tipi di pubblicazioni non erano applicabili le integrazioni in questione, riservate ad « opere collettive », caratterizzate, cioè, dalla trattazione di una molteplicità di argomenti e da una finalità prevalente di informazione giornalistica (anche se specialistica), tipiche, appunto, dei « giornali non quotidiani »³⁷⁶.

Al più, le pubblicazioni periodiche di diverso genere potevano essere comprese nel novero di quelle ammesse ai minori benefici, dalla stessa legge previsti (alle lett. f) quando contemplava i « periodici comunque stampati » (e quindi anche quelli stampati su carta in bobine, già ammessi alle riduzioni IGE, prima, ed IVA, successivamente).

Quanto alle modalità di applicazione delle integrazioni, il comma 2 dell'art. 7 del d.p.c.m. di attuazione³⁷⁷ precisava che, alla domanda delle imprese interessate, dovesse essere allegata l'attestazione del già conseguito riconoscimento ai sensi d.p.c.m. 22 settembre 1951 (comma 3)³⁷⁸.

Circa l'ulteriore requisito richiesto dalla legge, e cioè il rapporto tra contenuto informativo e pubblicitario, era prescritto che le imprese editoriali dichiarassero, « per ogni numero del giornale non quotidiano edito, la quantità di testo pubblicitario e la quantità di testo non pubblicitario, espresse in numero di pagine, indicandone altresì il rapporto medio annuale » (art. 7 cit.)³⁷⁹.

« La ragione della legittimazione — si legge, in proposito, nella relazione al d.d.l. — è chiara e consiste nel fatto che le testate che offrono maggiore spazio alla pubblicità, da un lato, appaiono meno bisognose del sostegno pubblico e, dall'altro, assolvono ad una funzione informativa di minor rilievo sociale e culturale ».

Le imprese editoriali dovevano, infine, dichiarare i consumi effettivi di carta utilizzata per i rispettivi periodici. L'accertamento definitivo dei requisiti richiesti per la concessione dei benefici, com'è noto, era competenza della *Commissione tecnica per l'editoria* (di cui all'art. 7 della legge n. 172), la quale decideva in base alle relazioni previste dall'art. 3 del d.p.c.m. 22 settembre 1951, nonché tenendo conto dei piani di assegnazione delle integrazioni predisposti e ad essa sottoposti dall'ENCC³⁸⁰.

Il d.p.c.m. di attuazione, infine, dettava norme (all'art. 8) per l'applicazione dell'integrazione unitaria (prevista, come si è detto, dall'art. 1, comma 1, lett. f, della legge n. 172).

Il suo ammontare doveva determinarsi sulla base del rapporto fra la disponibilità annua (500 milioni di lire³⁸¹) ed il quantitativo globale di carta assegnata tramite l'ENCC ai periodici ammessi al beneficio³⁸². Anche in questo caso, per

³⁷⁶ V. BASSANINI, *Le provvidenze all'editoria...*, in *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, cit., p. 238.

³⁷⁷ Il comma 2 disponeva che « la corresponsione delle integrazioni... tenuto conto della specifica natura dei giornali beneficiari » dovesse essere effettuata « in tre fasi distinte relative agli anni 1975, 1976 e 1977, intendendosi che per l'anno 1975 e per l'anno 1977 l'annualità » fosse « convenzionalmente costituita da un semestre ». Tale disposizione va integrata con quella prevista, dal comma 2 dell'art. 1 della legge n. 428 del 1978, che prorogò la disposizione della legge n. 172 del 1975 per il periodo 1° luglio 1977-30 giugno 1978.

³⁷⁸ Nella domanda dovevano anche figurare: il numero di copie di tiratura di ogni singolo numero, le uscite complessive riferite alla corrispondente fase di concessione delle integrazioni richieste, il totale delle pagine per ciascun numero.

³⁷⁹ « La natura pubblicitaria dei testi », in base al comma 6 dell'art. 7, era « caratterizzata dalla loro finalità commerciale, confermata altresì dal pagamento della relativa imposta ».

³⁸⁰ V. sez. II, par. 10.

³⁸¹ In base al comma 1 dell'art. 8 la spesa totale di 1.000 milioni era da riferirsi all'intero biennio e doveva essere ripartita per l'ammontare di 500 milioni in ciascuna delle annualità previste. Occorre ricordare, inoltre, che il comma 3 dell'art. 1 della legge n. 428 del 1978 (di proroga della legge n. 172) dispose la concessione di tale integrazione unitaria anche nel successivo anno finanziario (1° luglio 1977-30 giugno 1978), per un importo complessivo di 500 milioni di lire.

³⁸² La relativa domanda doveva essere presentata all'ENCC dall'impresa editoriale o, in mancanza di questa, dal legale rappresentante del periodico (corredata dal questionario informativo — previsto dal comma 4 dell'art. 2 — e dai numeri pubblicati nel periodo relativo a ciascun anno finanziario delle integrazioni) non oltre tre mesi dalla data di scadenza dell'anno finanziario stesso (comma 3 dell'art. 8).

fruirne le imprese editoriali dovevano adempiere alle formalità già descritte ed il procedimento previsto per l'assegnazione dei fondi contemplava l'intervento dell'ENCC (che doveva redigere il piano annuale di distribuzione dell'integrazione unitaria, dopo aver istruito le domande pervenute) e della *Commissione tecnica per l'editoria* (alla quale spettava il compito di accertare la sussistenza dei requisiti)³⁸³.

Ai periodici che godevano dell'integrazione unitaria non potevano essere assegnati i contributi previsti (dall'art. 1, comma 2, legge n. 172) per le riviste di elevato valore culturale. Era, infatti, vietato il cumulo delle provvidenze disposte a diverso titolo.

Le imprese editrici di periodici, infine, potevano accedere ai mutui speciali, cioè coperti con garanzia sussidiaria dello Stato, a tasso agevolato e con contributo dello Stato sugli interessi (di cui all'art. 4 della legge n. 172)³⁸⁴, ma non ai mutui finalizzati all'estinzione delle passività aziendali, riservati alle sole imprese editoriali o stampatrici di giornali quotidiani (di cui all'art. 6).

