

## RICERCHE

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

**SOMMARIO** La legge n. 416 del 1981 e il nuovo sistema di provvidenze in favore dell'editoria. — 1. La legge n. 416: un « compromesso » tra riforma e conservazione. — 2. Lo « statuto » delle imprese editoriali. — 3. Segue: « statuto » e provvidenze. — 4. Caratteri dell'intervento pubblico di sostegno: i tempi e i criteri per il risanamento delle imprese editoriali. — 5. La difficile gestione della riforma. — 6. La legge n. 939 del 1982: quasi una « controriforma ». — 7. Il frastagliato percorso di attuazione della riforma, fino alla legge n. 137 del 1983. — 8. La riforma verso un assetto e un'applicazione definitivi e la novella del 1985. — 9. La proroga delle provvidenze e la razionalizzazione del sistema normativo dell'editoria ad opera della legge n. 67 del 1987.

## LA LEGGE N. 416 DEL 1981 E IL NUOVO SISTEMA DI PROVVIDENZE IN FAVORE DELL'EDITORIA

### 1. *La legge n. 416: un « compromesso » tra riforma e conservazione.*

La legge 5 agosto 1981, n. 416 ha rappresentato una svolta nella politica di sostegno all'editoria. Si è passati, infatti, da un complesso di provvedimenti *straordinari e contingenti*, anche se di fatto distribuiti opportunamente nel tempo, ad un intervento pubblico organico e stabile.

La gestazione della legge fu alquanto lunga e tormentata ed iniziò ben prima della presentazione alla Camera dei Deputati della proposta di legge « interpartitica » nel 1979<sup>1</sup>, sintesi di diversi progetti depositati nella legislatura pre-

cedente<sup>2</sup>. La grande maggioranza delle forze politiche si trovò d'accordo nell'intento di riordinare l'intero settore editoriale per garantire una effettiva libertà di stampa, e nell'individuazione degli strumenti ritenuti a tal fine necessari.

\* La prima parte del « Rapporto » è stata pubblicata su questa *Rivista*, 1988, 517; la terza e ultima parte lo sarà nel prossimo fascicolo.

\*\* Della presente sezione i parr. da 1 a 4 e 9 sono opera di R. Lupo; i parr. da 5 a 8 sono opera di S. Troilo.

<sup>1</sup> Si tratta della proposta di legge 19 luglio 1979, in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, VIII Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. n. 377.

<sup>2</sup> V. parte I, sez. I, par. 11, in questa *Rivista*, 1988, n. 2, p. 536 ss.

Nonostante queste premesse<sup>3</sup>, in Assemblea la proposta di legge venne quasi completamente modificata, a conclusione di un dibattito lungo e, a tratti, aspro<sup>4</sup>.

Il risultato fu l'approvazione di un testo di legge frutto di molti compromes-

<sup>3</sup> L'accordo raggiunto tra i gruppi consentì l'applicazione della speciale procedura prevista dall'art. 107 del Regolamento della Camera, per i progetti di legge già esaminati nella precedente legislatura. Testimonia Bassanini: « quella per l'editoria è stata la prima grossa proposta di legge alla quale si è applicato il *repêchage*... Il recupero di una proposta già in discussione (si tratta della n. 1616, presentata nella VII legislatura da deputati appartenenti a diversi partiti e intitolata *Riforma dell'editoria*, redatta dal Comitato ristretto della Commissione Interni della Camera) da parte di una nuova Camera — come avvenne nel 1979 — è stato dettato da esigenze di continuità e per evitare lungaggini. La proposta, cioè, va in questo caso in Commissione solo per una rapida deliberazione formale e viene poi portata subito in aula » (così F. BASSANINI-P. MURIALDI, *Resta un compromesso positivo*, in *Probl. inform.*, 1981, n. 4, p. 531).

In effetti, l'esame in Commissione fu rapido: annunciata il 19 luglio 1979, la proposta di legge venne assegnata, nella seduta del 18 settembre 1979, alla II Commissione Interni — in sede referentiva — che concluse l'esame il 4 ottobre.

<sup>4</sup> Basti ricordare come la discussione alla Camera si sia protratta per quasi due anni (dal 6 dicembre 1979 al 4 marzo 1981) ed abbia impegnato trenta sedute.

<sup>5</sup> Ciononostante, da più parti si valutò la legge come « compromesso positivo » (così BASSANINI-MURIALDI, *op. cit.*, p. 527 ss.).

<sup>6</sup> Cfr., in particolare, il dibattito svoltosi nella seduta conclusiva del 24 marzo 1981 (*Atti parlamentari*, Cam. Dep., VIII Leg., *Discussioni*, doc. n. 305). Le posizioni dei vari gruppi parlamentari sui punti cruciali della legge sono ben evidenziate da BASSANINI-MURIALDI (*op. cit.*); si veda anche M. RANIERI, che individua uno schieramento riformatore, che poneva in primo piano il problema della libertà e dell'indipendenza dell'informazione, ed uno conservatore, che avrebbe preferito che lo Stato continuasse ad operare con i consueti interventi meramente assistenziali (*Appunti per la storia dell'attuazione della legge*, in *Probl. inform.*, 1981, n. 4, p. 489).

<sup>7</sup> È questa la considerazione dell'on. Egidio Sterpa, del gruppo liberale, espressa nella seduta conclusiva del 24 marzo 1981 (*Atti parlamentari*, cit., p. 27361).

<sup>8</sup> Alcuni contributi continuarono, comunque, ad essere elargiti dall'ENCC (v. parte I, sez. III, par. 10, in questa *Rivista*, cit., p. 579 ss.).

<sup>9</sup> V. parte I, sez. I, par. 12, in questa *Rivista*, cit., pp. 538-539.

<sup>10</sup> Attraverso il d.p.c.m. 16 giugno 1980 (pubblicato in *G.U.* 21 giugno 1980, n. 169), recante « Norme d'attuazione in sede di prima applicazione del d.l. 7 maggio 1980, n. 167, relative all'art. 9, comma 5, e all'art. 27, comma 2, nonché agli adempimenti per l'iscrizione al Registro nazionale per la stampa ».

<sup>11</sup> V., sul punto, MURIALDI, *Il gioco dei due decreti*, in *Probl. inform.*, 1980, n. 4, p. 466 ss.

<sup>12</sup> Dall'analisi esulterà il titolo III (Modifiche alle disposizioni sulla stampa), mentre del titolo IV (Disposizioni transitorie e finali) saranno considerate quelle norme che riguardino strettamente i temi affrontati in questo rapporto.

si, farraginoso e non corrispondente del tutto a quei propositi che avevano ispirato i sostenitori della riforma dell'editoria nelle loro elaborazioni nel corso di circa un decennio<sup>5</sup>.

Dalle discussioni in Parlamento<sup>6</sup> risulta chiaramente come esponenti di quasi tutti i gruppi, pur criticando la legge, l'abbiano, al tempo stesso, ritenuta necessaria per far fronte alla crisi della stampa quotidiana: nonostante i suoi numerosi difetti, pareva « la migliore possibile nelle condizioni peggiori di legiferazione »<sup>7</sup>.

In effetti, fu approvata una legge fortemente innovativa, che ha segnato la fine della legislazione di tipo assistenzialistico e ha posto le basi per una effettiva ristrutturazione delle imprese editoriali, prevedendo che, entro 5 anni, queste avrebbero dovuto essere poste in una condizione di « autosufficienza ».

Nel frattempo, il mancato rifinanziamento, nel 1978, della legge n. 172 del 1975, aveva creato un « vuoto » di provvidenze, e, per un certo periodo, i giornali erano vissuti senza alcun contributo da parte dello Stato<sup>8</sup>.

A tale situazione, nel 1980, aveva cercato di porre rimedio il Governo con l'adozione di due decreti-legge (mai convertiti)<sup>9</sup>, di cui solo l'ultimo (il n. 167 del 1980) aveva trovato una parziale attuazione<sup>10</sup>. Per certi aspetti essi, in certa misura, possono considerarsi un'anticipazione della riforma, seppure ispirati ad una logica ancora sostanzialmente assistenzialistica<sup>11</sup>.

In definitiva, la legge n. 416 si proponeva il raggiungimento di obiettivi, a lungo perseguiti e dichiarati: la trasparenza della proprietà e delle fonti di finanziamento delle imprese editoriali; i limiti alla concentrazione di quotidiani; l'agevolazione di nuove iniziative editoriali; la ristrutturazione e riconversione tecnologica; infine, un sostanziale risanamento del settore entro i cinque anni di durata delle provvidenze disposte dal titolo II della legge.

## 2. Lo « statuto » delle imprese editoriali.

La legge è divisa in due titoli principali<sup>12</sup>.

Il primo contiene la « disciplina delle imprese editrici di quotidiani e periodi-

ci » ed è, senza dubbio, la parte maggiormente innovativa.

È qui che si predispongono gli strumenti normativi per il raggiungimento di uno dei principali obiettivi: il pluralismo delle fonti di informazione a mezzo stampa.

A tal fine è stata abbandonata la concezione meramente « negativa » della libertà di stampa, fondata sul non intervento dei pubblici poteri. In effetti, fino all'entrata in vigore della riforma era mancata qualunque forma di controllo interno sulla stampa, anche se erano previste forme di responsabilità speciale ed aggravata, civile e penale, a carico degli operatori del settore<sup>13</sup>.

La legge n. 416, seguendo una diversa impostazione ha, invece, previsto una incisiva presenza pubblica, per garantire l'« effettività del diritto di informazione » e l'« obiettività ed imparzialità della stessa come conseguenza necessaria del relativo interesse pubblico »<sup>14</sup>.

Si pone in questa prospettiva la normativa anti-*trust* (la quale costituisce una novità assoluta, non solo nel campo specifico della stampa), con una serie di disposizioni che derogano alla disciplina civilistica in materia di società<sup>15</sup>.

Poiché nel campo dell'informazione il principio di eguaglianza sostanziale esige la possibilità per tutti i gruppi politici, sociali e culturali di disporre di adeguati mezzi di diffusione di notizie ed opinioni, il legislatore del 1981 ha dato particolare rilievo alla lotta al fenomeno delle concentrazioni, in atto in Italia da anni<sup>16</sup>.

L'art. 4 vieta le posizioni dominanti nel settore della stampa quotidiana<sup>17</sup>. La violazione del precetto è sanzionata con la nullità degli atti che hanno dato luogo alla concentrazione non ammessa<sup>18</sup>.

Quanto alla trasparenza proprietaria, vi sono disposizioni che limitano solo a determinati soggetti, facilmente identificabili (persone fisiche, c.d. « enti morali », società quotate in borsa), la possibilità di essere intestatari di azioni o di quote di società aventi ad oggetto attività editoriale relativa ai giornali quotidiani.

Ciò dovrebbe permettere all'opinione pubblica di poter conoscere gli effettivi proprietari delle imprese editrici (e quindi chi ne sopporta gli oneri e ne ricava i vantaggi), i quali non possono

conservare l'anonimato attraverso il ricorso a società di comodo o all'interposizione reale o fittizia di persone.

Certamente la disciplina contenuta nei primi tre articoli della legge cerca di

<sup>13</sup> Si considerino le disposizioni della legge sulla stampa (legge 8 febbraio 1948, n. 47), in particolare gli artt. 4, 5, 6 (sui requisiti richiesti in capo al proprietario e sugli adempimenti necessari per poter pubblicare un giornale) e 12 (sulle sanzioni civili in caso di diffamazione a mezzo stampa), nonché quelle del codice penale (artt. 57 ss. e 596 ss.) sulla responsabilità dell'editore e del direttore, in aggiunta a quella dell'autore.

<sup>14</sup> V. M. SPOLIDORO, in *Commento all'art. 11 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1983, p. 561.

<sup>15</sup> Sul tema della disciplina anti-monopolistica in materia di stampa v.: G. FERRI, in *Atti del Convegno « Per una stampa libera ed onesta »*, in *Quaderni del Movimento Salvemini*, n. 3/6, Roma, 1970, p. 81 ss., nonché nel suo « Progetto di legge per la tutela della libertà di concorrenza in materia di stampa », in *op. ult. cit.*, p. 169 ss.; P. BARILE-E. CHELI-S. RODOTÀ, *Relazione al Convegno sui rapporti tra potere economico e informazione*, in ISLE, *Rapporti tra potere economico ed informazione*, Milano, 1974, p. 41 ss. e 47 ss.; F. BASSANINI, *Riforma dell'informazione e sistema politico*, in *Relazioni sociali*, 1973, p. 17 ss.; P.G. MARCHETTI, *A proposito della concentrazione di imprese giornalistiche*, in *Riv. soc.*, 1970, p. 98 ss. (in cui si pone l'accento sull'esperienza inglese) e *Intervento*, in ISLE, *op. cit.*, p. 51 ss.

<sup>16</sup> Contro l'introduzione di clausole anti-*trust* o di forme di controllo sulle concentrazioni editoriali che, a giudizio dell'autore, sarebbero state facilmente eluse, v. BASSANINI, *op. ult. cit.*, pp. 17-18.

Molto vivace fu il dibattito su tale punto alla Camera: v. la *Relazione* al d.d.l. (doc. n. 377, cit.), nonché la discussione generale nelle sedute del 6, 7 e 11 dicembre 1979 (*Atti parlamentari*, Cam. Dep., VIII Leg., *Discussioni*, doc. nn. 72, 73 e 75); v. anche la discussione sull'art. 5 della proposta (art. 4 della legge), svoltasi nella seduta del 17 settembre 1980 (*Atti parlamentari*, cit., doc. n. 205).

<sup>17</sup> Un'impresa editrice di quotidiani è dalla legge n. 416 considerata in *posizione dominante* quando supera una determinata soglia di tiratura, riferita a tre differenti ambiti territoriali: il 20% a livello nazionale; il 50% a livello regionale; oltre il 50% a livello di una delle quattro aree interregionali ivi previste (nord-ovest, nord-est, centro e sud).

Va precisato che la concentrazione vietata dalla legge non si verifica per il solo fatto che un'impresa editrice superi con le sue testate i limiti di tiratura previsti, ma soltanto per effetto di acquisti di testate che, nell'anno solare precedente, abbiano superato quei limiti. È fatta salva, quindi, l'espansione fisiologica delle testate editte, che non dà luogo a concentrazioni vietate, anche se la percentuale delle loro tirature superi i limiti di cui sopra. Cionondimeno, è stato previsto che l'impresa editrice che, per espansione delle vendite o per nuove iniziative, superi un terzo della tiratura annua dei quotidiani editi in Italia, perda, per l'anno successivo a quello in cui avesse superato tale limite, il diritto a tutte le provvidenze previste dalla legge (art. 4, comma 4, legge n. 416, riformulato nell'art. 3, comma 9, legge 25 febbraio 1987, n. 67).

