

Al  
Sottosegretario di Stato alla  
Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dott. Gianni Letta  
Palazzo Chigi  
00187 ROMA

Al  
Ministro dello Sviluppo Economico  
On. Paolo Romani  
Via Molise 2  
00187 Roma

**Oggetto: segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lett. c), n. 1) della legge 31 luglio 1997, n. 249, in merito ai limiti antitrust per stampa e tv e alla rilevanza della prima anche ai fini della legge n. 215 del 2004.**

## **1. Introduzione**

Nell'esercizio dei poteri previsti dall'articolo 1, comma 6, lett. c), n. 1) della legge 31 luglio 1997, n. 249, il Consiglio di questa Autorità, nella seduta del 28 ottobre 2010, ha deliberato di rivolgere al Governo una segnalazione in merito ai limiti antitrust per stampa e tv e alla rilevanza della prima anche ai fini della legge n. 215 del 2004.

## **2. I limiti antitrust stampa-televisione e il quadro di riferimento per il pluralismo.**

La prima questione attiene alla prossima scadenza -il 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 editrici di giornali quotidiani.

L'originaria disposizione sul divieto di incroci tra il settore della stampa e quello della televisione era contenuta nell'articolo 15, comma 1, lett. a), b) e c) della legge 6 agosto 1990, n. 223<sup>1</sup>, recante "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato", comma che è stato abrogato dalla legge 3 maggio 2004, n. 112 e sostituito dall'articolo 15, comma 6, della legge medesima. La nuova formulazione del divieto, introdotto dalla legge 112 del 2004, prevede che i soggetti che esercitano l'attività televisiva in ambito nazionale attraverso più di una rete non possono, prima del 31 dicembre 2010, acquisire partecipazioni in imprese editrici di giornali quotidiani o partecipare alla costituzione di nuove imprese editrici di giornali quotidiani. Tale divieto si applica anche alle imprese controllate, controllanti o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

La norma, nell'attuale formulazione, è confluita, in sede di riordino e

---

<sup>1</sup> La norma faceva divieto di essere titolare di una concessione televisiva nazionale nel caso di controllo di imprese editrici di quotidiani con tiratura superiore al 16% della tiratura complessiva dei quotidiani, di più di una concessione televisiva nazionale nel caso di controllo di imprese editrici di quotidiani con tiratura superiore all'8% della tiratura complessiva dei quotidiani e di più di due concessioni televisive nazionali nel caso di tiratura inferiore all'8% della tiratura complessiva dei quotidiani.

coordinamento della legislazione in materia radiotelevisiva, nell'articolo 43, comma 12, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 - Testo unico della radiotelevisione -, il quale è stato di recente modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010<sup>2</sup>, che lo ha ridenominato "Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici" (di seguito, Testo unico), mantenendo però inalterata la disposizione recata dal citato articolo 43, comma 12.

La disposizione in materia di limiti antitrust all'incrocio tra stampa e giornali quotidiani è stata sin dall'inizio concepita dal legislatore a tutela del pluralismo dei mezzi di comunicazione e di informazione, sulla base delle indicazioni date dalla Corte Costituzionale. Con la sentenza n. 826 del 1988, che ha preceduto la legge 223/90 (cosiddetta legge "Mammì"), la Corte Cost. aveva, infatti, sollecitato un intervento legislativo in materia di adeguati limiti antitrust, che si rivolgesse, in maniera conglomerata, al complesso del sistema dell'informazione.

La protezione del pluralismo informativo è uno dei principi fondamentali dell'Unione Europea (articolo 11, comma secondo, dalla Carta Europea dei diritti fondamentali) e, in forza di ciò, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha riconosciuto il diritto degli Stati membri a mantenere una legislazione speciale in materia, più restrittiva del diritto della concorrenza.

---

<sup>2</sup> Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive.

Si ritiene, pertanto, che il mantenimento della normativa sui limiti antitrust incrociati stampa-tv, possa 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 i principali Paesi europei.

