

DELIBERA N. 51/14/CONS

ARCHIVIAZIONE DEL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO N. 32/13/ISP AVVIATO NEI CONFRONTI DELLE SOCIETA' EDIZIONI DE L'INDIPENDENTE S.R.L. IN LIQUIDAZIONE E FILADELFIA SOCIETA' COOPERATIVA DI GIORNALISTI NONCHE' NEI CONFRONTI DEL SIG. ADORNATO FERDINANDO PER LA VIOLAZIONE DELLE NORME DELLA LEGGE N. 416 DEL 1981, VOLTE AD ASSICURARE LA TRASPARENZA DELLA PROPRIETA' E DELLE CONNESSE DISPOSIZIONI REGOLAMENTARI IN MATERIA DI OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE AL REGISTRO DEGLI OPERATORI DI COMUNICAZIONE

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 30 gennaio 2014;

VISTO l'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 14 della Legge 31 luglio 1997, n. 249, recante "*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*", pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 154 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 31 luglio 1997, n. 177;

VISTA la legge 8 febbraio 1948, n. 47, recante "*Disposizioni sulla stampa*" e successive modifiche ed integrazioni, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 20 febbraio 1948, n. 43;

VISTA la legge 5 agosto 1981, n. 416, recante "*Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*" e successive modifiche ed integrazioni, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 6 agosto 1981, n. 215;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante "*Modifiche al sistema penale*" e successive modifiche ed integrazioni, pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 329 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 30 novembre 1981;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 250, recante "*Provvidenze per l'editoria e riapertura dei termini, a favore delle imprese radiofoniche, per la dichiarazione di rinuncia agli utili di cui all'articolo 9, comma secondo, della legge 25 febbraio 1987, n. 67, per l'accesso ai benefici di cui all'articolo 11 della legge stessa*" e successive modifiche ed integrazioni, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 27 agosto 1990, n. 199;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*” e successive modifiche ed integrazioni, pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 136, alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 18 novembre 1995;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 2010, n. 223, concernente il “*Regolamento recante semplificazione e riordino dell’erogazione dei contributi all’editoria, a norma dell’articolo 44 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 23 dicembre 2010, n. 299;

VISTA la legge 16 luglio 2012 n. 103, “*conversione in legge con modificazioni, del decreto legge 18 maggio 2012, n. 63, recante disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 20 luglio 2012, n. 168;

VISTA la delibera dell’Autorità n. 236/01/CONS del 30 maggio 2001, recante “*Regolamento per l’organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione*” e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la delibera dell’Autorità n. 335/03/CONS del 24 settembre 2003, recante “*Modifiche e integrazioni al Regolamento concernente l’accesso ai documenti approvato con delibera n. 217/01/CONS*”;

VISTA la delibera dell’Autorità n. 136/06/CONS del 15 marzo 2006, recante “*Regolamento in materia di procedure sanzionatorie*” e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la delibera dell’Autorità n. 666/08/CONS del 26 novembre 2008, recante “*Regolamento per l’organizzazione e la tenuta del registro degli operatori di comunicazione*” e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la delibera dell’Autorità n. 223/12/CONS del 27 aprile 2012 e, in particolare, l’allegato A recante il “*Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*” e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO l’atto del Direttore del Servizio Ispettivo, Registro e Co.re.com. n. 32/13/ISP del 15 ottobre 2013 - consegnato al Nucleo Speciale per la Radiodiffusione e l’Editoria della Guardia il 16 ottobre 2013 e notificato alle parti in data 21 novembre 2013 - con il quale, sulla base dell’attività di indagine complessivamente condotta dal Nucleo di Polizia Tributaria di Roma della Guardia di Finanza - Gruppo Tutela Spesa

Pubblica – Sezione Frodi Comunitarie, e acquisita con relazioni del 29 maggio 2012 e dell'8 agosto 2013, veniva contestata:

A) a carico dell'impresa editrice EDIZIONI DE L'INDIPENDENTE S.R.L. – IN LIQUIDAZIONE - c.f. 03365560659 - avente sede legale in Roma (RM), Via della Panetteria n. 10, c.a.p. 00187:

- 1) la violazione dell'obbligo di comunicare, relativamente agli assetti proprietari, ogni variazione successivamente intervenuta derivante dalla situazione di controllo rispetto a quanto dichiarato all'atto dell'iscrizione al Registro, ai sensi dell'art. 1, comma 7, lettera d), della legge 5 agosto 1981, n. 416 e dell'art. 10, comma 1, del Regolamento (nonché dell'art. 23, comma 1, del “Regolamento previgente”), protrattasi senza soluzione di continuità dall'anno 2008 all'anno 2011;
- 2) la violazione dell'obbligo di comunicare annualmente l'invarianza dei dati dichiarati al momento dell'iscrizione ovvero l'aggiornamento dei predetti dati relativi agli assetti proprietari derivanti dalle situazioni di controllo, previsto dall'art. 11 del Regolamento (nonché dall'art. 24, comma 1, del Regolamento previgente), reiterata negli anni 2009 (comunicazione annuale relativa all'anno 2008), 2010 (comunicazione annuale relativa all'anno 2009), 2011 (comunicazione annuale relativa all'anno 2010) e 2012 (comunicazione annuale relativa all'anno 2011);

B) a carico dell'impresa editrice FILADELFIA - SOCIETÀ COOPERATIVA DI GIORNALISTI - c.f. 06996711005 - avente sede legale in Roma (RM), Via Damiata n. 1/A, c.a.p. 00192, C/O CESTUDIS:

- 1) la violazione dell'obbligo di comunicare annualmente l'invarianza dei dati dichiarati al momento dell'iscrizione ovvero l'aggiornamento dei predetti dati relativi agli assetti proprietari derivanti dalle situazioni di controllo, previsto dall'art. 11 del Regolamento (nonché dall'art. 24, comma 1, del “Regolamento previgente”), reiterata negli anni 2009 (comunicazione annuale relativa all'anno 2008), 2010 (comunicazione annuale relativa all'anno 2009), 2011 (comunicazione annuale relativa all'anno 2010) e 2012 (comunicazione annuale relativa all'anno 2011);

C) a carico del sig. FERDINANDO ADORNATO - c.f. DRNFDN54E11G791Y - residente in Roma (RM), Via Crescenzo n. 42, c.a.p. 00193:

la violazione dell'obbligo di comunicare la situazione di controllo relativa alla Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione dall'anno 2008 sino all'anno 2011, obbligo questo previsto dall'art. 1, comma 8, della legge 5 agosto 1981, n. 416, e dall'art. 8, comma 1, del Regolamento (nonché dall'art. 21, comma 1, del Regolamento previgente);

VISTE le istanze trasmesse a mezzo posta elettronica certificata, rispettivamente, in data 2 dicembre 2013 ed in data 13 dicembre 2013, dallo Studio Legale e Tributario avv. prof. Roberto Carleo, per l'impresa editrice Filadelfia Società Cooperativa di Giornalisti e dall'avv. Nicola Pisani, per l'impresa editrice Edizioni de L'Indipendente s.r.l. – in liquidazione, con le quali gli stessi hanno chiesto di poter accedere agli atti del fascicolo del procedimento sanzionatorio n. 32/13/ISP;

VISTE le memorie difensive, *ex art.* 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, trasmesse a mezzo posta elettronica certificata, rispettivamente, in data 20 dicembre 2013 dalla società Edizioni de L'Indipendente s.r.l. – in liquidazione, in data 19 dicembre 2013 dalla società Filadelfia Società Cooperativa di Giornalisti e in date 3 dicembre 2013 e 18 dicembre 2013 dal sig. Ferdinando Adornato;

CONSIDERATO quanto segue:

I. Premessa

1. la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria (di seguito, "*DIE*"), competente all'erogazione dei contributi all'editoria, chiede, ogni anno, all'Autorità di comunicare la posizione presso il Registro degli operatori di comunicazione (di seguito, "*Registro*" o anche "*ROC*") delle imprese editrici richiedenti i contributi di cui all'articolo 3, commi 2, *2-bis*, *2-ter*, *2-quater* e di cui all'articolo 4 della legge 7 agosto 1990, n. 250, nonché di cui all'articolo 153, commi 2 e 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e di verificare la conformità degli assetti proprietari alla normativa vigente nonché la sussistenza di situazioni di controllo e/o collegamento ai sensi dell'articolo 2359 c.c., per gli effetti di cui all'articolo 3, comma *11-ter*, della legge n. 250/90 ed all'articolo 1, comma 574, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;
2. in base a quanto previsto dalla legge 5 agosto 1981, n. 416, una delle funzioni principali del Registro è quella di vigilare sulla trasparenza degli assetti proprietari delle imprese operanti nel settore dell'editoria quotidiana e periodica;
3. l'attività di verifica, dapprima svolta da questa Autorità in ossequio al principio di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni, con l'entrata in vigore

del D.P.R. 25 novembre 2010, n. 223 - che ha rivisitato la procedura di erogazione dei contributi previsti dalla legge n. 250/90 - è stata disciplinata con l'attribuzione di compiti di "attestazione" in capo ad Agcom;

4. in particolare, l'art. 5 del predetto D.P.R., rubricato "*Situazioni di collegamento e controllo*", prevede, al comma 3, che "*il Dipartimento per l'informazione e l'editoria provvede a richiedere all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni relativamente alle imprese richiedenti i contributi, oltre alla regolarità dell'iscrizione al Registro degli Operatori di comunicazione (ROC), l'attestazione di conformità degli assetti societari alla normativa vigente, nonché l'attestazione dell'assenza di situazioni di controllo e/o collegamento per gli effetti di cui all'articolo 3, commi 11-ter e 13, della legge 7 agosto 1990, n. 250, e dell'articolo 1, comma 574, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;*
5. le verifiche ispettive sono svolte da questa Autorità in collaborazione con il Nucleo Speciale per la Radiodiffusione e l'Editoria della Guardia di Finanza presso Agcom (di seguito "Nucleo Speciale della Guardia di Finanza") in base al Protocollo d'Intesa stipulato in data 15 luglio 2002, al Protocollo d'Intesa stipulato tra Agcom e il DIE in data 20 settembre 2011 e all'art. 16 dell'allegato A alla delibera n. 666/08/CONS e successive modifiche ed integrazioni;
6. il DIE, competente all'erogazione dei contributi all'editoria, sulla base del Protocollo d'Intesa sottoscritto, in data 1° marzo 2007, con il Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza - Gruppo Tutela Spesa Pubblica – Sezione Frodi Comunitarie, finalizzato a disciplinare i rapporti di collaborazione per la vigilanza e il controllo della legittimità della percezione dei contributi erogati dallo Stato in favore delle imprese operanti nel settore dell'editoria ai sensi della citata legge n. 250/90, ha chiesto l'esecuzione di alcuni controlli, previsti dall'art. 6, comma 2, del DPR n. 223/2010, nei confronti dei soggetti beneficiari del contributo relativo all'anno 2009, per verificare la legittima percezione dei finanziamenti di cui alla suddetta legge e l'effettiva corrispondenza dei requisiti prescritti dalle normative vigenti per i soggetti beneficiari;
7. il predetto Nucleo, in data 12 gennaio 2012, ha avviato un controllo per le verifiche sui costi e le tirature, nei confronti dell'impresa editrice Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti (cf. 06996711005), con sede legale in Roma, Via della Panetteria n. 10, beneficiaria dei contributi per il periodico "Risk" ai sensi dell'art. 3, comma 2 *quater*, della legge n. 250/1990 per l'anno 2009;
8. il Nucleo Speciale della Guardia di Finanza, in data 12 giugno 2012, ha trasmesso allo scrivente la relazione del 29 maggio 2012 redatta dal Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Roma - Gruppo Tutela Spesa Pubblica – Sezione Frodi Comunitarie, contenente le risultanze dell'attività