<sup>18</sup> L'importanza per l'intera collettività degli scopi perseguiti dalla legge è, in questo caso, suffragata dalla previsione di un'azione popolare diretta a chiedere l'accertamento della nullità, che si aggiunge all'analoga azione obbligatoriamente esercitata dal Garante (art. 4, commi 5 e 6).

contemperare l'interesse pubblico alla trasparenza con i diritti, costituzionalmente garantiti, al libero esercizio dell'attività editoriale e all'impiego delle forme giuridiche ritenute ad essa più idonee.

Infatti, in ordine alla scelta del tipo organizzativo non sono stati posti limiti ulteriori rispetto a quelli di carattere generale previsti dal codice civile.

Dai lavori preparatori<sup>19</sup> si ricava che tre sono le ragioni alla base dell'esigenza di trasparenza proprietaria: l'obiettività dell'informazione, la stretta relazione con le disposizioni antimonopolistiche<sup>20</sup> e, infine, la strumentalità rispetto all'attuazione del comma 5 dell'art. 21 sulla pubblicità dei mezzi di finanziamento della stampa periodica.

In ordine a quest'ultimo punto, la legge n. 416 disciplina puntualmente i bilanci delle imprese editoriali, prevedendo, in particolare, e per la prima volta, l'obbligatorietà della redazione di un bilancio consolidato di gruppo e l'estensione alle società editoriali dell'obbligo di certificazione del bilancio stesso (obbligo già previsto dal d.P.R. 31 marzo 1975, n. 136 per le società quotate in borsa).

<sup>19</sup> V. la discussione sull'art. 1 (relativo alla titolarità delle imprese), svoltasi nelle sedute del 19 dicembre 1979, 15, 16, 127 e 22 gennaio 1980 (*Atti parlamentari*, cit., doc. n. 84, 97, 98, 99 e 102).

<sup>20</sup> La rigorosa trasparenza dell'assetto proprietario è una *conditio sine qua non* per poter far funzionare qualsiasi disciplina antimonopolistica, in quanto, per valutare il superamento o meno di quelle quote di mercato che configurano *posizioni dominanti*, bisogna essere in possesso di elementi conoscitivi sulla proprietà nel modo più preciso possibile.

<sup>21</sup> V., oltre alla *Relazione* al d.d.l., cit., la discussione sull'art. 8 della proposta (art. 7 della legge), svoltasi nella seduta del 6 novembre 1980 (*Atti parlamentari*, cit., doc. n. 222).

<sup>22</sup> Si legge, infatti, nella *Relazione*: « Assai spesso la questione dei finanziamenti risulta decisiva: in presenza di strutturali difficoltà delle imprese del settore a raggiungere e mantenere condizioni di equilibrio economico della gestione, è evidente che il controllo delle fonti di finanziamento vale, non di rado, assai più della proprietà, a determinare le scelte relative all'attività dell'impresa e, in più di un caso, a condizionarne l'indirizzo » (*cit.*, pp. 5-6).

<sup>23</sup> La disciplina specifica delle imprese concessionarie di pubblicità (dettata dall'art. 12) è richiesta dalla non solo potenziale influenza che esse esercitano sui giornali, attraverso il controllo della loro maggior fonte di finanziamento (la pubblicità, appunto).

L'unico precedente in materia è rappresentato dalla legge n. 172 del 1975 che si limitava, peraltro, a prevedere l'onere di pubblicazione dei bilanci di testata ai fini dell'accesso alle provvidenze.

Con la nuova normativa, invece, è sorto a carico delle imprese editoriali l'obbligo di pubblicare il bilancio di impresa (comprensivo di stato patrimoniale e conto profitti e perdite), il conto profitti e perdite di ogni singola testata e — come si è già detto — il bilancio consolidato di gruppo. Le omissioni sono colpite da sanzioni di carattere amministrativo.

I lavori preparatori<sup>21</sup> dimostrano come il legislatore fosse ben consapevole dell'importanza di far chiarezza nel campo delle fonti di finanziamento dell'impresa editoriale e, soprattutto, della funzionalità del collegamento tra le disposizioni in tema di bilanci e quelle (di cui all'art. 1) sulla trasparenza proprietaria<sup>22</sup>.

Nella stessa ottica di trasparenza si collocano poi le disposizioni relative al *Registro nazionale della stampa*, che ha sostituito quello già previsto dalla legge n. 172 del 1975. Si prescrive, infatti, l'obbligo di iscriversi gli editori di quotidiani, periodici e riviste, agenzie di stampa, nonché le imprese concessionarie di pubblicità<sup>23</sup>, al fine, appunto, di pubblicizzare la situazione finanziaria e la proprietà dell'impresa editoriale (art. 11).

In caso di inadempienza dei soggetti obbligati, l'iscrizione è disposta d'ufficio dal Servizio dell'Editoria (istituito dall'art. 10), cui è affidata la tenuta del *Registro* sotto la vigilanza del Garante dell'attuazione della legge.

### 3. Segue: « statuto » e provvidenze.

Il secondo titolo della legge n. 416 contiene la normativa sulle provvidenze, simile per alcuni aspetti a quella settoriale precedente, ma con molti elementi di novità.

Risalta, infatti, un rapporto abbastanza stretto tra le due « anime » della legge: tra il nuovo assetto delle imprese editrici e la concessione alle stesse delle provvidenze.

Si è già constatato che la legge n. 416 stabilisce, nel titolo I, una serie di adempimenti in capo alle imprese editoriali: *obblighi e/o oneri*, la cui mancata osser-

vanza pregiudica la concessione delle provvidenze.

Le imprese *obbligate* sono, in primo luogo, quelle editrici di giornali quotidiani<sup>24</sup>.

Ad esse si aggiungono le imprese editrici di *periodici* e *riviste* che da almeno un anno abbiano alle loro dipendenze non meno di cinque giornalisti a tempo pieno; nonché, tenendo conto della loro peculiarità, la agenzie di stampa a diffusione nazionale<sup>25</sup>.

Per tutti i soggetti obbligati è stato, comunque, contemplato (dall'art. 48) un termine di due anni, decorrente dall'entrata in vigore della legge, per adeguarsi alle nuove regole della trasparenza proprietaria (di cui all'art. 1, commi 1-5).

In caso di inadempimento alle medesime, si dispone un doppio sistema sanzionatorio, giacché il legislatore ha valutato non soddisfacente la semplice perdita del diritto alle provvidenze (situazione di svantaggio contrastante con il preciso interesse pubblico alla sopravvivenza delle testate già esistenti)<sup>26</sup>.

Cosicché ha previsto la possibilità di un intervento giudiziale, onde raggiungere coattivamente l'adesione alle prescrizioni appena citate attraverso la sostituzione degli amministratori dell'impresa inadempiente. Nel contempo, ha incoraggiato gli editori ad adeguarsi ad esse entro i termini di legge, ai fini dell'ammissione alle provvidenze (di cui al titolo II) con effetto retroattivo, decorrente dal momento dell'entrata in vigore della legge stessa.

La norma fondamentale è però rappresentata dall'art. 21, che stabilisce l'immediata decadenza dalle provvidenze, in casi di violazione degli obblighi di cui al titolo I<sup>27</sup>.

Tale sanzione si configura come « globale » (riferita, cioè, a tutti i benefici previsti dalla legge)<sup>28</sup>, « non retroattiva » e, infine, « non definitiva », in quanto l'adempimento, pur tardivo, consente di accedere *ex nunc* alle provvidenze stesse<sup>29</sup>.

Taluni adempimenti previsti dal titolo I rappresentano, per alcune categorie di imprese editrici, soltanto degli *oneri* per poter fruire delle provvidenze.

Tali sono l'iscrizione al *Registro nazionale della stampa* e il deposito del bilancio presso il Servizio Editoria, a

carico delle imprese editrici di *periodici* e *riviste* con meno di cinque giornalisti a tempo pieno alle proprie dipendenze da almeno un anno (art. 18, commi 2 e 4)<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> Esse sono tenute all'osservanza dell'intera normativa di cui al titolo I. L'art. 20, peraltro, pone un'eccezione per gli editori di quotidiani e periodici che risultino, attraverso esplicita menzione (riportata in testata), organi di partiti, di sindacati ovvero di enti o comunità religiosi, i quali non sono soggetti ai vincoli previsti dall'art. 5 in caso di cessazione delle pubblicazioni (obblighi di comunicazione e diritto di prelazione delle cooperative giornalistiche di cui all'art. 6). Invero, la norma, impropriamente, fa riferimento ai *giornali*, che non possono considerarsi soggetti di diritto, per cui essa non può che riguardare gli *editori*: v. A. D'ALONSO-R. GINDRE, *Commento all'art. 20 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 608.

Occorre, inoltre, rilevare il superfluo riferimento che l'art. 20 fa ai periodici, non tenuti in via generale al rispetto dell'art. 5.

<sup>25</sup> In particolare, *periodici* e *riviste* sono sottoposti alla normativa sulla trasparenza proprietaria (artt. 1, 2 e 3), sui bilanci (art. 7), sull'iscrizione al *Registro nazionale della stampa* (art. 11) e sull'adeguamento alla nuova disciplina (artt. 47 e 48); le *agenzie di stampa*, invece, sono obbligate al rispetto integrale della legge, con la sola ed ovvia esclusione dell'art. 17 relativo al prezzo dei quotidiani.

<sup>26</sup> Tale interesse si riconduce a quello generale della collettività a beneficiare di una pluralità di fonti di informazione: così P.G. MARCHETTI, *Commento all'art. 48 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 676.

<sup>27</sup> Va comunque osservato che la violazione di questi obblighi comporta anche sanzioni di carattere amministrativo e, nei casi più gravi, penale (come nell'ipotesi di violazione degli obblighi relativi alla titolarità delle imprese, previsti dall'art. 1, nonché di quello di comunicazione dei trasferimenti azionari, previsto dall'art. 2).

<sup>28</sup> La formulazione originaria dell'art. 21 restringeva il campo delle provvidenze oggetto della eventuale decadenza solo alle integrazioni del prezzo della carta (di cui agli artt. 22 e 24), nonché ai contributi in favore delle agenzie di stampa di cui all'art. 27. L'attuale testo deriva dalla novella introdotta con l'art. 9 della legge 30 aprile 1983, n. 137.

<sup>29</sup> Va rilevata, in proposito, la singolarità della previsione di un formale invito da parte del Servizio dell'Editoria ad adempiere agli obblighi di legge, pur in presenza di precisi termini per provvedervi, mentre il sistema amministrativo generale conosce « inviti » a regolarizzare soltanto atti incompleti o viziati. Tale singolarità appare ancora più evidente, ove si consideri che alcuni di questi inadempimenti configurano ipotesi di reato che si perfezionano con il mero decorso dei termini assegnati dalla legge per provvedere: « si rischia », quindi, « di avere un editore ritardatario in galera, ma con in tasca le provvidenze »: così P.G. MARCHETTI, *Commento all'art. 21 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., pp. 611-612.

<sup>30</sup> Questo nonostante l'art. 18, comma 4, in relazione al deposito del bilancio, usi il termine « debbono »: da interpretarsi, però, in riferimento all'onere previsto dal comma 2.

L'interpretazione trova conferma nell'ultimo comma, secondo il quale l'adempimento di quanto stabilito dall'art. 18 « è condizione per l'accesso alle provvidenze »: così P.G. MARCHETTI, *Commento agli artt. 18 e 19 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 606.

Destinatari della norma sono gli editori e non le singole testate, stante il suo tenore letterale ed il rinvio al solo comma 1 dell'art. 7<sup>31</sup>.

Infine, l'art. 19 esclude dagli obblighi stabiliti dalla legge i quotidiani e i periodici pubblicati interamente in lingua straniera<sup>32</sup>, nonché le riviste con periodicità mensile e che pubblichino meno di dodici numeri all'anno. Su di essi, al fine dell'accesso alle provvidenze, grava il solo onere della iscrizione nel *Registro nazionale della stampa* oltre all'onere del regolare versamento dei contributi previdenziali, a partire dall'anno successivo all'entrata in vigore della legge.

La deroga di cui all'art. 19 riguarda le singole testate, per cui gli editori sono esonerati dagli adempimenti di legge unicamente in relazione ad esse e non alle altre pubblicazioni<sup>33</sup>.

In conclusione, si può rilevare come l'interdipendenza tra i primi due titoli della legge n. 416 stia a significare un radicale mutamento di prospettiva rispetto alla legislazione precedente (che disponeva provvidenze « a pioggia » o, comunque, a fini di mero sostegno economico).

Infatti, tra il diritto della collettività di conoscere l'assetto proprietario e le fonti di finanziamento della stampa (ai fini del controllo esterno sulla stessa) e l'interesse economico delle imprese editoriali sembra prevalere, in generale, il primo.

Tuttavia, si possono riscontrare anche elementi di continuità con la situazione anteriore alla riforma, in particolare laddove gli adempimenti previsti nel titolo I vengono assunti come

meri oneri, funzionali soprattutto all'interesse economico delle imprese editoriali<sup>34</sup>.

È questa, probabilmente, una concessione a quelle forze che, pur contrarie ad una incisiva riforma del settore, avevano dovuto subirla, essendo ben consapevoli che qualunque intervento di aiuto alla stampa « non sarebbe stato possibile senza la contemporanea approvazione delle norme più profondamente innovative »<sup>35</sup>.

Resistenze sono riemerse nella fase applicativa della legge, favorite anche dalla sua cattiva formulazione tecnica e dai ritardi nell'approntamento delle strutture pubbliche necessarie per la sua attuazione.

Infine, gli stessi frequenti e diffusi interventi del legislatore, per porre rimedio ai difetti segnalati, hanno indubbiamente contribuito a ridimensionare gli effetti pratici della riforma, nel periodo iniziale di vigenza<sup>36</sup>.

#### 4. Caratteri dell'intervento pubblico di sostegno: i tempi e i criteri per il risanamento delle imprese editoriali.

Il secondo aspetto nuovo della legge n. 416 è il tipo di sostegno economico che essa voleva assicurare: circoscritto nel tempo e indirizzato al risanamento definitivo delle imprese editoriali. La crisi dell'editoria, e della stampa quotidiana in particolare, si configurava, infatti, come strutturale e non meramente contingente. Ciò richiedeva una profonda « ristrutturazione dei servizi e degli organici, nell'intento... di abbassare il livello, spesso insostenibile, dei costi »<sup>37</sup>. Pertanto, alla stampa non poteva essere sufficiente « il sussidio di una politica assistenzialistica da parte dello Stato », risolvendosi « in una erogazione di denaro pubblico »<sup>38</sup>, incapace di garantire da sola l'economicità della gestione ordinaria.

