

VINCENZO CUFFARO

I PROBLEMI DELL'EDITORIA E I PROBLEMI DEL LEGISLATORE

SOMMARIO 1. Il significato della novella alla legge 416/81. — 2. I principi informativi della disciplina dell'editoria — 3. Le modifiche apportate alle norme sulla trasparenza. — 4. Le disposizioni sulle regole antimonopolistiche. — 5. L'attività di rivendita dei giornali e le provvidenze agli editori.

1. Chi volesse misurare la corrispondenza tra l'attenzione che il legislatore ha recentemente mostrato per i problemi dell'editoria ed il rilievo che la nuova normativa ha assunto nella prassi, verrebbe necessariamente a segnare un rapporto di proporzionalità inversa giacché l'emanazione della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante appunto la disciplina delle imprese editrici, sembra aver sollecitato più la prima di quanto non abbia influenzato il secondo.

Fuor di metafora, l'interprete che si chieda come mai il legislatore abbia sentito il bisogno di intervenire già per la terza volta¹ nell'arco di poco più di tre anni su una materia certo nuova, ma che non risulta aver determinato sinora significative applicazioni proprio nei suoi punti più qualificanti, trova una risposta che si colloca più sul piano della riformulazione del disegno originario che non su quello della sua migliore attuazione. Ciò nel senso che almeno alcune delle variazioni che l'ultimo testo di legge ha apportato al dettato normativo di riferimento, quale risultava dal coordinamento della legge 416/81 e della legge 137/83, non possono essere apprezzate come miglioramenti delle prescrizioni originarie ovvero come affinamento degli strumenti di intervento sulle situazioni di fatto ma solo valutate come mutamenti della disciplina precedentemente in vigore.

Se non è certo questa la sede per ripercorrere le linee ricostruttive del sistema instaurato dalla legge 416/81², deve tuttavia sottoli-

¹ Cfr. infatti la legge 23 dicembre 1982, n. 939, recante la proroga di termini e anticipazione dei contributi alle imprese editoriali; la legge 30 aprile 1983, n. 137, recante le modifiche della legge 5 agosto 1981, n. 416; ed ora la legge 10 gennaio 1985, n. 1 che porta ulteriori modifiche, integrazioni e interpretazioni alla legge 416/81.

² Accuratamente indagato nel *Commentario* a cura di LIPARI e MARCHETTI, in *Le nuove leggi civ. comment.*, 1983, p. 461 ss. Per una attenta riflessione su uno dei momenti centrali della nuova disciplina v. GENTILI, *Le concentrazioni nella stampa quotidiana*, Rimini, 1985.

nearsi che, al di là dei più immediati rilievi sulla scarsa accuratezza della formula legislativa³, gli obiettivi da esso perseguiti sono sostanzialmente chiari nella loro portata precettiva, in misura tale che gran parte dei problemi determinati dal non sempre perspicuo dettato normativo sono apparsi tuttavia superabili per effetto di un'opera interpretativa soprattutto attenta al significato complessivo della disciplina⁴. Il ripetuto affannarsi dell'intervento legislativo se da un lato è stato determinato proprio dalla scarsa attenzione che le nuove norme hanno trovato da parte degli organi designati a metterle in pratica⁵, dall'altro sembra invece paventare, piuttosto che contraddire, i possibili risultati di una ricerca esegetica, quasi che una volta dettati i precetti se ne sia poi temuta la possibile forza espansiva e si sia ritenuto miglior partito quello di incanalare la riflessione sulle (e l'applicazione delle) norme nei più rigidi canali di previsioni analitiche, così da evitare quelle conseguenze che, per antico pregiudizio, si collegano all'esistenza di clausole generali⁶.

L'analiticità delle previsioni, già presente nella legge 416/81 e via via rinforzata per effetto delle successive modifiche di interpretazioni, non impedisce tuttavia di cogliere i punti qualificanti della disciplina del settore sia nel principio della trasparenza per la titolarità di imprese editrici di quotidiani, sia nel principio, al primo legato, del divieto di concentrazioni; principi entrambi idonei a consentire quelle scelte interpretative dirette ad assicurare il conseguimento del fine legislativo⁷. Ed è quindi avendo presenti tali criteri di riferimento che può analizzarsi il significato del recente intervento normativo, avvertendo tuttavia che l'esame non toccherà tutte le varie disposizioni portate dalla legge 1/85⁸, per soffermarsi invece a verificare in quale misura la riformulazione o la modifica di alcuni degli originari enunciati della legge 416/81 appaia congrua con le finalità generali prima cennate.