Per l'analisi di altre provvidenze (previste dal d.l. 7 maggio 1980, n. 167 in favore dei periodici, sotto forma di integrazioni del prezzo della carta, riduzioni tariffarie e mutui agevolati), si rimanda alla parte II di questo lavoro, dedicata alla legge n. 416 del 1981, che, in gran parte, recepisce il contenuto di tale decreto-legge.

Volendo ora valutare, nel suo insieme, il sistema degli interventi pubblici in favore della stampa periodica, non può non sottolinearsi la loro notevole disorganicità, contemplati come sono da una serie di disposizioni normative eterogenee, sia dal punto di vista formale che sostanziale.

Si trattava di disposizioni « a cascata » che richiamavano ciascuna le precedenti, introducendo altresì alcune novità, senza però operare il necessario coordinamento, lasciato, di conseguenza, ad

un difficile lavoro di interpretazione da parte degli organismi che dovevano applicare la normativa stessa. Insomma, la stessa situazione già rilevata per le provvidenze in favore dei quotidiani.

Nondimeno, anche per i periodici, tale forma di ausilio pubblico, nonostante gli effetti negativi sul mercato della carta e l'assenza di qualsiasi prospettiva di riforma organica del settore per una reale protezione della libertà di informazione³⁸⁵, ha, quantomeno, assicurato la certezza degli approvvigionamenti di carta ai periodici e, in definitiva, l'aumento delle loro tirature.

c) Gli interventi a sostegno dell'editoria libraria e delle riviste di elevato valore culturale, soprattutto inizialmente, sono stati alquanto differenziati. Tuttavia, l'art. 1 della legge istitutiva del Ministero dei Beni culturali e ambientali ha devoluto a questo alcune attribuzioni, prima spettanti ai Servizi Informazioni e Proprietà letteraria, artistica e scientifica della Presidenza del Consiglio relative ad entrambi i tipi di pubblicazioni (da quelle relative ai mutui agevolati in favore dell'editoria libraria di elevato valore culturale a quelle concernenti i contributi alle pubblicazioni periodiche, purché di elevato valore culturale)³⁸⁶.

Questa caratteristica, comune giustifica un'analisi unitaria della loro situazione, nel tentativo, anche, di dare un ordine ad una frammentarietà ed una occasionalità degli interventi statali nel settore, ancora maggiori di quelle emerse nel settore dei quotidiani e dei periodici di diverso genere.

I) Di provvidenze in favore delle riviste di elevato valore culturale si è cominciato a parlare solo a partire dal 1951, non rientrando esse, inizialmente, negli scopi dell'ENCC.

Furono le circolari ministeriali di quell'anno a indirizzare la sua azione anche a sostegno di quelle imprese editoriali che perseguissero finalità di particolare valore.

Il d.p.c.m. 31 ottobre 1951 dispose la concessione ad esse di contributi, che venivano tratti da un apposito fondo costituito dall'ENCC³⁸⁷.

Tali misure furono motivate dall'andamento del prezzo della carta e dal fatto che venivano già concesse integrazioni

³⁸³ Sul punto v. ancora sez. II, par. 10.

³⁸⁴ V. sopra, par. 7 di questa sezione.

³⁸⁵ V. al proposito sez. I, in particolare parr. 4, 5 e 7.

³⁸⁶ V. sez. II, par. 8.

³⁸⁷ V. sez. II, par. 5.

ni a quotidiani e periodici stampati su carta in bobine.

L'ENCC doveva provvedere uniformandosi a parametri *oggettivi e soggettivi*: considerando, cioè, da un lato, l'andamento del prezzo della carta e la situazione economica della testata in questione; dall'altro, la natura e la struttura delle riviste, che, oltre ad essere di elevato valore culturale, dovevano essere a carattere nazionale e stampate in foglio.

Per l'accertamento di questi requisiti venne istituita, dal d.p.c.m. 31 ottobre 1951, un'apposita *Commissione*, che doveva poi formulare « le sue motivate proposte alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero dell'Industria e commercio » (art. 2)³⁸⁸ e, dopo il 1975, al Ministero dei Beni culturali.

I contributi venivano erogati dall'ENCC, sotto forma di premi annuali³⁸⁹.

A livello legislativo il primo intervento in favore delle riviste di elevato valore culturale fu inaugurato dalla legge n. 172 del 1975, ove (all'art. 1, comma 2) si autorizzava l'ENCC a concedere ad esse contributi pari ad un importo complessivo di 1.000 milioni l'anno³⁹⁰, ponendo al primo posto, nella graduatoria degli aventi diritto, le riviste di carattere scientifico³⁹¹.

Occorre, poi, menzionare il d.l. n. 167 del 1980, laddove anch'esso (all'ultimo comma dell'art. 10) prevedeva sovvenzioni alle pubblicazioni di elevato valore culturale.

In conclusione, si deve sottolineare la labilità, in questa disciplina, del criterio dell'« elevato valore culturale », che, per la sua indeterminatezza, ben poteva prestarsi a discriminazioni non sempre giustificate. E merita anche segnalare come, in questi casi, l'intervento pubblico, diversamente dagli altri finora esaminati, fosse sempre svincolato dal fattore carta, sia che fosse affidato all'ENCC, sia che fosse di competenza di altri organi statali.

II) L'editoria libraria ha una sua specificità sia dal punto di vista tecnico-produttivo, sia da quello culturale e della diffusione.

Sotto il primo profilo, il libro si presenta come un complesso di fogli della stessa misura, stampati in modo tale da

formare un volume, dotato di copertina e, normalmente, rilegato.

Sotto il profilo culturale i libri possono anche essere assimilati alle riviste di cui si è finora trattato. Proprio per questa ragione le competenze relative ai due tipi di edizioni sono state affidate al Ministero dei Beni culturali.

