

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2028

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **PECCHIOLI, RIVA, FIORI, GIUSTINELLI, TEDESCO TATÒ, LIBERTINI, MAFFIOLETTI, CANNATA, MACALUSO, NESPOLO, CALLARI GALLI, VISCONTI, PINNA, GIANOTTI, BAIARDI, CORRENTI, TOSSI BRUTTI, NOCCHI e GALEOTTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 DICEMBRE 1989

Disposizioni urgenti per la tutela della libertà di concorrenza  
e del pluralismo nell'informazione

ONOREVOLI SENATORI. – Con questa proposta di legge che ha carattere di urgenza intendiamo dotare il nostro Paese di un sistema di regole che salvaguardino il pluralismo dell'informazione. Malgrado la forte sollecitazione della Corte costituzionale rappresentiamo infatti l'eccezione europea: siamo gli unici a non avere ancora una normativa che impedisca la formazione di *trust*. L'effetto di tale situazione è evidente: vengono lesi ad un tempo il diritto alla libertà d'impresa, di concorrenza ed il diritto all'informazione dei cittadini, che è tale solo se l'informazione è fatta a più voci, è autonoma e libera dai poteri e dal loro condizionamento.

Sono ormai anni che i governi e le maggioranze si misurano su questo problema senza

consentire al Parlamento di trovare soluzioni adeguate. Da ultimo, proprio al Senato è in discussione ormai da circa due anni il progetto di legge Mammì e la discussione che procede lenta e difficile, troppo lenta rispetto alla velocità d'azione dei grandi gruppi finanziari, ci spinge ad avanzare questa proposta. Perché si rischia di chiudere la stalla quando tutti i buoi sono già usciti, anche se ormai di buoi ne sono rimasti ben pochi.

Si rischia cioè nella migliore delle ipotesi di limitarsi a sancire la ratifica dell'esistente, che però – vista la vicenda Fininvest-Mondadori – vede avanzare pericolosamente i processi di concentrazione.

Sono questi i motivi che ci hanno spinto a presentare questa proposta di legge, che

intende definire norme chiare, efficaci, obiettive contro la concentrazione, a tutela del pluralismo nel settore.

Si tratta di una legge che dovrebbe entrare in vigore subito e sino all'approvazione, che ci auguriamo rapida, della normativa generale per l'intero sistema dei *media*.

Una «legge ponte» quindi, senza confusioni o intralci con il lavoro già in corso in questo ramo del Parlamento sulla legge Mammi. La proposta, che si compone di quattro articoli, vieta l'acquisizione di posizioni dominanti nell'intero settore delle comunicazioni di massa, chiarendo le forme, i modi ed i rapporti che direttamente o indirettamente possono generare situazioni di dominanza, sino al collegamento tra imprese o gruppi di imprese.

Per valutare obiettivamente il realizzarsi di una situazione di concentrazione, viene considerato il fatturato pubblicitario annuale, la sola grandezza omogenea tra i diversi mezzi, raccolto complessivamente o nei singoli settori della comunicazione televisiva, della stampa quotidiana e periodica, della radiofonia.

Viene quindi fissato un tetto pari al 20 per cento del fatturato pubblicitario complessivo, che sale al 30 per cento per la raccolta nei singoli settori. Tale limite non viene posto al singolo soggetto che opera con una sola testata giornalistica o con una sola emittente televisiva o radiofonica.

Questi tetti comunque si abbassano quando i soggetti sono delle conglomerate, nel caso cioè di soggetti che abbiano interessi in settori diversi dalle comunicazioni di massa, realizzando in quei settori un fatturato consolidato superiore ad un terzo di quello complessivo.

Si chiarisce anche il concetto di collegamento e controllo tra imprese, essenziale alla trasparenza degli assetti proprietari e al definirsi di situazioni di concentrazione, prestando attenzione - piuttosto che ad una definizione formale - ai comportamenti ed agli atti concreti che attestano il realizzarsi del rapporto di controllo o collegamento.

Nella proposta un rilievo particolare assume la figura del Garante, le cui competenze, in attesa della legge di sistema, vengono attribui-

te all'attuale Garante per l'applicazione della legge sull'editoria. Sono però meglio specificate le funzioni di controllo e di accertamento a garanzia della trasparenza degli assetti proprietari e dell'efficacia della normativa *antitrust*, vengono assegnati al Garante dei poteri di intervento diretto, atto a ripristinare le situazioni violate da comportamenti anticoncorrenziali, o con i quali si sono realizzate posizioni dominanti o comunque lesive degli interessi tutelati dalla presente legge.