svolta relativamente agli anni 2008 e 2009 per le verifiche sui costi e le tirature condotte sull'impresa editrice Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti;

9. nella predetta relazione si legge che il Nucleo di Polizia Tributaria, nell'ambito delle verifiche svolte, ha rilevato *“un illegittimo percepimento dei contributi per l'anno 2009 da parte della società editrice, mediante la simulazione delle vendite in blocco in favore della Fondazione Liberal e Mediaservice, Millennium Soc. Coop. per un totale di 9.000 copie, di cui 5.000 utilizzate per raggiungere la diffusione minima prevista dalla normativa di settore del 25% (rapporto percentuale tra le copie vendute e quelle complessivamente stampate)”*;
10. nell'ambito delle verifiche svolte sull'impresa editrice Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti sono stati attenzionati, altresì, i rapporti economico - contrattuali in essere tra quest'ultima e la Fondazione Liberal, proprietaria fino all'11 dicembre 2008 della testata “Risk”, che hanno indotto ad ipotizzare l'eventuale sussistenza di una situazione di controllo e/o collegamento con l'impresa editrice Edizioni de L'Indipendente s.r.l. – in liquidazione, anch'essa richiedente i contributi per l'editoria per il quotidiano “Cronache di Liberal” (già Cronache del Mezzogiorno) ai sensi dell'art. 2, comma 10, della legge n. 250/90, per il tramite della persona fisica, on. Ferdinando Adornato;
11. nello specifico nella predetta relazione, viene, altresì, rilevato che i *“particolari vincoli contrattuali”* intercorrenti tra la Fondazione Liberal e l'impresa editrice Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti *“determinano evidentemente la sopravvivenza dell'editore medesimo”* e che *“l'autonomia o indipendenza, soprattutto economica, della società sottoposta a controllo, per essere ritenuta oggettiva e stabile, dovrebbe passare attraverso lo scioglimento dei citati vincoli contrattuali e conseguente pagamento alla fondazione dei consistenti debiti maturati nel corso degli anni, che secondo una prudente stima e al netto di quelli seguiti alla cessione della testata RISK, ammonterebbero a quasi un milione di euro, dato quasi tre volte superiore all'ultimo volume di affari dichiarato dalla Filadelfia Soc. Coop. Giornalistica (€ 358.087,00)”*;
12. nella parte conclusiva di detta relazione, si legge che dalle attività ispettive complessivamente svolte *“è emersa la riconducibilità all'On. Ferdinando Adornato delle due società Filadelfia Soc. Coop. Giornalistica e Edizioni de L'Indipendente S.r.l., beneficiarie negli anni 2008 e 2009 di contributi pubblici di cui alla legge 250/1990”*. Al riguardo, il predetto Nucleo ritiene che *“l'On. Ferdinando Adornato eserciti, anche indirettamente, un controllo di “diritto” nei confronti della Edizioni de L'Indipendente S.r.l, ai sensi dell'art. 2359, comma 1, n. 1 c.c. e, per il tramite della Fondazione Liberal, un controllo “contrattuale” di cui all'art. 2359, comma 1, n. 3 del c.c., nei confronti del editore Filadelfia Soc. Coop. Giornalistica”*;