Invero, negli ordinamenti dei principali Paesi europei le esigenze di tutela del pluralismo hanno trovato specifica considerazione nell'ambito di apposite normative sul controllo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva ed editoriali. Tali regole mirano a limitare l'influenza che uno stesso soggetto può avere nel sistema dell'informazione tramite il controllo di una pluralità di mezzi di comunicazione di massa (c.d. *cross-ownership media rules*), ed i limiti così imposti al sistema delle partecipazioni incrociate in diversi media rispondono alla peculiare esigenza di garantire la partecipazione di più imprese di comunicazione appartenenti ad una pluralità di soggetti, prevenendo i rischi di un'eccessiva concentrazione e garantendo la diversità dell'informazione, ai fini ultimi di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione.

La scadenza del divieto in questione alla data ormai prossima del 31 dicembre 2010 risulta di particolare rilevanza ai fini del pluralismo, in considerazione del fatto che la televisione risulta il mezzo principale di informazione, seguita dai quotidiani, che rappresentano la seconda fonte di informazione utilizzata in Italia.

Si segnala, pertanto, l'opportunità di un intervento legislativo al fine di mantenere in vigore tale divieto oltre la scadenza legislativamente prevista.

### **3. La cornice legislativa in materia di risoluzione dei conflitti di interessi.**

L'altra segnalazione attiene alla discrasia, riscontrata nella pratica della attività istituzionale dell'Autorità, di alcuni aspetti della legge 20 luglio 2004, n. 215, recante "Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi".

Al riguardo, per quanto concerne 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 all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 6).

A questa Autorità è affidata, invece, la competenza per la fattispecie del cosiddetto "sostegno privilegiato" (art. 7).

Le funzioni attribuite all'AGCOM 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. Le leggi appena citate sono denominate, nella prassi di settore, “leggi parametro”.

#### **4. Ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione del "sostegno privilegiato".**

Tale nuova figura di illecito, introdotta dalla legge nel disciplinare le funzioni attribuite all'AGCOM nella materia di cui trattasi, costituisce una fattispecie complessa ed "aperta" che si configura, vale ribadirlo, a seguito della violazione delle prescrizioni contenute nelle quattro "leggi parametro" (e cioè le leggi n. 223/90, n. 249/97, n. 28/00 e n. 112/04).

Poiché il legislatore ha costruito il nuovo illecito come fattispecie “aperta”, limitandosi ad indicarne i soli elementi costitutivi (la violazione di norme preesistenti e la condotta che integra un indebito vantaggio), l'AGCOM ne ha enucleato una definizione necessariamente ampia. Pertanto, in assenza di una casistica da assumere a riferimento, e secondo quanto esplicitato nell'art. 1, comma 2 del Regolamento dell'Autorità in materia di conflitto interessi di cui alla delibera n. 417/04/CONS (e successive modificazioni e integrazioni), ai fini istruttori “sostegno privilegiato” viene ad essere *“ogni condotta posta in essere dalle imprese di cui al comma 1, che, in violazione delle leggi 6 agosto 1990, n. 223, 31 luglio 1997, n. 249, 22 febbraio 2000, n. 28 e 3 maggio 2001, n. 112,*

*specie avuto riguardo ai principi fondamentali del sistema radiotelevisivo, del pluralismo, dell'obiettività, della completezza, della lealtà e dell'imparzialità dell'informazione, fornisce un sostegno privilegiato, anche attraverso qualsiasi forma di vantaggio, diretto o indiretto, politico, economico, di immagine al titolare di cariche di Governo.*

Ai fini della verifica sulla sussistenza della fattispecie del “sostegno privilegiato” occorre, pertanto, esaminare la ricorrenza sia dell’ambito soggettivo - impresa operante nel SIC facente capo al titolare di cariche di Governo ovvero al coniuge o parenti entro il secondo grado -, sia dell’ambito oggettivo di applicazione – l’essere essa incorsa in una violazione delle leggi “parametro”.