Per questi motivi la legge ha disposto contributi diversificati, finalizzati anche alla realizzazione di programmi di ristrutturazione e di ammodernamento tecnologico, nonché di ausilio ai processi di riduzione del personale, per un periodo di cinque anni, poi prorogato con la legge 25 febbraio 1987, n. 67<sup>39</sup>.

Si trattava di un aiuto pubblico eccezionale, transitorio, che doveva consen-

<sup>31</sup> In questo senso MARCHETTI, *op. ult. cit.*, p. 606.

<sup>32</sup> Ad essi occorre aggiungere le riviste con analoghe caratteristiche, non riscontrandosi alcuna giustificazione per una loro esclusione da tale disciplina: così MARCHETTI, *op. ult. cit.*, p. 605.

<sup>33</sup> V., ancora, MARCHETTI, *op. ult. cit.*, p. 605.

<sup>34</sup> Sull'esperienza della legge n. 172 del 1975, v. parte I, sez. I, par. 8, in questa *Rivista*, cit., pp. 532-533.

<sup>35</sup> Così RANIERI, *op. cit.*, p. 491; cfr. anche BASSANINI-MURIALDI, *op. cit.*, p. 545.

<sup>36</sup> RANIERI, *op. cit.*, p. 491.

<sup>37</sup> *Relazione del Garante per l'editoria al 31 maggio 1983*, in *Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1984, p. 210.

<sup>38</sup> *Rel. Garante al 30 novembre 1983*, in *Disciplina delle imprese editrici...*, cit., p. 249.

<sup>39</sup> Sulle caratteristiche di tali interventi, v. *infra* sez. III.

tire agli editori di superare gli squilibri e le diseconomie esistenti.

Trascorso tale periodo, nelle intenzioni del legislatore il definitivo equilibrio economico del settore editoriale non avrebbe più dovuto affidarsi all'assistenza finanziaria pubblica, ma avrebbe dovuto essere garantito da un « sistema normativo » che consentisse alla stampa « di rendersi autosufficiente e, quindi, in tutti i sensi autonoma »<sup>40</sup>.

Per raggiungere tale obiettivo si immaginava, da un lato, di « favorire l'afflusso di denaro fresco di provenienza privata », in particolare attraverso una ripartizione del gettito pubblicitario più equilibrata tra la stampa e gli altri *mass-media*; dall'altro, di stimolare un più adeguato autofinanziamento attraverso la libera determinazione del prezzo dei giornali (non solo quotidiani)<sup>41</sup>.

Tuttavia, per quanto concerne il primo punto, occorre rilevare come l'assenza di una regolamentazione del mercato pubblicitario radio-televisivo, la quale aggirasse il massiccio afflusso di inserzioni verso tali *mass-media*, si sia per lungo tempo riflessa negativamente sulla stampa, in una condizione subalterna rispetto alla televisione, mezzo di comunicazione più immediato, oltre che più diffuso<sup>42</sup>.

Circa la determinazione del prezzo dei giornali, la legge n. 416 ha innovato, optando, in prospettiva, per la sua liberalizzazione, definitivamente attuata (con decorrenza dal 1° gennaio 1988) dalla legge 25 febbraio 1987, n. 67.

Nel periodo di vigenza della legge n. 416, se il prezzo dei periodici era libero, per i quotidiani si affermò una soluzione di compromesso, per la difficoltà di una contemporanea presenza di sovvenzioni pubbliche e prezzo libero. In effetti, si sarebbe verificata una distorsione del mercato, giacché le sovvenzioni statali falsavano i costi delle imprese editoriali, con evidenti conseguenze sul prezzo dei quotidiani, espressione di una realtà economica alterata.

Da qui l'espedito di confermare per altri cinque anni (ulteriormente prorogati di un biennio dalla legge n. 67 del 1987) il regime di prezzo amministrato, lasciando peraltro liberi gli editori di fissare autonomamente il prezzo dei giornali, ma alla condizione di rinunciare alle provvidenze<sup>43</sup>. Derogetta alla rigidità

di questa previsione, per rispondere ad esigenze del tutto particolari (quali, ad esempio, i maggiori costi per l'uscita dell'edizione dei lunedì), sono state, comunque, contemplate.

È stato concesso di praticare: a) un prezzo maggiore o minore (rispetto a quello amministrato) per un solo giorno alla settimana<sup>44</sup>; b) un prezzo inferiore di non oltre il 25% anche per tutti i giorni della settimana; c) un prezzo inferiore di non oltre il 50% per testate che abbiano un numero di pagine rigorosamente prefissato<sup>45</sup>.

Vari esperimenti di riduzione del prezzo vennero, in effetti, effettuati, ma senza risultati apprezzabili<sup>46</sup>.

Occorre, infine, segnalare come l'art. 17, comma 1, della legge, laddove impe-

<sup>40</sup> *Rel. Garante al 30 novembre 1983*, cit., p. 249.

<sup>41</sup> *V. Rel. Garante al 30 novembre 1983*, cit., p. 250.

<sup>42</sup> V., in proposito, L. GUASTAMACCHIA, il quale ritiene che, in mancanza di una regolamentazione del mercato pubblicitario radio-televisivo in senso limitativo, « non c'è legge né contributo che possa salvare l'editoria » (*L'altra faccia della legge - Finanziamenti, contributi, prezzo di vendita, mercato della carta, rivendite e bilanci*, in *Probl. inform.*, 1985, n. 4, p. 551). Sul punto, v. più diffusamente G. CARCANO, che fornisce dati precisi sulla preoccupante evoluzione del mercato pubblicitario in Italia: tra il 1978 e il 1984 (periodo coincidente con l'avvento e lo sviluppo delle televisioni commerciali) il tasso annuo medio di crescita della pubblicità è stato del 49,7% per la televisione e soltanto del 19,8% per gli altri mezzi; di fatto, ciò significa che per essi (radio, cinema, stampa, affissioni), al netto dell'inflazione, le spese pubblicitarie erano diminuite. Nel periodo considerato, l'incidenza del mezzo televisivo sul totale del mercato pubblicitario crebbe dal 19,6% al 47,4%: « è » un *record* che soltanto l'Italia detiene se si fa un confronto con gli altri paesi industrializzati (*Le novità e l'importanza del mercato pubblicitario*, in *Probl. inform.*, 1985, n. 4, p. 569 ss.).

<sup>43</sup> Sul punto v. M.T. BOCCHETTI, in *Commento all'art. 17 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 603.

<sup>44</sup> Nel caso di imprese editrici di più testate, tale deroga è ammessa per una sola di esse.

<sup>45</sup> In media non più di dodici, rapportate al formato di cm. 43 x 59.

<sup>46</sup> È il caso di alcuni quotidiani quali *L'occhio* e *Il Giornale d'Italia*, per i quali la riduzione non comportò una maggiore diffusione e, soprattutto, non incise in alcun modo sulle vendite dei giornali concorrenti. In seguito, quando il prezzo aumentò a 600 lire, alcune testate, fra cui « La Stampa », mantennero il prezzo precedente, ma dopo qualche mese, constatato il mancato incremento delle vendite, decisero di adeguarsi al prezzo *standard*: v. GUASTAMACCHIA, *op. cit.*, p. 551.

gnava il CIP ad aggiornare, almeno una volta all'anno, il prezzo dei quotidiani (sulla base degli accertati costi di produzione), non sia stato puntualmente applicato, in quanto il Governo ha spesso ritenuto opportuno di non dover provvedere ad una modificazione del prezzo a scadenze così ravvicinate.

È, questa, un'ulteriore conferma di come il sistema delle provvidenze non riuscisse a svincolarsi completamente dalla esigenza « politica » di compensare gli editori del prezzo bloccato, riconoscendo, implicitamente, l'impossibilità di pervenire ad un loro adeguato autofinanziamento, così come si era verificato ancora più marcatamente prima della riforma<sup>47</sup>.

Il mutamento della concezione dell'intervento pubblico, costituita sulle idee-forza qui esaminate, ha incontrato, tuttavia, notevoli difficoltà nel suo con-

creto affermarsi, come provano le vicende successive all'approvazione della legge.

##### 5. La difficile gestione della riforma.

La disciplina dettata dalla legge n. 416 appare un corpo organico ed esauriente se messa a confronto con la scarsa regolamentazione del periodo precedente, sostanzialmente ereditata dal fascismo (salva l'eliminazione dei punti di maggiore e insanabile contrasto con i principi del nuovo regime repubblicano) e, per questo, del tutto elusiva rispetto al comma 5 dell'art. 21 della Costituzione.

Tuttavia, se si guarda al rigore della tecnica legislativa, alla sistematicità ed alla chiarezza del dettato normativo, la legge risulta alquanto deludente<sup>48</sup>, essendo formulata in termini empirici e quasi volutamente atecnici.

Evidentemente, la lunga e travagliata gestazione parlamentare e la confluenza degli apporti di forze politiche troppo diverse hanno fatto sì che, nel dettato normativo, venissero composte spinte economiche e finalità assai divergenti, a discapito della coerenza sistematica<sup>49</sup>.

La conseguente maggiore difficoltà per l'interprete e, soprattutto, l'indoneità dell'apparato amministrativo statale a realizzare le prescrizioni stabilite dalla legge hanno comportato, dapprima, ritardi nell'attuazione concreta della riforma e, poi, non poche incertezze e carenze applicative.

Sotto questo aspetto, la legge n. 416 rappresenta un caso esemplare di « mancata copertura amministrativa »: il legislatore, in altri termini, non ha previsto strutture esecutive adeguate (nei mezzi e negli organici) per l'attuazione delle prescrizioni che andava deliberando.

Eppure l'importanza del momento applicativo era già stata segnalata nel dibattito parlamentare di approvazione della legge, non solo per quanto riguardava l'idoneità delle strutture amministrative previste, ma anche le necessarie innovazioni da apportare alle stesse, a cui in larga misura si rinunciò, in quanto ritenute, sostanzialmente, punti non essenziali (e quindi contrattabili) del progetto politico perseguito<sup>50</sup>.

Due dovevano essere le strutture pubbliche fondamentali del nuovo, riforma-

<sup>47</sup> Secondo GUASTAMACCHIA, a tale esigenza era sottesa una volontà, più o meno consapevole, di limitare la libertà di stampa: infatti, è evidente come la dipendenza dalle elargizioni statali, che avviava alla impossibilità di autofinanziamento, venisse ad incidere in qualche misura sulla libertà delle imprese editoriali e, quindi, su quella di stampa, non avendo altrimenti « molto senso erogare agli editori 100 miliardi di contributi in un anno sottraendogliene 150, quanti ne » avrebbero ottenuto « dal mercato con un aumento del prezzo di 100 lire » (*op. ult. cit.*, p. 552).

Per questi motivi si era, in generale, favorevoli alla liberalizzazione del prezzo, sia pure con diversi giudizi sul sistema previgente: cfr., sul punto, BOCCHETTI, *op. cit.*, p. 602, nonché C. GESSA-A. FRAGOLA, *La legge sull'editoria*, in *Quaderni dell'Istituto Giuridico dello Spettacolo e dell'Informazione*, giugno 1982, Roma, p. 19 (in particolare, GESSA, pur auspicando la definitiva cessazione del sostegno pubblico all'editoria, riteneva prevedibile una sua continuazione, sia pure con precise garanzie).

<sup>48</sup> Si riscontrano, addirittura, evidenti errori di formulazione, che sono indice della mancanza anche di una semplice rilettura attenta e coordinata del testo normativo: così, ad esempio, nell'art. 20 si concorda l'aggettivo « religiose » al femminile nonostante la sua evidente riferibilità a due sostantivi di cui uno maschile, sì che una lettura in chiave strettamente linguistica indurrebbe, in contrasto con la ratio della disposizione, a configurare una categoria di « enti » estranea a finalità religiose: così N. LIPARI, *Nota introduttiva*, in *Commento della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 462.

<sup>49</sup> LIPARI, *op. cit.*, p. 462.

<sup>50</sup> C. SARZOTTI, *Il Servizio dell'editoria nell'applicazione della legge n. 416*, in *Probl. inform.*, 1986, n. 2, p. 291; cfr. anche G. CASTIGLIA, *Il Garante dell'attuazione della legge per l'editoria*, in *Giur. it.*, 1983, IV, col. 290-91.

to sistema: un apparato amministrativo « tradizionale », incardinato nel potere esecutivo e dotato di funzioni tecnico-materiali, ed un organo di derivazione parlamentare, con funzioni non soltanto di controllo, ma anche di gestione applicativa della legge, istituito allo scopo di garantire un controllo democratico più penetrante.

Le varie *Commissioni tecniche* di rappresentanza categoriale e ministeriale, proliferate nel secondo dopoguerra con compiti di tipo settoriale, sarebbero dovute scomparire e lo stesso Ente nazionale per la cellulosa e la carta, in concomitanza con la liberalizzazione del mercato della carta, avrebbe dovuto subire una profonda ristrutturazione, perdendo qualsiasi ruolo nell'erogazione delle provvidenze all'editoria<sup>51</sup>.

Nel dibattito parlamentare sul progetto di legge, si delinearono, in sostanza, due schieramenti politici che, pur dichiarando di ispirarsi agli stessi obiettivi di fondo, propugnavano soluzioni divergenti anche relativamente ai poteri ed alle funzioni da assegnare ai due organismi pubblici previsti per dirigere il sistema.

Da un lato, vi era chi vedeva nell'apparato amministrativo presso il potere esecutivo l'organo principale di attuazione della legge, dall'altro, vi era una posizione più innovatrice che, in linea con il contenuto del progetto di legge, premeva per affidare all'organo di derivazione parlamentare le funzioni più rilevanti nella gestione della riforma, in modo da rompere il monopolio del Governo nei rapporti con la stampa nonché l'assetto « corporativo » del sistema editoriale<sup>52</sup>.

La proposta di legge interpartitica n. 1616, presentata nel 1977, prevedeva che l'organo di derivazione parlamentare fosse rappresentato da una *Commissione nazionale per la stampa*, composta da 15 membri che, benché nominati con decreto del Presidente della Repubblica, si configuravano come espressione diretta, da un lato, delle forze politiche, dall'altro, delle categorie più direttamente interessate, con l'aggiunta di un rappresentante designato dal Governo<sup>53</sup>.

A tale organo venivano attribuiti competenze e poteri molto precisi ed incisivi: sovrintendere alla tenuta del *Registro nazionale della stampa quotidiana e periodica* e provvedere alle iscrizioni d'ufficio, in caso di mancata domanda;

accertare la tiratura dei giornali quotidiani; verificare la sussistenza dei requisiti richiesti per l'ammissione delle imprese editrici alle provvidenze disposte dalla nuova normativa. Nell'esercizio di tali compiti, l'apparato amministrativo incardinato nell'Esecutivo rappresentava soltanto uno strumento di supporto della *Commissione*<sup>54</sup>.

