

CLAUDIO SARZOTTI

LEGGE DI RIFORMA DELL'EDITORIA E USO SIMBOLICO DEL DIRITTO. VERIFICA CON STRUMENTI INFORMATICI DELL'APPLICABILITÀ DELLA LEGGE 416/81

SOMMARIO 1. L'Applicabilità delle leggi tra realtà e contesti teorici. — 2. Descrizione della diagrammazione a blocchi. — 3. La legge di riforma dell'editoria. — 4. Diagrammazione della procedura d'iscrizione al Registro nazionale della stampa. — 5. Conclusioni.

1. L'APPLICABILITÀ DELLE LEGGI TRA REALTÀ E CONTESTI TEORICI.

« Meccanismo: proclamo per legge una buona riforma; constato che chi dovrebbe realizzarla ne risulta incapace o neppure ci prova; do la colpa alla riforma; decido di abolire la riforma e torno indietro ».

Con queste sequenze una nota commentatrice politica descriveva l'*iter* di applicazione di alcune leggi di riforma recentemente emanate in Italia. Un giudizio severo, ma fondato su una realtà incontestabile che allinea ormai numerosi esempi: la riforma sanitaria, la riforma carceraria, la riforma universitaria, lo statuto dei lavoratori, il decentramento amministrativo.

Osservazioni di non specialisti confermate, oltre che dalle esperienze del singolo cittadino, anche da quegli studiosi che si sono occupati scientificamente di queste riforme « controriformate »¹.

Intuizioni, esperienze dirette non mancano per individuare la sostanza dei problemi; è invece più raro trovare strumenti per la verifica obiettiva di tali carenze applicative, per l'individuazione di misure specifiche e concrete da porre sul tavolo del dibattito politico. Una concretezza assente anche per la complessità dei motivi reali che sot-

¹ La letteratura su questo tema è ormai vastissima. Per alcune considerazioni sugli aspetti più propriamente di democrazia politi-

ca delle varie riforme mancate si veda: G.F. ELIA, S. D'ALTO, R. FAENZA, *La partecipazione tradita*, Sugar Co, Milano, 1977.

tendono alla obiettiva incapacità dei principi riformatori maggiormente innovativi rispetto allo *status quo*, di aggredire l'esistente, di materializzarsi in diritto vivente.

In Italia la questione dell'applicazione delle leggi è stata trattata molto sommariamente dalle tradizionali discipline giuridiche. L'ideologia del diritto come universo separato, come scienza formale esatta e in qualche modo indipendente dalla società civile e dalle forze che la governano, ha costituito un ostacolo, una vischiosità del sottosistema giuridico rispetto allo sviluppo dei rapporti sociali. Uno dei sintomi di tale impostazione culturale si può riscontrare nella situazione scientifica delle discipline amministrativistiche, dove la presenza di valenti studiosi del diritto amministrativo positivo ha fatto da contraltare ai « pochissimi e smarriti cultori delle cosiddette scienze non giuridiche dell'amministrazione »².

Il carattere necessariamente interdisciplinare di tali studi è infatti un insuperabile contrasto con una scienza giuridica che insista a voler procedere per categorie e qualificazioni proprie, inibendosi in tal modo la conoscenza reale dei fenomeni sociali che condizionano, per esprimersi in termini marxiani, la sovrastruttura giuridica.

L'espansione dell'intervento statale, avutosi negli ultimi decenni, ha inoltre reso indispensabile valutare l'applicazione delle leggi secondo « criteri di orientamento dell'azione pubblica che vadano oltre il principio di legalità (...) tentando di misurare il merito dell'azione medesima, e quindi i suoi effetti sociali »³; una valutazione che è preclusa ad un approccio rigidamente formalistico al diritto.

Verificare la corrispondenza degli effetti sociali ottenuti rispetto a quelli precedentemente enunciati nel programma politico che ha assunto veste di diritto positivo, comporta inoltre l'esame dell'intero iter legislativo attraverso l'apporto coordinato di molteplici approcci appartenenti a discipline eterogenee come la sociologia dell'amministrazione pubblica, la legistica, l'informatica giuridica.

Ad un livello analitico più generale il problema dell'applicabilità delle leggi può presentarsi, nell'ambito delle teorie sociologiche del diritto, come un aspetto particolare di una delle tre classiche concettualizzazioni su cui si è retta l'analisi della norma giuridica: la questione dell'efficacia del diritto⁴.

Ad un secondo livello più specifico il tema si è delineato secondo le varie teorie dell'implementazione; teorie che hanno posto al centro della loro analisi la capacità delle strutture amministrative di essere

² S. CASSESE, *Presentazione* al volume di R. MAYNTZ, *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 8.

³ F. FERRARESI (a cura di), *La razionalizzazione amministrativa in Italia e in Germania*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 6.

⁴ Per questa tripartizione, che si completa con i concetti di legittimità e validità, si veda: N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Giappichelli, Torino, 1968, p. 36 ss. Essa è ripresa anche da G. MOSCONI, *La norma, il senso, il controllo*, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 24 ss.

strumento di mutamento giuridico, realizzando le prescrizioni provenienti dal sistema di produzione normativa⁵.

L'obiettivo del presente articolo si inserisce in questo contesto teorico, pur limitandosi ad un tema molto specifico: si tratta infatti di mostrare come l'uso di particolari tecniche informatiche atte a formalizzare procedure complesse, ed in particolare la c.d. diagrammazione a blocchi, consenta di portare un contributo non del tutto trascurabile allo studio dell'applicabilità delle leggi. Il metodo seguito è stato quello di servirsi di tali tecniche per formalizzare procedure stabilite da una normativa specifica, la c.d. legge di riforma dell'editoria (legge 5 agosto 1981, n. 416), e delle successive modificazioni.

Si è proceduto, in altri termini, ad una analisi formale dell'articolato di legge per saggiarne la formulazione linguisticamente corretta e la struttura logicamente coerente delle procedure ivi previste. A tal proposito va segnalata l'opportunità che si è avuta di studiare anche le modifiche successive alla legge di riforma. In questo frangente la tecnica della diagrammazione si è rivelata estremamente utile nell'evidenziare lacune normative palesatesi nel corso dell'attuazione, talaltra invece per aggiungere nuove lacune o ambiguità interpretative a protezione di *ratio* politiche inconfessate o inconfessabili.

Sono evidenti i limiti di tali strumentazioni informatiche: l'oggetto dell'analisi resta sostanzialmente circoscritto alla formulazione linguistica delle norme, la razionalizzazione operata dal diagrammatore delle procedure di legge è necessariamente astratta e può cadere come « predica nel deserto » se non tiene conto degli effettivi conflitti di forze che si celano al di sotto dei formalismi delle procedure amministrative.

Ma nel linguaggio asettico e tecnico-giuridico delle norme è possibile talvolta scorgere i segni del conflitto, le imprecisioni rivelano mascheramenti del potere; per riprendere e dissolvere una nota distinzione bobbianiana, a volte può essere utile sapere « come è fatto il diritto » (teorie formali del diritto) per capire « a che cosa serve » (teorie sociologiche del diritto)⁶.

Certo i limiti dell'approccio informatico non possono essere dimenticati senza che si passi da un formalismo ad un altro, da quello giuridico a quello informatico; quest'ultimo senza dubbio più moderno, ma non meno mistificante.

⁵ Su questo argomento in Italia risulta prezioso il contributo di R. BETTINI, *Il circolo vizioso legislativo*, Franco Angeli, Milano, 1983. Per alcune considerazioni teoriche sull'implementation si veda anche E. BARDACH, *The Implementation Game: What Happens*

After a Bill Becomes a Law, Mit Press, Cambridge, 1982.