In tal senso, il quadro che consente di precisare la prospettiva nella quale s'è posto il legislatore del 1985 è rappresentato, almeno inizialmente, da un piano che muove proprio da quel complesso di disposizioni che regolano l'adozione del principio della trasparenza e per lo-

³ Per i quali cfr. MONTANARI, *Opache trasparenze e confusione dominante nella legge sull'editoria*, in Riv. soc., 1981, p. 101 ss.; CABRAS, « Piercing the veil » delle imprese editrici, in *Legislazione economica*, 1983, p. 543 ss.

⁴ Cfr. le notazioni di LIPARI, *Nota introduttiva*, in *Commentario*, cit., p. 462 ss.; per i criteri che debbono allora guidare l'interprete cfr. ancora di recente IRTI, *I frantumi del mondo (sull'interpretazione sistematica delle leggi speciali)*, in *Quadrimestre*, 1984, p. 223 ss. e spec. p. 236 ss.

⁵ Valga in tal senso, a titolo esemplifica-

tivo, la finalità perseguita dalla legge 939/82, sulla quale cfr. CUFFARO, *Commentario*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1983, p. 689 ss.

⁶ Il cammino dell'indagine giuridica al riguardo è stato di recente acutamente ripercorso, sulla scorta dell'analisi della giurisprudenza, da ROSELLI, *Il controllo della Cassazione Civile sull'uso delle clausole generali*, Napoli, 1983.

⁷ Per uno spunto in tal senso v. GENTILI, *Le concentrazioni*, cit., p. 77.

⁸ Al riguardo cfr. il *Commentario* a cura di LIPARI, in corso di pubblicazione in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1985.

ro tramite perviene all'enunciazione delle regole antimonopolistiche; piano sul quale vanno ad intersecarsi per un verso quelle norme (artt. 1, 2 e 3 della legge 1/85) che sostituiscono in tutto o in parte le omologhe disposizioni della legge 416/81) che in misura più o meno diretta attengono alla regolamentazione del fenomeno delle concentrazioni di imprese operanti nel settore.

2. Quest'ultima osservazione impone di ricordare brevemente in cosa consista la disciplina che i due termini cennati riassumono, richiamando così in maniera necessariamente schematica le regole finora vigenti nel settore di attività che la legge 416/81 ha considerato.

Il termine, ed il principio, della « trasparenza » rinvia sostanzialmente a due ordini di prescrizioni complementari, la prima delle quali vuole l'esercizio dell'impresa editrice di quotidiani riservato ad un *numerus clausus* di soggetti, la seconda impone diverse forme di pubblicità sia della situazione patrimoniale dei soggetti societari sia dei negozi per effetto dei quali si determini una modificazione nella titolarità delle (o nella partecipazione alle) imprese editoriali. La presenza tra i legittimati all'esercizio dell'impresa anche di soggetti societari non contraddice nel disegno originario la linearità del sistema diretto a far « trasparire » le persone fisiche cui l'attività editoriale si collega, giacché numerose regole dovrebbero comunque consentire l'individuazione delle persone fisiche tanto al c.d. primo livello — i titolari di azioni aventi diritto di voto o quote della società che gestisce l'impresa editrice, art. 1, comma 3 —, quanto al secondo livello — titolari della maggioranza di azioni aventi diritto di voto o quote di società del primo livello, art. 1, comma 4⁹.

La regolamentazione precettiva delle concentrazioni vieta, invece, il conseguimento di una posizione dominante nel mercato quale effetto di vicende acquisitive di testate, ed individua detta posizione secondo un parametro quantitativo (il 20% della tiratura nazionale dei quotidiani nell'anno precedente, ovvero il 50% della tiratura nelle aree regionali o interregionali) fisso¹⁰. Nella medesima logica si iscrive poi la disciplina delle imprese concessionarie di pubblicità, per le quali il principio del divieto di concentrazioni è dettato in termini più rigorosi¹¹.

⁹ Su tali ordini di problemi cfr. *amplius*, MARCHETTI, *Commento* agli artt. 1, 2 e 3, nel *Commentario*, cit., p. 467 ss.; cfr. altresì i dati della FIEG, *L'industria dei giornali*, Relazione all'Assemblea Generale, Roma, 14 aprile 1983.

