

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. CLIII-bis
n. 1**

RELAZIONE

SULLO STATO DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO E
VIGILANZA IN MATERIA DI CONFLITTI DI INTERESSI

(ANNO 2011)

(Articolo 8, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215)

**Presentata dal Presidente dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
(CALABRÒ)**

—————
Comunicata alla Presidenza il 13 dicembre 2011
—————

INDICE

Premessa

1. La vigente disciplina del conflitto di interessi
2. La modifica del regolamento sulla risoluzione dei conflitti di interessi
3. Le deliberazioni assunte in materia di sostegno privilegiato
4. L'attività di controllo sul Governo
5. La segnalazione al Governo in tema di limiti antitrust per stampa e televisione e conflitto di interessi

Premessa

La legge 20 luglio 2004, n. 215 , recante “Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi” prevede, all’art. 8, che l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni presenti al Parlamento una relazione semestrale sullo stato delle attività di controllo e vigilanza condotte in base alla predetta legge.

Si premettere, al riguardo, che una sintetica descrizione delle attività svolte in attuazione della legge sulla risoluzione di conflitti di interessi viene per prassi svolta nella Relazione che l’Autorità è tenuta a presentare al Parlamento entro il 30 giugno di ciascun anno ai sensi della legge n. 249 del 1997 . I temi relativi alla disciplina del conflitto di interessi sono stati, altresì, illustrati in varie occasioni al Parlamento in occasione di specifiche audizioni del Presidente dell’Autorità presso le competenti Commissioni parlamentari, nelle quali sono stati di volta in volta forniti gli elementi relativi all’applicazione della normativa sul sostegno privilegiato affidata all’Autorità, non mancando di mettere in luce gli aspetti problematici che sono stati riscontrati nella pratica attuazione di tale disciplina.

Con la presente Relazione si intende riepilogare l’attività condotta dall’Agcom in materia di risoluzione di conflitti di interessi, con particolare riguardo alle iniziative assunte nell’anno in corso.

1. La vigente disciplina del conflitto di interessi

Al fine di consentire una contestualizzazione delle attività svolte dall'Autorità in materia, illustrate nei successivi paragrafi, si ritiene opportuno fornire una breve sintesi del quadro normativo di riferimento e delle principali criticità riscontrate nella sua concreta applicazione.

La legge 215 del 2004 attribuisce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato competenze diversificate in materia di attività di vigilanza e controllo dell'osservanza dei divieti in tema di incompatibilità e di conflitto di interessi da parte dei titolari di cariche di governo

Per quanto riguarda il regime delle incompatibilità (art. 2) e il divieto per il titolare di cariche di governo di agire in situazioni di conflitti di interessi (art. 3), la vigilanza su eventuali violazioni è attribuita dalla legge esclusivamente all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato (art. 6).

All'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni è affidata, invece, la competenza sulla fattispecie del c.d. sostegno privilegiato (art. 7).

Le funzioni attribuite all'AGCOM consistono nell'accertare che le imprese che agiscono nei settori del Sistema integrato delle comunicazioni di cui alla legge n. 112/04 (c.d. SIC) e che fanno capo al titolare di cariche di Governo, coniugi o parenti entro il secondo grado, ovvero sottoposte al controllo dei medesimi soggetti, non pongano in essere comportamenti che forniscano un sostegno privilegiato al titolare di cariche di governo in violazione delle disposizioni di cui alla legge 6 agosto 1990, n. 223, alla legge 31 luglio 1997, n. 249, alla legge 22 febbraio 2000, n. 28 e alla legge 3 maggio 2004, n. 112 (ora confluita nel Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici).

Le leggi citate, denominate, nella prassi di settore, "leggi parametro", sono quelle che disciplinano il sistema radiotelevisivo e che pongono a fondamento del medesimo alcuni principi generali, quali il pluralismo, l'obiettività, la completezza, l'imparzialità e la lealtà dell'informazione.