Accertate le violazioni, il Garante avrà il potere di indicare un termine entro il quale i soggetti interessati dovranno provvedere ad eliminare le posizioni dominanti o rimuovere gli effetti derivanti dai comportamenti anticoncorrenziali. Trascorso tale termine senza che vi sia stato il risanamento delle situazioni violate, il Garante può disporre i provvedimenti necessari, compresa la vendita forzata di aziende, testate, partecipazioni o quote sociali, o l'annullamento di contratti o altri negozi giuridici, per ripristinare la situazione di rispetto della legge. La legge prevede pure, per dare forza alle norme, un sistema di sanzioni. Sono previste sanzioni pecuniarie pari al 50 per cento degli introiti pubblicitari eccedenti il limite fissato. Dall'entrata in vigore della legge viene indicato un termine di due anni per eliminare situazioni non consentite.

Per i soggetti che non ottemperino alle richieste del Garante, o che non si uniformino alle sue prescrizioni e ne ostacolano l'esercizio, sono previsti l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda da dieci milioni ad un miliardo.

L'ultimo articolo affronta il diritto di azione da parte dei soggetti che subiscono un danno per effetto di un comportamento vietato dalla legge proposta: l'azione va rivolta in prima istanza al Garante, il quale ha tre mesi di tempo per intervenire, dandone comunicazione al denunciante; nel caso che tale termine trascorra senza risposta, il soggetto leso potrà rivolgersi al tribunale competente. Avverso i provvedimenti del Garante è ammesso ricorso presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Sono infine dichiarati nulli tutti gli atti intesi ad aggirare le disposizioni presenti nella legge proposta.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. È vietata l'acquisizione, in qualsiasi forma e modo, di posizioni dominanti nel settore delle comunicazioni di massa. Sono altresì vietate le intese, gli accordi fra imprese e le pratiche concordate che abbiano per oggetto, ovvero abbiano l'effetto di limitare o distorcere il pluralismo dell'informazione o la concorrenza tra le imprese operanti nel settore delle comunicazioni di massa.

2. Fino all'entrata in vigore di norme generali sulla regolamentazione del sistema delle comunicazioni di massa, si applicano le disposizioni della presente legge alle imprese che comunque esercitano attività di raccolta pubblicitaria per i mezzi di comunicazione di massa, ancorchè in forma non esclusiva o non prevalente.

## Art. 2.

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 12 della legge 5 agosto 1981, n. 416, modificato dall'articolo 5 della legge 10 gennaio 1985, n. 1, si intende per posizione dominante, ai fini della presente legge, quella del soggetto che, anche congiuntamente ad altri soggetti e attraverso imprese direttamente o indirettamente controllate o collegate ai sensi dei commi 4 e 5, raccolga oltre il 20 per cento del fatturato pubblicitario annuale complessivo destinato ai settori dell'editoria quotidiana, dell'editoria periodica, della radiofonia, della televisione, ovvero raccolga oltre il 30 per cento del fatturato pubblicitario annuale destinato ad uno dei predetti settori.

2. Le norme della presente legge non si applicano se i limiti di concentrazione predetti sono superati mediante la raccolta di pubblicità per una sola testata giornalistica o per una sola emittente televisiva o radiofonica.

3. I limiti di concentrazione di cui al comma 1 sono ridotti di un quinto, se il soggetto, impresa, o gruppo di imprese che direttamente o indirettamente controlla una o più imprese operanti nel settore della raccolta pubblicitaria realizza, in settori economici diversi da quello delle comunicazioni di massa, un fatturato superiore ad un terzo del fatturato consolidato del gruppo. A tal fine, si tiene conto del rapporto esistente tra il fatturato consolidato realizzato nei tre anni precedenti e quello realizzato nel medesimo periodo in attività diverse da quelle comunque attinenti al settore delle comunicazioni di massa.

4. Ai fini della presente legge, costituisce controllo la sussistenza dei rapporti configurati come tali dal primo comma dell'articolo 2359 del codice civile e dall'articolo 1 della legge 5 agosto 1981, n. 416, come modificato dall'articolo 1 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, ancorchè tali rapporti siano realizzati congiuntamente con altri soggetti o tramite società direttamente o indirettamente controllate, o tramite intestazioni fiduciarie o mediante accordi parasociali o intese di qualunque genere. Costituisce altresì controllo la sussistenza di qualunque altro tipo di rapporto che consenta ad un soggetto di esercitare, anche attraverso altri soggetti direttamente o indirettamente controllati, o tramite intestazioni fiduciarie o mediante accordi parasociali o intese di qualunque genere o congiuntamente con altri soggetti, un'influenza rilevante sulle scelte concernenti la gestione della società o impresa controllata.