⁶ Cfr. N. BOBBIO, *Teoria sociologica e teoria generale del diritto*, in *Sociologia del diritto*, 1974, I, p. 9.

2. DESCRIZIONE DELLA DIAGRAMMAZIONE A BLOCCHI.

L'applicazione della diagrammazione a blocchi a procedure giuridiche è relativamente recente e in Italia non vi sono molti esempi della sua utilizzazione⁷. Tale metodologia è derivata dalle discipline informatiche in cui è stata introdotta per poter formalizzare procedure anche molto complesse. Il concetto di formalizzazione è da mettere in relazione con l'uso dell'elaboratore che per svolgere le procedure volute ha bisogno di una traduzione del linguaggio naturale in linguaggio formalizzato.

Tale traduzione, che ha importanti conseguenze sul linguaggio giuridico, rappresenta un passaggio dal linguaggio ambiguo ed interpretabile del legislatore al linguaggio univoco e rigido che deve essere inserito nel programma dell'elaboratore per poter svolgere la procedura. Naturalmente ciò accade se lo scopo della diagrammazione è quello immediato dell'automazione della procedura analizzata; se, in altri termini, si prende in considerazione una procedura giuridica di tale semplicità che possa essere svolta interamente dall'elaboratore.

Nel nostro caso tuttavia la diagrammazione assume altri obiettivi.

Esiste infatti la possibilità che si predisponga una corretta modellazione informatica di procedure giuridiche per verificare il grado di effettiva attuazione di una normativa o per studiare la coerenza logica delle procedure stesse. In questo caso la diagrammazione non sarà più il prerequisito essenziale per implementare un programma operativo (o *software*) per il computer, ma diventerà uno strumento per lo studioso che voglia scoprire le incongruenze logiche e gli impasse procedurali di una determinata normativa.

Per attuare la tecnica di formalizzazione occorre per prima cosa definire le normative giuridiche che regolano la procedura.

Ci si può trovare di fronte in questa fase ad una pluralità di normative, emanate in tempi diversi o di diversa collocazione nella gerarchia delle fonti, che non si trovano riunite in un unico testo, pur essendo tutte egualmente rilevanti per la corretta descrizione della procedura.

Occorre quindi un'opera di integrazione delle varie norme presenti nell'ordinamento giuridico di quel settore, al fine di condensarle in un unico testo. In questo lavoro di integrazione ci si può imbattere in lacune giuridiche, in casi cioè non espressamente previsti dal legisla-

⁷ Tali esperienze sono contenute nei seguenti testi: M.G. LOSANO, *L'informatica legislativa regionale. L'esperimento del consiglio Regionale della Lombardia*, Torino, 1979; M.G. LOSANO, *Proposte per innovare la tecnica legislativa*, relazione presentata all'Ufficio di Presidenza della Regione Piemonte il 21 dicembre 1982; per la diagrammazione di alcune procedure amministrative di concessione di licenze commerciali al co-

mune di Bologna si veda il sunto della tesi di laurea di C. BASSANI in M.G. LOSANO, *Corso di informatica giuridica*, vol. III, Unicopli, Milano, 1984, pp. 667-755. Si veda anche un'esperienza analoga di studio di applicabilità delle leggi in AA.VV., *Qualità e applicabilità delle leggi della Regione Lazio*, in *Scienza dell'amministrazione*, XXXI, n. 3 (1984), pp. 95-108.

tore. Uno dei mezzi per coprire queste zone procedurali lasciate sgombre dalle norme è l'utilizzo dell'analisi sociologica degli uffici che hanno applicati queste norme; la prassi burocratica, i precedenti forniranno in alcuni casi il materiale con cui colmare questi vuoti normativi. In altri casi potrà accadere che la lacuna esistente in teoria non si sia mai verificata nella pratica attuativa; ciò però non significa che essa non possa presentarsi in futuro, e sarà quindi il diagrammatore a dover valutare le possibili strumentalizzazioni di queste lacune « latenti ».

In questa prima stesura della sinossi, il materiale legislativo viene incluso in rettangoli collegati tra loro, mediante segmenti orientati di retta, in cui è ricopiata la dizione letterale dell'articolo o del comma, nonché la precisa indicazione che consente di identificarlo; in questa fase vengono alla luce solamente le incoerenze più macroscopiche, mentre quelle di più minuta acquisizione vengono messe in rilievo dalla diagrammazione vera e propria.

Dal materiale fornito dalla sinossi s'intraprende la diagrammazione.

In che modo? Innanzitutto occorre ricordare che lo scopo della diagrammazione è quello di passare dalla formulazione in linguaggio naturale di una procedura (nel nostro caso di legge) ad una formulazione in linguaggio di programmazione computerizzata. Per far ciò è necessario avere una rappresentazione intermedia della procedura che sia, da un lato, più rigorosa di quella espressa in linguaggio naturale, ma dall'altro non raggiunge ancora « la complessità della procedura programmata, in cui ogni singola attività deve essere indicata in termini espliciti ed univoci »⁸. A questa funzione è adibita la diagrammazione a blocchi che consiste nello scindere la procedura in ciascun passaggio o azione da compiere per giungere all'obiettivo finale.

Tali passaggi vengono graficamente tradotti nei simboli della diagrammazione entro i quali vengono scritti in linguaggio naturale le azioni che si debbono compiere. Se da un passaggio ne segue di necessità un altro quella parte di procedura verrà indicata con un rettangolo congiunto ad un altro mediante un segmento orientato di retta. Se da un'azione possono derivare due possibili alternative, lo si rappresenta con un rombo, che avrà due uscite caratterizzate dalla risposta Sì/No al quesito scritto all'interno del rombo.

Gli altri simboli usati sono: l'esagono che indica « routine », vale a dire un settore di procedura che si ripete e che viene sviluppato a par-

⁸ M.G. LOSANO voce *Giuscibernetica*, estratto dalla *App. Noviss. Dig. it.*, Utet, Torino, 1982, p. 30. Per la descrizione più dettagliata di tale tecnica si vedano anche

A.C. WRIGHT, *Come fare i diagrammi a blocchi*, Franco Angeli, Milano, 1978, e G. CARIDI, *Informatica giuridica e procedimenti amministrativi*, Franco Angeli, Milano, 1983.

te per comodità di spazio, il semicerchio tratteggiato che indica la presenza di lacuna giuridica.

A questa simbologia ormai classica della diagrammazione si sono aggiunti, per la diagrammazione della procedura d'iscrizione al Registro Nazionale della Stampa (d'ora innanzi RNS), alcuni simboli funzionali alle esigenze del lavoro specifico.

In particolare il rettangolo tratteggiato all'interno non è un passaggio di procedura, ma solamente un titolo esemplificativo del settore di procedura che si sta per iniziare, il quadrato tratteggiato con freccia direzionale e siglato da una lettera minuscola è il simbolo di modificazione del disgramma dovuto alla legislazione successiva alla legge 416 e viene sviluppato a parte.

Tutte le linee e i simboli tratteggiati indicano invece i passaggi critici della procedura in cui la prassi amministrativa ha dovuto colmare carenze normative interpretando imperativi di legge non troppo chiari ed univoci. Tali passaggi possono essere colmati dall'analisi della prassi burocratica, se esistono precedenti effettivamente verificatisi, o dalla interpretazione del diagrammatore che trae conseguenze logiche dai principi ispiratori della legge. In questi ultimi casi il diagrammatore è tenuto quindi a motivare le sue opinioni giuridico-interpretative, che ovviamente restano opinioni sempre soggette a smentita da parte di prassi burocratiche contrarie.