Sotto il profilo della diffusione, si può rilevare come l'Italia, da sempre, si trovi in una situazione debole, per cui il sostegno all'industria libraria è funzionale all'allargamento dell'area di lettura, davvero insufficiente, soprattutto in alcune zone del nostro Paese.

Questo ha rappresentato un ulteriore motivo per l'assegnazione del settore librario alla competenza del Ministero dei Beni culturali, nel 1975³⁹².

Ma le provvidenze in favore dell'editoria libraria risalgono a 20 anni prima.

Già allora era possibile individuare due linee di intervento ben definite.

In primo luogo, con la legge n. 168 del 1956, fu previsto il rimborso, da parte dell'ENCC, della quota di rivalsa del contributo versato dalle cartiere, pagata dagli editori per l'acquisto di carta desti-

³⁸⁸ V. ancora sez. II, par. 5.

³⁸⁹ V. *Rel. DE POLI*, cit., p. 20. Le più volte citate relazioni della Corte dei Conti contengono alcune cifre relative alle erogazioni in favore delle riviste di elevato valore culturale. Ad esempio, per quanto riguarda gli esercizi finanziari dal 1961 al 1965 le erogazioni previste furono le seguenti: 1961-62: 200 milioni (tutti da liquidare); 1963: 256 milioni (da liquidare) e 28 milioni (liquidati); 1964-65: 228 milioni (da liquidare) (così *Rel. Corte dei Conti*, 1961-65, cit., p. 19); per gli anni 1966-69 l'ammontare fu pari a 228 milioni di lire per ciascun anno (da liquidare) (così *Rel. Corte dei Conti*, 1966-69, cit., p. 27); la relazione 1970-73 non contiene dati in proposito, mentre la relazione 1974-76 (cit., p. 19) si limita a ricordare come tali contributi fossero distribuiti in misura e con modalità immutate rispetto al passato; la relazione 1977-78 (cit., p. 20), riferisce come l'ente avesse proceduto alla liquidazione dei contributi concernenti le riviste di elevato valore culturale, prevista dalla legge n. 172 del 1975, con riferimento all'anno 1975.

³⁹⁰ L'art. 9 del regolamento di attuazione riferì tali contributi alle annate 1975-76 e 1976-77, mentre l'art. 1 della legge n. 428 del 1978 prorogò la disposizione della legge n. 172 fino al 30 giugno 1978 (comma 1), stanziando a tal fine la somma di 1.000 milioni di lire (comma 2).

³⁹¹ Sulle modalità per la concessione dei contributi, v. sez. II, par. 10.

³⁹² La documentazione sull'attività del Ministero nel settore librario è raccolta nel Notiziario diffuso periodicamente a cura dell'Ufficio Studi del Ministero stesso (in particolare nel n. 5 del marzo/aprile 1986, p. 22 ss., vi è un consuntivo dell'attività svolta dalla Divisione editoria nei suoi primi dieci anni di vita).

nata alla stampa di libri scolastici e culturali, aventi contenuto scientifico, tecnico, storico, artistico, religioso e letterario.

In secondo luogo si provvede alla concessione di premi agli esportatori del libro italiano (con le leggi 21 dicembre 1955, n. 1311, 2 giugno 1961, n. 477 e 22 dicembre 1969, n. 1010³⁹³).

Queste forme di sostegno si aggiunsero agli ordinari interventi dell'ENCC che, anche in questo settore, da un lato assicurava una fornitura di carta in favore dei libri scolastici che avessero determinate caratteristiche³⁹⁴, e, dall'altro, erogava integrazioni del prezzo della carta ad essi destinata, nella misura di 15 lire al kg.³⁹⁵.

Il tipo di provvidenza previsto, consistente nel rimborso della quota di rival-

sa, era, per certi aspetti, « anomalo » rispetto al sistema adottato fino a quel momento dall'ENCC, anche se la legge in questione rispondeva alla « preoccupazione di assicurare il raggiungimento di soluzioni equilibrate e rispettose dei più elevati interessi »³⁹⁶.

Le modalità di attuazione per la concessione di tali rimborsi vennero disciplinate con d.p.c.m. 28 novembre 1957. In particolare, si puntualizzò che beneficiari dell'intervento dovessero essere i libri scolastici destinati all'istruzione di ogni ordine e grado e i libri culturali, aventi contenuto scientifico, tecnico, storico, artistico, religioso e letterario (quest'ultimo anche se di narrativa)³⁹⁷.

L'ente doveva provvedere alla liquidazione del rimborso³⁹⁸, previo accertamento che le pubblicazioni presentate avessero i requisiti citati. Ove sorgessero dubbi in proposito, esse dovevano essere sottoposte all'esame di una *Commissione* istituita presso l'ente stesso³⁹⁹.

La legge n. 168 del 1956 è tuttora in vigore e a tali erogazioni l'ente provvede coi fondi tratti dai contributi ad esso dovuti⁴⁰⁰.

Nel quadro delle provvidenze disposte dallo Stato, figura anche la legge n. 1311 del 1955, che, allo scopo di agevolare la diffusione della cultura italiana all'estero, autorizzò la concessione, in favore di editori, librai ed industriali grafici, di premi speciali di incoraggiamento alla esportazione del libro⁴⁰¹. Nel regolamento di esecuzione della citata legge (emanato con D.P.R. 2 maggio 1957, n. 367), si precisò che i premi dovevano commisurarsi al valore letterario, artistico e scientifico delle pubblicazioni esportate e alla loro idoneità a promuovere la diffusione della cultura italiana all'estero, tenuto anche conto delle esigenze dei paesi di destinazione.

L'entità dei premi doveva essere concretamente determinata da un *Comitato* (previsto dall'art. 5 del regolamento⁴⁰²) in applicazione dei criteri esposti ed entro la misura massima del 30% rispetto al prezzo normale di vendita al pubblico, indicato in copertina o risultante da altri elementi ritenuti idonei.

Pertanto, lo stanziamento disposto con la legge n. 1311 del 1955 si rivelò ben presto inadeguato dinanzi al costante incremento delle esportazioni librarie.