¹⁰ Cfr. al riguardo GENTILI, *Commento* all'art. 4, nel *Commentario*, cit., p. 494 ss. Al medesimo autore si deve poi il recente perspicuo studio, cit. alla nota 2, sul valore giuridico complessivo della nuova disciplina.

¹¹ S'è già avuto modo di sottolineare in

altra sede che mentre per le imprese editrici il divieto riguarda il conseguimento della posizione dominante ottenuto per il tramite di « atti di concentrazione », per le imprese concessionarie di pubblicità la posizione dominante è colpita anche se effetto dell'autonomia espansione delle singole imprese: cfr. CUFFARO, *Normativa antitrust, concessionarie di pubblicità e imprese editoriali*, intervento al Convegno tenutosi a Roma il 3 febbraio 1984 sul tema *Imprese editoriali e rapporti di lavoro*, ora in *Quaderni del pluralismo*, 1984, 3, p. 33 ss.

Il nesso logico essenziale tra i due ordini di prescrizioni è stato esattamente colto rilevando che « viste nell'ottica antimonopolistica, le norme degli artt. 1, 2 e 3 hanno la funzione di consentire il riconoscimento dei collegamenti di cui consta la concentrazione, facendo emergere non solo la reale titolarità (diretta) della testata ma anche ogni altra forma effettiva di dominio o controllo »¹², ed è allora da vedere se la riformulazione in tutto o in parte proprio di tali norme conduca a risultati interpretativi di segno diverso da quelli sinora segnalati dalla dottrina che ha esaminato la materia, avvertendo ancora che alcun cenno sarà riservato alle modifiche solo formali apportate dalla legge 1/85.

3. A tale riguardo, l'attenzione va rivolta in primo luogo al comma 2 dell'art. 1 (che sostituisce la lett. c) del comma 7 dell'art. 1, legge 416/81), poi all'aggiunta che l'art. 2 introduce all'ultimo comma dell'art. 2, legge 416/81, infine alla nuova formulazione dell'art. 3 della legge.

Seguendo quest'ordine va sottolineato che la nuova formulazione della lett. c), dell'art. 1, comma 7 della legge ridisegna uno dei contenuti delle comunicazioni al Servizio dell'Editoria obbligatorie per le imprese organizzate in forma societaria, prescrivendo che entro trenta giorni dalla data dell'assemblea di approvazione del bilancio, debba essere reso noto, al fine dell'iscrizione nel Registro nazionale della Stampa¹³ non più solo l'elenco degli eventuali aventi diritto ad intervenire all'assemblea (come previsto nella formula originaria) ma altresì l'elenco dei soci titolari con il numero delle azioni o le quote da essi possedute. La norma così formulata consente allora di aggiungere un altro tassello al mosaico delle prescrizioni sulla trasparenza, giacché il rispetto del dettato normativo nel permettere di conoscere¹⁴ le situazioni di appartenenza effettiva delle partecipazioni societarie e non solo di quelle legate al formale esercizio del diritto di voto, conferma che l'interesse sotteso al principio si appunta sulle situazioni sostanziali¹⁵.

¹² Così GENTILI, *Le concentrazioni*, cit., p. 63.

¹³ Per una ricognizione dei problemi determinati dall'istituzione e dalla tenuta di tale Registro v. SPOLIDORO, *Commento all'art. 11, nel Commentario*, cit., p. 561 ss.

¹⁴ La conoscibilità assicurata dalla legge 416/81 ai dati raccolti dal Servizio dell'Editoria non può tuttavia dirsi soddisfacente se allo stesso Garante è sembrato necessario intervenire sul tema per sottolineare il carattere pubblico del Registro Nazionale della Stampa: v. *Relazione* al 31 maggio 1984, p. 12 ss. Il problema è sollevato in dottrina da D'AMATI, *Concentrazioni delle testate giornalistiche e rapporti di lavoro*, in *Dir. lav.*, 1984, I, p. 217 ss.

¹⁵ Il Garante — cfr. *Relazione* al 30 novembre 1982, p. 59 e *Relazione* al 31 maggio 1984, p. 8 — s'è più volte preoccupato di segnalare, ma nella prospettiva della violazione del divieto di concentrazioni, il problema della costituzione di diritti di garanzia e di godimento sulle azioni o quote di società editrici di quotidiani (il discorso vale ovviamente anche per quelle del secondo livello). A tale proposito deve convenirsi con chi, riguardando il problema nel distinto profilo della trasparenza, annota che « rispetto alla disciplina della legge 416/81... rilevi la intestazione delle azioni e la titolarità delle quote, vale a dire il soggetto cui spetti la qualifica di socio, mentre sono irrilevanti i vincoli sulle azioni o quote » — così MARCHETTI, *op. cit.*, p. 471.