3. LA LEGGE DI RIFORMA DELL'EDITORIA.

La scelta di una normativa specifica a cui applicare le metodologie informatiche descritte potrebbe sembrare del tutto irrilevante, mentre in effetti così non è. Se da un punto di vista teorico qualsiasi normativa può essere studiata con tali metodologie, nella realtà i risultati che si ottengono sono qualitativamente assai diversi a seconda di alcune caratteristiche dell'oggetto studiato.

Non solo certi tipi di normative si prestano più di altre a questi metodi di ricerca, ma in una stessa legge esistono parti che si prestano ad una formalizzazione ed altre invece che occorre analizzare con metodologie più tradizionali.

Nel caso della legge 416 ad esempio è stata presa in considerazione la procedura d'iscrizione al RNS, e si sono tralasciate altre parti della legge che pure si prestavano ad una formalizzazione, di tipo però meramente applicativo, nel senso che lo scopo della diagrammazione sarebbe stato quello di immediata costruzione di *software* operativi per automatizzare alcune procedure amministrative⁹.

⁹ Tale automazione di procedure della legge 416 si è svolta effettivamente a cura dei funzionari del Servizio dell'editoria. Per alcune considerazioni su tale esperienza rin-

vio al mio scritto *Il servizio dell'editoria nell'applicazione della legge 416*, in *Problemi dell'informazione*, XI, n. 2 (1986), pp. 113-128.

Altri settori della normativa invece, in cui non prevalgono aspetti procedurali, si sottraggono completamente alla diagrammazione. Norme del tipo « l'esercizio dell'impresa editrice di giornali quotidiani è riservata alle persone fisiche nonché alle società (...) sempre che non abbiano per statuto oggetto diverso dalla attività editoriale, tipografica, o comunque attinente all'informazione » (art. 1, comma 1 della legge 416) sono di diagrammazione impossibile, in quanto la discrezionalità lasciata all'interprete nello stabilire quale sia lo statuto conforme alla legge è troppo ampia. Il concetto di informazione ad esempio implica una serie di giudizi di valore che non possono essere inseriti in un linguaggio comprensibile all'elaboratore che adopera una logica binaria a due valori. La diagrammazione essendo concepita in funzione della programmazione del computer richiede che i nodi procedurali si presentino come alternative secche, che si risolvano con un Sì o con un No.

Ciò che invece può essere fatto con la diagrammazione è immettere nella procedura direttamente la decisione discrezionale dell'interprete senza scomporla ulteriormente. Tale decisione infatti pur fondandosi su un processo più articolato avrà come risultato finale pur sempre un'alternativa secca: in questo caso lo statuto societario sarà o non sarà conforme alla legge.

In tal modo la diagrammazione può proseguire e la procedura non perde la sua coerenza complessiva anche se l'analisi della discrezionalità dell'interprete della norma le è strutturalmente preclusa.

Oltre che per la sua struttura formale, la legge 416 si presta a considerazioni molto interessanti sul momento applicativo essendo una normativa per cui si è creato un organo amministrativo *ad hoc* (il Servizio per l'editoria) e si è previsto l'istituzione di un organo di controllo parlamentare sull'attuazione della legge (il c.d. Garante). Infine, last but not least, la legge 416 è andata a regolamentare una materia per molti aspetti mai regolata dalla legislazione ed in cui sono esistite ed esistono molte resistenze economiche ed ideologiche (più o meno esplicite) a qualsiasi tipo di controllo pubblico.

Ciò ha contribuito a creare un dibattito parlamentare ed una successiva legislazione di attuazione e di modificazione della 416 in gran parte contraddittori e confusi; scontata conseguenza di ciò è stata una normativa che tecnicamente ha « il difetto principale di non essere stata il risultato di un progetto riformatore preciso. È invece un insieme disorganico di tutte le esigenze sostenute da culture politiche diverse »¹⁰.

Saremmo cioè di fronte, per vasta parte del panorama politico, ad un tipico esempio di azione politica simbolica, nel quale lo scontro

¹⁰ L. GUASTAMACCHIA, *Anche con il ma-* *mento riformatore, in Problemi dell'informa-*
giudiciale delle leggende non diventerà uno stru- *zione, VIII, n. 2 (1983), pp. 187-201, p. 188.*

politico si è avuto sulla concreta attuazione della legge più che sull'enunciazione astratta delle norme¹¹.

La divisione tra le forze politiche si è avuta quindi, non tanto tra chi si è schierato per l'approvazione della legge (quasi tutti) e chi contro (quasi nessuno), ma si è avuta tra le forze che la legge l'hanno voluta in concreto, come effettivo strumento di mutamento sociale, e le forze per le quali la legge 416 ha rappresentato un simbolo di facciata, la propagandistica dimostrazione della propria sensibilità alla tutela della libertà di stampa, a difesa dell'esistente.

Ciò si vedrà molto eloquentemente anche nell'analisi delle modificazioni delle procedure avvenute dopo la legge 416, che hanno spesso introdotto nuove lacune e dubbi interpretativi, quasi a complicare l'attuazione di una legge che, per i principi ispiratori, andava contro interessi costituiti ormai consolidati.

Per problemi di spazio verranno riportati in questo articolo solo alcuni dei passaggi più significativi della procedura d'iscrizione al RNS, con i diagrammi delle modificazioni relative.

Per gli stessi motivi è data per sottointesa la sinossi del materiale giuridico da cui si ricava la diagrammazione.

4. DIAGRAMMAZIONE DELLA PROCEDURA D'ISCRIZIONE AL REGISTRO NAZIONALE DELLA STAMPA.

Si è visto come non tutta la legge 416 sia stata coinvolta nella diagrammazione: tra le molte procedure previste dalla legge infatti solo quella d'iscrizione al RNS è stata diagrammata. È la procedura centrale della riforma, regolata dal titolo I della legge, contiene la regolamentazione delle problematiche politico-giuridiche più rilevanti del settore dell'editoria giornalistica.

La legge 416 ha previsto l'istituzione del RNS, in cui devono essere iscritti i soggetti titolari delle aziende che editano i quotidiani ed i periodici in Italia. Lo scopo di tale registro è quello di rendere pubbliche le proprietà delle testate giornalistiche realizzando in tal modo una precisa prescrizione costituzionale (art. 21 della Costituzione). L'obiettivo della trasparenza è cercato, da un lato, attraverso una regolamentazione delle forme societarie consentite per l'esercizio dell'attività editoriale, dall'altro, con gli obblighi di comunicazione al Servizio della editoria, sotto la vigilanza del Garante, di alcuni dati

¹¹ Per la ormai nota definizione di azione politica simbolica di veda: M. EDELMAN, *Politics as Symbolic Action*, Markham, Chicago 1971; H.D. LASSWELL-A. KAPLAN, *Potere e società*, Etas Kompass, Milano, 1969, pp. 110 e ss.

¹² Per la diagrammazione della procedura d'iscrizione all'RNS sono state utilizzate le

seguenti normative: legge 5 agosto 1981, n. 416; legge 7 giugno 1974, n. 416; d.P.R. 8 marzo 1983, n. 73; d.P.R. 27 aprile 1983, n. 268. Le modifiche successive risultano invece dalle seguenti leggi: legge 30 aprile 1983, n. 137; legge 10 gennaio 1985, n. 1; legge 25 febbraio 1987, n. 67.

relativi alle attività imprenditoriali delle imprese. Entrambe queste categorie di obblighi sono requisiti indispensabili per l'iscrizione all'RNS; esaminando tale procedura si viene in contatto con le problematiche innovative della riforma che, per la prima volta nella storia repubblicana, prevede un controllo pubblico su di una attività privata di rilevante interesse pubblico come quella di produzione dell'informazione stampata.

Gli obiettivi di trasparenza proprietaria sono stati elemento qualificante del programma politico ispiratore della legge di riforma, apparentemente condiviso da tutte le forze politiche e sociali del settore.