³⁹³ Su cui v. anche sez. II, par. 5.

³⁹⁴ Descritte in una « intesa », tra cartai ed editori, con la quale i primi assicuravano ai secondi la fornitura mensile di determinati quantitativi di carta, a determinati prezzi di fatturazione.

³⁹⁵ *Rel. DE POLI*, cit., p. 104. Inoltre la *Relazione della Corte dei Conti, 1974-76*, ricorda come fosse proseguita, in misura e con modalità immutate (s'intende, rispetto agli esercizi finanziari precedenti), anche l'erogazione dei contributi dell'ente sulla carta destinata ai libri scolastici e culturali (*cit.*, p. 19).

³⁹⁶ Così la *Rel. TUPINI*, cit., p. 460.

³⁹⁷ L'art. 2 disciplinava la domanda di rimborso e l'art. 3 stabiliva per gli editori l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico sul quale registrare, cronologicamente, tutte le operazioni relative all'acquisto ed alla stampa della carta destinata all'editoria scolastica e culturale.

³⁹⁸ La misura del rimborso doveva essere pari all'aliquota prevista, per l'esercizio del diritto di rivalsa, dall'art. un., comma 2, della legge n. 168, e, cioè, il 2,50% dell'importo netto delle fatture emesse. La liquidazione del rimborso, ex art. 5 d.p.c.m., deve essere effettuata: a) in caso di carta acquistata direttamente presso le cartiere nazionali o presso gli importatori, sul valore esposto nelle fatture d'acquisto; b) in caso di carta importata e direttamente utilizzata, sul valore imponibile esposto nelle relative bollette doganali; c) in caso di acquisti di carta a titolo successivo, sul presunto prezzo di prima cessione determinato dall'ENCC e passibile di rettifica (al pari del conseguente rimborso) in caso sia considerato incongruo dall'interessato, che, a tal fine, deve fornire la necessaria documentazione.

³⁹⁹ Su cui v. ancora sez. II, par. 5.

⁴⁰⁰ V., le citate relazioni della Corte dei Conti, in particolare la *Rel. 1977-78*, cit., p. 20, ove si osserva che « l'Ente... ha proceduto alla corresponsione, a norma del d.p.c.m. 28 novembre 1957, del contributo ordinario sulla carta utilizzata per la stampa di libri », il quale non può che essere il rimborso previsto dalla legge n. 168 del 1956.

⁴⁰¹ Venne, infatti, istituito, nel bilancio del Ministero del Tesoro, rubrica Presidenza del Consiglio, un apposito fondo di 125 milioni di lire stanziato, a partire dall'esercizio 1954-55.

⁴⁰² V. sez. II, par. 5.

Malgrado il suo incremento disposto dalla legge 2 giugno 1961, n. 477 (la quale lo aumentò da 125 a 300 milioni di lire), il divario tra il « fondo-premi » e l'entità delle esportazioni librerie non solo non diminuì, ma si accrebbe anno per anno. Infatti, mentre nell'esercizio finanziario 1959-60, a fronte di una disponibilità di 125 milioni di lire, l'esportazione ammessa ai premi aveva un valore complessivo di L. 5.674.185.403, nell'esercizio 1968, a fronte di una disponibilità di 300 milioni, essa raggiunse un valore di L. 31.100.587.113⁴⁰³.

Tale crescente sproporzione indusse il legislatore a riconsiderare il problema con la legge 22 dicembre 1969, n. 1010, la quale ha accresciuto il fondo premi (da 300 a 500 milioni di lire, a decorrere dall'esercizio finanziario 1969), ma sempre in misura insufficiente rispetto alla crescita dell'esportazione libraria⁴⁰⁴.

Tale legge ha anche apportato due rilevanti modificazioni alla precedente disciplina.

Innanzitutto, la composizione del *Comitato* per l'erogazione dei premi è ora stabilita, più opportunamente, direttamente dalla legge e non più dal regolamento di esecuzione⁴⁰⁵.

Inoltre, il termine di presentazione delle domande, prima fissato al 31 gennaio, è stato differito al 28 febbraio. Ciò si è reso necessario per la complessità della documentazione che doveva essere prodotta dagli editori.

Nel predisporre le norme di esecuzione della legge (emanate con d.P.R. 22 febbraio 1971, n. 215), si volle tener conto dell'esperienza pratica maturata negli anni precedenti nella concessione delle provvidenze.

In particolare, non si sono ammessi più al premio i prodotti editoriali che non fossero di autore o di lingua o di argomenti italiani (art. 2, contrariamente all'art. 1 del d.P.R. n. 367 del 1957)⁴⁰⁶. Si sono indicati, inoltre, i limiti massimi entro cui il *Comitato* può fissare l'entità dei premi, commisurata ai parametri precedentemente indicati, nonché le modalità di presentazione e il contenuto delle domande.

Sicuramente il sistema appena descritto, se era già inadeguato nel 1969, appare oggi del tutto insufficiente, considerando sempre il livello raggiunto dalle esportazioni⁴⁰⁷.

Il tipo di provvidenze qui analizzate si discosta notevolmente dalla *ratio* che ha accompagnato l'intervento pubblico in favore dell'editoria, innanzi esaminato, caratterizzato da finalità di mero sostegno economico.

Forse si può riscontrare un punto di collegamento a partire dal 1975, quando la legge n. 172 prevede, per la prima volta, contributi in favore della stampa italiana all'estero. Ma, anche in questo caso, la *ratio* ispiratrice fu piuttosto l'ausilio economico che la diffusione della cultura italiana all'estero.