Ancora una conferma del rigore con il quale il legislatore ha inteso disciplinare la materia potrebbe trarsi dalla riformulazione dell'ultimo comma dell'art. 2, là dove la sanzione di nullità dei trasferimenti di azioni o quote sociali, a motivo della trasgressione del principio prima cennato sulla predeterminazione dei soggetti legittimati all'esercizio delle imprese editrici, è resa esplicita anche per le vicende traslative che si svolgono al c.d. secondo livello: rispetto, cioè, a trasferimenti che interessino azioni o quote di società detentrici di azioni o di quote di società editrici. La più ampia dizione del comma, traccia concreta di quell'intento analitico che, come sopra cennato, sembra aver mosso il legislatore, non aggiunge in effetti nulla di più a quanto poteva già ricavarsi in via di interpretazione dal precedente e conciso dettato dell'ultimo comma dell'art. 2¹⁶, di tal che è solo da rimarcare che l'intervento normativo avrebbe avuto miglior bersaglio ove diretto a stringere le maglie lasciate aperte dal dettato del comma 4 dell'art. 1 cui pure rinvia.

Tale norma nel prevedere che le azioni aventi diritto di voto o le quote (di società che gestiscono l'impresa editoriale) possono essere intestate a s.p.a., s.a.p.a. o s.r.l. « solo se la maggioranza delle azioni avente diritto di voto o delle quote di tali società sono intestate a persone fisiche », lascia infatti fuori dal rigore del precetto le ipotesi, non inverosimili, di detenzione da parte di società di capitali di partecipazioni minoritarie ma idonee, in concreto, a determinare il controllo della società, ed è poi esplicitamente derogata dall'art. 3 della medesima legge.

Quest'ultima disposizione, e passando dunque al terzo dei profili prima ricordati, è stata integralmente riformulata nell'art. 3 della legge 1/85, ma la riformulazione ha lasciato fermo il principio in essa contenuto. In breve, la presenza di una società per azioni quotata in borsa tanto al primo livello — quale socia di una società che gestisce l'impresa editoriale —, quanto al secondo livello — quale socia di una società che detenga azioni o quote di quella che svolge l'attività editoriale —, è equiparata dal legislatore alla presenza di una persona fisica, ed analoga previsione vale per gli enti morali previsti dal codice civile quali persone giuridiche. Così il criterio della trasparenza risulta, allo stato, incrinato, anche perché il comma 3 dell'art. 3, nella nuova dizione, cancella gli obblighi di comunicazione di cui alle lett. c) e d) del comma 7 dell'art. 1¹⁷ per sostituirli con la sola comuni-

Quanto poi al possibile uso che si faccia della facoltà di costituire diritti di godimento o di garanzia sulle azioni o quote al fine di aggirare le norme antimonopolistiche sembra al riguardo risolutivo il richiamo che s'è fatto agli strumenti dell'interpretazione estensiva, dell'analogia e della frode alla legge: cfr. GENTILI, *Le concentrazioni*, cit., p. 92.

¹⁶ Cfr. al riguardo le puntuali osservazioni di MARCHETTI, *Commento* all'art. 2, nel *Commentario*, cit., p. 491.

¹⁷ Il contenuto dell'obbligo di comunicazione di cui alla lett. c) è stato sopra ricordato, la lett. d) riguarda la comunicazione dell'elenco dei soci aventi diritto di intervenire alla assemblea di approvazione del bilancio con l'indicazione del numero delle azioni o dell'entità delle quote; su quest'ultimo obbligo, cfr. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 485. Sul controllo esercitato sulle testate da società quotate in borsa cfr., altresì, D'AMATI, *op. cit.*, p. 223 ss.

cazione degli aventi diritto al voto all'assemblea di approvazione del bilancio detentori di azioni che rappresentino più del cinque per cento del capitale sociale.