La figura di illecito introdotta dalla legge 215 nell'ambito delle funzioni attribuite all'AGCOM in materia, costituisce una fattispecie complessa ed "aperta" che si configura, come detto, a seguito della violazione delle prescrizioni contenute nelle quattro "leggi parametro", il cui tratto peculiare è quello di essere un illecito "proprio" delle imprese del SIC che fanno capo ai titolari di cariche di governo, ovvero ai coniugi o parenti entro il secondo grado. Poiché il legislatore si è limitato a indicare i soli elementi costitutivi di tale illecito (la violazione di norme

preesistenti e la condotta che integra un indebito vantaggio), l'AGCOM ne ha enucleato una definizione necessariamente ampia nel regolamento previsto dall'articolo 7 della legge medesima¹.

In tale regolamento l'AGCOM ha identificato pragmaticamente il sostegno privilegiato con *“qualsiasi forma di vantaggio, diretto o indiretto, politico, economico, di immagine al titolare di cariche di governo”*.

Premesso che, secondo quanto previsto dalla legge, l'ipotesi del sostegno privilegiato passa necessariamente attraverso la violazione di una delle ricordate “leggi parametro”, si rileva che il legislatore nulla dice sui rapporti e sulla concatenazione procedimentale tra i due accertamenti, quello relativo alla violazione della legge parametro e quello relativo, invece, al sostegno privilegiato fornito attraverso tale violazione.

La disposizione primaria prevede, tuttavia, inequivocabilmente, ai fini dell'esercizio dei compiti di vigilanza, accertamento e sanzione da parte dell'Autorità sul versante del “sostegno privilegiato”, che sia previamente intervenuto l'accertamento della violazione delle norme parametro, cioè l'accertamento definitivo contenuto nel provvedimento finale con il quale l'Autorità ha sanzionato la violazione di dette norme.

Il regolamento dell'AGCOM (artt. 5 e 6) pertanto, in aderenza al dato normativo, prescrive che il primo accertamento debba necessariamente precedere il secondo. Infatti, poiché la norma di legge impone all'Autorità di procedere ad esercitare la competenza in materia di conflitto di interessi solo in presenza di un accertamento della violazione della legge parametro, durante il corso del procedimento per l'accertamento della violazione della legge parametro, la competenza in materia di sostegno privilegiato non può ancora essere attivata.

Nell'attuazione pratica della legge sul conflitto di interessi, si è poi rilevato che i casi che comportano l'attivazione dell'accertamento del sostegno privilegiato passano attraverso la violazione delle norme sul pluralismo informativo contenute negli articoli 3 e 7 della legge 112/2004 (oggi trasfusi nel Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici) e delle disposizioni sulla par condicio contenute nella legge n. 28 del 2000.

Quando, a seguito della violazione della legge parametro, sia stata accertata nell'ambito del distinto procedimento sul sostegno privilegiato la ricorrenza di quest'ultimo, l'AGCOM deve diffidare l'impresa a desistere dal comportamento contestato e ad adottare le necessarie e possibili misure correttive. In caso di inottemperanza alla diffida nel termine assegnato, l'impresa responsabile del sostegno privilegiato può essere punita con un inasprimento “sino ad un terzo”

¹ L'art. 7 della legge 215/04 attribuisce all'Autorità il potere di disciplinare le procedure istruttorie e i criteri di accertamento per lo svolgimento dei compiti ad essa assegnati dalla legge. Il regolamento è stato approvato dall'Autorità con la delibera n. 417/04/CONS e successive modificato e integrato con la delibera n. 392/05/CONS.

delle sanzioni pecuniarie previste per l'infrazione della legge "parametro" in concreto violata. Dell'assunzione di tali provvedimenti l'Autorità riferisce al Parlamento .

L'Autorità ha ritenuto, con una interpretazione sostanzialistica della legge, che la violazione della normativa sul pluralismo e sulla par condicio configuri d'ufficio gli estremi per l'avvio dell'accertamento del sostegno privilegiato quando sia posta in essere da un'impresa ricadente nella fattispecie dell'articolo 7, comma 1, della legge. Tuttavia c'è da rilevare che per il configurarsi del sostegno privilegiato la legge 215 non fissa, come detto, sanzioni specifiche ma rimanda alle sanzioni poste a presidio delle quattro leggi parametro con l'aumento previsto fino ad un terzo: non solo: come primo provvedimento adottabile dall'Autorità, la legge prevede semplicemente la diffida.