Volendo trarre qualche breve conclusione, non può dirsi che, nel periodo considerato, i libri siano stati oggetto di particolare attenzione da parte dello Stato; in certa misura il settore veniva ad essere

⁴⁰³ Questi dati sono forniti dalla Divisione Editoria del Ministero per i Beni culturali ed ambientali, in una *Raccolta delle norme sulla concessione di premi agli esportatori del libro italiano*, p. 1, ove è anche pubblicata la seguente tabella, che rende più evidente l'incessante incremento del volume delle esportazioni librerie, pur volendo tener conto della svalutazione monetaria:

Totale esportazioni Lire	Esercizio finanziario
1959-60 (Fondo premi: 125 milioni)	5.674.185.403
1960-61 (Fondo premi: 300 milioni)	8.771.280.054
1961-62	8.888.133.431
1962-63	10.676.835.488
1963-64	11.804.050.348
II semestre 1964	6.289.166.417
1965	14.356.992.081
1966	17.766.977.758
1967	22.413.599.671
1968	31.100.587.113

⁴⁰⁴ Nell'esercizio finanziario 1969 il valore delle vendite all'estero ammesse al beneficio del premio ha subito un incremento di L. 11.894.464.682, per un ammontare complessivo di L. 42.995.051.795.

⁴⁰⁵ V. sez. II, par. 5.

⁴⁰⁶ Sono, altresì, esclusi dal beneficio del premio i manifesti pubblicitari commerciali, gli orari ferroviari, le carte stradali e turistiche, le piante di città, i globi di qualsiasi tipo, i plastici, le custodie, le scatole, le copertine, le rilegature, i depliant, gli inserti pubblicitari, i filmati ed ogni altro prodotto similare.

⁴⁰⁷ Nel 1985, infatti, rimasto invariato il fondo (500 milioni), le esportazioni dichiarate hanno ammontato a L. 213.818.314.608. Rispetto a tale valore i premi avrebbero dovuto essere sui 5 miliardi.

alquanto sacrificato agli interessi dell'altra stampa, quella di informazione⁴⁰⁸.

Questa situazione rimase invariata fino all'entrata in vigore della legge n. 416 del 1981. In effetti, anche la legislazione degli anni settanta non predispose particolari disposizioni in favore dell'editoria libraria, fatta eccezione per la riduzione dell'aliquota IVA ad essa applicata (che accomunava i libri ai periodici)⁴⁰⁹ e per la concessione al settore librario di due contributi *una tantum* di 300 milioni di lire ciascuno, da erogarsi tramite l'ENCC⁴¹⁰.

⁴⁰⁸ Luigi Einaudi, nel contestare il sistema di integrazione del prezzo della carta, concludeva osservando che, in fin dei conti erano « i consumatori di libri, di riviste e di pubblicazioni estranee alle rotative che » erano « chiamati a pagare un sussidio ai produttori di giornali ». E ciò per la situazione monopolistica delle cartiere nazionali: « al fondo della rissa tra le due specie di editori, di giornali e di libri, si trova la protezione doganale ed i privilegi di contingenti di importazioni e di valuta a favore dei fabbricanti di carta. Artificio, monopolio e privilegi partoriscono sempre nuovi artifici, sempre nuovi monopoli, sempre nuovi privilegi. Avendo condiscosto alla protezione delle cartiere, le quali possono così imporre al mercato interno prezzi superiori ai prezzi esteri, bisogna per forza consentire ai giornali di taglieggiare i libri, bisogna aiutare i giornali passivi accrescendo i profitti di giornali che potrebbero vivere con le proprie forze e bisogna diminuire il consumo dei libri a pro dei quotidiani » (*Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956, p. 617 ss, ove viene riportata una nota del 1952, *Giornali e dogane contro libri*).

⁴⁰⁹ Salva l'ulteriore riduzione prevista, solo per i periodici, dalla legge n. 172 del 1975 (voce n. 79, tabella A, allegata al d.P.R. n. 633 del 1972 e art. 3 legge n. 172 del 1975).

⁴¹⁰ *Rel. Corte dei Conti, 1974-76*, cit., p. 20, nonché *Rel. 1977-78*, cit., p. 20.

⁴¹¹ Sulle agenzie di stampa e, in particolare, sul loro sviluppo in Italia e sulla situazione attuale, cfr. CARETTI, *Le agenzie di informazione in Italia*, in *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, cit., pp. 99 ss. I dati e le notizie contenute nel testo sono, in parte, attinte da questo scritto.

⁴¹² CARETTI, *op. cit.*, p. 102.

⁴¹³ La redazione della « Stefani » per la stampa nazionale approntava i servizi e i comunicati destinati ai giornali italiani. Essa divenne, in pratica, l'unica fonte di informazioni ufficiali, quando una direttiva del Ministero della Cultura popolare (nel 1937) impose ai direttori di giornali il divieto di pubblicare notizie di provenienza diversa da quella (cfr. CARETTI, *op. cit.*, p. 102).

⁴¹⁴ Così CARETTI, *op. cit.*, p. 103.

⁴¹⁵ L'« ADN-Kronos » è di area socialista, l'ASCA, di proprietà di alcuni giornali cattolici, fa capo, in certa misura, alla DC e l'« Italia » è di proprietà dell'ENI.

⁴¹⁶ Da segnalare, anche, il loro diverso « metodo » di fornire le informazioni, sotto forma di veri e propri « servizi », ossia notizie già elaborate e accompagnate da un commento. Più recentemente — negli anni ottanta — si sono costituite l'AGL (Agenzie Giornali Locali), che fa capo al Gruppo Caracciolo, e l'ANPE, che fa capo al Gruppo Monti.

⁴¹⁷ Sono circa 500 le agenzie che operano sul territorio nazionale.

Occorre segnalare, infine, che il d.l. n. 167 del 1980 (non convertito) prevedeva mutui in favore dell'editoria libraria per opere di elevato valore culturale.

d) Tra i soggetti che operano nel campo dell'informazione, particolare rilievo hanno le agenzie di stampa, fonti principali di notizie per i giornali⁴¹¹.

Riguardo ad esse, in Italia la situazione è cambiata radicalmente dopo la caduta del regime fascista.

Fino ad allora vi era stata un'unica agenzia di stampa nazionale, la « Stefani », che, dal 1924 al 1943, aveva costituito « uno degli anelli di congiunzione più importanti tra il mondo della stampa ed il regime »⁴¹² ed era servita per controllare non solo la stampa italiana⁴¹³, ma anche i corrispondenti dei giornali esteri.