Ad un livello molto elevato di astrazione si può affermare che con la legge 416 si è voluta garantire la pubblica conoscenza della proprietà dei giornali, da un lato per consentire al consumatore di informazioni una difesa più attenta nei confronti di mistificanti dichiarazioni « d'indipendenza » delle testate, dall'altro per fornire al controllo statale uno strumento conoscitivo indispensabile per poter applicare le sanzioni anti-trust che la legge 416 ha introdotto. Se ci si attiene alle dichiarazioni ufficiali, limitatamente all'obiettivo della trasparenza proprietaria, non è quindi difficile stabilire il programma politico che la riforma dell'editoria avrebbe dovuto realizzare.

Per altro la domanda a cui la diagrammazione può rispondere è esclusivamente questa: « La procedura d'iscrizione al RNS possiede, nell'ambito della formulazione linguistica delle norme che la regolano, le caratteristiche di completezza, coerenza e concretezza necessarie per garantire la trasparenza degli editori ed i presupposti giuridici delle misure sanzionatorie previste dalla 416 »? Che questa trasparenza sia ottenuta nei fatti è uno spazio di ricerca ulteriore, a cui deve contribuire l'indagine sociologica.

Passando all'esame della diagrammazione, in figura 1 è rappresentato il settore iniziale della procedura relativa alla determinazione dei soggetti giuridici che sono tenuti all'obbligo di iscrizione al RNS.

In particolare l'obbligo di iscrizione fa capo ai seguenti soggetti:

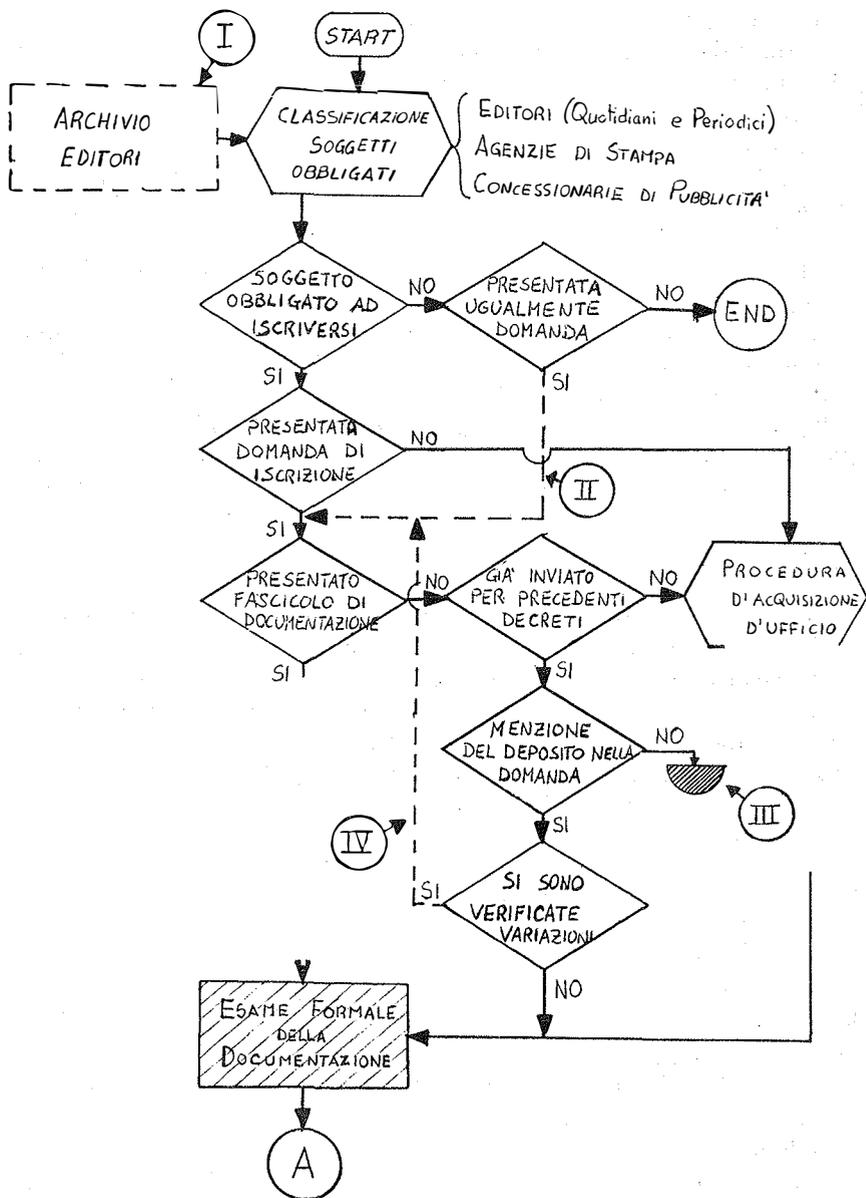
- a) editori di giornali quotidiani pubblicati in lingua italiana;
- b) editori di periodici o riviste i quali abbiano alle proprie dipendenze da almeno un anno, un minimo di cinque giornalisti iscritti all'albo professionale;
- c) editori di agenzie di stampa che presentino i requisiti di cui ai commi 2 e 5 dell'art. 27 (416);
- d) le imprese concessionarie di pubblicità.

Tale obbligo è sanzionato con le pene detentive e pecuniarie per gli amministratori previste dal comma 6 dell'art. 5 della legge 7 giugno

¹³ La legge 416 prevedeva anche un'altra procedura molto importante come quella delle assegnazioni dei contributi ai giornali quotidiani e periodici e alle agenzie di stampa per l'acquisto della carta; su di essa

lo scontro politico è stato senz'altro meno intenso ed il consenso delle forze politiche più reale, tanto da essere sicuramente la parte della riforma applicata con maggior precisione.

FIGURA 1.



1974, n. 216, legge istitutiva Consob, e con la decadenza dal diritto alle provvidenze per l'acquisto della carta stabilite dalla stessa legge 416. Tali sanzioni per altro possono essere rese effettive solo se il Servizio dell'editoria possiede gli strumenti conoscitivi per appurare quali siano i soggetti giuridici che, nella realtà fattuale, appartengano alle categorie a), b), c) e d). Ciò è inoltre indispensabile anche per l'avviarsi della procedura d'iscrizione d'ufficio prevista dall'art. 11, comma 6.

È evidente come quest'ultima procedura presupponga logicamente un editore fantasma che intenda sottrarsi al controllo pubblico della iscrizione al RNS, pur perdendo i vantaggi delle provvidenze sulla carta (vantaggi che potrebbero anche essere inferiori di quelli garantiti da un assoluto anonimato).

Per organizzare questa sorta di banca-dati degli editori che stampano giornali in Italia, il servizio dell'editoria possiede strumenti del tutto inadeguati; in altre parole esso non è attualmente in grado di fare rispettare l'obbligo d'iscrizione al RNS ad un soggetto che si celse dietro un silenzio totale¹⁴.

Va notato che tale banca-dati dei soggetti obbligati sarebbe un requisito indispensabile anche per il successivo passaggio della diagrammazione a blocchi. La prima alternativa che si presenta infatti nel diagramma: « Il soggetto è obbligato ad iscriversi? » non è concettualmente risolvibile se non è presente un elenco dei soggetti obbligati. Tale alternativa si ridurrebbe per l'elaboratore al quesito: « Il soggetto che sto esaminando è presente nella mia memoria come soggetto obbligato all'iscrizione? ».

Dal Sì derivano determinate conseguenze, dal no si diparte un altro settore di procedura.