Si deve, inoltre, evidenziare, che per la violazione delle norme sul pluralismo informativo e sulla par condicio non sono irrogabili in prima battuta sanzioni pecuniarie, essendo la prima misura normalmente adottabile in tali circostanze quella dell'ordine di riequilibrio o di ripristino della parità di accesso al mezzo radiotelevisivo. L'Autorità, nell'applicazione pratica della legge sul pluralismo informativo e sulla par condicio ha ritenuto, inoltre, applicabile, a presidio degli ordini di riequilibrio impartiti in materia, la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.330 a euro 258.000 stabilita dall'art. 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249, con una interpretazione ch'è stata avallata dalla giurisprudenza amministrativa.

Tuttavia, l'esercizio del potere sanzionatorio nel caso del sostegno privilegiato è nello specifico condizionato al previo esperimento di una diffida all'impresa che, avendo violato le norme sul pluralismo, abbia conseguito l'effetto di offrire un sostegno privilegiato al titolare di cariche di Governo. Solo in caso di reiterazione di tale condotta dopo la diffida sarà possibile l'esercizio, da parte dell'Autorità, del potere sanzionatorio ad essa concesso, con l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie previste dalle norme parametro, eventualmente aumentate di un terzo in relazione alla gravità della violazione.

Se l'azione regolamentare e provvedimentale dell'Agcom è valsa ad ovviare alle carenze della legge sulla par condicio, che non prevede sanzioni pecuniarie, ma solo l'emanazione di provvedimenti di tipo ripristinatorio/riparatorio, non è però altrettanto possibile sovvenire alle lacune della legge 215 sul versante del sostegno privilegiato, consistenti nell'indeterminatezza delle previsioni e nella labilità del sistema sanzionatorio.

Nella normalità dei casi - infatti - la disciplina del conflitto di interessi (sotto la forma del sostegno privilegiato) rimane praticamente priva di conseguenze sanzionatorie, mentre la stessa si attiva solo allorché l'impresa facente capo al titolare di cariche di governo, non rispettando

l'ordine di riequilibrio impartito, incorre nelle conseguenze sanzionatorie previste dall'articolo 1, commi 31 e 32, della legge 249/97.

Inoltre l'esercizio del potere di diffida per sostegno privilegiato, presuppone, a sua volta, il permanere delle condizioni per l'eventuale perpetuarsi della violazione contestata da parte dell'impresa, e dunque, per quanto riguarda le violazioni della par condicio elettorale, la possibilità che tale comportamento sia reiterato in permanenza del periodo elettorale. La struttura di siffatte procedure rende improbabile, nella fattispecie di violazione della par condicio elettorale, l'esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'Autorità per sostegno privilegiato, a differenza della ordinarietà dei casi di violazione delle norme parametro che, non essendo legate a periodi contingentati ne consentono il tempestivo esercizio. Tuttavia, l'opinione divergente (sostenuta da alcuni Commissari in seno al Consiglio dell'Autorità), mirante a rendere più effettiva l'applicazione della legge, non appare assecondabile stante la chiarezza della norma di cui trattasi che non ne consente un'interpretazione difforme. La conseguenza è che, non potendo certamente l'Autorità ribaltare la norma primaria, anche il procedimento difficilmente potrà avere conclusione soddisfacente.

2. La modifica del Regolamento sulla risoluzione dei conflitti di interessi

Al fine di mitigare l'effetto riduttivo nell'applicazione della legge, derivante dal suo tenore, nelle fattispecie sopra analizzate, l'Autorità ha stabilito di apportare una forte abbreviazione ai tempi procedurali stabiliti dal regolamento adottato con la delibera n. 414/04/CONS – limitatamente ai procedimenti finalizzati ad accertare il sostegno privilegiato che si attivino a seguito di violazioni della par condicio elettorale da parte di imprese facenti capo a titolari di cariche di governo – onde renderli maggiormente compatibili con il periodo di svolgimento delle campagne elettorali.