Agli inizi del 1945 venne costituita a Roma, su iniziativa di dodici quotidiani, l'Agenzia Nazionale Stampa Associata (ANSA), che assunse la forma di società cooperativa e che operò secondo un modello che rappresentava « una radicale inversione di tendenza » rispetto all'agenzia « Stefani » (che si ridimensionò fino alla scomparsa definitiva). Sicché i quotidiani si riappropriarono della loro funzione di « informazione primaria », stabilendo, così, un *continuum* nell'intero processo di produzione delle notizie: « la migliore garanzia di quel principio di libertà di informazione »⁴¹⁴, che si era affermato dopo la caduta del regime fascista.

Accanto all'ANSA, cui fanno riferimento quasi tutti i quotidiani italiani e che occupa una posizione di netta preminenza nel panorama nazionale, operano oggi in Italia almeno altre tre agenzie, l'« Italia », l'« A.D.N.-Kronos » e l'« A.S.C.A. », che, per dimensioni organizzative, attrezzature tecniche e volume dell'attività svolta, possono situarsi ad un livello non molto inferiore alla prima. A differenza dell'ANSA, esse hanno qualche legame con partiti politici o con enti pubblici⁴¹⁵, e privilegiano un'informazione specializzata (politico-parlamentare o socio-culturale)⁴¹⁶.

Infine vi sono le agenzie c.d. « minori »⁴¹⁷, aderenti, in grande maggioranza all'ANAS (Associazione Nazionale Agenzie di Stampa), le quali, però, sono piuttosto eterogenee sia per dimensioni, sia per il tipo di servizi offerti, di carattere essenzialmente « integrativo ».

L'attività di « informazione primaria » (cui le agenzie dovrebbero limitarsi) si profila come meramente propedeutica, in quanto si occupa della segnalazione e diffusione delle notizie ai giornali, tendenzialmente senza nessuna elaborazione delle medesime.

Per questo aspetto, le agenzie di stampa dovrebbero, quasi per definizione, mantenere una posizione di obiettività e imparzialità, non sempre presente nel lavoro giornalistico in senso stretto.

In realtà, l'attività delle agenzie è più complessa e pone anch'essa delicati problemi, comportando la selezione delle notizie e la redazione dei c.d. « bollettini di informazione » — caratterizzati, in qualche misura, da un impegno « creativo » — nonché di servizi già confezionati⁴¹⁸.

Per questi aspetti il confine tra c.d. « informazione primaria » e attività giornalistica in senso proprio non è poi così netto. Sicché anche per le agenzie di stampa si sono riproposte le problematiche tipiche dell'impresa giornalistica.

Non a caso la crisi della stampa ha coinvolto anche il settore delle agenzie, con conseguente richiesta, anche per esse, di interventi finanziari pubblici, che parevano del resto opportuni, anche considerando che esse sono prive di introiti pubblicitari⁴¹⁹. E senza sovvenzioni si sarebbero trovate nella necessità di imporre ai giornali alti prezzi di abbonamento: soluzione, questa, che non si presentava, certo, come la migliore in una situazione di crisi della stampa.

Sovvenzioni pubbliche, inizialmente, esistevano solo per l'ANSA, sulla base di convenzioni con Amministrazioni statali. Tale sistema era criticabile per la sua eccessiva discrezionalità, tale da condizionare e indirizzare l'agenzia e, tramite essa, gli stessi quotidiani, fruitori dei suoi servizi. Occorreva, pertanto, individuare altri criteri improntati sull'imparzialità e sull'automaticità delle erogazioni, anche per favorire il pluralismo delle agenzie⁴²⁰.

Ancora negli anni settanta questo non si poteva dire attuato per l'assoluta preminenza dell'ANSA sulle altre agenzie, « protetta » proprio dal sistema di convenzioni con organi di Governo⁴²¹, che pur non avevano un determinante rilievo economico.

I contributi corrisposti alle agenzie tramite l'ENCC si fondavano sul « fatto-

re-carta » e, in particolare, sulla carta utilizzata per la stampa dei bollettini di informazione (a periodicità almeno mensile).

Le sovvenzioni erano calcolate mediante aliquote unitarie la cui misura era stabilita discrezionalmente dal Consiglio Direttivo dell'ente⁴²².

Con propri provvedimenti, questo ha successivamente disposto (dopo l'introduzione dei contributi statali diretti per le grandi agenzie) la proroga di altre provvidenze per le agenzie di stampa minori, che, non possedendo i requisiti richiesti dalla legge, sarebbero rimaste escluse da ogni beneficio⁴²³.

⁴¹⁸ Tra i compiti dell'ANSA (che ha stipulato speciali convenzioni con la Presidenza del Consiglio), rientrano anche la diffusione ai giornali italiani di notiziari dall'estero, attraverso appositi uffici ivi istituiti, e la diffusione all'estero di notiziari relativi all'Italia. Queste due ultime attività sono estranee alle finalità originarie dell'agenzia, come previste dallo Statuto: « assicurare... un esteso servizio di informazioni giornalistiche da distribuire alle imprese editoriali di giornali italiani, nonché a terzi », secondo criteri di indipendenza, imparzialità ed obiettività. Nelle ipotesi sopradette, ci si trova di fronte quasi a forme di « rappresentanza pseudo-istituzionale » degli uffici ANSA in quelle aree geografiche in cui il Governo ritiene opportuna la loro presenza, nell'interesse dello Stato, per « realizzare... una sorta di canale di informazione alternativo rispetto a quello rappresentato dalle grandi agenzie mondiali, con il fine specifico di offrire il punto di vista italiano sugli avvenimenti sia interni che esteri, canale di informazione che ha per destinatari esclusivamente gli organi di informazione all'estero »: così CARETTI, *op. cit.*, p. 106.

⁴¹⁹ In proposito v. BASSANINI, *Riforma dell'informazione e potere politico...*, cit., pp. 18-19.

⁴²⁰ In tal senso CARETTI, *op. cit.*, p. 112 ss.