Deve infine essere rimarcato che nel nuovo dettato dell'art. 3 è venuto meno un altro obbligo di comunicazione precedentemente stabilito, obbligo che nell'imporre, tramite il richiamo all'art. 2, comma 6, di comunicare il trasferimento di azioni o quote di società intestatarie di partecipazioni a società editrici di quotidiani « quando il trasferimento interessa più del cinque per cento del capitale sociale », poneva un precetto più rigoroso¹⁸ proprio nella fattispecie che vedeva presente una società quotata in borsa. La soppressione della norma non può essere intesa in sé come cancellazione assoluta dell'obbligo di comunicazione (che resterà comunque in vigore per i trasferimenti previsti dall'art. 2 della legge), ma consente tuttavia un recupero solo parziale della trasparenza in virtù di quanto previsto dal già ricordato comma 3, ult. parte, dell'art. 3.

In definitiva, il recente intervento legislativo sui primi tre articoli della legge non sembra allora destinato a lasciare un segno tangibile nel disegno complessivo tracciato dal legislatore del 1981, giacché alla migliore definizione di alcuni contorni della disciplina non fa poi riscontro una effettiva valorizzazione dei suoi tratti essenziali, tratti che dalla novella escono immutati quando non se ne restano addirittura accentuate le zone d'ombra là dove è mancato quel rigore che la logica stessa della legge avrebbe richiesto.

4. S'era prima ricordato che l'altro profilo significativo della legge 416/81 è quello relativo alla disciplina del fenomeno delle concentrazioni, profilo che nella legge n. 1/85 viene tuttavia riguardato di scorcio, solo con riferimento alle concessionarie di pubblicità ed alla regolamentazione del periodo transitorio.

Proprio su quest'ultima (art. 13 della legge 1/85) mette conto soffermarsi brevemente, per sottolineare che — una volta superata la sorpresa derivante dal leggere riformulata una norma, destinata ad operare entro un determinato periodo, quando il periodo stesso è ormai trascorso¹⁹ — la *ratio* di fornire un nuovo dettato del primo comma dell'art. 49 appare legata ad una esigenza di chiarezza e così ad una funzione essenzialmente interpretativa della formula precedente. Non altro può essere il significato della precisazione sull'anno di riferimento (1981) rispetto al quale valutare la sussistenza di un possibile superamento dei limiti quantitativi che determinano la posizione dominante; ovvero della più analitica elencazione degli atti che l'impre-

¹⁸ La regola posta dall'art. 2 riguarda, infatti, i trasferimenti che interessino più del dieci per cento del capitale sociale, cfr. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 489.

¹⁹ L'art. 49 della legge 416/81 prende in

considerazione, infatti, il triennio successivo all'entrata in vigore della legge, di tal che, il termine in detto articolo fissato per l'adeguamento alle norme antitrust era già scaduto da un semestre quando la norma stessa è stata riformulata.

sa in eventuale posizione dominante doveva compiere nel triennio per uscire dalla situazione di illegittimità; o ancora della puntualizzazione circa il dato cronologico (1981) cui riferire la verifica del conseguente rispetto dei limiti massimi di presenza sul mercato dei quotidiani.

D'altronde, se anche la nuova formulazione dell'art. 49, comma 1 nel far esclusivo riferimento alle concentrazioni a livello nazionale, sembrerebbe escludere l'operatività della disciplina transitoria rispetto alle possibili concentrazioni esistenti a livello regionale o interregionale (espressamente previsti nel disposto dell'art. 4, comma 3, della legge) e potrebbe avere sotto questo profilo una portata innovativa sulla disciplina previgente²⁰, l'interprete deve constatare che sinora il Garante non ha rilevato la presenza né di queste né di quelle concentrazioni, di tal che la prescrizione di legge parrebbe allo stato destinata a valere esclusivamente sul piano formale. Ma il significato dell'intervento legislativo rimane allora, tuttavia perplesso.

Un diverso ordine di considerazioni suscita, invece, il disposto dell'art. 5 della legge 1/85, che ha apportato alcune sostanziali modifiche alla disciplina delle imprese concessionarie di pubblicità contenuta nell'art. 12 della legge.

Tali non sono, almeno in apparenza, quelle contenute nel comma 3 della disposizione che si limita a riformulare in maniera esplicita il dettato del comma 4 dell'art. 12, senza tuttavia nulla aggiungere a quanto era possibile leggere nella norma sulla base di un corretto procedimento ermeneutico²¹. Per altro, considerato che l'originaria formulazione della norma richiama *tout court* i limiti dell'art. 4 ed ancora che quest'ultima disposizione prevede, come sopra ricordato, limiti in ambito nazionale ovvero regionale e interregionale, era parso ragionevole ritenere che il rigoroso precetto sul divieto di concentrazione (nella fattispecie disciplinata dal comma 4, dell'art. 12: coincidenza di controllo tra concessionaria e impresa editrice) non potesse essere contraddetto nelle ipotesi di una concentrazione realizzata in ambito locale²². La relazione che accompagna il disegno di legge recante la norma nella formulazione attuale sembra invece smentire siffatta lettura²³, e l'interprete deve allora prendere atto di una mutata volontà legislativa senza poter tuttavia coglierne la *ratio* ispiratrice se non nel senso dell'intenzionale apertura di una falla al rigido principio generale. La coerenza di siffatto modo di procedere non richiede allora ulteriore commento.