È da ricordare che l'ipotesi dell'editore che voglia sottrarsi all'iscrizione al RNS sarà di attualità ancora più stretta quando terminerà l'assegnazione delle provvidenze per la carta; tale termine stabilito per il 31 dicembre 1985, poi prorogato di un biennio, limitatamente ai quotidiani, porterà infatti alla scomparsa dell'unico aspetto positivo dell'iscrizione per gli editori.

La linea tratteggiata alla nota II indica un altro punto di difficile interpretazione della legge 416. Essa infatti prevede per il soggetto

¹⁴ Gli strumenti in uso a questo scopo sono: a) per gli editori di giornali quotidiani i registri dei tribunali di cui all'art. 5 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 e successivi aggiornamenti; tali registri per altro non risultano pervenuti al Servizio o non sono stati aggiornati. Si è dimostrata quindi l'assoluta inadeguatezza dello strumento previsto dalla legge, soprattutto in relazione ai tribunali di più piccola dimensione e territorialmente periferici; b) per gli editori di periodici e di riviste la legge è mu-

ta; pare essersi sviluppata all'interno del Servizio una prassi di controllo attraverso l'INPGI (vedi art. 38, legge 416) che gestisce le forme di previdenza obbligatorie per i giornalisti professionisti, ma anche qui lo strumento pare inadeguato allo scopo di catturare il soggetto che voglia mantenere l'incognito perdendo qualche secondario contributo statale; c) per gli editori di agenzie di stampa vale il discorso fatto *sub a*); d) per le concessionarie di pubblicità non esiste alcun tipo di controllo.

non obbligato all'iscrizione al RNS, la facoltà di chiedere ugualmente l'iscrizione allo scopo di accedere alle provvidenze.

Si consideri inoltre che questa, lontana dall'essere una semplice ipotesi eventuale, è una situazione verificatasi moltissime volte, tanto che la stragrande maggioranza degli iscritti all'RNS sono soggetti non obbligati.

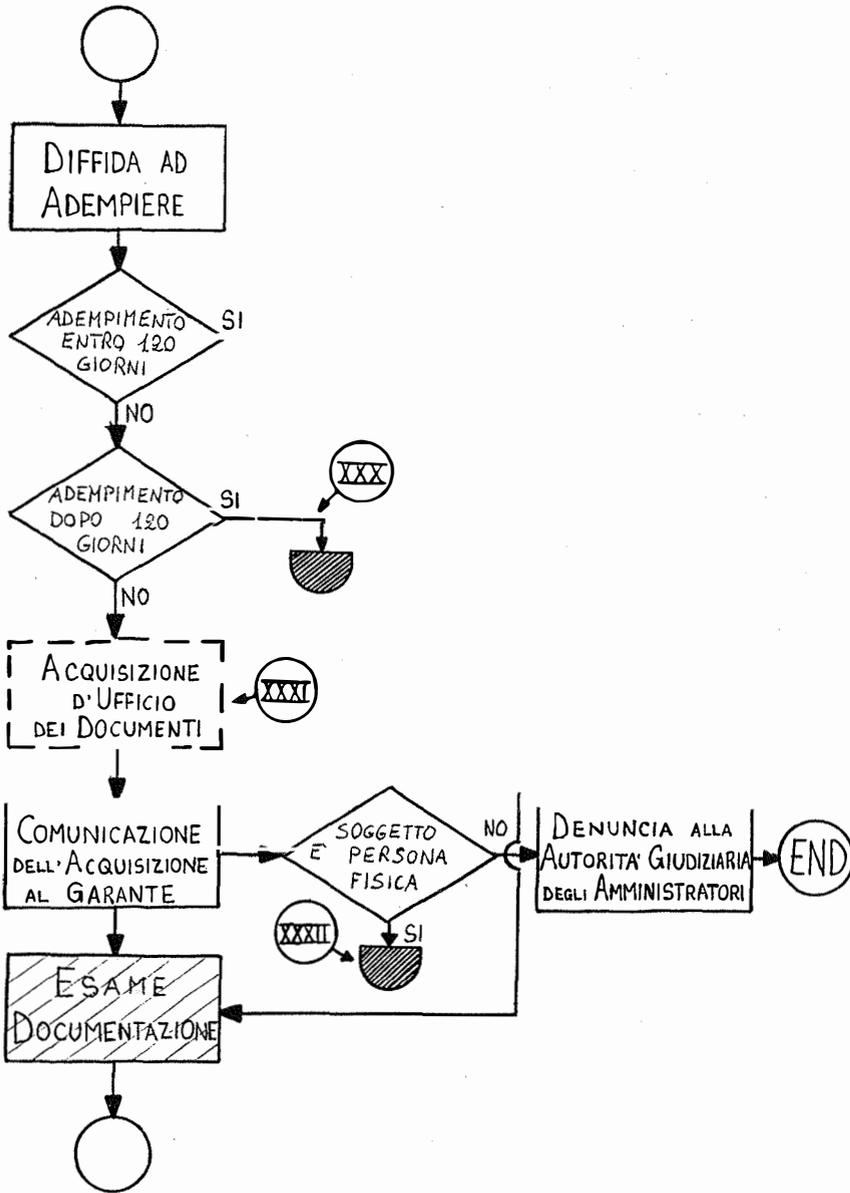
Se però un editore si avvale di tale facoltà di iscrizione, si pone il problema dell'applicabilità della disciplina sanzionatoria prevista per le imprese obbligate all'iscrizione. In altri termini: una volta che il soggetto non obbligato ha fatto domanda di iscrizione ha gli stessi obblighi di comunicazione al Servizio che sono a carico dei soggetti obbligati? La risposta che si dà nel diagramma è affermativa. Tale tesi risulta maggiormente funzionale ad un controllo pubblico dell'attività editoriale in tutte le sue componenti, ma non ha solido fondamento nel diritto positivo che è assolutamente carente a questo riguardo. Come del tutto non regolata appare un'altra ipotesi che a rigor di logica dovrebbe essere contemplata in presenza di una facoltà d'iscrizione ad un registro: la facoltà di cancellazione dal registro. Ipotesi non del tutto peregrina se si pone mente al fatto della prossima scadenza delle provvidenze.

Alla nota III vi è il caso della prima lacuna della procedura; una lacuna latente in quanto sinora mai verificatasi nella pratica applicativa, una lacuna dovuta probabilmente ad un errore tecnico nella formulazione linguistica della legge. L'art. 3, comma 2, del d.P.R. di attuazione della legge 416 prevede che nella domanda di iscrizione all'RNS sia fatta menzione dell'eventuale deposito della documentazione per l'iscrizione al precedente registro istituito dai dd.ll. n. 27 e n. 167 del 1980. Tale prescrizione però è completamente priva di sanzioni e quindi si pone il problema di quale dovrebbe essere il comportamento del Servizio in caso di mancata menzione.

Nella figura 1 vediamo anche il simbolo di routine, vale a dire un settore di procedura che viene sviluppato a parte per comodità di spazio; tale sviluppo è visualizzato in figura 2. La procedura d'acquisizione d'ufficio si ripeterà più volte nel corso della diagrammazione ripresentando i problemi che si tratteranno ora.

Alla nota XXX si pone la questione del ritardo nella comunicazione dei documenti richiesti da parte di una impresa che abbia ricevuto la diffida ad adempiere, prevista dall'art. 12 del d.P.R. n. 268 del 1982. In particolare si pone il quesito di quale sia la sanzione a tale inadempienza e quale debba essere il comportamento del Servizio dell'editoria. La legge infatti non dice se il Servizio debba dare comunicazione al Garante di tale comunicazione ritardataria al fine di mettere in movimento la procedura sanzionatoria per le imprese inadempienti, né se il Servizio debba sospendere le eventuali procedure d'acquisizione d'ufficio già iniziate ed accontentarsi delle comunicazioni pervenute, seppure con ritardo. È evidente come tali lacune siano dovute più che altro ad una visione poco chiara dei problemi pra-

FIGURA 2



tici che l'istituire una procedura comporta; di qui l'utilità della diagrammazione anche a monte dell'applicazione della legge, nel momento della stesura delle norme. Se si fosse affrontata una diagrammazione della procedura prima di legiferare è probabile che lacune del genere sarebbero state immediatamente visualizzate ed eliminate.