⁴²¹ Tali convenzioni mancavano di qualsiasi forma di controllo parlamentare e di pubblicità; infatti solo le prime due del 1948 furono approvate con legge (legge 25 ottobre 1950, n. 264): CARETTI, *op. cit.*, p. 116.

⁴²² REL. DE POLI, in cui si riportano i dati relativi alle aliquote unitarie stabilite dal Consiglio Direttivo in data 30 luglio 1974, nella misura seguente: da 30 a 60 lire per kg. per i bollettini a periodicità quotidiana pubblicati almeno 150 giorni al semestre; da 10 a 20 lire al kg. per i bollettini a periodicità mensile (pubblicati almeno sei volte per semestre). Il quantitativo di carta « agevolata » era limitato al consumo medio semestrale accertato per ciascuna agenzia, con un margine del 51% (*cit.*, p. 20). Anche le citate relazioni della Corte dei Conti forniscono notizie al riguardo: in particolare, la Rel. 1961-65 riporta la somma complessiva, liquidata in favore delle agenzie di stampa nel 1963, di 3.131.010 lire (*cit.* p. 19); v., anche, Rel. 1966-69, cit., p. 26, nota n. 51. La Rel. 1970-73, sottolinea come tali agevolazioni venissero concesse in forma più ampia, a partire dal 1971 (*cit.*, p. 20); infine la Rel. 1974-76 ricorda come esse siano proseguite anche durante quegli anni (*cit.*, p. 19).

⁴²³ V. Rel. Corte dei Conti, 1977-78, che informa come tra tali agenzie venisse ripartito un fondo di 60 milioni di lire (per il secondo semestre 1977 e il primo semestre 1978) e come, in previsione di un'ulteriore proroga delle provvidenze legislative (e quindi di un parallelo nuovo provvedimento dell'ente in favore delle agenzie di stampa minori), fosse stata impegnata la somma di 30 milioni di lire per il secondo semestre 1978 (*cit.*, p. 20).

Il primo intervento diretto dello Stato in favore delle agenzie di stampa fu disposto con la legge n. 307 del 1973, laddove si contemplava che, a quelle collegate per telescrivente con almeno dieci quotidiani fossero dall'ENCC assegnate somme sotto forma di integrazione suppletiva straordinaria del prezzo sui consumi della carta destinata alla stampa dei fogli di agenzia.

Come per i quotidiani, l'integrazione doveva essere determinata nel rispetto di un criterio di proporzionalità decrescente rispetto al consumo di carta.

Lo stanziamento era di 200 milioni di lire, che dovevano essere ripartiti, per metà, in misura uguale tra tutte le agenzie che ne avevano titolo e, per l'altra metà, in proporzione inversa⁴²⁴ al consumo di carta accertato per ognuna (ai sensi del d.p.c.m. di attuazione)⁴²⁵.

⁴²⁴ Il criterio di inversa proporzionalità si ricava dal combinato disposto dell'art. 2, comma 3 della legge n. 307 del 1973 (che parla di proporzionalità decrescente) e dell'art. 7 del d.p.c.m. 21 dicembre 1973, attuativo della legge.

⁴²⁵ Le modalità di accertamento del consumo di carta erano stabilite dall'art. 5 del regolamento di attuazione, che prevedeva una dichiarazione giurata (da parte del legale rappresentante dell'agenzia) dalla quale doveva risultare « distintamente la quantità di carta usata per il funzionamento delle telescriventi, il numero delle telescriventi in funzione, l'elenco degli utenti collegati, la quantità di carta usata per i bollettini poligrafati e le tirature medie di questi... ».

⁴²⁶ Così la *Relazione al d.d.l.*, cit., p. 2.

⁴²⁷ Provvedimento prorogato al 30 giugno 1978 con la legge n. 428 del 1978.

⁴²⁸ Oltre all'ANSA, sembravano possedere questi requisiti solo altre quattro agenzie, « Italia », « ADN-Kronos », ASCA e AGA (un'agenzia di dimensioni minori che « serve » una catena di giornali locali dotati di strutture redazionali non in grado di coprire l'intero arco degli avvenimenti nazionali ed esteri): CARETTI, *op. cit.*, p. 107.

⁴²⁹ L'art. 10 del d.p.c.m. 13 gennaio 1976, attuativo della legge n. 172, dettava le modalità di presentazione della domanda e in particolare stabiliva che le agenzie dovevano documentare « il possesso di tutti i requisiti alla data di entrata in vigore della legge, indicando i collegamenti per telescrivente..., precisando la denominazione di ciascuna testata » collegata « e di volta in volta il numero di reti utilizzate per i collegamenti, le cinque o più regioni in cui » avevano « sede i giornali quotidiani..., la dipendenza... di almeno 10 giornalisti professionisti..., di almeno 15 poligrafici..., il numero di ore di trasmissione giornaliera, il quale non » poteva « essere inferiore a quello fissato dalla legge ».

La legge n. 307 del 1974 confermò sia i criteri di erogazione, sia l'entità dello stanziamento.

Da parte sua, la legge n. 172 del 1975 dispose contributi per le agenzie maggiori, quelle, cioè, che apparivano « di dimensioni tali da assolvere una funzione informativa di grande rilievo »⁴²⁶. In particolare, si autorizzava l'ENCC ad assegnarli nella misura di 2 miliardi di lire all'anno⁴²⁷ « all'ANSA ed alle altre agenzie italiane di stampa che, all'entrata in vigore della... legge », fossero « già collegate per telescrivente — con canali in concessione esclusiva del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni — con almeno 15 quotidiani di cinque regioni »; avessero « alle loro dipendenze almeno dieci giornalisti professionisti e quindici poligrafici » ed effettuassero « almeno 12 ore di trasmissione al giorno ».

Rispetto alle leggi precedenti fu, per così dire, « istituzionalizzata » la differenza tra l'ANSA e le altre agenzie, e, inoltre, furono resi più rigorosi i requisiti richiesti per accedere alle provvidenze⁴²⁸.