13. alla luce di tali elementi, il Nucleo di Polizia Tributaria ha chiesto al Nucleo Speciale della Guardia di Finanza di confermare l'ipotesi di controllo e/o collegamento di cui all'art. 2359 c.c. tra le predette imprese editrici;
14. il Servizio Ispettivo, Registro e Co.re.com., in considerazione del fatto che le risultanze emerse dalla citata relazione del Nucleo di Polizia Tributaria riguardavano i soli anni 2008 e 2009, con nota del 12 luglio 2012 ha chiesto al Nucleo Speciale della Guardia di Finanza, al fine di poter delineare in maniera completa il quadro già prospettato per l'avvio di un procedimento sanzionatorio in materia di omesse comunicazioni di controllo al Registro degli operatori di comunicazione, di estendere agli anni 2010 e 2011 le verifiche in ordine alle imprese editrici Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti e Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione, e di acquisire ogni elemento utile a caratterizzare i rapporti organizzativi, economici e finanziari già, *prima facie*, evidenziati nella predetta relazione al fine di poter consentire allo scrivente di valutare compiutamente la sussistenza delle ipotesi di violazioni prospettate per l'avvio del procedimento sanzionatorio di propria competenza;
15. il predetto Servizio, con la suindicata nota, ha chiesto, altresì, di acquisire e trasmettere, qualora ostensibili, il processo verbale delle operazioni compiute dal Nucleo della Polizia Tributaria di Roma, nonché la documentazione che tale Nucleo ha ritenuto utile acquisire nel corso dell'attività ispettiva;
16. in data 3 agosto 2012, il Servizio Ispettivo, Registro e Co.re.com. sollecitava il Nucleo Speciale della Guardia di Finanza allo svolgimento dei predetti accertamenti, confermando la necessità di estendere le verifiche ispettive anche alle annualità 2010 e 2011 per consentire al DIE di adottare i provvedimenti di competenza in ordine ai contributi ancora da erogare;
17. in riscontro alla predetta richiesta, il suindicato Nucleo Speciale della Guardia di Finanza rappresentava, in un'ottica di coerenza ed economicità amministrativa, di impegnarsi a comunicare ad Agcom, non appena disponibili, le risultanze del Nucleo della Polizia Tributaria di Roma;
18. il predetto Servizio, con nota del 5 dicembre 2012, ha comunicato al DIE, relativamente alle richieste di contributi presentate per l'anno 2011 da parte delle imprese editrici Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti e Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione, di essere ancora in attesa della relazione conclusiva del Nucleo Speciale della Guardia di Finanza che estendeva le indagini ispettive alle annualità 2010 e 2011 al fine di accertare l'eventuale sussistenza di controllo e/o collegamento ai sensi dell'art. 2359 c.c., rappresentando, altresì, che gli esiti dei predetti accertamenti sarebbero stati comunicati non appena disponibili;
19. il DIE con nota del 12 luglio 2013, pervenuta allo scrivente in pari data, ha trasmesso la relazione del Nucleo Speciale della Spesa Pubblica e Repressioni

Frodi Comunitarie del 20 febbraio 2013 relativa agli esiti dell'attività ispettiva condotta dal Nucleo della Polizia Tributaria di Roma su delega della Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Roma. Essendo emerse ipotesi penalmente rilevanti oggetto di comunicazione di notizia di reato alla predetta Procura della Repubblica, il suddetto Nucleo chiedeva ed otteneva dall'Autorità Giudiziaria il nulla osta, concesso in data 23 gennaio 2013, per l'utilizzo dei dati per fini amministrativi;

20. con nota prevenuta in data 8 agosto 2013 il Nucleo Speciale della Guardia di Finanza ha trasmesso al Servizio Ispettivo, Registro e Co.re.com. la medesima relazione del 20 febbraio 2013 contenente gli esiti delle ulteriori attività ispettive condotte dal Nucleo di Polizia Tributaria nei confronti delle imprese editrici Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti e Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione *"in materia di controllo e/o collegamento ai sensi dell'art. 2359 c.c. con riferimento alle annualità 2010 e 2011"*, rappresentando, altresì, che *"le attività investigative hanno consentito sostanzialmente di acquisire circostanziate fonti di prova in ordine all'ipotesi delittuosa prevista e punita dall'art. 640 bis del c.p. (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche), come già rilevato per le precedenti annualità 2008 e 2009"*;
21. dalla lettura delle relazioni trasmesse dal Nucleo Speciale della Guardia di Finanza emergeva quanto segue:
 - il sig. Ferdinando Adornato, in relazione ai contributi per l'editoria riferiti agli anni dal 2008 al 2011, avrebbe esercitato un controllo "contrattuale" nei confronti dell'impresa editrice Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti, editore del periodico "Risk", ed un controllo "di diritto" nei confronti dell'Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione, editore del quotidiano "Cronache di Liberal". In particolare, a giudizio del Nucleo di Polizia Tributaria di Roma, il sig. Ferdinando Adornato *"è al vertice del complesso e artificioso sistema di imprese associabile ad un abuse of law - utilizzato per aggirare il diritto di scelta della forma societaria e celare un'evidente comunanza di interessi tra soggetti coinvolti - posta in essere principalmente mediante l'interposizione fittizia di altre persone fisiche e/o giuridiche che ricoprono solo formalmente talune cariche sociali, ma le cui obbligazioni, specialmente di carattere patrimoniale, vengono assolte personalmente dal deputato"*;
 - le condotte tenute dal sig. Ferdinando Adornato hanno portato a configurare la fattispecie di reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche di cui all'art. 640 bis c.p.;
 - nello specifico, secondo quanto sostenuto dal Nucleo della Polizia Tributaria di Roma, in virtù del combinato disposto di cui ai commi 11-ter e 13 dell'art. 3 della legge n. 250/90 nonché per gli effetti di cui al comma 574 dell'art. 1 della legge n. 266/05 *"le prefate imprese decadono"*

dal diritto di accesso ai contributi pubblici in quanto riconducibili ad un unico soggetto che interponendo persone fisiche e/o giuridiche nel significativo intreccio di partecipazioni emerso particolarmente dalle interrogazioni delle banche dati in uso al Corpo, ha indotto in errore il DIE mediante la sottoscrizione di dichiarazioni attestanti l'assenza di cause ostative al legittimo percepimento degli aiuti";