La fine anticipata dalla VII Legislatura comportò la decadenza della proposta, che, pur essendo stata esaminata e quasi integralmente recepita dalla Commissione Affari Interni della Camera<sup>55</sup>, non aveva fatto in tempo a giungere all'esame dell'Aula.

Quando, nell'VIII Legislatura, la proposta fu ripresentata alla Camera (atto n. 377), nel medesimo testo licenziato dalla Commissione, in Assemblea fu contestata in più punti, in particolare relativamente alla composizione ed al procedimento di nomina della *Commissione per la stampa*, di cui si denunciavano i pericoli di lottizzazione politica e corporativismo<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> Si vedano le varie proposte di legge presentate durante la VII legislatura (per le quali si rimanda alla parte I, sez. I, par. 11, in questa *Rivista*, cit., p. 536 ss. e, in particolare: la n. 763, di iniziativa dei deputati liberali Zanone, Bozzi, Costa, Malagodi e Mazzarino, presentata alla Camera il 15 novembre 1976; la n. 1616, interpartitica, di iniziativa dei deputati Piccoli, Natta, Balzamo, Bozzi ed altri, presentata alla Camera il 7 luglio 1977.

<sup>52</sup> Cfr. RANIERI, *op. cit.*, p. 420; SARZOTTI, *op. cit.*, p. 290; CASTIGLIA, *op. cit.*, col. 297-298.

<sup>53</sup> I componenti della *Commissione* dovevano, infatti, essere designati: 10 d'intesa dai Presidenti delle due Camere, su indicazione delle rispettive Conferenze dei capigruppo parlamentari, tra esperti di riconosciuta esperienza; 4 dalle organizzazioni più rappresentative, rispettivamente, degli editori di quotidiani, di quelli di periodici, dei giornalisti e dei poligrafici; 1 dal Governo.

<sup>54</sup> In tal senso è l'art. 10 della proposta di legge, in rapporto con gli artt. 9, ultimo comma, e 11.

<sup>55</sup> Era stata, peraltro, parzialmente modificata la composizione della *Commissione per la stampa*, ampliata fino a comprendere 18 membri, sempre nominati dal Presidente della Repubblica e designati: 10 d'intesa dai Presidenti delle due Camere e che — si specificava — non dovevano far parte del Parlamento; 1 dal Presidente del Consiglio; i rimanenti dalle organizzazioni più rappresentative, su base nazionale, degli editori di quotidiani e periodici (tre), dei giornalisti (uno), dei rivenditori (uno), dei lavoratori dipendenti (due, di cui almeno uno in rappresentanza dei poligrafici).

<sup>56</sup> Per ovviare ai pericoli denunciati, il Comitato dei nove della Commissione Interni propose allora, nella seduta dell'11 novembre 1980, un emendamento sostitutivo, in base al quale la *Commissione per la stampa* diveniva un organo di soli tre membri, esperti in materie economiche, giuridiche e dell'informazione, nominati con decreto del Presidente del Consiglio, su conforme parere espresso dalle competenti Commissioni parlamentari a maggioranza dei 4/5 dei componenti; ma nemmeno tale soluzione ebbe favorevole accoglienza.

L'impossibilità di ricomporre queste (ed altre) divergenze indusse la Presidenza della Camera a disporre l'accantonamento delle norme più contestate del progetto, il cui esame fu ripreso soltanto nella seduta del 17 marzo 1981.

Alla fine, la configurazione dell'organo recepita nella legge si discostò notevolmente dal progetto originale: esso è divenuto, infatti, monocratico, denominato « Garante dell'attuazione della legge », e il suo titolare viene scelto dai Presidenti delle due Camere, nell'ambito di una cerchia di soggetti particolarmente qualificati sotto il profilo tecnico-giuridico (art. 8 legge n. 416)<sup>57</sup>.

Quanto alle funzioni, l'*iter* parlamentare della proposta di legge « mostra una significativa contemporaneità tra la trasformazione della primitiva *Commissione per la stampa* in un ufficio monocratico e il depotenziamento dei compiti demandati all'organo di controllo », con un parallelo radicale mutamento del rapporto tra di esso e l'apparato amministrativo incardinato nell'Esecutivo, cioè il Servizio dell'Editoria<sup>58</sup>.

Questo, direttamente inserito nell'organizzazione della Presidenza del Consiglio (della quale costituisce, insieme con il Servizio delle Informazioni e con l'Ufficio della Proprietà letteraria, arti-

stica e scientifica, la Direzione generale delle Informazioni, dell'Editoria e della Proprietà letteraria), da semplice strumento di supporto operativo per la *Commissione per la stampa* è divenuto l'organo di gestione principale della riforma, mentre al Garante sono rimaste funzioni di mera vigilanza, con poteri d'intervento spesso piuttosto astratti.

Veniva, in tal modo, sostanzialmente contraddetta la *ratio* ispiratrice dell'istituzione di un organo di controllo *ad hoc*, di derivazione parlamentare, per la corretta applicazione della legge di riforma, che avrebbe dovuto comportare l'affidamento ad esso, e non ad uffici di natura ministeriale, della gestione di funzioni che, per la loro natura e delicatezza, avrebbero richiesto un controllo democratico più penetrante<sup>59</sup>.

Invece, sono state affidate al Servizio dell'Editoria non solo la tenuta del *Registro nazionale della stampa* (sotto la vigilanza del Garante), ma anche, e soprattutto, l'accertamento delle tirature e della sussistenza dei presupposti per l'erogazione delle provvidenze (con la collaborazione, che ne costituisce anche il limite, di una *Commissione tecnica consultiva*, composta di rappresentanti ministeriali e delle categorie interessate, prevista dall'art. 54 della legge n. 416)<sup>60</sup>.

Pur nel silenzio dell'art. 10 della legge, l'assegnazione degli accertamenti in questione al Servizio si deduce senz'altro argomentando *a contrario* dall'art. 9, comma 2, e, in particolar modo, dall'inciso secondo il quale « il Garante ... riceve dal Servizio stesso comunicazione delle delibere concernenti l'accertamento delle tirature dei giornali quotidiani ... e delle delibere riguardanti la ripartizione dei contributi e delle integrazioni... ».

Così, sotto l'aspetto degli organi e delle strutture di attuazione, la legge n. 416 è, in larga misura, allineata con tutta la legislazione che l'ha preceduta nel modo di regolare i rapporti tra stampa quotidiana e potere pubblico: gli organi governativi provvedono all'esecuzione della legge; il Parlamento controlla attraverso gli ordinari mezzi del sindacato ispettivo; e del Parlamento il Garante è, in sostanza, un ufficio tecnico di ausilio esterno, che, di per sé, garantisce ben poco<sup>61</sup>.

Con l'istituzione del Servizio, la legge n. 416 provvede ad aumentare del 30%

<sup>57</sup> E precisamente: ex giudici della Corte Costituzionale, nonché presidenti o ex presidenti di sezione delle supreme magistrature ordinarie e amministrative (Corte di Cassazione, Consiglio di Stato e Corte dei Conti).

<sup>58</sup> CASTIGLIA, *op. cit.*, col. 297.

<sup>59</sup> CASTIGLIA, *op. cit.*, col. 297-298.

<sup>60</sup> Occorre, anzi, rilevare che l'attribuzione di tali competenze al Servizio dell'Editoria era esplicita nella formulazione dell'articolo proposto dalla Commissione Interni all'Assemblea di Montecitorio nella seduta del 17 marzo 1981 e venne resa più sfumata dalle modifiche introdotte in Aula, con una conseguente maggior ambiguità nel riparto delle funzioni tra Servizio e Garante: ma, salvo una meno agevole lettura di tale riparto, non si riscontrano mutamenti sostanziali nel testo definitivo.

<sup>61</sup> CASTIGLIA, *op. cit.*, col. 297. Al Garante spettano anche competenze ulteriori che, però, appaiono alquanto eterogenee rispetto a quelle connesse agli adempimenti fondamentali per l'attuazione della legge n. 416: si pensi al potere-dovere di proporre azione di nullità *ex art. 4*, comma 5 (che, peraltro, può altresì spettare a qualsiasi persona fisica o giuridica); al potere di chiedere provvedimenti d'urgenza *ex art. 4*, comma 7; al potere di diffida *ex art. 6*, comma 6; ai poteri transitori contemplati dagli artt. 48 e 49. Tali attribuzioni, « piuttosto che inserirsi in un disegno normativo, chiaramente prefigurato, ... sembrano il retaggio dell'originaria concezione dell'organo, favorevole a riconoscerli poteri di intervento più specifici e incisivi di quelli che ne caratterizzano la configurazione definitiva » (così CASTIGLIA, *op. cit.*, col. 298-299).

l'organico in forza alla Presidenza del Consiglio, senza però specificare dettagliatamente il numero dei nuovi addetti, né descrivere le articolazioni interne del nuovo Servizio.

Confidando probabilmente nell'apparato già esistente (ma assolutamente insufficiente allo scopo), che gestiva il *Registro nazionale della stampa* di cui alla legge n. 172 del 1975, il legislatore si affidò all'ordinario sistema dei concorsi pubblici, per la copertura dei nuovi ruoli. Tale sistema è risultato, però, in netto contrasto con l'operatività immediata richiesta al Servizio e ha provocato notevoli ritardi nella formazione dei nuovi uffici<sup>62</sup>.

Infatti, ancora nel 1983 il Garante lamentava che « allo stato attuale delle cose, gli uffici amministrativi, con le loro attuali carenze di organico... non sembrano essere in condizione di far fronte, con adeguatezza, al loro compito », anche perché numerosi posti erano coperti « da impiegati di nuova assunzione o recentemente distaccati da altre amministrazioni ed uffici e, quindi non ancora in condizione di rendere al massimo ». E concludeva che « le riforme, e in specie quelle più complesse, non possono essere attuate senza un giusto e calibrato potenziamento, in particolare a livello di funzioni direttive di concetto, degli uffici chiamati a dare esecuzione ai comandi della legge »<sup>63</sup>. Circa un anno dopo, una Commissione, istituita dalla Presidenza del Consiglio per esaminare e formulare ipotesi di riassetto del Servizio Informazioni, constatava che « il Servizio dell'Editoria si è messo in moto faticosamente » e solo « adesso sembra in grado di fronteggiare la situazione ed è quasi in pari con gli adempimenti cui è tenuto ».

Peraltro, la stessa Commissione osservava che « il Servizio dell'Editoria è nato "a spese" di altri uffici, principalmente del Servizio Informazioni, depauperato di gran parte del suo personale e ridotto ormai nei suoi compiti originali e soprattutto nelle sue potenzialità » e che, ancora all'epoca, « il punto di maggiore debolezza sembra costituito, più che dalla quantità (sostanzialmente sufficiente), dalla qualità del personale a disposizione »<sup>64</sup>. Nella legge n. 416 risulta, quindi, del tutto evidente la grave sottovalutazione

dei profili organizzativi per l'applicazione della riforma; pertanto, considerando la « fattibilità della legge » (cioè il « giudizio di idoneità degli apparati amministrativi all'applicabilità specifica di quanto la legge dispone »)<sup>65</sup>, essa si è dimostrata gravemente carente.

Di questa situazione hanno sofferto soprattutto le competenze del Servizio relative all'assegnazione delle provvidenze ai quotidiani ed ai periodici, la quale subì considerevoli ritardi nei primi mesi di attuazione della legge.

Essi, aggiunti ad altre già segnalate incongruenze della legge, hanno reso necessario non solo una copiosa normativa di attuazione, ma anche ripetuti interventi legislativi, di modifica o di integrazione: ben cinque successivi provvedimenti (le leggi nn. 939 del 1982, 137 del 1983, 428 del 1984, 1 del 1985 e 67 del 1987), senza contare le Leggi Finanziarie del 1983, 1984 e 1985 che hanno cospicuamente incrementato la dotazione finanziaria originaria della legge n. 416.

L'insieme di questi provvedimenti, oltre a creare problemi addirittura di identificazione della disciplina vigente<sup>66</sup>, ha provocato un ulteriore appesantimento del già gravoso carico di lavoro del Servizio dell'Editoria.

<sup>62</sup> G. CORASANITI, *Commento all'art. 10 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 559.

<sup>63</sup> *Rel. Garante al 31 maggio 1983*, cit., p. 206.

<sup>64</sup> *Relazione sulle ipotesi di riassetto del « Servizio Informazioni » della Presidenza del Consiglio*, Roma, 1984, pp. 6 e 10. Circa le qualità del personale, la Commissione annotava: la mancanza di professionalità relativa all'analisi del bilancio delle aziende editoriali; la mancanza di una adeguata conoscenza del sistema editoriale e dei suoi meccanismi; la carenza, di conseguenza, di professionalità nella gestione del contenzioso con le aziende richiedenti le provvidenze; l'impossibilità, infine, di far ricorso — tramite opportune consulenze — ad *expertises* esterne all'Amministrazione, che aveva a disposizione solo la macchina concorsuale (v. *Relazione*, cit., p. 6).

<sup>65</sup> V. M.S. GIANNINI, *Prefazione a Fattibilità e applicabilità delle leggi*, Milano, 1983, p. 8.

<sup>66</sup> V. U. DE SIERVO, *Parlamento, Governo, Garante nell'applicazione della legge sull'editoria*, in *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione*, a cura di P. BARILE-R. ZACCARIA, Padova, 1986, p. 130.

6. *La legge n. 939 del 1982: quasi una « controriforma ».*

La legge 23 dicembre 1982, n. 939, ha rappresentato una sostanziale (anche se temporanea) sospensione della riforma, per la grave crisi economica del settore editoriale<sup>67</sup> e, in particolare, della stampa (non solo) quotidiana, rimasta priva del sostegno pubblico, a causa della mancata applicazione della riforma.

Tale *impasse* era dovuto al concorso di più circostanze: innanzitutto, il ritardo nella predisposizione delle disposizioni di esecuzione della legge, che furono emanate, e solo parzialmente, a quasi

un anno di distanza da questa, con d.P.R. 27 aprile 1982, n. 268<sup>68</sup>; in secondo luogo, i problemi interpretativi e i dubbi sorti sulla legittimità della normativa di attuazione stessa; infine — e soprattutto — l'incapacità del Servizio Editoria di adempiere ai compiti assegnatigli, per i motivi sopra esposti.

Occorre, poi, segnalare che l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, cui l'art. 39 della legge n. 416 aveva affidato il compito di provvedere alla materiale corresponsione delle provvidenze (utilizzando sia il contributo straordinario dello Stato di cui era beneficiario, sia i propri fondi, da devolvere alla stampa con priorità rispetto agli stanziamenti per le altre sue attività) decise, nell'autunno del 1982, di ridurre, in misura cospicua, il volume delle sue erogazioni: le entrate erano, infatti, insufficienti<sup>69</sup>.

