

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**Doc. CCXXII**  
**n. 1**

## RELAZIONE

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

(Periodo 1° gennaio - 30 giugno 2005)

*(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 15 luglio 2005**  
—————



**INDICE**

1. La legge 215/2004 .....	<i>Pag.</i>	5
2. Le misure attuative .....	»	7
3. Le dichiarazioni .....	»	9
4. Il conflitto di interessi di competenza dell'AGCOM ....	»	10
5. L'attività di controllo .....	»	13
6. Il «paniere» .....	»	15



## 1. La legge 215/2004

La legge 20 luglio 2004, n. 215 (di seguito “Legge”), recante *Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi* è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 193 del 18 agosto 2004 ed è entrata in vigore il 2 settembre 2004.

La nuova Legge ha affidato all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito “AGCM”), e all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito “AGCOM”), la verifica del rispetto di divieti posti in capo, rispettivamente, ai titolari di cariche di governo e alle imprese controllate o facenti capo ai medesimi e ai rispettivi coniugi e parenti entro il secondo grado.

La Legge definisce come titolari di cariche di governo il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri, i Vice-ministri, i Sottosegretari di Stato e i Commissari straordinari del governo di cui all’articolo 11 della legge 23 agosto 1988. n. 400.

Le funzioni attribuite all’AGCOM, declinate dall’articolo 7 della Legge, consistono nell’accertare “che le imprese che agiscono nei settori di cui all’art. 2, comma 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 e che fanno capo al titolare di cariche di governo, al coniuge e ai parenti entro il secondo grado, ovvero sono sottoposte al controllo dei medesimi soggetti, ai sensi dell’articolo 7 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, e alla legge 22 febbraio 2000, n. 28, forniscano sostegno privilegiato al titolare di cariche di governo.

Il successivo decreto-legge 6 settembre 2004, n. 233, convertito dalla legge 5 novembre 2004, n. 261, ha apportato alcune modifiche alla Legge che incidono sulle competenze demandate all’AGCOM. In particolare:

- il riferimento alle imprese che operano nei settori di cui all’articolo 2, comma 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 è stato sostituito con quello alle imprese che operano nel sistema integrato delle comunicazioni (di seguito “SIC”) di cui all’articolo 2, comma 1, lettera g) della legge 3 maggio 2004, n. 112;
- alle ipotesi di violazioni delle leggi n. 223/1990, n. 249/1997 e n. 28/2000 sono state aggiunte quelle della legge 3 maggio 2004, n. 112. Tale modifica consente all’AGCOM di valutare, tra i comportamenti vietati che possono configurare il conflitto di interessi, anche quelli che si sostanziano nella violazione dei principi fondamentali del sistema radiotelevisivo, già contenuti nella legge 223/90 (art. 1, comma 2) ma in una disposizione abrogata esplicitamente dall’articolo 28 della legge 112/04, che attualmente

si rinvengono nell'articolo 3 della stessa legge 112/04. A seguito delle modifiche operate dal citato decreto-legge 233/04, la violazione dei principi del pluralismo, dell'obiettività, della completezza, dell'imparzialità e della lealtà dell'informazione - quest'ultimo principio introdotto dalla recente legge 112/04 - da parte delle imprese che operano nel SIC e che fanno capo al titolare di cariche di governo, al coniuge e ai parenti entro il secondo grado, ovvero sottoposte al controllo dei medesimi soggetti, ove dia luogo al "sostegno privilegiato", può configurare il conflitto di interessi.

Ai sensi della Legge, i titolari di cariche di governo sono sottoposti ad obblighi di comunicazione all'AGCM relativi sia alla notifica dell'eventuale presenza di cause di incompatibilità con la titolarità della carica di governo, sia alla trasmissione delle dichiarazioni contenenti i dati patrimoniali personali, nonché del coniuge e dei parenti entro il secondo grado. Le comunicazioni di cui sopra debbono essere rese anche all'AGCOM "quando la situazione di incompatibilità riguarda i settori delle comunicazioni, sonore e televisive, della multimedialità e dell'editoria, anche elettronica", e quando i dati patrimoniali, compresi quelli del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, sono attinenti a tali settori.

L'articolo 5 della Legge fissa la tempistica a regime per gli adempimenti a carico dei titolari di cariche di governo, mentre l'articolo 10 prevede la decorrenza dei termini per i medesimi adempimenti in fase di prima applicazione.