- dagli accertamenti condotti, l'impresa editrice Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti avrebbe indebitamente percepito finanziamenti, erogati nel settore dell'editoria a carico del Bilancio dello Stato, per gli importi e le annualità di seguito indicate: anno 2008 euro 306.852,18; anno 2009 euro 418.881,98; anno 2010 euro 352.839,32; anno 2011 euro 156.647,50;
- l'impresa editrice Edizioni dell'Indipendente s.r.l. - in liquidazione avrebbe indebitamente percepito finanziamenti erogati nel settore dell'editoria, per gli importi e le annualità di seguito indicate: anno 2008 euro 2.686.817,13; anno 2009 euro 2.686.817,13; anno 2010 euro 2.330.402,62; anno 2011 euro 1.584.091,05;
- il contributo indebitamente percepito dalle predette imprese editrici sarebbe risultato complessivamente pari ad un totale di euro 10.523.348,91;
- dalla consultazione delle banche dati in uso al Corpo della Polizia Tributaria di Roma, il sig. Ferdinando Adornato (già legale rappresentante dell'impresa editrice Filadelfia Società Cooperativa di Giornalisti dal 21/02/2002 al 15/12/2004), oltre a ricoprire il ruolo di legale rappresentante dell'impresa editrice Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione nell'arco temporale che va dal 22/11/2007 fino al 20/06/2011 ricopre o ha ricoperto la carica di rappresentate legale, tra le altre, della Fondazione Liberal dalla data di costituzione della stessa (8 maggio 1996), della società Servizi Multimediali Piccola Scarl (socio di maggioranza della Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione con quote pari al 51,16% del capitale sociale), della società Occidente s.p.a. e dell'Associazione Rete Liberal, rispettivamente, titolari di quote pari al 12,40% e al 4,95% del capitale sociale della predetta Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione;
- dagli elementi acquisiti dal Nucleo di Polizia Tributaria di Roma, emergeva la coincidenza delle sedi legali (Roma, Via della Panetteria n. 10) tra la Fondazione Liberal, le imprese editrici Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti e Edizione de L'Indipendente s.r.l. e le società Servizi Multimediali Piccola Scarl e Occidente s.p.a., titolari rispettivamente del 51,16% e del 12,40% del capitale sociale della Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione; in particolare il predetto Nucleo, nella propria relazione, evidenziava, con riferimento alle due imprese editrici, che *"i due editori sono risultati accomunati*

dalla sede in Roma, via della Panetteria n. 10, all'interno di immobili di proprietà presumibilmente della Fondazione Liberal e dalla presenza dell'On. Ferdinando Adornato che, seppure in diversi periodi, ne ha ricoperto la carica di legale rappresentante";

- dagli accertamenti complessivamente svolti dal Nucleo della Polizia Tributaria di Roma, il controllo contrattuale esercitato dal sig. Ferdinando Adornato sull'impresa editrice Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti, per il tramite della Fondazione Liberal, si sarebbe sostanziato attraverso diversi rapporti intersocietari/commerciali tra la Fondazione e la citata impresa editrice;
- dall'analisi degli elementi complessivamente acquisiti dal Nucleo di Polizia Tributaria di Roma, la Fondazione e l'impresa editrice Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti *"hanno maturato particolari vincoli contrattuali, la cui costituzione e il cui perdurare negli anni, con i conseguenti riflessi finanziari, determinano la sopravvivenza dell'editore medesimo"* e ad avviso del predetto Nucleo *"quindi, l'autonomia o indipendenza, soprattutto economica, della società editrice del periodico Risk, per essere ritenuta oggettiva e stabile dovrebbe attuarsi mediante lo scioglimento dei citati vincoli contrattuali e conseguentemente pagamento alla Fondazione dei consistenti debiti maturati nel corso degli anni";*
- la significativa condizione debitoria dell'impresa editrice Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti nei confronti della Fondazione Liberal avrebbe determinato, secondo le valutazioni del Nucleo di Polizia Tributaria, che *"i flussi finanziari conseguenti all'attività gestionale, compresi quelli erogati dal D.I.E., abbiano quale destinazione finale le casse della fondazione medesima. Quest'ultima, peraltro, non esercitando tempestivamente le pretese di pagamento contrattualmente spettanti e rinunciando talvolta a pagamenti fino all'importo di euro 361.000,00 (per effetto della rinegoziazione del 27/12/2011) [...] si colloca in una posizione di indubbio privilegio cui corrisponde una manifesta sudditanza del debitore, con riflessi ragionevolmente negativi sulla libertà editoriale";*
- con riferimento al controllo di diritto esercitato dal sig. Ferdinando Adornato nei confronti dell'impresa editrice Edizioni De L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione, il Nucleo di Polizia Tributaria di Roma evidenziava che l'acquisizione da parte del predetto sig. Adornato (legale rappresentante della prefata società fino al 20 giugno 2011) dell'intero capitale sociale della Servizi Multimediali Piccola Scarl (socio di maggioranza della Edizioni De L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione) avvenuta con atto del 24 ottobre 2007 *"ha posto nella condizione l'On. Ferdinando Adornato di esercitare il controllo di diritto della predetta società e, in virtù delle quote possedute da questa nel capitale della*

Edizioni De L'Indipendente (51,16%) conseguentemente anche dell'editore. L'acquisizione, infatti, effettuata in particolare dall'On. Ferdinando Adornato e altri due soggetti - Colasanto Simona e Foa Renzo - è stata conclusa finanziariamente dal deputato che, per patto tra i citati cessionari, si è accollato l'intero corrispettivo dell'operazione";