²⁰ Sulla praticabilità di tale strada interpretativa rispetto al dettato originario dell'art. 49, cfr. *Commentario*, cit., p. 682.

²¹ Cfr. infatti CUFFARO, *Commento* all'art. 12, nel *Commentario*, cit., p. 571 ss.

²² Cfr. al riguardo CUFFARO, *Commento* all'art. 12, cit., p. 572 e *ivi*, nota 10.

²³ Nella *Relazione* al disegno di legge n. 1820 presentato il 21 giugno 1984, in *Atti Camera*, p. 3, è detto esplicitamente che « s'è voluto escludere, cioè, che si debba tener conto degli altri limiti — a livello regionale e interregionale — di cui all'art. 4 della legge ».

Di segno sostanziale è ancora la modifica apportata (art. 5, comma 1, legge 1/85) alla disciplina della trasparenza riguardante le imprese concessionarie qual è considerata dal comma 2 dell'art. 12. Il legislatore del 1985, nel riformulare il contenuto di quell'obbligo di divulgazione dei dati relativi all'operare delle concessionarie realizzate per il tramite della loro pubblicazione su « tutte le testate servite dall'impresa di pubblicità », e nel circoscrivere l'oggetto ai soli bilanci « integrati da un elenco che indichi le testate delle quali la concessionaria ha l'esclusiva della pubblicità », ha, in effetti, mostrato di recepire le lamentele avanzate dagli operatori del settore, preoccupati che la divulgazione degli elementi emergenti dagli allegati prescritti dal comma 1²⁴, potesse nuocere alla riservatezza propria dell'agire imprenditoriale²⁵. Allo stato, quindi, l'unico depositario dei dati inerenti al contenuto operativo dell'attività delle concessionarie resta il Servizio dell'editoria cui a norma dell'art. 11 della legge 416/81 è affidata la tenuta del registro nazionale della stampa.

L'altra, e singolare, modifica di segno sostanziale che la legge 1/85 ha apportato alla disciplina relativa alle concessionarie di pubblicità è determinata dalla soppressione del comma 7 dell'art. 12; norma questa che recava una rigorosa, anche se non sempre chiara²⁶, regolamentazione del fenomeno, diffuso nella prassi contrattuale, della corresponsione da parte delle concessionarie di minimi garantiti e di anticipazioni agli editori di quotidiani. Quando si convenga su quanto efficacemente osservato circa il valore della prescrizione originaria, diretta a « impedire un genere di operazioni che, da un lato, sono suscettibili di costringere ad una troppo rigida dipendenza dalla concessionaria; dall'altro consentono al giornale stesso di poter contare su di una disponibilità di denaro liquido che, in quanto costituisca un vantaggio ingiustificato nei confronti dei concorrenti che non godono di analoghi trattamenti privilegiati, può alterare artificiosamente l'assetto del mercato editoriale »²⁷; e quando si rilevi il disegno di legge n. 1830 prevedeva solo una riformulazione della disposizione del comma 7 dell'art. 12 mentre nei lavori preparatori non v'è traccia delle ragioni che ne hanno invece determinato la soppressione, deve allora constatarsi che il significato della scelta legislativa può solo essere individuato nell'efficacia del lavoro svolto sul punto dai gruppi

²⁴ Il comma 1 dell'art. 12 nell'imporre la comunicazione al Registro nazionale della stampa di allegati al bilancio delle imprese concessionarie di pubblicità, ne fissa altresì il contenuto con riferimento: all'indicazione nominativa delle testate delle quali la concessionaria ha l'esclusiva; ai minimi garantiti pattuiti, testata per testata; alle entrate pubblicitarie di ogni testata; alle modalità di pagamento; alle entrate della concessionaria in relazione a ciascuna testata; ai dati riguar-

danti la pubblicità delle amministrazioni pubbliche.