Di fronte alla « rovente reazione del mondo della stampa »<sup>70</sup>, il Governo, presieduto da Amintore Fanfani, si indirizzò verso una soluzione transitoria, per avviare le erogazioni dei contributi indipendentemente dalla conclusione del preventivo accertamento sull'adeguamento delle imprese editoriali alla normativa di cui al titolo I della legge n. 416.

Il disegno di legge, a tal fine presentato dal Governo il 4 novembre 1982<sup>71</sup>, venne approvato « con non consueta rapidità »: la tipica « leggina »<sup>72</sup> stabilì che le imprese editrici di quotidiani e periodici e le agenzie di stampa a diffusione nazionale<sup>73</sup>, sulla base delle sole dichiarazioni da esse effettuate<sup>74</sup>, potevano ottenere anticipazioni, fino al settanta per cento, dei contributi loro dovuti per l'anno 1981.

In questo modo, la pubblica amministrazione rinunciava al controllo preventivo sui dati che le venivano trasmessi e disponeva ugualmente le provvidenze, salvo il potere di ripetere (maggiorate degli interessi) le somme versate, ove fossero accertate non veritiere le dichiarazioni prodotte dai soggetti beneficiari<sup>75</sup>.

Cosicché, non solo fu accantonato uno degli obiettivi politici più qualificanti della riforma, ma si gravò il Servizio Editoria di un supplemento notevole di documentazione da controllare.

Esso, infatti, se — in base alla legge n. 939 — doveva far fronte alle richieste

<sup>67</sup> Cfr. RANIERI, *op. cit.*, p. 493 e *Rel. Garante al 31 maggio 1983*, cit., p. 205.

<sup>68</sup> Pubblicato in *G.U.* 22 maggio 1982, n. 139. Tale regolamento dava attuazione soltanto alle principali norme della legge (in particolare, agli artt. 22 e 24 per quanto riguarda le provvidenze). In precedenza erano state emanate le norme attuative della disciplina dei mutui agevolati e di altre disposizioni di minor rilievo.

<sup>69</sup> Con tale decisione, assunta dal Consiglio Direttivo dell'ente il 16 dicembre 1982, furono cancellati dal bilancio di previsione circa 110 miliardi di lire, previsti a titolo di contributi all'editoria per gli anni 1982 e 1983 (v. *Rel. Garante al 31 maggio 1983*, cit., pp. 245-246). Su tale decisione, aspramente contestata, v. *infra*, sez. II, par. 8).

<sup>70</sup> Così RANIERI, *op. cit.*, p. 493.

<sup>71</sup> *Atti parlamentari*, Cam. Dep., VIII Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. n. 3276.

<sup>72</sup> Così RANIERI, *op. cit.*, p. 493. Anche il Garante parla di « provvidenziale rapidità » (*Rel. al 31 maggio 1983*, cit., p. 206). Si pensi che l'esame e l'approvazione della legge nelle Commissioni in sede deliberante delle due Camere ha occupato non più di due ore complessive (v. CUFFARO, *Commento all'art. 1 della legge n. 939*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1983, p. 689, nota n. 2).

<sup>73</sup> Non risulta dai lavori preparatori la *ratio* dell'esclusione degli altri soggetti: si è trattato, pertanto, di una scelta politica « che ha inteso privilegiare solo quelle imprese ritenute centrali per il sistema dell'informazione a mezzo stampa » (CUFFARO, *op. ult. cit.*, p. 693).

<sup>74</sup> Le imprese dovevano, in tal modo, presentare una duplice domanda: a quella di ammissione ai contributi di legge (i cui termini di presentazione venivano altresì riaperti) si aggiunse, al fine di ottenere le anticipazioni, un'ulteriore apposita richiesta, che doveva essere corredata dalla dichiarazione di aver adempiuto a tutti gli obblighi previsti dalla legge n. 416 (salvo quello attinente al deposito del bilancio) e di essere in possesso dei requisiti necessari.

<sup>75</sup> Secondo CUFFARO, tale sanzione si cumulava con quella della perdita (per un biennio) del diritto alle provvidenze, disposta dagli artt. 22, ultimo comma, e 24, ultimo comma, della legge n. 416 (*op. ult. cit.*, p. 695).

di anticipo delle provvidenze, non era peraltro esentato dal controllo successivo sulla legittimità delle elargizioni e dei conguagli, in rapporto al calcolo globale delle provvidenze dovute. Il numero di operazioni amministrative necessarie per ciascuna impresa editrice risultò, in pratica, raddoppiato.

La vicenda della legge n. 939 è, dunque, un ulteriore esempio di sostanziale (anche se forse obbligato) « ostruzionismo » ai principi della riforma, nella prima fase della sua attuazione.

Alla rapidità dei tempi di approvazione della legge n. 939 non fu certamente estranea la vicenda giudiziaria che ebbe come protagonista la cooperativa editrice del quotidiano « Manifesto », la quale chiese, ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., che all'ENCC venisse intimato di versare i contributi previsti dalla legge n. 416. La domanda, accolta in via provvisoria dal Pretore di Roma, successivamente fu respinta dal Giudice istruttore del Tribunale di Roma nel procedimento di merito<sup>76</sup>.

Il conflitto sulla qualificazione della situazione giuridica soggettiva dei destinatari delle provvidenze venne risolto dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le quali, in sede di regolamento di giurisdizione, statuirono che le imprese editrici vantano un diritto soggettivo perfetto alla corresponsione dei contributi sul prezzo della carta destinata ai quotidiani<sup>77</sup>.

I contributi di cui all'art. 22 della legge n. 416 rappresentavano — per il Supremo Collegio — obbligazioni pubbliche nascenti direttamente dalla legge, la quale ne subordina l'erogazione all'esistenza di determinati elementi di fatto, rigorosamente e compiutamente precisati ed accertabili obiettivamente. Pertanto, i beneficiari vantano un diritto soggettivo in virtù della sola entrata in vigore del provvedimento legislativo e dell'indicazione della sua copertura finanziaria; si tratta, dunque, di sovvenzioni non solo « vincolate » (appunto perché prestabilite per legge, sia nell'an, sia nel quando, sia nel quomodo), ma anche « automatiche ».

La tutela dell'interesse dei beneficiari trovava nella legge una perfetta corrispondenza con gli interessi pubblici, anzi rappresentava un mezzo per il loro soddisfacimento<sup>78</sup>.

Ecco che alla luce di tale pronuncia diveniva inammissibile l'inadempimento degli apparati amministrativi preposti alla erogazione dei contributi.

La progressiva emanazione delle disposizioni di attuazione (che ebbe inizio alla fine del 1981 e si protrasse fino alla metà del 1983) alleviò, in buona parte, le « apprensioni » delle imprese editoriali.

#### 7. Il frastagliato percorso di attuazione della riforma, fino alla legge n. 137 del 1983.

Il principale regolamento di attuazione della legge n. 416 venne emanato con d.P.R. 27 aprile 1982, n. 268.

Si tratta di un testo non esaustivo: non si occupa né dei crediti agevolati, né delle tariffe postali, telefoniche e dei trasporti, né dei modelli di bilancio, né dei contributi alla stampa italiana all'estero e alle riviste di elevato valore culturale, né dell'organizzazione dell'Ufficio del Garante.

Tali materie vennero affrontate con separati regolamenti specifici, in alcuni casi per espresso rinvio della legge. Il decreto in questione ha dettato, comunque, le disposizioni indispensabili per la concreta applicazione degli aspetti più rilevanti della legge.

<sup>76</sup> V., rispettivamente, le ordinanze 14 febbraio 1983 del Pretore di Roma, dr. Preden, e 1° aprile 1983 del G.I. del Tribunale di Roma, dr. Metta: entrambe in *Giur. it.*, 1983, I, 2, col. 633 ss., con nota di V. CUFFARO, *Contributi alle imprese editrici di quotidiani e provvedimenti d'urgenza (il caso « Manifesto »)*. Il provvedimento pretorile risolveva, in senso positivo, la questione pregiudiziale circa la sussistenza della giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, configurando in capo alle imprese editoriali un diritto soggettivo perfetto alla corresponsione delle provvidenze; il G.I., con l'ordinanza di revoca, lasciò impregiudicata tale questione (che fu oggetto di regolamento preventivo di giurisdizione) e motivò il provvedimento sulla base della mancanza dei presupposti di merito.

<sup>77</sup> V. Cass. civ., Sez. Un., 5 novembre 1984, n. 5585, in *Giur. it.*, 1985, I, 1, col. 582 ss., con nota di M. NIGRO, *Ausili finanziari e problemi di giurisdizione*; v. anche G. COSTANTINO, *I contributi sul prezzo della carta sono un diritto soggettivo*, in *Corr. giur.*, 1985, n. 2, p. 169 ss., nonché E. SILVESTRI, in *Giur. civ. comm.*, 1985, I, col. 521 ss.

<sup>78</sup> Diversa la situazione per i periodici, le pubblicazioni di elevato valore culturale e la stampa italiana all'estero, per i quali — sempre secondo la Cassazione — si è in presenza di un interesse legittimo, in quanto la legge prevede un procedimento amministrativo di ammissione al beneficio, attribuendo al Servizio Editoria una discrezionalità valutativa.

Definisce, infatti, le caratteristiche del *Registro nazionale della stampa* (artt. 1 e 2) e gli adempimenti necessari per l'iscrizione ad esso (artt. 3-5), nonché quegli altri, di tipo societario, richiesti dalla legge (artt. 6-10). Precisa, poi, le procedure a cui le autorità competenti devono uniformarsi nei casi di inosservanza, da parte delle imprese editoriali, degli obblighi di iscrizione e comunicazione dei dati alle cancellerie dei Tribunali (ai sensi della legge n. 47 del 1948)<sup>79</sup> ed al *Registro nazionale della stampa* (art. 12).

Risolve, inoltre, il problema dell'ambito di applicazione dell'ulteriore onere del regolare versamento dei contributi previdenziali (già previsto dall'art. 19, comma 3, della legge, il quale, ad una interpretazione letterale, sembrava,

però, riferito ad un numero limitato di soggetti elencati nello stesso articolo)<sup>80</sup>. Tale onere grava su tutti i beneficiari delle provvidenze (art. 14).

Altre disposizioni sono rivolte al regime delle imprese concessionarie di pubblicità (artt. 15-17) e delle cooperative giornalistiche (art. 18).

Infine detta: la disciplina applicativa per l'erogazione dei contributi a quotidiani (art. 20), periodici (artt. 22 e 23) e agenzie di stampa (art. 24), e per gli aspetti connessi, quali il prezzo di vendita dei quotidiani (art. 19), l'utilizzo della carta di produzione comunitaria nei limiti fissati dalla legge (art. 21), la gestione contabile dei fondi destinati alle provvidenze da parte dell'ENCC (art. 25), la struttura e le modalità di funzionamento della *Commissione tecnica consultiva* di cui all'art. 54 della legge n. 416.

Le disposizioni di attuazione non solo non riuscirono a risolvere tutte le varie questioni interpretative poste dalla legge, ma ne aprirono di nuove, a causa di formulazioni — anche in questo caso — tecnicamente carenti ed anche di contenuti talora sostanzialmente divergenti rispetto alle previsioni legislative<sup>81</sup>.

Anche il d.P.R. n. 268 venne applicato in ritardo e tra molte incertezze e difficoltà, non ultima la — già segnalata — faticosa attivazione del Servizio Editoria. Solamente nel 1984, come si è già rilevato, si poté constatare la capacità del Servizio « di fronteggiare la situazione » e riconoscere che esso era « quasi in pari con gli adempimenti » cui era tenuto<sup>82</sup>.

Comunque, l'anno 1983 segnò una intensa attività di tutti gli organi statali preposti all'attuazione della legge (Governò, Parlamento, Amministrazione), al fine di renderla finalmente « fruibile »<sup>83</sup>.

Furono adottate le ultime norme regolamentari, necessarie alla concreta erogazione delle provvidenze.

Riguardo ad esse occorre rilevare che i relativi decreti presidenziali furono emanati dopo aver acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

In precedenza, erano già stati emanati il d.p.c.m. 12 novembre 1981<sup>84</sup>, attuativo degli artt. 29-33 della legge (in materia di credito agevolato), il quale

<sup>79</sup> Tali obblighi sono finalizzati esclusivamente ad « identificare preventivamente i responsabili dei reati commessi a mezzo della stampa e a reprimere gli abusi della stampa clandestina » (così Corte Cost. 26 gennaio 1957, n. 31, in *Giur. it.*, 1957, I, 1, col. 425).

<sup>80</sup> Secondo MARCHETTI, peraltro, era ipotizzabile un'interpretazione estensiva della norma di legge, anche a prescindere dalla previsione regolamentare (*op. ult. cit.*, p. 606).

<sup>81</sup> Così la *Rel. Garante al 30 novembre 1982*, in *Disciplina delle imprese editrici...*, cit., p. 201. Vedi anche RANIERI, che riporta, come caso più rilevante di contrasto, quello tra l'art. 6 del decreto e i commi 3 e 4 dell'art. 1 della legge, in correlazione alle sanzioni comminate dall'art. 48. Secondo la lettera del testo legislativo si sarebbero dovute ritenere escluse dai benefici le imprese costituite in forma societaria le cui azioni o quote non fossero, almeno indirettamente, riconducibili a persone fisiche, enti morali o società quotate in Borsa. Al contrario, la norma regolamentare stabiliva che i titolari di azioni o quote di società editrici, diversi dai soggetti di cui sopra, ed i cui diritti fossero anteriori alla data di entrata in vigore della legge, perdevano il diritto di voto nelle assemblee sociali: lasciando così intendere che tali società erano comunque ammesse alle provvidenze. Questa discrasia venne poi risolta dalla legge n. 137 del 1983, in senso conforme alla disciplina regolamentare (*op. cit.*, p. 494 ss.).

È questo un ulteriore esempio di come tendesse a prevalere l'interesse economico delle imprese editoriali su quelli collettivi, che con la riforma si era inteso tutelare.

<sup>82</sup> Questo il giudizio espresso dalla Commissione istituita dalla Presidenza del Consiglio per formulare ipotesi di riassetto del Servizio Informazioni (*Relazione*, cit., p. 6).

<sup>83</sup> Con tale termine si indicava la « raggiunta idoneità della riforma a dare frutti tangibili e percepibili » (così *Rel. Garante al 31 maggio 1983*, cit., p. 206).