A seguito di tale modifica il termine del procedimento – limitatamente a tali fattispecie – viene fissato in un massimo di 15 giorni, prorogabili a 20 solo in caso di specifiche esigenze istruttorie, in luogo dei 150 giorni (prorogabili fino a 210 giorni) precedentemente previsti. Si è previsto inoltre che, per le violazioni della par condicio che intervengano negli ultimi 15 giorni della campagna elettorale, tali termini siano, in via d'urgenza ulteriormente ridotti a 48 ore, in analogia con la scansione procedimentale fissata dalla legge n. 28 del 2000 per le violazioni ivi contemplate.

3. Le deliberazioni assunte in materia di sostegno privilegiato

Si è già detto del nesso esistente tra la violazione delle leggi parametro e il susseguente accertamento del sostegno privilegiato da parte di imprese del settore delle comunicazioni facenti capo a titolari di cariche di governo, nonché della circostanza che le violazioni che si è avuto modo di riscontrare nell'applicazione pratica della legge che hanno riflesso diretto sul sostegno privilegiato, sono quelle relative ai principi di pluralismo informativo e di par condicio contenuti nel Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici e nella legge n. 28 del 2000.

Il determinarsi di situazioni di violazione di tali principi che determinino l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, le quali costituiscono la base per l'avvio del susseguente procedimento teso all'accertamento del sostegno privilegiato, si riscontra soprattutto nel corso dei periodi elettorali, nei quali l'Autorità è più che mai impegnata a svolgere un compito di vigilanza sul rispetto effettivo e concreto di tali principi mediante azioni di riequilibrio, diffide, ordini e sanzioni.

A tale riguardo, un chiarimento importante è intervenuto da parte del TAR del Lazio e del Consiglio di Stato, i quali hanno ritenuto che la sanzione pecuniaria prevista dalla legge n. 249 del 1997 per l'inottemperanza a ordini e diffide impartiti dall'Autorità possa direttamente applicarsi anche a presidio delle violazioni dei regolamenti dell'Agcom attuativi dei principi del pluralismo informativo e della par condicio.

Con riferimento all'anno 2009, nel corso del quale vi è stato il pressoché contemporaneo svolgimento delle elezioni europee, amministrative e referendarie², si cita il procedimento avviato nei confronti della società RTI – Reti Televisive Italiane Spa, facente capo all'allora Presidente del Consiglio On. Berlusconi, per l'accertamento della sussistenza del sostegno privilegiato ai sensi dell'art. 7 della legge 20 luglio 2004 n. 215. Il procedimento è stato avviato, a seguito della violazione in materia di par condicio riscontrata a carico del notiziario Tg 4, che ha comportato l'irrogazione, nei confronti della citata società, di una sanzione pecuniaria di 180.000 euro comminata con delibera n. 86/09/CSP del 22 maggio 2009, ai sensi dell'articolo 1, comma 31, della legge 249/97, per non aver ottemperato al precedente ordine di riequilibrio impartito con delibera n. 78/09/CSP.

Tale procedimento si è concluso con l'archiviazione da parte del Consiglio dell'Autorità, organo competente in materia di conflitti di interessi, disposta con la delibera n. 618/09/CONS del 12 novembre 2009.

L'archiviazione del procedimento è stata disposta per l'insussistenza dei presupposti per l'adozione di un provvedimento di diffida ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 215/2004.

² Campagna per le elezioni europee del 6 e 7 giugno 2009, regolamentata dall'Autorità con delibera n. 57/09/CSP; campagna per le elezioni provinciali e comunali del 6 e 7 giugno 2009, regolamentata dall'Autorità con delibera n. 59/09/CSP; campagna per i referendum popolari sull'abrogazione di talune disposizioni del testo unico delle leggi sull'elezione della Camera dei Deputati e sull'elezione del Senato della Repubblica del 21 e 22 giugno.

Quest'ultimo prevede infatti – come si è detto - che in caso di accertamento di comportamenti che, in violazione delle disposizioni di cui alle leggi n. 223/90, n. 249/97, n. 28/2000 e n. 112/2004, forniscano un sostegno privilegiato al titolare di cariche di governo, l'Autorità diffidi l'impresa interessata a desistere dal comportamento contestato e ad adottare, ove possibile, le necessarie misure correttive.