La nota XXXI affronta un'esigenza analoga a quella vista *sub nota I*: gli strumenti del Servizio per conoscere la realtà economica che dovrebbe controllare. Nella specie il punto dell'acquisizione d'ufficio dei documenti non inviati spontaneamente dalle imprese è completamente sorvolato dalla normativa, che si limita a prescrivere che « il Servizio procede alla loro acquisizione per il tramite dei competenti organi dello Stato » (art. 12, comma 3 del d.P.R. n. 268). È lasciata quindi al Servizio la più completa discrezionalità sulle modalità di acquisizione dei documenti e sulla scelta delle autorità competenti a cui rivolgersi.

Tale discrezionalità è senza dubbio auspicabile sul punto specifico, essendo difficile al legislatore prevedere per ogni caso particolare uno strumento conoscitivo *ad hoc*, ma occorre anche essere coscienti che discrezionalità può voler dire arbitrio, disparità di trattamento. Evidenziare quali sono i punti critici della procedura, i punti nei quali il potere esecutivo maggiormente si ingerisce nei contenuti effettuali di una normativa, può essere utile anche per un'analisi sociologica delle forze sociali che gravitano nell'ambito dell'attuazione delle leggi.

La lacuna al punto XXXII è invece un tipico esempio di scarsa coordinazione tra normative diverse ed eterogenee.

La legge 416 ha previsto per gli amministratori inadempienti alle comunicazioni di legge le sanzioni stabilite dall'art. 5 della legge 7 giugno 1974, n. 216 (legge istitutiva della Consob).

Tale comma però prevede sanzioni per gli amministratori di società di capitali; *quid iuris* invece per le persone fisiche che pure possono essere titolari di imprese editrici di giornali?

È da notare che il comma che prevede tali sanzioni è stato modificato con la legge n. 1 del 1985; ma anche in quest'occasione il legislatore non ha colto l'occasione per ovviare a questa lacuna dirigendo il suo intervento in altre direzioni.

Con la figura 3 si passa ad un altro settore molto importante della procedura (è inteso che tale passaggio è successivo, ma non conseguente al diagramma di figura 1 in quanto sono stati omessi, per motivi di spazio, molti passaggi intermedi): la procedura di controllo dell'assetto proprietario per le società di capitali obbligate all'iscrizione all'RNS.

La legge 416 pone a queste società una serie di limitazioni per la intestazione della titolarità delle imprese editrici, allo scopo di garantire una maggiore trasparenza proprietaria. Per ottenere questo obiettivo il legislatore ha creato una griglia di controlli al primo ed al secondo livello proprietario, che è sintetizzata nel diagramma a figura 3.

Anche ammettendo la validità di un tale metodo in astratto, non si può affermare che la griglia approntata dal legislatore non abbia lasciato maglie così larghe da precludere l'effettiva conoscenza di chi siano i soggetti che stampano i giornali.

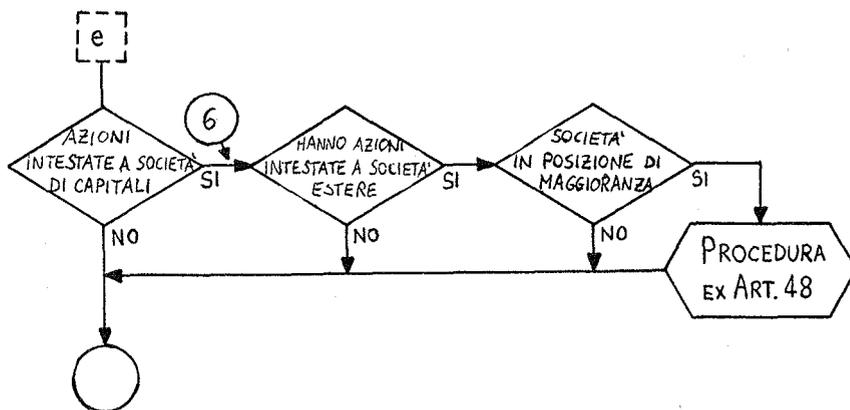
La diagrammazione consente immediatamente di evidenziare attraverso quali carenze normative l'editore possa conservare l'anonimato.

Vediamo ad esempio alla nota XXXIV un caso macroscopico di lacuna: al secondo livello proprietario l'ultima parte del comma 5 dell'art. 1 (416) vieta di intestare a società fiduciarie o estere la maggioranza delle azioni di società di capitali editrici. Il dettato normativo però fa riferimento solo alle intestazioni di azioni e non di quote proprietarie, per cui giustamente la dottrina ha osservato che tal divieto è applicabile solo alle società per azioni ed alle società in accomandita per azioni e non a società a responsabilità limitata¹⁵. Tale disparità di trattamento tra le società di capitali non ha alcuna motivazione plausibile; si tratta di una tipica « dimenticanza » del legislatore che la diagrammazione ha evidenziato.

Sarebbero dovuti passare quasi quattro anni prima che il legislatore si « ricordasse » di inserire il termine « le quote » nel comma 5 dell'art. 1 con la legge n. 1 del 1985 (art. 1).

In figura 4 è visualizzato come risulta il diagramma in seguito a tale modifica: esso pare semplificato e privo del simbolo di lacuna che compariva in precedenza.

FIGURA 4.



¹⁵ A. MONTANARI, *Opache trasparenze e confusione dominante nella legge sul-*

editoria, in *Riv. soc.*, 1981, pp. 1011-1025.

Ritornando al diagramma di figura 3, si può notare come un altro punto critico della procedura sia quello contrassegnato con nota XXXV. Infatti il comma 3 dell'art. 1 (416) tra i soggetti che possono essere soci di società che esercitino impresa editoriale inserisce anche la c.d. categoria di società « a prevalente partecipazione pubblica ». In riferimento a tali società a fianco degli altri tipi di società di capitali (S.p.A., s.r.l. e s.a.a.), introduce un dato eterogeneo in quanto la qualificazione di una società a prevalente partecipazione pubblica non è in funzione del tipo societario, quanto della composizione del capitale.

Questa sconnessione della procedura fa sì che le società a partecipazione pubblica non possono essere incluse nel simbolo di routine contrassegnato come « classificazione società di capitali » e rappresentino quindi per l'elaboratore un dato eterogeneo non formalizzabile.