<sup>84</sup> In *G.U.* 26 novembre 1981, n. 326.

aveva fissato le modalità di presentazione e il contenuto delle domande delle imprese editoriali interessate, gli adempimenti cui erano tenuti gli istituti di credito e le procedure per l'intervento dello Stato; e il d.P.R. 26 dicembre 1981, n. 1058<sup>85</sup>, sull'organizzazione, il funzionamento e la contabilità dell'Ufficio del Garante<sup>86</sup>.

Successivamente, con d.P.R. 15 febbraio 1983, n. 48<sup>87</sup> si è data esecuzione all'art. 26 della legge, in materia di contributi per la stampa italiana all'estero: fu istituita la prevista *Commissione tecnica* e furono individuate le pubblicazioni che avrebbero potuto fruire delle provvidenze e la misura di queste ultime.

Con d.P.R. 15 febbraio 1983, n. 49<sup>88</sup> si è data esecuzione all'art. 28, in materia di agevolazioni tariffarie, precisando casi e modalità per la loro applicazione.

In attuazione dell'art. 7 sui bilanci delle imprese editoriali, vennero approvati, con d.P.R. 15 febbraio 1983, n. 73<sup>89</sup>, i modelli di bilancio relativi allo stato patrimoniale di impresa, al conto profitti e perdite di impresa e di testata, nonché al consuntivo consolidato di gruppo. Il provvedimento si proponeva di porre rimedio alle insufficienze del regolamento di esecuzione della legge n. 172 del 1975: all'obbligo di presentare soltanto un bilancio di testata<sup>90</sup>, il regolamento aveva aggiunto quello di allegarvi lo stato patrimoniale di impresa e il conto profitti e perdite della testata. Cioché, per avere un quadro completo della situazione patrimoniale di un'impresa editoriale (che spesso pubblica più testate, quotidiane e periodiche, nonché libri e magari opera nel settore della pubblicità e della stampa per conto terzi), occorreva sommare le risultanze di bilancio delle singole testate edite dalla medesima impresa, attribuendo, in tal modo, a ciascuna di esse quote dei costi comuni dell'azienda.

Se il regolamento aveva consentito che fossero in qualche misura tenuti presenti i rapporti fra le varie testate appartenenti alla medesima impresa, al fine di garantire una effettiva trasparenza delle fonti di finanziamento esterne e un sufficiente grado di chiarezza nell'analisi dei costi interni, non aveva, però, potuto eliminare l'inconveniente di una ripartizione virtuale e approssimativa dei costi

comuni sostenuti dall'impresa tra le singole testate.

Il d.P.R. n. 73 del 1983 si è pertanto preoccupato di prevedere che nel conto profitti e perdite di testata siano inserite soltanto « le voci proprie ed esclusive dell'attività editoriale riferibile alla stessa », mentre « i costi e i ricavi non imputabili in modo certo, oggettivo ed esclusivo all'attività editoriale di testata » (quali, ad esempio, i costi del lavoro non giornalistico, dei trasporti, degli oneri finanziari) debbano essere ascritti solamente al conto profitti e perdite di impresa (art. 3)<sup>91</sup>.

Infine, occorre ricordare le disposizioni di attuazione della legge n. 416 nella parte relativa alle pubblicazioni di elevato valore culturale, emanate con il decreto del Ministro per i Beni culturali 23 marzo 1983<sup>92</sup> e con il d.P.R. 2 maggio 1983, n. 254<sup>93</sup>.

<sup>85</sup> In *G.U.* 16 marzo 1982, n. 73.

<sup>86</sup> Per completezza occorre ricordare anche il decreto del Ministro della Pubblica Istruzione 10 febbraio 1982 (pubblicato in *G.U.* 26 febbraio 1982, n. 56), attuativo dell'art. 15 della legge, in materia di diffusione di giornali nelle scuole.

<sup>87</sup> In *G.U.* 25 febbraio 1983, n. 55.

<sup>88</sup> In *G.U.* 25 febbraio 1983, n. 55.

<sup>89</sup> In *G.U.* 23 marzo 1983, n. 80.

<sup>90</sup> Ciò avvenne in quanto la legge si era ispirata alla normativa francese, studiata dalla Commissione Interni della Camera (nel corso dell'indagine conoscitiva sui problemi dell'informazione a mezzo stampa in Italia) che, peraltro, non l'aveva correttamente interpretata. Infatti, tale disciplina si riferiva non ai bilanci delle singole testate, bensì al bilancio dell'intera impresa editoriale, con disaggregazione per testata di alcune parti del conto economico: v., sul punto, G. CARCANO, *Commento all'art. 7 della legge n. 416*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 548.

<sup>91</sup> Non pare condivisibile l'opinione di GUASTAMACCHIA, critica nei confronti di tale innovazione, secondo il quale « ne sono derivati bilanci che contenevano tutti i ricavi e meno di metà dei costi », con la conseguenza che « la pubblica amministrazione ha avuto in mano una serie di numeri privi di senso che non le consentono di controllare nulla » e che « i lettori dei giornali... non ne traggono alcuna seria informazione, ma solo elementi di confusione », per cui apparirebbe « indispensabile ripristinare i modelli di bilancio di testata della legge n. 172, con le relative metodologie di formazione » (*op. ult. cit.*, p. 558). In realtà, tale tesi incentra la propria attenzione soltanto sul conto profitti e perdite di testata, perdendo di vista l'esistenza del conto profitti e perdita di impresa, in cui devono essere inserite le voci di costo omesse nel conto di testata, e che, anche se non pubblicato, viene, comunque, depositato presso il *Registro nazionale della stampa*.

<sup>92</sup> In *G.U.* 24 maggio 1983, n. 140.

<sup>93</sup> In *G.U.* 3 giugno 1983, n. 151.

Il primo ha dato esecuzione all'art. 34, sui crediti agevolati all'editoria libraria per opere di elevato valore culturale, specificando le modalità di presentazione delle domande e di erogazione dei finanziamenti, nonché gli adempimenti a carico degli istituti di credito e della *Commissione tecnica* di cui all'art. 25 della legge.

Il secondo ha provveduto all'attuazione dello stesso articolo laddove contempla i contributi a fondo perduto alle riviste di elevato valore culturale.

La vicenda di questi due decreti è stata alquanto travagliata. Dapprima venne emanato il d.P.R. 22 dicembre 1981<sup>94</sup>, cui seguì il d.m. 16 luglio 1982 sulla composizione della *Commissione tecnica* prevista dalla legge.

<sup>94</sup> In *G.U.* 30 dicembre 1981, n. 356.

<sup>95</sup> L'illegittimità fu eccepita dalla Corte dei Conti in sede di controllo sul d.m. 16 luglio 1982, a sua volta viziato per illegittimità derivata.

<sup>96</sup> In *G.U.* 1° aprile 1985, n. 78.

<sup>97</sup> Sessantatre degli ottantotto quotidiani pubblicati nel 1981 e quattro agenzie di stampa (ANSA, Italia, ADN-Kronos, Radio-cor) ricevettero l'intera anticipazione, pari al 70% della somma cui complessivamente avevano diritto entro il 31 maggio 1983, per un importo totale di oltre 40 miliardi di lire, tranne il « Manifesto », che riscosse anche il residuo 30%, essendo stata la relativa casa editrice la prima a produrre al Servizio Editoria il bilancio per l'anno 1981 (*Rel. Garante al 31 maggio 1983*, cit., p. 225 ss.). Quanto ai periodici, la corresponsione dei contributi (autorizzata per 108 di essi già prima del 31 maggio 1983, come risulta dalla *Rel. Garante*, ult. cit., p. 228, e per gli altri in seguito), venne effettuata nel semestre successivo (per 10 di essi a titolo di saldo, per altri 199 a titolo di anticipazione, come rivela la successiva *Rel. Garante al 30 novembre 1983*, cit., p. 254 ss.).

<sup>98</sup> I contributi e le integrazioni, a tale titolo erogati alla data del 31 maggio 1982, assommarono a L. 185.957.455.000, così ripartiti:

	Art. 44 periodo 1/7/78-30/6/79	Art. 45 periodo 1/7/79-31/12/80
Per quotidiani	52.119.789.000	92.823.318.000
Per periodici	29.954.055.000	1.060.293.000
Per agenzie di stampa	4.000.000.000	6.000.000.000
<b>Totali</b>	<b>86.073.844.000</b>	<b>99.883.611.000</b>

(V. *Rel. Garante al 31 maggio 1982*, in *Disciplina delle imprese editrici...*, cit., p. 173).

<sup>99</sup> L'ambito di applicazione dell'art. 45 era limitato, oltre che ai quotidiani, alle agenzie di stampa a diffusione nazionale ed ai periodici editi dalle cooperative c.d. « giornalistiche » (di cui agli artt. 6 e 52 della successiva legge).

Il decreto presidenziale era stato, però, adottato senza acquisire il parere preventivo del Consiglio di Stato e senza essere stato successivamente inviato alla Corte dei Conti per la registrazione<sup>95</sup>, cosicché entrambi i regolamenti vennero coinvolti da annullamento. Soltanto nel 1983 la situazione fu sanata con il citato d.P.R. n. 254, con ulteriori ritardi nell'erogazione delle provvidenze.

Infine, del completamento della disciplina del sistema di credito agevolato si occupa il d.p.c.m. 5 febbraio 1985<sup>96</sup>, che ha riformulato la materia delle agevolazioni finanziarie per le operazioni di *leasing* compiute da imprese editrici di quotidiani e periodici e da agenzie di stampa. Le norme integrative sono indirizzate ad identificare le imprese beneficiarie e a puntualizzare il procedimento per la concreta erogazione delle agevolazioni stesse.

Non solo il Governo, ma anche l'Amministrazione chiamata ad applicare la riforma ha svolto, nel 1983, un'intensa attività. Nel mese di gennaio furono erogati i primi contributi previsti dalla legge n. 416, sia pure a titolo di anticipazioni, ai sensi della legge n. 939 del 1982.

Ne beneficiarono inizialmente soltanto i quotidiani, nonché le principali agenzie di stampa, mentre per i periodici l'attesa si protrasse per alcuni mesi<sup>97</sup>.

La legge, dunque, sia pur faticosamente, cominciò a diventare una realtà concreta, quanto meno nella parte relativa alle provvidenze, anche se vari contributi — in ottemperanza al regime transitorio disciplinato dagli artt. 44 e 45 della legge — erano già stati distribuiti in precedenza.

Infatti, l'ENCC era stato autorizzato a corrispondere integrazioni sul prezzo della carta alle imprese editrici di quotidiani e periodici, nonché somme alle agenzie di stampa, per coprire il periodo antecedente all'entrata in vigore della legge, rimasto privo di qualsiasi beneficio<sup>98</sup>.

L'art. 44 aveva disposto tali provvidenze per il periodo 1° luglio 1978-30 giugno 1979 (quale sanatoria delle norme di cui ai due dd.ll. nn. 27 e 167 del 1980, non convertiti); l'art. 45 le aveva estese per il periodo 1° luglio 1979-31 dicembre 1980<sup>99</sup>.

Alla loro corresponsione l'ente doveva provvedere con fondi propri, integrati

da un contributo straordinario dello Stato<sup>100</sup>, senza sottostare alle procedure ed ai controlli introdotti dalla legge<sup>101</sup>.

Anche il Parlamento intervenne per rendere maggiormente « fruibile » la legge n. 416, con la novella 30 aprile 1983, n. 137.

Essa fu approvata in pochi giorni (dal 20 al 26 aprile) rispettivamente dalle Commissioni Interni della Camera e Affari Costituzionali del Senato in sede legislativa, per evitare lo slittamento del provvedimento alla successiva legislatura.

Lo scopo principale della novella era di rimediare alle lacune ed alle imperfezioni contenute nel testo della riforma: ma essa ha introdotto anche alcune modifiche sostanziali<sup>102</sup>, quali la disciplina delle intestazioni delle azioni o quote di minoranza delle società editoriali in capo a soggetti diversi dalle persone fisiche, dalle società quotate in borsa e dagli enti morali, e l'attribuzione al Garante di ulteriori poteri.

Relativamente al primo punto, si stabilì che l'intestazione di azioni o quote, se avvenuta in epoca precedente all'entrata in vigore della legge n. 416, non avrebbe comportato la mancata ammissione alle provvidenze, purché fosse interdetto ai loro titolari il diritto di voto nelle assemblee sociali. In tal modo si risolse la contraddizione tra il testo originario della legge e quanto previsto dal d.P.R. n. 268 del 1982.

Relativamente al secondo punto, il rafforzamento del ruolo del Garante era ispirato al raggiungimento di una *effettiva* trasparenza proprietaria: obiettivo, questo, spesso frustrato dalla « presenza, nell'assetto della proprietà giornalistica, di soggetti fiduciari che » coprono « dissimulate titolarità »<sup>103</sup>. Al Garante furono, pertanto, riconosciuti: il potere di richiedere ai competenti uffici pubblici tutte le notizie necessarie per accertare l'identità e la situazione patrimoniale e tributaria dei soggetti risultanti intestatari di azioni o quote di società editoriali; la facoltà di ricorrere anche alla magistratura (nel caso le notizie richieste non vengano fornite ovvero siano insufficienti o inattendibili), perché questa svolga indagini sull'effettiva titolarità di tali imprese, avvalendosi, se necessario, dei Corpi di polizia dello Stato<sup>104</sup>; infine, il potere — dovere di esercitare

davanti al giudice competente l'azione per la dichiarazione di nullità degli atti posti in essere in violazione della legge.

La novella del 1983 ha anche risolto un ulteriore specifico problema di carattere tecnico, relativo ai criteri di calcolo dei contributi da assegnare ai quotidiani che stampino un numero medio di pagine inferiore a quello fissato dalla legge.

### 8. *La riforma verso un assetto ed un'applicazione definitivi e la novella del 1985.*

L'impegno profuso da Governo, Parlamento ed Amministrazione per rendere finalmente « fruibile » la riforma diede luogo a tangibili risultati, come si evince anche dalle relazioni del Garante.

<sup>100</sup> Per il periodo « sanato » il contributo fu di 50 miliardi di lire, già impegnato sulla base del d.l. n. 167 del 1980, mentre per il periodo di proroga l'art. 45 stanziò la somma aggiuntiva di 91 miliardi di lire.

<sup>101</sup> Lo stesso Garante ha ritenuto che tali erogazioni non fossero da ricomprendersi tra quelle soggette alla sua vigilanza ai sensi dell'art. 8, sicché, pur avendone acquisito, per motivi di opportunità, i dati relativi, ritenne di non dover esprimere alcuna valutazione sugli stessi (v. *Rel. Garante al 31 maggio 1982*, cit., p. 173).