5. Costituisce collegamento, ai fini della presente legge, la sussistenza dei rapporti tra imprese di cui al secondo comma dell'articolo 2359 del codice civile, ancorchè realizzati tramite società direttamente o indirettamente controllate ai sensi del comma 4.

6. I vincoli, i limiti e gli obblighi imposti dalla presente legge si intendono in ogni caso riferiti ai gruppi di imprese tra i quali intercorrano rapporti di controllo o di collegamento ai sensi dei commi 4 e 5.

7. Le persone fisiche o le società che, ai sensi dei commi 4 e 5, controllano direttamente o indirettamente o risultano collegati ad una società operante nel mercato della raccolta

pubblicitaria, sono tenuti a darne comunicazione al Garante per l'editoria di cui alla legge 5 agosto 1981, n. 416, entro quindici giorni dal fatto o dal negozio che determina l'acquisizione della posizione di controllo o di collegamento. Negli stessi termini deve essere data comunicazione degli accordi parasociali o di sindacato di voto fra i soci delle medesime società o delle società che comunque le controllano o sono ad esse collegate.

8. Ove non siano state effettuate nei termini le comunicazioni predette, i soggetti che le hanno omesse sono puniti con la reclusione fino ad un anno e con l'ammenda non inferiore a lire un miliardo. Con la stessa pena sono puniti coloro che abbiano effettuato comunicazioni false.

### Art. 3.

1. Fino all'entrata in vigore di norme generali sulla regolamentazione del sistema delle comunicazioni di massa, la adozione dei provvedimenti necessari per l'applicazione della presente legge è di competenza del Garante per l'editoria di cui alla legge 5 agosto 1981, n. 416.

2. Il Garante adotta tutti i provvedimenti che ritenga necessari per garantire: a) la trasparenza della proprietà e della gestione delle imprese disciplinate dalla presente legge; b) l'osservanza delle norme intese ad impedire comportamenti anticoncorrenziali o l'acquisizione di posizioni dominanti.

3. Il Garante provvede ad accertare, ai fini della presente legge, la sussistenza di rapporti di controllo di fatto tra imprese, avvalendosi di ogni elemento atto ad identificare l'influenza rilevante di cui all'articolo 2.

4. Accertata la violazione delle norme della presente legge o dei provvedimenti emanati per la sua attuazione, il Garante impone ai soggetti interessati di provvedere ad eliminare la posizione dominante o a rimuovere gli effetti derivanti dai comportamenti anticoncorrenziali entro un termine improrogabile non superiore a sei mesi.

5. Trascorso il termine predetto senza che la situazione di fatto di cui al comma 4 sia stata eliminata, il Garante adotta i provvedimenti

necessari, compresa, ove necessario, la vendita forzata di aziende, testate, partecipazioni o quote sociali, e l'annullamento di contratti o altri negozi giuridici. Si applica altresì una sanzione amministrativa pecuniaria pari al 50 per cento degli introiti pubblicitari eccedenti il limite fissato dall'articolo 2.

6. Nella prima applicazione della presente legge, i soggetti che, alla data della sua entrata in vigore, abbiano già conseguito una posizione dominante ai sensi dell'articolo 2, sono tenuti ad eliminarla nel termine massimo di due anni. Sono altresì tenuti, nel termine massimo di un anno, a ridurre di almeno il 50 per cento la quota di raccolta pubblicitaria eccedente i limiti di cui al medesimo articolo 2, comma 1.

7. Gli amministratori, i sindaci o revisori, e i direttori generali di imprese o enti che non ottemperino alle richieste o non si uniformino alle prescrizioni del Garante o comunque ostacolino l'esercizio delle sue funzioni, sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 10 milioni a lire 1 miliardo.

#### Art. 4.

1. Chiunque abbia subito un danno per effetto di concentrazioni, intese o pratiche limitative della concorrenza vietate dalla presente legge, può farne denuncia al Garante per l'editoria, il quale è tenuto a pronunciarsi entro tre mesi, notificando al denunciante i provvedimenti adottati. La denuncia può essere presentata altresì da qualunque altra persona fisica o giuridica, a tutela del diritto al pluralismo dell'informazione.

2. Trascorso il termine di cui al comma 1, senza che il Garante abbia adottato alcun provvedimento, il denunciante può promuovere avanti il tribunale competente per territorio l'azione per il risarcimento del danno, ovvero per l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 25 febbraio 1987, n. 67.

3. Avverso i provvedimenti del Garante è ammesso ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

4. Sono nulli i contratti, patti, o scritture private intesi ad aggirare le disposizioni della presente legge.