Si demandavano ad un successivo d.p.c.m. la precisazione delle modalità e della misura della erogazione dei contributi, ma si stabiliva comunque che metà dell'importo complessivo dovesse ripartirsi in parti uguali tra gli aventi diritto e l'altra metà in proporzione inversa al numero di giornali collegati a ciascuna agenzia e ai notiziari specializzati editi⁴²⁹.

Per quanto riguarda questi ultimi, era anche disposto che sarebbero stati considerati solo quelli diversi « dai lanci ordinari e straordinari dei bollettini », con « periodicità non superiore alla quindicinale e comunque con un totale di uscite complessive annuali non inferiore a 16 numeri », tenendo conto anche della loro « natura informativa » e della loro consistenza.

Infine, per la suddivisione dei contributi si rinvitava ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi di concerto con i Ministri del Tesoro, dell'Industria e dei Beni culturali, sentita la *Commissione* preposta all'accertamento dei requisiti richiesti.

Anche per le agenzie di stampa, inoltre, la legge prevedeva finanziamenti in conto interessi, per mutui contratti o per

il miglioramento di attrezzature tecniche o per l'estinzione di passività aziendali.

Complessivamente questo sistema, proprio per la preferenza accordata alle maggiori agenzie esistenti, stimolò un'effettiva riforma del settore; ne comportò « non soltanto la conferma, ma anzi il consolidamento »⁴³⁰.

e) Delle agevolazioni in favore della stampa italiana all'estero si occupano la legge n. 172 del 1975 e il d.l. n. 167 del 1980.

Già si è scritto come l'intervento in questo settore possa collegarsi a quello previsto per incoraggiare l'esportazione del libro.

Infatti, nel d.p.c.m. 10 maggio 1976 di attuazione della legge n. 172 del 1975 per la parte che qui rileva, si richiamava il fine generale di sostenere e di incentivare la diffusione della stampa italiana all'estero, e, più in particolare, presso le varie comunità italiane ivi esistenti.

In questa prospettiva, l'ENCC veniva autorizzato a concedere contributi, nella misura di mille milioni di lire all'anno, ai giornali italiani all'estero.

Le condizioni e le modalità per l'accesso a questi contributi vennero regolate con il suddetto d.p.c.m. 10 maggio 1976, tenendo conto delle risultanze emerse nella Conferenza nazionale dell'emigrazione (24 febbraio-1° marzo 1975)⁴³¹.

I soggetti beneficiari erano distinti in tre categorie.

Le prime due, omogenee, erano formate, rispettivamente, da « giornali quotidiani e periodici redatti prevalentemente in lingua italiana, redatti e diffusi all'estero da almeno un anno », purché si ispirassero ai principi dell'ordinamento costituzionale italiano; e da « giornali quotidiani e periodici italiani... prevalentemente diffusi all'estero, anche se pubblicati in Italia, rivolti a mantenere e sviluppare i rapporti tra i lavoratori italiani all'estero e le comunità italiane di origine ».

La terza categoria ricomprendeva i giornali quotidiani e periodici italiani diffusi « per mezzo di abbonamenti sottoscritti dall'ENCC a favore di associazioni e circoli di lavoratori italiani all'estero secondo le indicazioni raccolte e

trasmesse dagli uffici consolari territorialmente competenti ».

La misura dei contributi destinati alle prime due categorie doveva essere determinata dall'apposita *Commissione* di cui al d.p.c.m. 10 maggio 1976, « tenendo conto della diffusione presso i lavoratori italiani all'estero, della periodicità almeno trimestrale, della natura e consistenza informativa, del contributo offerto alla conoscenza dei fatti italiani e dei problemi del lavoro italiano all'estero, del prezzo di vendita e del parere espresso dalla competente Direzione generale dell'Emigrazione e affari sociali del Ministero degli Affari Esteri, sulla base degli elementi forniti dalle rappresentanze diplomatiche » (art. 4).

Era anche previsto che una quota, non eccedente un decimo dello stanziamento complessivo, potesse essere assegnata a nuove iniziative giornalistiche che offrissero, sempre a giudizio della *Commissione*, un apporto significativo all'informazione delle collettività italiane all'estero.

Tali contributi, al contrario di quelli previsti dalle altre disposizioni della legge n. 172, non furono prorogati dalla legge n. 428 del 1978; analoghe provvidenze furono previste, a decorrere dal 1° luglio 1977, dall'art. 12 del d.l. n. 167 del 1980⁴³² — che, com'è noto, non fu convertito in legge — e riprodotte, in parte, dall'art. 26 della legge n. 416 del 1981.

ROSARIO LUPO - SILVIO TROILLO

⁴³⁰ Così CARETTI, *op. cit.*, p. 117, il quale metteva in rilievo « l'esigenza che l'intervento pubblico » investisse, sì, « il profilo relativo al pluralismo » delle « fonti di informazione primaria, ma, soprattutto, e in via prioritaria, quello del pluralismo » nella « fonte di maggiore rilievo, proprio per la posizione dominante » da essa occupata.

⁴³¹ V., in proposito, sez. II, par. 10. I contributi, per il biennio 1° luglio 1975-30 giugno 1977, vennero concessi in tre fasi distinte, la prima relativa al II semestre 1975, la seconda all'intero anno 1976, la terza al I semestre 1977.

⁴³² Tale disposizione richiamava formalmente il d.p.c.m. 10 maggio 1976, nonché abrogava tutte le altre norme che disponessero contributi, a qualsiasi titolo, per la stampa di giornali italiani pubblicati all'estero. La *Relazione della Corte dei Conti, 1977-78*, informa che l'ente « ha effettuato i pagamenti dei contributi spettanti ai giornali italiani all'estero (giornali stampati in Italia e prevalentemente diffusi all'estero in lingua italiana, nuove iniziative editoriali e abbonamenti a giornali italiani da inviare all'estero) per i periodi 1° luglio-31 dicembre 1975 e 1° gennaio-31 dicembre 1976 » (*cit.*, p. 20).