<sup>102</sup> Possono considerarsi semplici puntualizzazioni, anche se non prive di una certa rilevanza, lo slittamento al 1983 dell'obbligo di certificazione dei bilanci (art. 4 legge n. 137, di modifica dell'art. 7, comma 5, legge n. 416); le precisazioni in ordine alle modalità di effettuazione degli investimenti pubblicitari da parte di Amministrazioni pubbliche (art. 8, che modifica l'art. 13 della legge n. 416); la correzione dell'evidente errore materiale contenuto nell'art. 54 della legge n. 416, in conseguenza del quale la *Commissione tecnica consultiva* sembrava poter esprimere pareri solo sulle provvidenze spettanti ai periodici e alle agenzie di stampa, ma non su quelle destinate ai quotidiani (art. 11).

<sup>103</sup> Così *Rel. Garante al 31 maggio 1983*, cit., p. 208, in cui il Garante stesso afferma di essersi « trovato più volte di fronte a questa realtà », lamentando di non averla potuta efficacemente contrastare per l'assenza di adeguati e specifici strumenti normativi.

<sup>104</sup> Sono state, in proposito, formulate perplessità, che lo stesso Garante mostra di condividere sostanzialmente, anche perché, sul piano pratico, potevano sorgere difficoltà di applicazione della nuova norma. Infatti, come notava l'ex presidente della Corte Costituzionale, BONIFACIO, « la struttura grammaticale del testo normativo non individua una nuova fattispecie di reato di fronte alla quale, ovviamente, l'intervento della magistratura non solleva obiezioni »; né è chiarito in qual modo e con quali strumenti il giudice potesse accertare l'effettiva titolarità delle imprese editoriali (così *Rel. Garante*, ult. cit., p. 208). Tuttavia, grazie a tale innovazione il Garante poté uscire da una storia di « isolamento istituzionale (così RANIERI, *op. cit.*, p. 498).

In sintesi, questi i dati: a metà del 1984 erano stati assegnati tutti i contributi relativi al 1981 e al 1982, per i quotidiani e le agenzie di stampa, e al 1981 per i periodici; al 30 novembre 1984 venne completata la fase istruttoria per l'attribuzione delle provvidenze alla stampa italiana all'estero, mentre, per quanto riguarda le pubblicazioni di elevato valore culturale, l'apposita *Commissione* si accingeva ad approvare il piano definitivo di ripartizione dei contributi per esse disposti<sup>105</sup>.

La riforma poteva, dunque, finalmente considerarsi un « sistema normativo ormai consolidato nel nostro ordinamento »<sup>106</sup>.

Tale giudizio valeva principalmente per la regolamentazione della struttura della proprietà editoriale. La legge era comunque rappresentata, in termini

realistici, « come ... uno strumento inevitabilmente imperfetto, anche perché creato a seguito di faticosi compromessi e, per di più, destinato ad essere usato in una materia difficile ed in un contesto articolato e complesso ».

La situazione dell'editoria si sarebbe ulteriormente assestata se il legislatore si fosse deciso « non ad apportare alla legge uno dei soliti occasionali rattoppi, ma a rivederne razionalmente tutto il testo, emendandone i difetti e colmando le lacune, senza peraltro tentare nuovi esperimenti » con il rischio « di rendere vana la preziosa esperienza... acquisita »<sup>107</sup>.

In verità, la legge 10 gennaio 1985, n. 1, non si mosse proprio in questa direzione<sup>108</sup>. Nonostante la relazione al relativo disegno di legge<sup>109</sup> affermasse l'intento « di accelerare ulteriormente la fase di attuazione della legge 5 agosto 1981, n. 416, di razionalizzare la normativa in funzione degli scopi primari perseguiti e di chiarire la portata di talune disposizioni di dubbia interpretazione », la novella risultò piuttosto indirizzata « a realizzare aggiustamenti tecnici ovvero a chiarire la portata di precedenti disposizioni: il che, in molti casi..., si sarebbe, forse, potuto utilmente conseguire in sede di concreta applicazione delle disposizioni da parte dell'amministrazione »<sup>110</sup>.

Per quanto riguarda le modifiche apportate alle norme sulla trasparenza proprietaria, si tratta di integrazioni di modesta portata o, addirittura, di semplici mutamenti di lessico e comunque, quand'anche di sostanza, le revisioni non appaiono essenziali<sup>111</sup>.

Innovazioni più rilevanti subì, invece, il regime delle imprese concessionarie di pubblicità, nel senso di un'attenuazione degli obblighi gravanti su di esse<sup>112</sup>.

Venne, inoltre, parzialmente modificata la disciplina delle sanzioni previste dalla legge n. 416: il Servizio Editoria, prima di irrogarle, deve ora invitare formalmente gli amministratori di imprese editoriali, che hanno violato le disposizioni di cui agli artt. 1 e 11 della legge, a recedere dai comportamenti illegittimi.

Su tale innovazione si sono appuntate le critiche di molti studiosi<sup>113</sup> e dello stesso Garante, secondo il quale la norma si presta « ad una interpretazione letterale

<sup>105</sup> *Rel. Garante*, rispettivamente, al 31 maggio 1984 e al 30 novembre 1984, in *Disciplina delle imprese editrici...*, cit., pp. 289 e 401.

<sup>106</sup> Così la *Rel. Garante al 31 maggio 1984*, cit., p. 288.

<sup>107</sup> Questo è ancora il giudizio del Garante nella *Rel. al 31 maggio 1985*, in *Atti parlamentari*, IX Leg., doc. LXVII, n. 4, pp. 14 e 15.

<sup>108</sup> Infatti, avendo la legge sull'editoria suscitato, fin dall'inizio, molte discussioni e appunti critici, « sarebbe stato legittimo attendersi che... il legislatore tenesse conto di quelle critiche, si sforzasse di rendere più chiara la propria finalità complessiva »: così N. LIPARI, in *Nota introduttiva al commento della legge 10 gennaio 1985, n. 1*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1985, p. 707. Per una approfondita disamina critica della legge, si veda anche V. CUFFARO, *I problemi dell'editoria e i problemi del legislatore*, in questa *Rivista*, 1985, n. 2, p. 522 ss.

<sup>109</sup> *Atti parlamentari*, Cam. Dep., IX Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. n. 1830.

<sup>110</sup> Così la *Rel. Garante al 30 novembre 1984*, cit., p. 380, ove si sottolinea come « ben altri argomenti, invece, avrebbero dovuto trovare una qualche attenzione nel disegno di legge, quali — ad esempio — la regolamentazione delle partecipazioni dell'industria editoriale in quella televisiva; quello dei limiti di ammissibilità del pegno e dell'usufrutto su azioni di società editrici; quello ancora della definizione del « carattere culturale » dei periodici, quello, infine, dei poteri del garante ».

<sup>111</sup> V. A. GENTILI, *Commento agli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 1 del 1985*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 709 ss.

<sup>112</sup> LIPARI critica tali modifiche e, osservando come la novella avesse, in definitiva, recepito le richieste delle maggiori imprese del settore, giudica « molto grave » la soppressione dell'ultimo comma dell'art. 12 della legge n. 416, sulla disciplina dei minimi garantiti di pubblicità (*op. ult. cit.*, p. 708).

<sup>113</sup> Fra gli altri, RANIERI, *op. cit.*, p. 509.

demolitrice del regime voluto dalla legge n. 416 »<sup>114</sup>.

In effetti, fino all'inoltro del « formale invito », sembrano divenire non soggetti a sanzioni gli eventuali ritardi ed omissioni delle imprese editoriali nell'adempiimento dei numerosi obblighi di comunicazione al Servizio Editoria, l'assolvimento dei quali è fondamentale per il raggiungimento degli scopi perseguiti dalla legge. Fatto tanto più grave, alla luce della mancata espressa previsione di un termine entro cui il Servizio debba procedere a tale invito.

Del tutto peculiari sono le norme della novella (artt. 7 e 8), che modificano i meccanismi di erogazione delle provvidenze ai quotidiani ed ai periodici, al fine di accelerare la liquidazione delle somme dovute. La maggiore semplificazione e, soprattutto, la precostituzione dei tempi di pagamento hanno eliminato le incertezze determinate dal poco puntuale testo originario<sup>115</sup>.

Per altro verso, va segnalato come si sia ommesso di provvedere all'individuazione puntuale dei soggetti beneficiari, resa troppo difficile, per alcuni di essi, da un concetto così evanescente, come quello di stampa di « carattere culturale »<sup>116</sup>.

Da questa complessa vicenda legislativa emerge, ancora una volta, come non si siano attenuate le resistenze e le opposizioni agli aspetti più innovativi della riforma, ad opera di forze legate ad interessi economici e corporativi molto consistenti.

Esemplare, a questo riguardo, è stata la « polemica » sul ruolo e sui limiti di intervento del Garante, aperta dalla FIEG<sup>117</sup>.

Cionondimeno, « lo spirito della legge di riforma appariva » in buona misura « assimilato dagli operatori del settore », o, quanto meno, poteva constatarsi che « il mondo della stampa aveva sostanzialmente imparato a coabitare con la riforma » stessa<sup>118</sup>.

#### 9. La proroga delle provvidenze e la razionalizzazione del sistema normativo dell'editoria ad opera della legge n. 67 del 1987.

Nel 1985 scadeva la vigenza del titolo II della legge, che avrebbe dovuto, nelle intenzioni del legislatore, consentire il

definitivo consolidamento economico delle imprese editoriali.

Pertanto, a partire dal 1° gennaio 1986 la riforma avrebbe dovuto operare « a regime »: alla permanente regolamentazione strutturale delle imprese (ai sensi del titolo I), si sarebbe dovuto accompagnare il disimpegno dell'intervento statale di sostegno finanziario diretto.

Tuttavia, poiché una parte delle imprese editrici, di quotidiani in particolare, non aveva raggiunto l'assestamento auspicato e vi era il timore che si aprisse una nuova fase di difficoltà anche per le aziende in via di risanamento, da più parti si considerò l'opportunità di una proroga delle provvidenze<sup>119</sup>.

<sup>114</sup> *Rel. Garante al 31 maggio 1985*, cit., p. 23 ss., in cui si prospettava una diversa, sia pur « difficile », interpretazione.

<sup>115</sup> Va segnalata, inoltre, la previsione della concessione della garanzia sussidiaria dello Stato ai finanziamenti agevolati in favore dell'editoria libraria di elevato valore culturale, di cui all'art. 34 della legge n. 416 (art. 9).

<sup>116</sup> Sul punto, v. CUFFARO, *op. ult. cit.*, pp. 530-531, nonché il suo *Commento agli artt. 7 e 8 della legge n. 1 del 1985*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 725.

<sup>117</sup> La FIEG aveva contestato la legittimità della valutazione critica del Garante sul disegno di legge n. 1830, espressa nella relazione del 30 novembre, sostenendo che « la critica alle leggi, doverosa in uno Stato democratico da parte dei privati, delle loro associazioni, dei loro partiti, non lo è altrettanto da parte di chi deve garantirne l'attuazione » (in *I confini del Garante*, in *L'editore*, n. 1, 1985, pp. 8-10).

In risposta, il Garante, a difesa della correttezza (se non della doverosità) del proprio operato, sottolineò che i rilievi formulati erano rivolti ad un testo non ancora legge dello Stato e, quindi, suscettibile di modifiche o anche di essere respinto; ribadì, inoltre, il proprio ruolo di « consulente tecnico nelle Camere, alle quali può e deve far pervenire il proprio avviso », che comporta il suo « potere-dovere » di segnalare le modifiche legislative necessarie e quelle « non utili o addirittura dannose » (così *Rel. Garante al 31 maggio 1985*, cit., pp. 17 e 18).

Sul punto, v. P. AGOSTINI, *Il ruolo e le vedute del Garante attraverso le sue relazioni*, in *Probl. inform.*, 1985, n. 4, pp. 521 e 522.

<sup>118</sup> Così il Garante (*Rel. al 30 novembre 1985*, in *Atti parlamentari*, IX Leg., doc. LXVII, n. 5, p. 7).

<sup>119</sup> L'assenso fu pressoché generale: la proroga avrebbe dovuto assumere, comunque, carattere di brevità e di temporaneità (cfr. GUASTAMACCHIA, *op. ult. cit.*, p. 559). Anche il Garante, convinto che « alla stampa lo Stato debba assicurare condizioni di autosufficienza più che riservare ... benefici rappresentati da elargizioni pecuniarie... », appartenendo questi piuttosto ad una superata concezione paternalistica e assistenziale della gestione della cosa pubblica », sostenne che « una breve proroga di tale forma di intervento dello Stato » gli sembrava « consigliabile, specialmente per sostenere le piccole testate », nonché l'editoria libraria (*Rel. ult. cit.*, pp. 23-25).

Sollecitato da queste istanze, il Governo deliberò in data 3 gennaio 1986

<sup>120</sup> *Atti parlamentari*, Cam. Dep., IX Leg., *Disegni di legge e relazioni*, doc. n. 3378 (9 gennaio 1986).

<sup>121</sup> Questo *iter* parlamentare della legge n. 67: alla Camera (atto n. 3378) il d.d.l. fu assegnato alla II Commissione (Affari Interni), in sede referente, il 29 gennaio 1986 (con pareri delle Commissioni, I, III, IV, V, VI, VIII, X, XII e XIII), che lo esaminò nelle sedute del 20 e 27 febbraio, 18 novembre e 3 dicembre 1986. Devoluto nuovamente alla II Commissione, in sede legislativa, il 18 dicembre 1986, fu da questa esaminato ed approvato il 19 dicembre 1986. Al Senato (atto n. 2144) il testo fu assegnato alla I Commissione (Affari Interni e Costituzionali), in sede referente, il 20 gennaio 1987 (con pareri delle Commissioni II, III, V, VI, VII, VIII, X e XI) e dalla stessa esaminato il 4, 5 e 11 febbraio 1987. Infine, fu discusso e approvato in Aula il 13 febbraio 1987.

<sup>122</sup> Questa prospettiva è indicata nella *Relazione* al d.d.l., cit., p. 2.

<sup>123</sup> La legge stabilisce una presunzione (*iuris tantum*) di influenza dominante, quando tra più imprese ricorrono rapporti, di carattere finanziario od organizzativo, che consentano: un coordinamento della gestione tendente a perseguire uno scopo comune o a limitare la concorrenza tra di esse; ovvero l'attribuzione, a soggetti diversi da quelli legittimati in base all'assetto proprietario, di poteri nella scelta degli amministratori e dei dirigenti delle imprese o dei direttori e dei redattori delle testate editte; o, ancora, la possibilità di comunicare gli utili e le perdite ovvero di distribuirli diversamente, quanto ai soggetti o alla misura, rispetto a quanto sarebbe avvenuto in assenza dei suddetti rapporti finanziari o organizzativi.