- dalla lettura degli atti della relazione del citato Nucleo emergeva un ulteriore elemento che portava a configurare il controllo del sig. Ferdinando Adornato sull'impresa editrice Edizioni De L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione. Quest'ultimo, infatti, risultava anche amministrare "sin dalla sua costituzione" la società Spazio s.r.l., proprietaria della testata "Cronache di Liberal" a far data dal 20 luglio 2010, il cui capitale sociale risultava interamente detenuto dalla stessa Edizioni De L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione;
- venivano, inoltre, rilevati nell'ambito degli accertamenti condotti dal Nucleo di Polizia Tributaria di Roma, rapporti economici tra le imprese editrici Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione e Filadelfia Società Cooperativa di Giornalisti "concernenti inserzioni pubblicitarie sui rispettivi prodotti editoriali, con la reciproca fatturazione dei servizi resi che, essendo di uguale ammontare e di segno opposto, non hanno determinato il passaggio di flussi finanziari";
- gli elementi investigativi raccolti nei confronti del sig. Ferdinando Adornato hanno portato a formulare l'ipotesi della sussistenza di un controllo "di diritto" nei confronti della Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione, ai sensi dell'art. 2359 c.c., comma 1, n. 1, e, per il tramite della Fondazione Liberal, di un controllo "contrattuale" di cui all'art. 2359 c.c., comma 1, n. 3, nei confronti del editore Filadelfia - Società Cooperativa di Giornalisti.

II. Il quadro normativo generale

22. la legge 5 agosto 1981, n. 416, nel dare attuazione a quanto previsto dall'art. 21, comma 5, della Costituzione in ordine ai mezzi di finanziamento della stampa periodica, ha previsto che sia reso pubblico e trasparente l'assetto proprietario delle imprese editrici di giornali quotidiani, comprese le posizioni di controllo, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 7, lett. d), e dall'art. 1, comma 8, della medesima legge;
23. il Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro, adottato con delibera n. 236/01/CONS del 30 maggio 2001 (di seguito, "Regolamento previgente"), poi integralmente sostituito dal vigente Regolamento, approvato con la delibera n. 666/08/CONS e s.m.i., trova applicazione a decorrere dal 1° marzo 2009;
24. in base all'art. 1, comma 7, lettera d), della legge 5 agosto 1981, n. 416 e all'art. 5, comma 3, del Regolamento, le imprese all'atto dell'iscrizione al

- Registro devono fornire tutti i dati relativi al proprio assetto proprietario, ivi comprese le situazioni di controllo diretto o indiretto;
25. la nozione di controllo rilevante ai fini dell'applicabilità della legge 5 agosto 1981, n. 416 è definita dall'art. 1, comma 8, della predetta legge;
 26. i soggetti iscritti al Registro, ai sensi dell'art. 1, comma 7, lettera d), della legge n. 416/1981 e dell'art. 10, comma 1, del Regolamento (nonché dell'art. 23, comma 1, del Regolamento previgente), sono tenuti a comunicare ogni variazione rispetto a quanto dichiarato all'atto dell'iscrizione al Registro stesso;
 27. pertanto, l'impresa editrice Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione avrebbe violato, alla luce della ricostruzione operata dal Nucleo di Polizia Tributaria di Roma, l'obbligo di comunicare la variazione del proprio assetto proprietario derivante dalle situazioni di controllo come esposte nelle premesse, che si sarebbero protratte senza soluzione di continuità per tutto il periodo in esame, vale a dire, dall'anno 2008 all'anno 2011;
 28. in capo all'impresa editrice Filadelfia Società Cooperativa di Giornalisti - editrice della testata "Risk" avente periodicità bimestrale - non ricade l'obbligo di comunicare ogni variazione successivamente intervenuta del proprio assetto proprietario derivante dalla situazione di controllo rispetto a quanto dichiarato all'atto dell'iscrizione al Registro, dal momento che l'art. 10, comma 3, del Regolamento (nonché l'art. 23, comma 3, del Regolamento previgente) esclude tale obbligo in capo agli editori di testate periodiche;
 29. ai sensi dell'art. 11 del predetto Regolamento (nonché dall'art. 24, comma 1, del Regolamento previgente) i soggetti iscritti sono, inoltre, tenuti a trasmettere annualmente una comunicazione mediante la quale dichiarano che i dati comunicati all'atto della domanda di iscrizione sono rimasti invariati oppure provvedono all'aggiornamento dei medesimi;
 30. il predetto onere, da assolvere annualmente ha, dunque, ad oggetto tutti i dati necessari all'iscrizione compresi gli assetti proprietari e le situazioni di controllo come definite dall'art. 1, comma 8, della legge n. 416 del 1981;
 31. pertanto, in base alle norme soprarichiamate, le imprese editrici Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione e Filadelfia Società Cooperativa di Giornalisti avrebbero violato l'obbligo di comunicare annualmente l'invarianza dei dati dichiarati al momento dell'iscrizione ovvero l'aggiornamento dei predetti dati relativi agli assetti proprietari derivanti dalla situazione di controllo ipotizzata, per ciascuno degli anni ricompresi nel periodo in esame, vale a dire, dall'anno 2008 all'anno 2011;
 32. l'articolo 8 (rubricato "*Dichiarazioni del controllante e di altri soggetti*") del Regolamento (nonché dall'art. 21, comma 1, del Regolamento previgente), prescrive l'obbligo, per i soggetti che al momento dell'iscrizione controllino - o acquisiscano successivamente il controllo di - uno o più soggetti obbligati