Sotto il profilo dell’ambito soggettivo, rientrano nel campo di applicazione della norma le imprese, attive nei settori del SIC, che editano le testate<sup>3</sup> ed i programmi<sup>4</sup> radiotelevisivi, e che facciano capo ai titolari di cariche di Governo, coniugi e parenti entro il secondo grado, ovvero siano sottoposte al controllo dei medesimi soggetti.

Sotto il profilo dell’ambito oggettivo si osserva, peraltro, come la

---

<sup>3</sup> La testata, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 7 marzo 2001, n. 62, contraddistingue il prodotto editoriale diffuso al pubblico con periodicità regolare ed è soggetta agli obblighi (registrazione al tribunale) previsti dall'art. 5 della legge 8 febbraio 1948, n. 47.

<sup>4</sup> Come specificato dall'art. 2, comma 1, lettera e) del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, per "programma" si intende una serie di immagini animate sonore o non, che costituiscono un singolo elemento nell'ambito di una palinsesto o di un catalogo stabilito da un fornitore di servizi di media, la cui forma e il cui contenuto sono comparabili alla forma e al contenuto della radiodiffusione televisiva.

disciplina recata dalle anzidette “leggi parametro” non contenga, tra i comportamenti vietati che possono configurare il sostegno privilegiato, alcun riferimento alla stampa.

I principi del pluralismo, dell’obiettività, della completezza, della lealtà e dell’imparzialità dell’informazione, invero, si applicano esclusivamente alle emittenti radiofoniche e televisive, mentre la stampa, sotto il profilo contenutistico e comportamentale, gode di una disciplina autonoma, dettata *in primis* dalla legge 8 febbraio 1948, n. 47 e dalla legge 3 febbraio 1963, n. 69 istitutiva dell’Ordine del giornalista<sup>5</sup>. Né le leggi da ultimo citate, né i numerosi codici deontologici che disciplinano l’attività giornalistica a mezzo stampa, sono compresi nell’ambito delle cosiddette “leggi parametro”, la cui violazione sola, secondo la legge, è suscettibile di integrare la ricorrenza del “sostegno privilegiato”.

Da tale vuoto normativo consegue che il “sostegno privilegiato” non può configurarsi nei confronti delle imprese della carta stampata, pur essendo esse operanti nel sistema integrato delle comunicazioni di cui all’art. 2, comma 1, lettera g) della legge n. 112/04 e benché anche da parte loro possano essere materialmente violati i principi del pluralismo, dell’obiettività, della

---

<sup>5</sup> In base all’articolo 2 - Diritti e doveri "E' diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà d'informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede".

completezza, della lealtà e dell'imparzialità dell'informazione, in quanto le leggi parametro prese in esame dalla legge n. 215/2004 impongono il rispetto di tali principi solo da parte delle emittenti radiotelevisive, e non anche da parte della stampa.

## **5. Conclusioni**

Alla luce dell'analisi qui svolta si osserva quanto segue:

In ordine alle conseguenze dell'ormai prossima scadenza del divieto recato dall'articolo 43, comma 12, del Testo unico, che lascerebbe l'Italia sprovvista di una norma tutt'ora utile al complessivo sistema dell'informazione, l'Autorità auspica che il Governo, qualora convenga sull'opportunità della proposta avanzata, voglia porre mano ad un intervento legislativo finalizzato alla conservazione della norma che vieta gli incroci di proprietà tra il settore televisivo e quello editoriale.

Con l'occasione, tale disposizione, che nella formulazione attuale risulta limitata al possesso di reti nazionali televisive *analogiche*, andrebbe adeguata alla trasformazione del sistema radiotelevisivo intervenuta dal 2004 a tutt'oggi, e, in particolare, all'evoluzione tecnologica digitale terrestre, satellitare e via cavo, nonché a quella di mercato del settore.

Quanto, invece, alla discrasia che si è riscontrata nel sistema della legge n. 215/2004 tra ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della normativa in

materia di “sostegno privilegiato”, l'Autorità rappresenta al Governo la problematicità della questione, segnalando che, in caso di rivisitazione della legge sulla risoluzione dei conflitti 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*