Al riguardo, nel corso del procedimento è emerso che il comportamento tenuto dal Tg4, oggetto della sanzione comminata ai sensi della legge n. 249, non era stato poi reiterato nel corso della campagna elettorale per le elezioni del Parlamento europeo e che l'impresa ha comprovato di aver posto in essere le misure necessarie per assicurare l'osservanza delle norme in materia di parità di accesso e quelle correttive per ottemperare al riequilibrio nell'applicazione dei principi sul pluralismo dell'informazione. Pertanto, non si sono rilevate le condizioni per l'assunzione della diffida conformativa.

Un ulteriore procedimento, sempre a carico della società RTI, è stato avviato nel 2010, in connessione con la campagna elettorale per le elezioni regionali, provinciali e comunali svoltesi il 28 e 29 marzo dello stesso anno.

Il procedimento è stato avviato a seguito della violazione in materia di par condicio riscontrata a carico del notiziario Tg 5, che ha comportato l'irrogazione, nei confronti della citata società, di una sanzione pecuniaria di 100.000 euro comminata con delibera n. 61/10/CSP del 25 marzo 2010, ai sensi dell'articolo 1, comma 31, della legge 249/97, per non aver ottemperato al precedente richiamo al rispetto dei principi di completezza, correttezza, obiettività, equità e parità di trattamento impartito con delibera n. 30/10/CSP.

Anche tale procedimento si è concluso con l'archiviazione da parte del Consiglio dell'Autorità disposta con la delibera n. 327/10/CONS dell'8 luglio, sulla base dei medesimi presupposti della precedente archiviazione.

In tale delibera l'Autorità ha posto in luce che l'addebitabilità della violazione del sostegno privilegiato non avviene solo in presenza di un dolo specifico, rappresentato dall'intenzione di favorire il titolare di cariche di governo, come sostenuto dalla società nel corso del procedimento, ma che per la configurazione di tale illecito, alla luce delle regole generali sull'illecito amministrativo, è sufficiente la mera colpa. Sotto questo profilo l'impresa ha però dimostrato, depositando agli atti la relativa documentazione, di essersi adoperata per tutto il periodo della campagna elettorale a trasmettere alle proprie strutture editoriali, tra le quali la testata Tg5 oggetto di sanzione, richiami all'osservanza delle norme e delle delibere in tema di parità di accesso dei soggetti politici al mezzo radiotelevisivo e di avere intensificato tale attività a partire dal 12 marzo 2010 - giorno successivo al richiamo di cui alla delibera n. 30/10/CSP -, tanto che la violazione

riscontrata con la delibera n. 61/10/CSP non è poi stata reiterata , riequilibrando nella settimana dal 21 al 27 marzo lo squilibrio informativo iniziale.

Nell'anno in corso si sono svolte le elezioni provinciali e comunali dei giorni 15 e 16 maggio, con turni di ballottaggio nei giorni 29 e 30 maggio, alle quali si è parzialmente sovrapposta la consultazione referendaria del 12 e 13 giugno³. Si è trattato di una tornata elettorale lunga e complessa che ha visto l'Autorità particolarmente impegnata nel monitoraggio dei programmi di informazione – condotto con frequenza settimanale e nell'ultimo periodo giornaliera – e nell'azione sanzionatoria, con profili che hanno riguardato sia valutazioni quantitative che qualitative del grado di rispetto del pluralismo informativo.

A seguito delle violazioni dei principi della par condicio riscontrate con la delibera n. 127/11/CSP del 13 maggio 2011 con la quale è stata irrogata la sanzione di 100.000 nei confronti del Tg4, e con le delibere n. 134/11/CSP, 135/11/CSP e 136/11/CSP del 23 maggio, con le quali sono state, rispettivamente, irrogate le sanzioni di 258.230 euro (Tg4), 100.000 euro (Tg5) e 100.000 euro (Studio Aperto) in relazione agli episodi riguardanti le interviste del Presidente del Consiglio diffuse in data 20 maggio dai tre notiziari, i competenti uffici dell'Autorità hanno avviato, d'ufficio e sulla base di esposti e di segnalazioni, il procedimento per l'accertamento della sussistenza del sostegno privilegiato di cui alla legge 215.