- all'iscrizione al Registro, di darne specifica comunicazione entro 30 giorni, mediante una dichiarazione da redigersi secondo l'apposita modulistica;
33. la dichiarazione deve contenere l'indicazione del fatto o negozio che determina l'acquisizione del controllo, nonché, qualora il controllante sia un soggetto giuridico, l'elenco dei soci e la titolarità delle rispettive partecipazioni con diritto al voto;
 34. tali obblighi di comunicazione si applicano, per espressa previsione normativa dell'art. 8, comma 3, del Regolamento, anche ad ogni modificazione dei fatti, negozi giuridici e accordi che costituiscono oggetto di dichiarazione;
 35. l'art. 8 del Regolamento costituisce fedele declinazione del già citato art. 1, comma 8, della legge n. 416 del 1981, e impone l'obbligo, presidiato da sanzioni amministrative, di comunicare tempestivamente le situazioni di controllo "ai sensi della vigente normativa generale e speciale" ove il controllo, evidentemente, deve essere inteso secondo l'ampia nozione dettata dalla legge n. 416 del 1981 idonea ad assicurare un vasto e puntuale spettro informativo su tutte le vicende più significative relative alle imprese editrici di quotidiani;
 36. di conseguenza, alla luce delle indagini complessivamente svolte dal Nucleo della Polizia Tributaria di Roma, l'obbligo di comunicazione delle situazioni di controllo sarebbe stato violato dal sig. Ferdinando Adornato, quale soggetto controllante dell'impresa editrice Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione, dall'anno 2008 fino all'anno 2011;
 37. in capo al sig. Ferdinando Adornato, invece, non ricade l'obbligo della comunicazione di controllo sulla impresa editrice Filadelfia Società Cooperativa di Giornalista in quanto iscritta al Registro per l'attività di editoria periodica non quotidiana, in quanto esplicitamente escluso dall'art. 8, comma 4, del Regolamento (nonché all'art. 21, comma 4, del Regolamento previgente);
 38. che le disposizioni che impongono gli obblighi di comunicazione al Registro sono presidiate a livello sanzionatorio dai commi da 29 a 32 dell'art. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249, come dispone l'art. 24 del Regolamento;

III. Argomentazioni delle parti e valutazioni dell'Autorità

39. Le parti, con le memorie difensive presentate, hanno chiesto l'archiviazione del procedimento sanzionatorio n. 32/13/ISP trasmettendo il decreto di archiviazione n. 19494/13 del procedimento penale n. 56356/12, avviato nei confronti dei sigg. Adornato Ferdinando, Nones Michele, Colacresi Giovanni, Confalone Dario, Biasciucci Ennio per le ipotesi di reato di cui agli artt. 640 *bis* c.p., 2 e 8 del D.Lvo n.74/2000, disposto in data 31 ottobre 2013 dal Giudice

per le indagini Preliminari del Tribunale di Roma su richiesta di archiviazione del 27 maggio 2013 formulata dal Pubblico Ministero della Procura della Repubblica di Roma;

40. il Giudice per le indagini Preliminari, nel decreto di archiviazione, ha rilevato *“che sono pienamente condivisibili le diffuse argomentazioni svolte dal P.M. nella sua richiesta di archiviazione alla quale in questa sede si rinvia e richiama integralmente”* e, pertanto, *“attesa l’infondatezza della notizia criminis”* ha ordinato l’archiviazione del suindicato procedimento penale;
41. dalla lettura della predetta richiesta di archiviazione, risulta che gli elementi posti alla base dell’ipotesi di reato formulata dal Nucleo di Polizia Tributaria di Roma relativamente all’erogazione dei contributi pubblici per l’editoria *“non risultano idonei a sostenere l’accusa in giudizio”*. Il Pubblico Ministero, pertanto, ha chiesto l’archiviazione degli atti per l’infondatezza della notizia di reato;
42. nella citata richiesta di archiviazione si legge, con riferimento al divieto di cui all’art. 3, comma 11 *ter*, della legge n. 250/1990, che, nel caso di specie, la stessa disposizione normativa non risulta violata in quanto, secondo la ricostruzione operata dal Pubblico Ministero, *“pur essendo chiaro a parere dell’Ufficio che la figura dell’Adornato sia nella sostanza presente in entrambe le iniziative editoriali”* (ndr. *“Risk”* edita dalla Filadelfia Società Cooperativa di Giornalisti e *“Cronache di Liberal”* edita dalla Edizioni de L’Indipendente s.r.l.), lo stesso Adornato *“non esercita contemporaneamente, né sub specie di controllo contrattuale, né sotto forma di controllo di diritto, alcun controllo sulla cooperativa dei giornalisti e su Edizioni de L’Indipendente”*;
43. alla luce delle considerazioni sopra svolte e dalla lettura del predetto decreto di archiviazione, acquisito da questa Autorità solo in data 10 dicembre 2013 come allegato ai primi scritti difensivi trasmessi dal sig. Ferdinando Adornato, si formulano le seguenti valutazioni:
 - a) in *primis*, si ritiene che, nel caso di specie, si sia in presenza di una connessione oggettiva e soggettiva tra illecito amministrativo e reato penale in quanto gli elementi posti alla base dell’illecito amministrativo, contestato da questa Autorità con l’avvio del procedimento sanzionatorio n. 32/13/ISP per l’omessa comunicazione di controllo, vertono sui medesimi fatti posti al vaglio del Pubblico Ministero e del Giudice per le indagini preliminari e ritenuti non idonei ad integrare l’ipotesi di reato di cui all’art. 640 *bis* prospettata dal predetto Nucleo di Polizia Tributaria di Roma;
 - b) in secondo luogo, non essendo emersi nel corso del procedimento sanzionatorio n. 32/13/ISP ulteriori elementi utili a provare che il sig. Ferdinando Adornato abbia esercitato il controllo di cui all’art. 2359

c.c. sulle predette imprese editrici, l'Autorità ritiene opportuno conformarsi alla decisione adottata dal Giudice per le indagini preliminari con il citato decreto di archiviazione;