²⁵ Il problema era già stato segnalato dal Garante fin dalla *Relazione* al 30 novembre 1982, p. 50, a ciò sollecitato dalla Associazione nazionale di categoria delle imprese concessionarie di pubblicità.

²⁶ Vedine una perspicua lettera in CASTIGLIA, *Commento* all'art. 12, III, nel *Commentario*, cit., p. 576 ss.

²⁷ Così CASTIGLIA, *op. cit.*, p. 577.

di pressione portatori degli interessi degli operatori economici del settore²⁸, probabilmente contrari ad una troppo rigida regolamentazione del contenuto di una importante e ricorrente clausola dei contratti²⁹.

L'interprete, quindi, non può che prendere atto di tale *revirement* che, in definitiva, riapre la strada a forme di finanziamento dei quotidiani non più solo legate a logiche ed opportunità economiche.

5. La riflessione, sia pur breve, sul portato complessivo della legge 1/85 non sarebbe tuttavia completa se non tenesse conto di altri due momenti del recente intervento legislativo. Benché non immediatamente connessi ai profili prima cennati, gli interventi di modifica sulla disciplina delle rivendite di giornali e sulle modalità di erogazione delle provvidenze toccano infatti dei punti di importanza non secondaria rispetto al disegno complessivo, in quanto inerenti a profili di notevole rilievo economico.

Quanto alla disciplina delle rivendite di giornali, l'interprete deve registrare una modifica assai rilevante alla disciplina posta dall'art. 14 legge 416/81³⁰ là dove, con il comma 2 dell'art. 6, legge 1/85, s'è aggiunto alla disposizione originaria un comma che da un lato rende esplicita la regola (che già poteva ricavarsi in via interpretativa dal comma 4 dell'art. 14) circa la riserva alle sole persone fisiche dell'attività stessa, sottoposta ad autorizzazione, dall'altro, introduce una deroga a favore delle persone giuridiche « qualora vi sia abbinamento di altri settori merceologici ».

La prescrizione, anodina a prima lettura, acquista di significato quando si consideri il dato fattuale sul quale viene ad incidere; quando, cioè, si tenga conto della vicenda, ampiamente riferita dal Garante³¹, che vede una cooperativa titolare della concessione dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato all'esercizio di rivendita di « libri, giornali, riviste, pubblicazioni periodiche, carte geografiche, cartoline, articoli di cancelleria, cartoleria ecc... nelle stazioni della rete ferroviaria ». L'interpretazione dell'art. 14 prospettata dal Garante in merito al caso di specie — ma rispetto ad un settore di at-

²⁸ L'incidenza che vicende siffatte determinano sulla funzione legislativa è stato uno dei punti del dibattito sviluppato all'interno del Congresso nazionale sul tema *Potere, Poteri emergenti e loro vicissitudini nell'esperienza giuridica italiana*, svoltosi a Roma il 20-22 marzo 1985 i cui atti sono in corso di pubblicazione. Per una conferma sul piano della dottrina aziendalistica della funzione (e sui modi) di finanziamento delle imprese concessionarie v. di recente MARTELLINI, *Il mercato della pubblicità sulla stampa*, Milano, 1981.

²⁹ Mette conto al riguardo ricordare quanto osserva il Garante nella *Relazione* al 30 novembre 1984, p. 11: « ... si è pervenu-

ti inopinatamente e per motivi che non si riesce a cogliere, alla previsione di eliminare dall'ordinamento una norma che aveva introdotto un meccanismo — quello della limitazione dei minimi garantiti — che appare uno dei punti qualificanti dell'intera legge per l'editoria », aggiungendo che: « appare impensabile che a distanza di poco più di tre anni, la norma limitatrice dei limiti garantiti abbia perduto la sua carica moralizzatrice ».

³⁰ Per un esame complessivo di tale norma v. FERRARO, *Commento all'art. 14, in Commentario*, cit., p. 588 ss.

³¹ Cfr. la *Relazione* al 31 maggio 1984, p. 136 ss. e la *Relazione* al 30 novembre 1984, p. 135 ss.

tività che, a quanto pare, « gestisce circa il 20% dell'intero fatturato dell'industria editoriale »³² — per cui « ove si ritenga che il comma 4 ed il comma 5 dell'art. 14 escluda la possibilità di autorizzazioni alla rivendita in favore delle persone giuridiche, l'atto di concessione (alla cooperativa operante sull'intero territorio nazionale) deve ritenersi in contrasto con la norma non derogabile di legge e, pertanto, viziato da illegittimità a decorrere dal 22 agosto 1982 ai sensi del comma 5° cit. », trova ora, infatti, secca smentita nel comma aggiunto dal legislatore del 1985.