Nel corso del procedimento è stato analiticamente approfondito il tema delle conseguenze sanzionatorie ai sensi della disciplina sul conflitto di interessi quando le violazioni delle leggi parametro non siano state successivamente reiterate nel corso della campagna elettorale di riferimento, anche in relazione alle precedenti esperienze applicative .

Da tale approfondimento è risultato confermato che l'esercizio del potere di diffida per sostegno privilegiato presuppone il permanere delle condizioni per l'eventuale perpetuarsi della violazione contestata da parte dell'impresa e, cioè, nello specifico, che tale comportamento possa essere reiterato per la permanenza del periodo elettorale, alla cui durata sono condizionati una serie di obblighi specifici in capo alle imprese di comunicazione . Non essendo risultata verificata tale condizione, il procedimento non ha potuto che concludersi con l'archiviazione disposta con la delibera n. 657/11/CONS del 30 novembre 2011.

Dall'approfondimento condotto è quindi emersa l'esigenza di ridurre drasticamente i termini procedurali per tali fattispecie , apportando per il futuro le modifiche regolamentari che sono state illustrate al precedente paragrafo.

³ La campagna per le elezioni provinciali e comunali del 15 e 16 maggio è stata disciplinata dall'Autorità con la delibera n. 80/11/CSP , mentre la campagna per i quattro referendum popolari del 12 e 13 giugno è stata oggetto della delibera n. 98/11/CSP.

4. L'attività di controllo sul Governo

L'altro ambito di attività derivante dalla legge 215 riguarda la conduzione di preliminari attività di controllo sull'individuazione delle imprese, attive nel SIC, che fanno capo ai titolari di cariche di governo.

Ai sensi dell'art. 5 della citata legge, i titolari di carica di governo⁴ debbono adempiere a specifici obblighi di comunicazione all'AGCOM, nel rispetto di una precisa tempistica. L'obbligo di comunicazione si sostanzia nel dichiarare all'AGCOM, entro trenta giorni dall'assunzione della carica, le situazioni di incompatibilità di cui all'art. 2, comma 1, della legge che riguardano *“i settori delle comunicazioni, sonore e televisive, della multimedialità e dell'editoria, anche elettronica”*, e nel trasmettere, entro i sessanta giorni successivi al termine dei trenta giorni previsto per le comunicazioni di incompatibilità, *“i dati relativi alle attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie”* attinenti ai settori della comunicazione, ed inclusi i dati relativi alle attività detenute nei tre mesi precedenti l'assunzione della carica. Le dichiarazioni debbono essere rese anche dal coniuge e dai parenti entro il secondo grado. Ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 5 della legge, deve essere altresì comunicata all'AGCOM ogni successiva variazione dei dati patrimoniali *“entro venti giorni dai fatti che l'abbiano determinata”*.

Su tali dati l'AGCOM svolge – prendendo a riferimento le informazioni contenute nelle banche dati del Registro Operatori Comunicazione (ROC) e del Registro delle imprese - ogni opportuna verifica finalizzata ad accertare la veridicità e la completezza delle dichiarazioni pervenute, nonché l'eventuale omissione dell'invio delle dichiarazioni medesime.

Per compiere l'attività appena descritta, l'Agcom acquisisce e aggiorna dati e informazioni riguardanti:

- la composizione dei nuclei familiari (coniuge e parenti entro il secondo grado) dei titolari di cariche di governo;
- le attività patrimoniali, riferite ai settori delle comunicazioni, dei titolari di cariche di governo e dei membri del nucleo familiare come sopra specificato;
- le imprese, attive nei settori del SIC, che fanno capo ai titolari di cariche di governo, coniugi e parenti entro il secondo grado, ovvero sottoposte al controllo dei medesimi soggetti;
- i programmi trasmessi dalle suddette imprese.