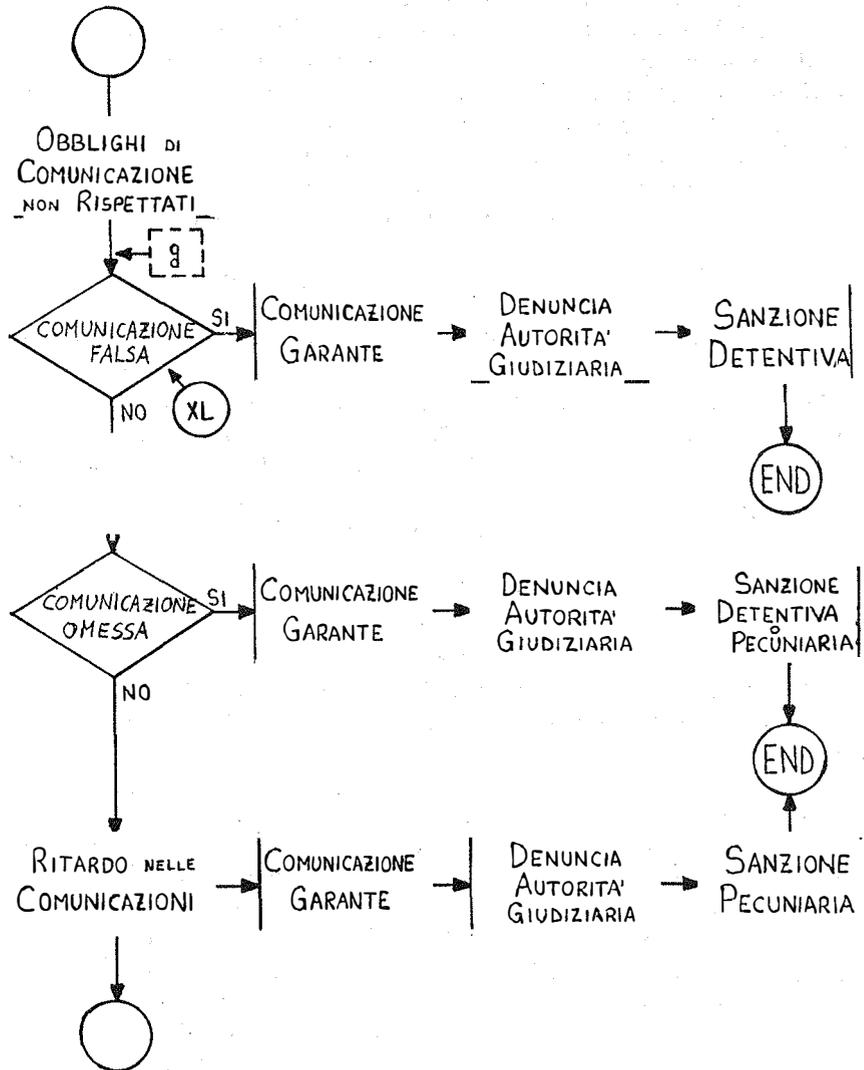
Non bisogna credere però che ciò rappresenti solamente un intoppo di carattere formale; dal punto di vista sostanziale infatti il riferimento alla società a partecipazione pubblica introduce una deroga alla regola, sancita dal comma 4 dell'art. 1, secondo la quale la maggioranza delle azioni aventi diritto di voto o delle quote di società di capitali, a loro volta socie di società editrici, devono essere intestate a persone fisiche. È evidente infatti che la partecipazione pubblica non farà capo a persone fisiche.

A nota XXXVI abbiamo un'altra lacuna: il comma 3 dell'art. 1 (416) non menziona tra i soggetti che possono essere soci di società di capitali editrici le società cooperative. Tale esclusione è dovuta ad un'altra « dimenticanza » del legislatore o si collega alla tesi talvolta emersa in dottrina ed in giurisprudenza, secondo la quale vi sarebbe incompatibilità tra scopo mutualistico e partecipazione a società lucrative¹⁶?

Con i diagrammi di figura 5 e 6 andiamo ad esaminare un caso di inserimento di lacune normative ed intoppi procedurali là dove non ne esistevano. È il caso della procedura sanzionatoria per il mancato rispetto degli obblighi di comunicazione *ex artt.* 1 ed 11 (416). Tali infrazioni delle imprese (mancato invio dell'atto costitutivo, dello statuto societario, dei trasferimenti di testate, dei contratti di affitto o di gestione dell'azienda editoriale, ecc.) erano sanzionate dalla legge 416 con una procedura che prevedeva l'intervento del garante, da cui doveva partire la denuncia all'autorità giudiziaria per le sanzioni penali ed amministrative alle imprese inadempienti. L'unico problema che si presentava era quello segnato da nota XL, cioè di sapere quali fossero i mezzi conoscitivi del Servizio per verificare se una comunicazione fosse falsa o meno, problema già trattato per altri aspetti della procedura.

¹⁶ Sul problema si veda: P. VERRUCOLI, *società di capitali*, in *Giur. comm.*, 1983, II, pp. 75 e ss.

FIGURA 5.



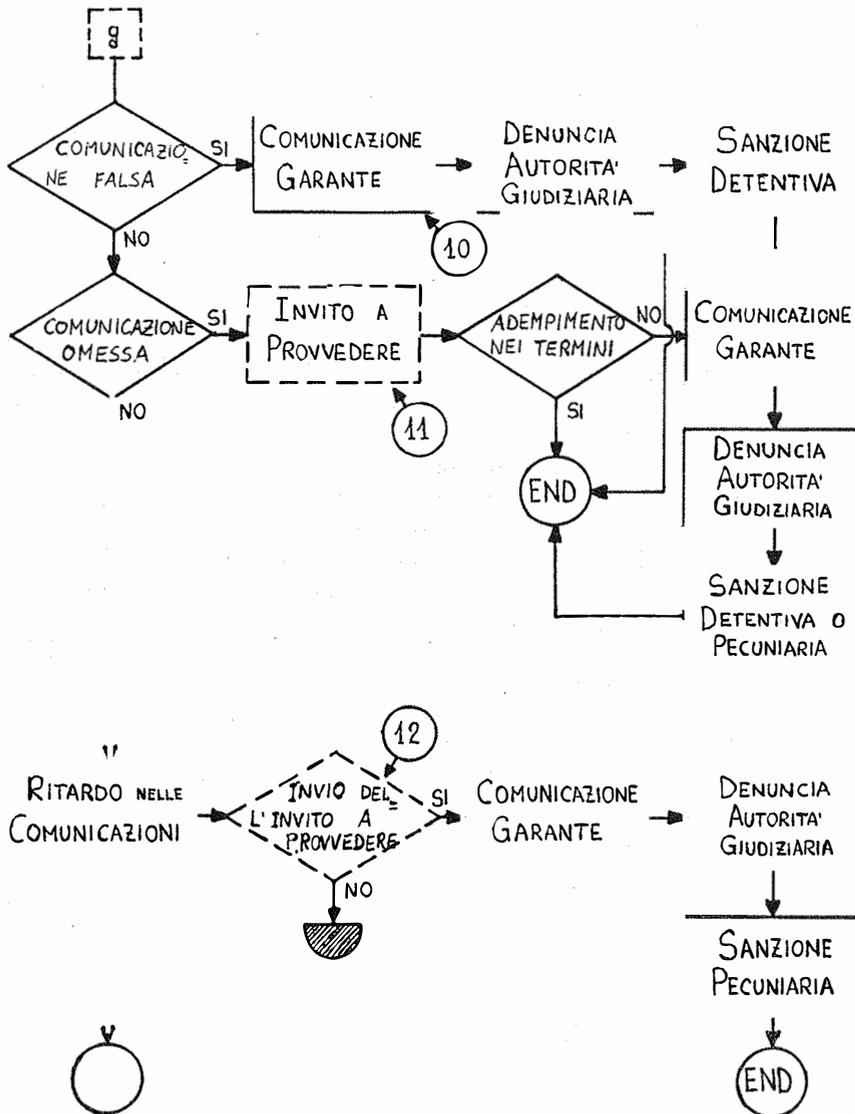
Ben lontano dal risolvere tale problematica il legislatore inseriva invece con l'art. 4 della legge n. 1 (1985), come presupposto della procedura sanzionatoria, un « formale invito a provvedere da parte del Servizio dell'editoria » che sconvolgeva del tutto la procedura precedente, creando un caos interpretativo del quale si doveva occupare anche il garante nella sua relazione alle Camere del 31 maggio 1985.

Il diagramma di figura 6 segue l'interpretazione della nuova normativa data dal garante considerandola in qualche modo come

autentica e rispettosa delle finalità della legge, ma non essendo il garante organo giudiziario essa ha il semplice valore d'un parere giuridico.