<sup>124</sup> Per questo motivo, le nuove disposizioni rappresentano anche l'interpretazione autentica delle precedenti norme che specificavano il concetto di *posizione dominante* (art. 3, comma 3, legge n. 67). Si considerano, perciò, dominanti nel mercato editoriale le posizioni dei soggetti che, per effetto di atti, *inter vivos* o *mortis causa* (con i quali, gratuitamente od onerosamente, si acquisisce la titolarità o almeno il controllo di una testata), giungono a pubblicare o controllare, rispetto all'anno solare precedente, un numero di quotidiani che sia superiore al 50% di quelli editi nell'ambito della stessa regione, o la cui tiratura abbia superato il 20% della tiratura complessiva in Italia, ovvero il 50% di quella della medesima area interregionale. A queste fattispecie, già previste dalla legge n. 416, si è aggiunta, ora, quella del soggetto che diventi titolare di collegamenti con società editrici di quotidiani, la cui tiratura sia stata superiore, nell'anno solare precedente, al 30% della tiratura complessiva in Italia.

Sulla disciplina dell'*influenza dominante* e della *posizione dominante* sul mercato e sulle innovazioni introdotte al riguardo dalla legge n. 67, v. A. GENTILI, *Controllo, concentrazioni, gruppi nella legislazione editoriale*, in questa *Rivista*, 1987, n. 2, p. 426 ss., nonché *Rel. Garante al 30 novembre 1987*, in *Vita italiana*, speciale, 1987, n. 3, p. 43 ss.

<sup>125</sup> Si è, quindi, attribuita al Garante, da un lato, la facoltà di richiedere alla magistratura lo svolgimento di indagini anche per accertare la sussistenza dei rapporti di carattere finanziario od organizzativo configuranti posizioni di *influenza dominante*, dall'altro, il potere-dovere di attivare uno speciale procedimento amministrativo, a carattere monitorio, seguito eventualmente da un'azione giudiziale, nel caso venga raggiunta una *posizione dominante* con modalità differenti da quelle previste dall'art. 3, comma 4. In tal caso, ricevute tempestiva comunicazione dal Servizio Editoria, il Garante ne dà, a sua volta, notizia al Parlamento e fissa un termine, non inferiore a sei mesi e non superiore

di presentare un disegno di legge<sup>120</sup>, volto a prorogare le provvidenze e, nel contempo, ad apportare correzioni ed integrazioni alla disciplina sulla trasparenza proprietaria e alla normativa anti-*trust*, al fine di rendere più coerente e completo il sistema della legge n. 416.

L'*iter* del progetto non fu molto contrastato sulle sue linee fondamentali. Discussioni e valutazioni divergenti ci furono su varie specifiche disposizioni, soprattutto quelle concernenti il sostegno ai *mass-media* di partito.

Il disegno di legge venne comunque approvato ed entrò in vigore come legge 25 febbraio 1987, n. 67<sup>121</sup>.

Essa ha, in particolare, provveduto a dare una più esatta e puntuale definizione delle situazioni di controllo delle aziende editoriali e di quelle di predominio sul mercato.

Sono, quindi, stati individuati quei rapporti di carattere finanziario ed organizzativo, che avrebbero reso più chiaro il concetto di *influenza dominante* di cui all'art. 2359 cod. civ., richiamato dalla legge n. 416; sono state, altresì, meglio definite le situazioni che danno luogo ad una *posizione dominante*. In questo modo si è inteso adattare le due fattispecie alla effettiva realtà tipologica delle imprese oggetto della normativa<sup>122</sup>.

La nozione di controllo (contenuta nell'art. 1, comma 8, della legge n. 416, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge n. 67), riferita alle aziende editoriali, è ben più ampia rispetto a quella del codice civile, facendo riferimento non più soltanto all'art. 2359 cod. civ., ma anche ad altri puntuali parametri indicati dalla legge stessa<sup>123</sup>.

Inoltre, il successivo art. 3 ha sostituito l'art. 4 della legge n. 416 (relativo alle concentrazioni della stampa quotidiana e che aveva provocato non poche difficoltà di interpretazione e di applicazione), dettando una disciplina più analitica ed intellegibile<sup>124</sup>.

Contestualmente, sono stati rafforzati i poteri di intervento del Garante, sia ai fini dell'accertamento dell'effettiva titolarità delle imprese editoriali, sia allo scopo di eliminare l'eventuale (riscontrata) situazione di *posizione dominante* sul mercato<sup>125</sup>.

Le integrazioni al titolo I della legge n. 416 comprendono, inoltre: la ridefinizione dei requisiti minimi necessari per la costituzione di cooperative giornalistiche (art. 4); la riconferma dei vincoli per le assegnazioni di pubblicità imposti alle Amministrazioni pubbliche (art. 5)<sup>126</sup>; norme più dettagliate sulla pubblicizzazione sui quotidiani dei bilanci degli enti pubblici, al fine di dare concreta realizzazione al diritto dei cittadini di essere informati su attività di così rilevante importanza (art. 6)<sup>127</sup>; infine, una nuova regolamentazione (in luogo di quella di cui all'art. 14 della legge n. 416) delle autorizzazioni per la vendita dei giornali, tendente ad ampliare i punti vendita, in una prospettiva di maggiore liberalizzazione (art. 7)<sup>128</sup>.

Per quanto riguarda il « rinnovo » delle provvidenze, esse non sono state semplicemente prorogate, ma il legislatore ne ha introdotto di nuove, quanto a tipologia e destinatari.

Quotidiani e agenzie di stampa hanno beneficiato di una riconferma dei precedenti contributi per un periodo di due anni a decorrere dal 1° gennaio 1986 (artt. 8, 16 e 17). È stata, conseguentemente, procrastinata al 1° gennaio 1988 la liberalizzazione del prezzo dei quotidiani, salva la possibilità — già segnalata — per le imprese editrici di adottare ugualmente un prezzo diverso da quello stabilito dal CIP, previa rinuncia ai finanziamenti sopra menzionati (art. 15)<sup>129</sup>.

Per le pubblicazioni di elevato valore culturale e per la stampa italiana all'estero la proroga delle sovvenzioni è stata, invece, disposta a tempo indeterminato (artt. 18 e 19)<sup>130</sup>.

Inoltre, la legge n. 67 ha prorogato per un quinquennio, potenziato finanziariamente ed esteso il sistema di credito agevolato (artt. 20 e 21).

Altre forme di sostegno sono state introdotte in favore di nuove categorie di soggetti, elencati tassativamente e ritenuti meritevoli di maggiore tutela: così le imprese editrici costituite in forma cooperativa, le imprese che si impegnano per un certo periodo di tempo a non distribuire utili e dividendi, le imprese editrici di organi di partito (art. 9), nonché — e ciò rappresenta una novità assoluta — le imprese radiofoniche di informazione o che risultino essere organi di partiti politici (art. 11).

Ulteriori novità riguardano i periodici, in favore dei quali (fatta eccezione per alcune speciali categorie, assimilate ai quotidiani di cui all'art. 8) non sono più stati previsti contributi diretti (art. 10).

A parziale compensazione, è stato esteso ai periodici il sistema delle agevolazioni indirette (in particolare, la totale esenzione dall'IVA e dal contributo dovuto all'ENCC sull'acquisto di carta), già previsto per i quotidiani (artt. 22, 23 e 24, relativo, quest'ultimo, alle misure in favore dei dipendenti delle aziende in crisi).

Per le nuove categorie di imprese<sup>131</sup> sono, inoltre, contemplati mutui agevolati, allo specifico fine di estinguere i debiti aziendali<sup>132</sup>, in aggiunta ai crediti agevolati — di cui alla legge n. 416 — rivolti a favorire la ristrutturazione economico-produttiva del settore (art. 12).

ad un anno, entro cui l'interessato dovrà abbandonare la *posizione dominante*. Scaduto inutilmente il termine, il Garante richiede al Tribunale competente l'adozione dei provvedimenti necessari per l'eliminazione della posizione stessa (compresi l'annullamento degli atti compiuti dall'interessato per acquisirla e la vendita forzata di quote o partecipazioni societarie) (sul punto v., *amplius*, *Rel. Garante ult. cit.*, p. 46 ss.).

Resta ferma, inoltre, l'azione di nullità degli atti specificati nell'art. 3, comma 4, legge n. 67 (che ha ripreso alla lettera il testo della legge n. 416), a disposizione del Garante o di qualunque persona fisica o giuridica.

<sup>126</sup> In proposito, il d.d.l. prevedeva l'obbligo di pubblicizzare preventivamente anche gli appalti di opere pubbliche, forniture e servizi pubblici di importo almeno pari a 300 miliardi di lire, previsione non recepita nel testo definitivo, con delusione degli operatori del settore (su cui v. *Rel. Garante al 31 maggio 1987*, in *Atti parlamentari*, IX Leg., doc. LXVII, n. 8, p. 18).

<sup>127</sup> Gli enti obbligati sono le Regioni, le Province, i Comuni con più di 20.000 abitanti, i loro consorzi, le aziende municipalizzate, nonché le USL che gestiscono servizi per più di 40.000 abitanti. Tali enti devono pubblicare i loro bilanci, in estratto, su almeno due giornali quotidiani aventi particolare diffusione nel territorio di competenza, nonché su almeno un quotidiano a diffusione nazionale e su un periodico.

<sup>128</sup> Su tutti questi aspetti v., *amplius*, *Commento alla legge n. 67 del 1987*, in *Le Nuove leggi civ. comm.*, 1987, p. 1053 ss.

<sup>129</sup> V., sul punto, sez. III, par. 2.

<sup>130</sup> La legge, peraltro, non contempla alcuna copertura finanziaria oltre l'anno 1989.

<sup>131</sup> In cui, però, non rientrano le imprese radiofoniche di informazione costituite in forma cooperativa (di cui all'art. 11, comma 1).

<sup>132</sup> Si tratta della c.d. norma « cancella-debiti », già oggetto di contestazioni in sede di discussione della legge n. 416, che, non approvata all'epoca, è stata ora « riesumata ed adottata a loro vantaggio » dai partiti politici: così P. MURIALDI, *Una brutta appendice alla legge dell'editoria*, in *Probl. inform.*, 1987, n. 3, p. 442.

Per poter beneficiare delle provvidenze prorogate, occorre ovviamente — per espresso rinvio della legge — ottemperare agli obblighi e gli oneri stabiliti nel titolo I della legge n. 416 a carico di quotidiani, periodici ed agenzie di stampa, sia nazionali che « minori » (indicate, queste ultime, nell'art. 17 della nuova legge) (art. 14)<sup>133</sup>.

Le strutture necessarie a supporto del sistema di controllo e di sostegno del mondo editoriale, già istituite dalla legge n. 416, sono state incrementate nella dotazione organica del personale; e si è anche provveduto a un ammodernamento delle attrezzature — inadeguate ed obsolete — della Direzione generale delle Informazioni, dell'Editoria e della Proprietà letteraria (artt. 30 e 31). L'erogazione delle nuove provvidenze è stata affidata ancora all'ENCC (art. 28), nonostante le numerose critiche al suo operato avanzate da più parti, compreso il Garante<sup>134</sup>.

<sup>133</sup> L'unica novità introdotta da questa disposizione è il richiamo al successivo art. 17, che ha esteso l'intervento statale anche alle agenzie di stampa « minori », da molti considerate strumenti « che servono più a far politica che ad informare » (così MURIALDI, *op. ult. cit.*, p. 442). Sull'art. 14 v. A. GENTILI, *Commento all'art. 14 della legge n. 67 del 1987*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., pp. 1138-1139.

È importante rilevare che la legge fornisce l'interpretazione autentica dell'art. 21, comma 1, della legge n. 416 (così come modificato dall'art. 9 della legge n. 137 del 1983), nel senso che esclude la decadenza dalle provvidenze nel caso di tardivo invio degli atti per i quali vi è obbligo di comunicazione al Servizio Editoria, purché questi siano stati compiuti entro i termini fissati dalla normativa generale dettata per le società (art. 32). La norma non è agevolmente « decifrabile », ma sembra certo che abbia carattere innovativo (e non meramente interpretativo) e che sia stata così qualificata per fare retroagire i suoi effetti e limitare, pertanto, l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 21 (come ritiene R. ALOISIO, *Commento all'art. 32 della legge n. 67 del 1987*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 1172).

<sup>134</sup> Nella *Rel. Garante al 31 maggio 1983*, cit., p. 246, ci si chiede, infatti se l'ENCC non rappresenti una strozzatura del sistema di erogazione tale da impedire o, quanto meno, rallentare la completa attuazione della legge per l'editoria.

<sup>135</sup> V. sez. II, par. 6. Il termine di sei mesi assegnato alla Commissione ha, evidentemente, valore ordinatorio, come segnala M.T. BOCCHETTI, in *Commento all'art. 29 della legge n. 67 del 1987*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 1165.

<sup>136</sup> Così nell'ultima relazione semestrale del Garante, prof. MARIO SINOPOLI (*Rel. al 31 maggio 1987*, cit., p. 17).

<sup>137</sup> Così LIPARI, *Nota introduttiva al Commento della legge n. 67 del 1987*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, cit., p. 1053.

<sup>138</sup> Questa l'opinione del nuovo Garante, prof. GIUSEPPE SANTANIELLO, nella sua prima relazione semestrale (*Rel. al 30 novembre 1987*, cit., p. 43).

Rappresenta, invece, una novità di rilievo la creazione della *Commissione paritetica* Governo — editori di quotidiani e periodici, alla quale è stato attribuito il compito precipuo di formulare, entro sei mesi, proposte per il miglioramento dei servizi necessari all'attività editoriale e di elaborare un sistema di *salvaguardia* della stampa rispetto agli altri *mass-media*, nell'acquisizione di pubblicità<sup>135</sup>.

In conclusione, si può osservare come la legge n. 67 si discosti dagli interventi legislativi precedenti, consistiti nel puro « aggiustamento tecnico » di singole disposizioni della legge n. 416, per « l'ampiezza dei temi trattati e per la portata delle innovazioni introdotte »<sup>136</sup>. Pur non rimuovendo il timore che « le contropinte del sistema operassero da forza frenante rispetto alla portata dell'innovazione » e la preoccupazione che « le carenze tecniche del dettato normativo » determinassero « incertezze in sede applicativa », essa sembra aver posto le basi per una futura disciplina unitaria del settore informativo, ivi compreso il comparto radiotelevisivo<sup>137</sup>.

Cosicché, si è potuto riconoscere che essa « si prefigura non solamente come normativa speciale dettata per il settore delle imprese di informazione a mezzo della stampa, ma altresì come normativa di scopo, tendente, cioè, alla realizzazione concreta » dei principi di cui all'art. 81 della Costituzione<sup>138</sup>.

ROSARIO LUPO - SILVIO TROILO