⁴ Per titolari di carica di governo, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 215/04, si intendono il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri, i Vice Ministri, i Sottosegretari di Stato e i Commissari straordinari di governo di cui all'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400

L'individuazione concreta delle imprese di cui sopra è funzionale alla conduzione di un secondo ambito di attività, e cioè il monitoraggio d'ufficio dei programmi editi da tali imprese. Da un punto di vista operativo, i programmi editi dalle imprese che fanno capo ai titolari di cariche di governo, coniugi e parenti entro il secondo grado, ovvero sottoposte al controllo dei medesimi soggetti, vanno a costituire il così detto "paniere" delle imprese sottoposte alla vigilanza e al controllo dell'Agcom.

Il 60° Governo (Berlusconi IV) si è costituito il 7 maggio 2008, a seguito delle elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica del 13 e 14 aprile 2008, ed è durato in carica fino al 12 novembre 2011.

Gli obblighi di comunicazione di cui alla legge 215/04, che riguardano, per ciò che concerne la competenza dell'AGCOM, i settori merceologici delle comunicazioni, sonore e televisive, della multimedialità e dell'editoria, secondo quanto prescritto dal regolamento per la risoluzione dei conflitti di interesse adottato dall'Autorità, devono essere assolti dai titolari di cariche di Governo entro trenta giorni dall'assunzione della carica stessa mediante compilazione dell'apposito modello all'uopo predisposto per quanto riguarda le situazioni di incompatibilità (art. 2) e nei sessanta giorni successivi a tali dichiarazioni per quanto riguarda le dichiarazioni sui dati patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie (art. 3). Rientrano in tale obbligo di comunicazione anche le attività patrimoniali detenute nei tre mesi precedenti l'assunzione della carica. Inoltre, ogni variazione di tali dati, anche di quelli forniti dal coniuge e dai parenti entro il secondo grado, va comunicata entro venti giorni dai fatti che l'hanno determinata.

Nel corso di tale periodo è pervenuta la dichiarazione di incompatibilità e quella sui dati patrimoniali da parte di un titolare di cariche di Governo, cui sono seguite 33 dichiarazioni di variazioni di dati intercorse sino alla data della durata in carica di tale Governo.

Dalle verifiche effettuate sulla base della banca dati in possesso dell'Autorità non sono emerse situazioni di contrasto con le previsioni della legge in materia di obblighi di comunicazione riguardanti i settori delle comunicazioni come dianzi descritte. Si fa presente, a tale riguardo, che, in base al dettato della legge, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni devono pervenire esclusivamente le dichiarazioni di incompatibilità riguardanti i settori della comunicazione, cui si aggiungono i dati patrimoniali propri, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado quando attinenti a tali settori.

L'attività di controllo dell'Autorità proseguirà ora nei confronti del nuovo Governo presieduto dal sen. Mario Monti insediatosi il 16 novembre 2011.

5. La segnalazione al Governo in tema di limiti antitrust per stampa e televisione e conflitto di interessi

Conclusivamente si dà sinteticamente conto della segnalazione in materia di limiti antitrust per stampa e televisione e conflitto di interessi che l'Autorità ha rivolto al Governo, più ampiamente descritta nella Relazione annuale al Parlamento dell'anno 2011.

Tale segnalazione, deliberata dal Consiglio dell'Autorità, nell'ambito dei poteri previsti dall'articolo 1, comma 6, lett. c), n. 1) della legge n. 249/97, nella seduta del 28 ottobre 2010, ha riguardato la questione della scadenza al 31 dicembre 2010 del divieto, per i soggetti che esercitano l'attività televisiva in ambito nazionale attraverso più di una rete, di acquisire partecipazioni in imprese editrici di giornali quotidiani o di partecipare alla costituzione di nuove imprese di giornali quotidiani e la sua rilevanza anche ai fini della legge n. 215 del 2004.