- c) in definitiva, l'Autorità, in adesione alle valutazioni del Giudice per le Indagini preliminari che ha accolto pienamente la richiesta di archiviazione del Pubblico Ministero per l'ipotesi di reato di cui all'art. 640 *bis* c.p. non sussistendo la situazione di controllo da parte del sig. Ferdinando Adornato sulle imprese editrici Edizioni de L'Indipendente s.r.l. in liquidazione e Filadelfia Società Cooperativa di Giornalisti, ritiene che non si possa, dunque, imputare in capo allo stesso sig. Adornato la violazione dell'obbligo di comunicare al Registro degli operatori di comunicazione la situazione di controllo di cui all'art. 8, comma 1, del Regolamento (nonché all'art. 21, comma 1, del Regolamento previgente) e, di conseguenza, alle predette imprese editrici la violazione dell'obbligo di cui agli artt. 10, comma 1, e 11 del Regolamento (nonché agli artt. 23, comma 1, e 24, comma 1, del "Regolamento previgente").

CONSIDERATO che le imprese editrici Edizioni de L'indipendente s.r.l. in liquidazione e Filadelfia Società Cooperativa di Giornalisti ed il sig. Adornato Ferdinando non si sono avvalsi della facoltà di procedere al pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689;

RITENUTO, pertanto, non doversi dare ulteriore corso al procedimento in epigrafe;

VISTI gli atti del procedimento;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Nicita, relatore ai sensi dell'art. 31 del Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità;

DELIBERA

l'archiviazione del procedimento sanzionatorio n. 32/13/ISP, avviato nei confronti:

A) dell'impresa editrice EDIZIONI DE L'INDIPENDENTE S.R.L. – IN LIQUIDAZIONE - c.f. 03365560659 - avente sede legale in Roma (RM), Via della Panetteria n. 10, c.a.p. 00187 per:

- 1) la violazione dell'obbligo di comunicare, relativamente agli assetti proprietari, ogni variazione successivamente intervenuta derivante dalla situazione di controllo rispetto a quanto dichiarato all'atto dell'iscrizione al Registro, ai sensi dell'art. 1, comma 7, lettera d), della legge 5 agosto 1981, n. 416 e dell'art. 10, comma 1, del Regolamento (nonché dell'art. 23, comma 1, del "Regolamento previgente"), protrattasi senza soluzione di continuità dall'anno 2008 all'anno 2011;
- 2) la violazione dell'obbligo di comunicare annualmente l'invarianza dei dati dichiarati al momento dell'iscrizione ovvero l'aggiornamento dei predetti dati relativi agli assetti proprietari derivanti dalle situazioni di controllo, previsto dall'art. 11 del Regolamento (nonché dall'art. 24, comma 1, del Regolamento previgente), reiterata negli anni 2009 (comunicazione annuale relativa all'anno 2008), 2010 (comunicazione annuale relativa all'anno 2009), 2011 (comunicazione annuale relativa all'anno 2010) e 2012 (comunicazione annuale relativa all'anno 2011);

B) dell'impresa editrice FILADELFIA - SOCIETÀ COOPERATIVA DI GIORNALISTI - c.f. 06996711005 - avente sede legale in Roma (RM), Via Damiata n. 1/A, c.a.p. 00192, C/O CESTUDIS per:

la violazione dell'obbligo di comunicare annualmente l'invarianza dei dati dichiarati al momento dell'iscrizione ovvero l'aggiornamento dei predetti dati relativi agli assetti proprietari derivanti dalle situazioni di controllo, previsto dall'art. 11 del Regolamento (nonché dall'art. 24, comma 1, del "Regolamento previgente"), reiterata negli anni 2009 (comunicazione annuale relativa all'anno 2008), 2010 (comunicazione annuale relativa all'anno 2009), 2011 (comunicazione annuale relativa all'anno 2010) e 2012 (comunicazione annuale relativa all'anno 2011);

C) del sig. FERDINANDO ADORNATO - c.f. DRNFDN54E11G791Y - residente in Roma (RM), Via Crescenzo n. 42, c.a.p. 00193 per:

la violazione dell'obbligo di comunicare la situazione di controllo relativa alla Edizioni de L'Indipendente s.r.l. - in liquidazione dall'anno 2008 sino all'anno 2011, obbligo questo previsto dall'art. 1, comma 8, della legge 5 agosto 1981, n. 416, e dall'art. 8, comma 1, del Regolamento (nonché dall'art. 21, comma 1, del Regolamento previgente).

Ai sensi dell'art. 135, comma 1, lett. b), del Codice del processo amministrativo, approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, in sede di giurisdizione esclusiva. Ai sensi dell'art. 119 del medesimo Codice il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di 60 giorni dalla notifica dello stesso.

Il presente provvedimento è pubblicato sul sito *web* dell'Autorità.

Napoli, 30 gennaio 2014

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Francesco Sclafani