A regime, in base al dettato dell'articolo 5:

- le dichiarazioni sulle situazioni di incompatibilità sussistenti alla data di assunzione della carica debbono essere dichiarate all'AGCM e, quando attinenti al settore delle comunicazioni, anche all'AGCOM entro 30 giorni dall'assunzione della carica di governo;
- i dati relativi alle attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie, debbono essere trasmessi all'AGCM e, quando attinenti al settore delle comunicazioni, all'AGCOM, entro i sessanta giorni successivi al termine dei trenta giorni stabiliti per le comunicazioni sulle situazioni di incompatibilità.

Per quanto attiene, invece, alla tempistica della fase di prima applicazione, il citato articolo 10 fissa la decorrenza delle disposizioni sull'incompatibilità di cui all'articolo 2 della Legge al trentesimo giorno successivo all'adozione delle deliberazioni dell'AGCM e dell'AGCOM sulle procedure istruttorie e sui criteri di accertamento per le attività ad esse demandate. Entrambe le deliberazioni, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge, sono state assunte nei termini previsti ma in date diverse, e precisamente il 16 novembre 2004 dall'AGCM, ed l'1 dicembre 2004 dall'AGCOM. In assenza di ulteriori e più puntuali riferimenti normativi sulla

tempistica della fase di prima applicazione, questa Autorità ritiene di dover assumere quale *dies a quo* degli effetti delle disposizioni relative alle incompatibilità, declinate dall'articolo 2 e richiamate dall'articolo 10 della Legge, la data di adozione del proprio Regolamento, successivo a quello dell'AGCM in ordine cronologico.

Stante la data della deliberazione di cui sopra, le disposizioni in materia di incompatibilità e le funzioni dell'AGCOM sono divenute operative dal 31/12/2004, ai sensi dell'art. 10 della Legge. Pertanto, secondo la tempistica prevista dalla Legge stessa per la fase di prima applicazione della nuova normativa, il 30/01/05 è venuto a scadere il termine per l'invio delle dichiarazioni di incompatibilità, mentre il 31/03/2005 è scaduto il termine per l'invio delle dichiarazioni concernenti i dati patrimoniali dei titolari di cariche di governo, dei coniugi e dei parenti entro il secondo grado.

## 2. Le misure attuative

Il Regolamento dell'AGCOM è stato adottato con Deliberazione n. 417/04/CONS dell'1 dicembre 2004 (di seguito "Regolamento").

In ossequio a quanto stabilito dall'art. 7, comma 5, della Legge, il Regolamento:

- dettaglia l'ambito di applicazione delle competenze attribuite all'Autorità;
- definisce le modalità di comunicazione delle situazioni di incompatibilità;
- stabilisce le norme procedurali per lo svolgimento delle istruttorie in materia di conflitto di interessi.

Con la medesima deliberazione è stata istituita un'apposita Unità, denominata "Unità per il conflitto di interessi", titolare dei procedimenti in materia; tale Unità fa capo al Segretario Generale. L'Autorità esercita le proprie competenze d'ufficio o su denuncia (art. 5, comma 1); la segnalazione di presunte violazioni alla normativa può essere inoltrata all'AGCOM da "chiunque".

La scelta di non circoscrivere la facoltà di denuncia a specifici soggetti è stata sollecitata dalla peculiarità delle imprese sottoposte al controllo dell'AGCOM, giacché tali imprese operano nei diversi settori della comunicazione, oggi riassunti nel SIC. Come è noto, in seguito all'eccezionale sviluppo delle tecnologie dell'informazione registrato negli ultimi decenni, i diversi mezzi di comunicazione di massa - e, indirettamente, le imprese che ne sono editrici - incidono in modo sempre più determinante sulla formazione della cosiddetta "opinione pubblica". Nel nuovo scenario ha preso corpo e si è progressivamente affermato il "diritto all'informazione", nella triplice accezione di *diritto di informare*, *diritto di informarsi* e *diritto di essere informati*.

Fra i diversi mezzi di comunicazione, la televisione catalizza da sempre l'interesse maggiore. Il problema della tutela dei fruitori dei mezzi televisivi (e radiofonici) è da anni oggetto d'attenzione da parte del legislatore, dei politici e degli studiosi di scienze sociali. Di fronte alle straordinarie potenzialità di comunicazione di tali mezzi, il legislatore ha avvertito l'esigenza di porre a fondamento del sistema radiotelevisivo alcuni principi generali. Infatti, tanto la prima legge di disciplina del sistema radiotelevisivo, n. 223/90, quanto la più recente legge 112/2004, pongono a garanzia dei fruitori di ogni attività informativa i già citati principi del pluralismo (interno ed esterno), dell'obiettività, della completezza, dell'imparzialità e della lealtà dell'informazione.