Ancora una volta sembra, quindi, che l'intento di comporre in sede legislativa un conflitto di interessi derivanti dalla prescrizione autoritativa della legge 416/81 determini conseguenze di portata certamente più ampia e tali da scardinare il sistema disegnato dalla legge 416/81, giacché il non chiaro riferimento all'abbinamento di altri settori merceologici appare idoneo a contraddire la riserva dell'attività all'edicolante persona fisica a favore invece di società di capitali operanti nei più diversi settori della distribuzione e del commercio.

Di segno diverso è la considerazione indotta dagli artt. 7, 8 della legge 1/85 che introducono nuovi meccanismi nell'erogazione delle provvidenze a favore dei quotidiani e dei periodici. Al riguardo se per un verso va apprezzata l'innovazione diretta a semplificare la procedura di erogazione dei contributi previsti dalla legge evitando così le incertezze determinate dal poco puntuale dettato originario³⁴, per altro verso va segnalata l'omissione circa uno dei profili applicativi di maggior rilievo.

Va infatti considerato che la formula normativa (art. 24, comma 5, legge 416/81) ammetterebbe al beneficio solo gli editori di periodici di specifico contenuto, individuando questo con riferimento al « carattere politico, sindacale, religioso, economico, sportivo o culturale » e demandandone la verifica alla commissione tecnica consultiva istituita dall'art. 54 della legge. Di fatto la formula normativa, di per sé ampia, ha trovato una interpretazione ancora più lata da parte della commissione, con il risultato che, a voler utilizzare le parole stesse del Garante³⁵, « non si capisce quali categorie della cultura siano state costruite (o rinvenute) per comprendervi riviste la cui legittimità ad esistere nessuno discute, ma nelle quali sarebbe arduo riconoscere una pur pallida traccia di quello spessore intellettuale, spirituale e di progresso sociale che il legislatore del 1981 ha voluto graficare ».

³² Cfr. *Relazione* al 30 novembre 1984, p. 9.

³³ Così la *Relazione* al 31 maggio 1984, p. 143.

³⁴ Al riguardo è certo significativa la vicenda giurisprudenziale che ha visto protagonista la cooperativa editrice la testata « Il Manifesto », nell'ambito della quale s'è tuttavia chiarita la qualificazione come diritto soggettivo della pretesa dell'editore ai contributi di legge: cfr.

Pret. Roma (ord.), 14 febbraio 1983, in *Foro it.*, 1985, I, c. 446 con osservazioni critiche di PARDOLESI; Trib. Roma (ord.), 1° aprile 1983, I, c. 1098; Cass., Sez. V., 5 novembre 1984, n. 5585, *ivi*, 1984, I, c. 2696. Su tale ordine di questioni cfr. CUFFARO, *Contributi alle imprese editrici di quotidiani e provvedimenti d'urgenza*, in *Giur. it.*, 1983, I, 2, 633.

³⁵ Cfr. *Relazione* al 30 novembre 1984, p. 51.

Sarebbe stato allora auspicabile che il legislatore nell'intervenire sul testo della legge avesse compiuto la doverosa opera di interpretazione o specificazione diretta ad evitare erogazioni di rilevante importo³⁶ al di fuori di quelle finalità di sostegno e garanzia dell'informazione che certamente trasparivano dalla trama della norma della legge 416/81, mentre il mancato intervento al riguardo costituisce un altro indice significativo della filosofia sottesa alla recente legge di modifica, diretta più a risolvere situazioni contingenti che non ad aggiungere nuovi punti a quel tessuto normativo che detta la regolamentazione dell'agire imprenditoriale nel settore dell'informazione a mezzo stampa.

³⁶ Dall'esame dei dati resi noti nella *Relazione* al 30 novembre 1984 si rileva infatti che per soli contributi inerenti all'anno 1981 è stata erogata a 11 editori di periodici per 66 testate la somma complessiva di L. 5.689.105.000; tale dato va tuttavia confrontato con quelli

che vedono nel solo semestre 1° giugno/30 dicembre 1984 altri 63 editori ottenere anticipazioni sui contributi del 1981 per 116 testate di periodici e circa 240 periodici da 117 editori ottenere il riconoscimento della qualità che abilita alla percezione del beneficio.