Per quanto riguarda l'ipotesi di comunicazioni false, di cui a nota 10, la natura dell'infrazione è tale che sembra porsi al di fuori della sfera di applicazione della nuova normativa « in quanto quest'ultimo

FIGURA 6.



articolo prevede un formale invito a provvedere in relazione ad un atto non compiuto e non una remissione in termini per un atto già portato a compimento e, per di più, con intento doloso »¹⁷. Seguendo tale interpretazione la novella del 1985 non avrebbe comportato nessun mutamento alla procedura precedente.

Nel caso invece in cui la comunicazione sia stata omessa del tutto (nota 11) dovrebbe operare l'innovazione legislativa e quindi non vi dovrebbe essere reato e relativa sanzione prima della notifica del formale invito a provvedere.

Tale modificazione provoca tuttavia un notevole affievolimento del sistema di controllo dell'attuazione della legge 416, in quanto fa venir meno i requisiti dell'immediatezza e della completezza delle notizie sulle imprese di cui la P.A. deve essere in possesso.

Inoltre la modifica mette a dura prova le capacità di gestione dei dati da parte del Servizio dell'editoria che, data la relativa fragilità delle sue strutture organizzative, avrà notevoli difficoltà a far partire tempestivamente gli inviti a provvedere, a tutto vantaggio delle imprese inadempienti.

Nell'ipotesi invece che le comunicazioni siano arrivate in ritardo perde ovviamente di significato l'invio dell'invito a provvedere, essendo assurdo chiedere al servizio di inviare un invito a spedire un documento che già possiede! Il problema si sposta dunque all'ipotesi che prima della comunicazione ritardataria il Servizio non abbia provveduto all'invito; ipotesi che formalmente non dovrebbe verificarsi, ma che invece in via pratica ha alte possibilità di accadere, dati i tempi lunghi della nostra P.A.

L'interpretazione letterale della normativa porterebbe a sostenere che anche in questo caso occorra l'invito a provvedere; verrebbero così a cadere tutti i termini posti dagli artt. 1 e 11 (416).

« Questa soluzione appare accettabile se ci si colloca dalla parte dei soggetti chiamati agli adempimenti sottoposti a sanzioni; essa tuttavia soddisfa assai meno se si ha riguardo alle esigenze che il sistema rivendicava (...) di immediatezza, completezza e tempestività (...) ai fini del controllo pubblico. In verità ci troviamo di fronte ad una formulazione che si presta ad una interpretazione letterale demolitrice del regime voluto dalla legge 416 »¹⁸.

Queste le conclusioni del garante; in concreto nel caso d'una impresa editrice che abbia inviato con ritardo le comunicazioni dovute e non abbia ricevuto l'invito a provvedere non è chiaro quale debba es-

¹⁷ Relazione semestrale per i Presidenti delle Camere del garante per l'attuazione della legge per l'editoria del 31 maggio 1985 (ciclostilato), p. 15. Tali relazioni sino al 30 novembre 1984 si trovano in « Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'edito-

ria », Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cura di) suppl. alla Rivista Vita italiana-Documenti e informazioni, n. 1 (1985), pp. 438. La relazione al 30 novembre 1987 è riprodotta in questa Rivista, 1987, 197.

¹⁸ Rel. garante, *op. cit.*, p. 17.

sere il comportamento della P.A. Ecco dunque l'inserimento (forse non casuale) di una lacuna giuridica da parte del legislatore per favorire l'incepparsi d'un meccanismo sanzionatorio.

La vicenda tuttavia non si chiudeva qui: la procedura sanzionatoria, così come prevista dall'art. 21 della legge 416, comportava in ogni caso la decadenza dalle provvidenze statali. Il sistema sanzionatorio mutava però con la legge n. 67/87¹⁹ che all'art. 32 detta l'interpretazione autentica da attribuirsi all'art. 21: « non comporta decadenza dalle provvidenze il tardivo invio di atti compiuti nei termini di legge in conformità alla normativa generale sulle società ». Tale mutamento normativo viene visualizzato in figura 6 dallo sbocco della fase « sanzione pecuniaria » che, nel caso di ritardo nelle comunicazioni, non termina più in END come in figura 5, ma si ricollega all'albero centrale della procedura.

Ancora una volta la diagrammazione consente di precisare, anche graficamente, come la procedura venga modificata; mutamento che, nella fattispecie, conferma come la legge di riforma dell'editoria si sia trasformata, nella fase applicativa, da strumento di mutamento e di controllo economico a meccanismo di distribuzione di risorse nel settore editoriale; ogni ostacolo a questa distribuzione viene sistematicamente abbattuto, anche a costo di giungere ad una situazione, a dir poco singolare, nella quale un comportamento (il ritardo nelle comunicazioni da effettuare al Servizio dell'editoria) viene punito (con una sanzione pecuniaria) e tuttavia ciò non impedisce che il soggetto sanzionato continui a percepire i contributi statali.

5. CONCLUSIONI.

Quelle viste sinora sono solo alcune delle carenze della procedura d'iscrizione al RNS: si potrebbe continuare con un lungo elenco, ma ciò andrebbe oltre gli scopi di questo articolo, che sono quelli di descrivere una metodologia più che di discutere dei risultati che con essa si sono raggiunti.

Si è visto come le carenze normative nel caso della procedura di iscrizione al RNS siano essenzialmente di tre tipi:

a) vuoti normativi occasionali, dovuti ad una errata tecnica di redazione delle norme, che costringono il legislativo ad interventi successivi di aggiustamento (v. lacuna a nota XXXIV);

¹⁹ Questa legge, che rappresenta la novella più recente della legge 416, pur essendo di estrema importanza per altri aspetti della disciplina delle imprese editoriali ha interessato in modo marginale i passaggi procedurali esaminati nel testo. Essa ha invece modificato in maniera sostanziale la de-

terminazione dei contributi alle imprese, rivoluzionando in tal modo le procedure informatiche predisposte dal Servizio dell'editoria per la quantificazione automatica delle provvidenze (l'informatizzazione di tali procedure è stata analizzata nel mio articolo citato a nota 9).

b) *impasse* interpretativi dovuti all'assenza di coordinamento con normative preesistenti che vengono richiamati senza valutarne a fondo le conseguenze (v. lacuna a nota XXXII);

c) passaggi procedurali lasciati liberi da norme, o per delegare ampio potere discrezionale alla P.A. (v. nota XXXI), o per creare spazi di manovra in cui i comportamenti dei destinatari delle norme non perfettamente conformi alle innovazioni giuridiche possano insinuarsi per mantenere lo *status quo* (v. modifiche alle procedure sanzionatorie).

Per ogni tipo di lacuna la diagrammazione aiuta, come metodo di lavoro, ad evidenziare il momento preciso in cui si produce, le modalità con le quali sarebbe possibile neutralizzarla, le conseguenze che essa ha sulla coerenza dell'intera procedura.

Dal punto di vista della presente ricerca l'effetto incrociato di queste carenze formali contribuisce a creare una funzionalità della procedura di iscrizione all'RNS che è senza dubbio insoddisfacente. Questa considerazione sulla costruzione della procedura non ci dice ancora che l'obiettivo politico della trasparenza proprietaria non è stato raggiunto: ciò va stabilito in via di fatto, con gli strumenti della ricerca empirica. La diagrammazione evidenzia tuttavia:

a) le sconessioni procedurali che possono essere utilizzate dalle forze che intendono disapplicare le leggi;

b) l'esistenza di queste sconessioni come sintomo estremamente significativo della presenza di « resistenze » alla riforma, sia al livello della produzione delle norme, sia al livello della fase amministrativa di attuazione.