Circa la prima questione l'Autorità ha ritenuto che il mantenimento di una normativa sui limiti antitrust incrociati stampa –tv potesse a pieno titolo rientrare tra gli interventi consentiti al legislatore per il mantenimento della concorrenzialità e del pluralismo del sistema dell'informazione, anche alla luce del confronto con gli altri Paesi europei che sono provvisti di regole che mirano a limitare l'influenza che uno stesso soggetto può avere nel sistema dell'informazione attraverso il controllo di una pluralità di mezzi di comunicazione di massa. In proposito l'Agcom ha segnalato come la prossima scadenza del divieto sia di particolare rilevanza ai fini del pluralismo, auspicando un intervento legislativo al fine di mantenere in vigore tale divieto ed evidenziando, altresì, l'opportunità di un suo adeguamento alla trasformazione del sistema radiotelevisivo intervenuta dal 2004 ad oggi e, in particolare, all'evoluzione tecnologica digitale terrestre, satellitare e via cavo, nonché a quella di mercato del settore.

A valle della proroga del termine di scadenza del 31 dicembre 2010 al 31 marzo 2011, ad opera delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 1 del decreto-legge n. 225/2010, l'Autorità ha rinnovato la segnalazione in data 2 marzo 2011, richiamando l'attenzione sul vuoto normativo che si sarebbe determinato ove entro il mese di marzo il divieto in questione non fosse stato congruamente prorogato ed adeguato alla trasformazione tecnologica del sistema. In accoglimento di tale segnalazione il decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 26 maggio 2011, n. 75, ha ulteriormente prorogato il termine in questione al 31 dicembre 2012, riformulando il divieto con riferimento al conseguimento di ricavi, da parte di uno stesso soggetto, in misura superiore all'8 per cento del valore economico del sistema integrato delle comunicazioni

(SIC) determinato sulla base dell'ultimo provvedimento di valutazione di detto valore economico adottato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.⁵

L'altro versante della segnalazione era attinente alla discrasia riscontrata nella pratica dell'attività istituzionale dell'Autorità relativamente ad alcuni aspetti della legge sul conflitto di interessi.

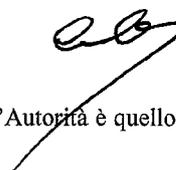
Come già ampiamente descritto nel primo paragrafo, le funzioni attribuite in tale materia all'Autorità consistono nell'accertare che le imprese che agiscono nei settori del Sistema integrato delle comunicazioni (SIC) e che fanno capo al titolare di cariche di Governo, al coniuge o ai parenti entro il secondo grado, ovvero sottoposte al controllo dei medesimi soggetti ai sensi della legge 10 ottobre 1990, n. 287, non pongano in essere comportamenti che, in violazione delle disposizioni di cui alla legge 6 agosto 1990, n. 223, alla legge 31 luglio 1997, n. 249, alla legge 22 febbraio 2000, n. 28 e alla legge 3 maggio 2004, n. 112, forniscano un sostegno privilegiato al titolare di cariche di Governo.

In ragione del fatto che le citate "leggi parametro" non contengono, tra i comportamenti vietati che possono configurare il sostegno privilegiato, alcun riferimento alla stampa, l'Autorità ha evidenziato il rischio che da tale vuoto normativo consegua che il "sostegno privilegiato" non possa configurarsi da parte delle imprese della carta stampata.

Queste imprese, infatti, pur essendo operanti nel SIC di cui all'art. 2, comma 1, lett. g), della legge 112/2004, e risultando, dunque, sotto il profilo soggettivo, rientranti nel campo di applicazione della norma sul sostegno privilegiato, non vi rientrano dal punto di vista oggettivo - benché da parte loro possano essere materialmente violati i principi del pluralismo, dell'obiettività, della completezza, della lealtà e dell'imparzialità dell'informazione-, in quanto le leggi parametro prese in esame dalla legge 215 impongono il rispetto dei citati principi solo da parte delle emittenti radiotelevisive e non anche da parte della stampa.

L'Autorità ha pertanto rappresentato al Governo la problematicità della questione, segnalando che, in caso di rivisitazione della legge sul conflitto di interessi, andrebbe colmato il vuoto normativo che non consente, allo stato della legislazione vigente, di configurare la sussistenza del "sostegno privilegiato" da parte delle imprese della carta stampata.

Il Presidente
Corrado Calabrò



⁵ L'ultimo provvedimento di valutazione del valore economico del SIC adottato dall'Autorità è quello relativo all'anno 2009 approvato con delibera n. 126/11/CONS del 23 marzo 2011.