Alla luce delle scelte del legislatore e dei nuovi orientamenti giurisprudenziali, l'Autorità nel definire le norme che regolano l'impulso al procedimento, ha ritenuto opportuno prendere a riferimento sia i principi costituzionali della libertà di manifestazione del pensiero e della partecipazione politica e sociale, sanciti dagli articoli 21 e 3, comma 2, della Costituzione italiana, sia i principi generali posti a fondamento del sistema radiotelevisivo e, quindi, attribuire la facoltà di segnalare presunte violazioni alla normativa in materia di conflitto di interessi a tutti i potenziali utenti dei diversi mezzi di comunicazione di massa.

Alla scelta estensiva appena descritta fa da contrappeso il potere, in capo al responsabile dell'Unità per il conflitto di interessi, di dichiarare improcedibili le segnalazioni ritenute "generiche" o "manifestamente infondate". Ai sensi dell'art. 5, comma 4, del Regolamento si considerano "generiche" le denunce riferite a fatti non circostanziati o prive di elementi tali da consentire l'individuazione dell'impresa considerata responsabile dei fatti oggetto della segnalazione; sono invece "manifestamente infondate" le denunce relative a fatti che non risultano chiaramente riconducibili alle disposizioni normative in merito alle quali l'Autorità esercita le proprie funzioni di vigilanza. Dettata dall'esigenza di evitare inutili appesantimenti dell'attività amministrativa, l'improcedibilità delle segnalazioni "generiche" o "manifestamente infondate" si propone, tra l'altro, di non gravare le imprese che fanno capo ai titolari di cariche di governo, al coniuge e ai parenti entro il secondo grado, ovvero sottoposte al controllo dei medesimi soggetti, con l'apertura di procedimenti destinati a non avere seguito.

Nel contempo, allo scopo di accompagnare gli utenti su un percorso di collaborazione utile con l'AGCOM, nel Regolamento si prevede la pubblicazione sul sito web dell'Autorità stessa di un modello di denuncia contenente tutti gli elementi atti ad evitare che le segnalazioni risultino generiche. Tale modello è stato predisposto ed è attualmente disponibile sul citato sito web dell'AGCOM ([www.agcom.it](http://www.agcom.it)).

### 3. Le dichiarazioni

Come già evidenziato al paragrafo 1, ai sensi dell'art. 5 della Legge il titolare di carica di governo trasmette all'AGCM le dichiarazioni sulle situazioni di incompatibilità ed i dati relativi alle attività patrimoniali proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado. Tale documentazione deve essere presentata anche all'AGCOM quando l'incompatibilità ed i dati relativi alle attività patrimoniali riguardano i settori delle comunicazioni.

L'AGCM è dunque destinataria delle dichiarazioni di incompatibilità e dei dati sulle attività patrimoniali inerenti ad ogni settore; l'AGCOM solo di quelle relative al sistema integrato delle comunicazioni. Esiste, pertanto, tra le dichiarazioni destinate alle due Autorità un rapporto di genere a specie.

A proposito delle dichiarazioni di incompatibilità, la linea di condotta adottata dall'AGCM, formalizzata nel proprio regolamento, stabilisce che tali dichiarazioni, ancorché negative, vengano comunque redatte e rese all'Autorità dai titolari di cariche di governo. Oltre a prevedere il modulo relativo alla dichiarazione di insussistenza di incompatibilità (Modulo C), la modulistica predisposta dall'AGCM contempla anche modelli relativi ai dati anagrafici del coniuge e dei parenti entro il secondo grado del titolare di cariche di governo (Modulo D)<sup>1</sup>. L'AGCM, quindi, ha inteso acquisire i dati anagrafici del coniuge e dei parenti con la prima dichiarazione da presentarsi da parte dei titolari di cariche di governo. Grazie a tale previsione, l'AGCM riceve le dichiarazioni di incompatibilità, e conseguentemente i dati anagrafici di parenti e coniugi, anche in caso di insussistenza di situazioni di incompatibilità al momento di assunzione della carica, da parte di tutti i titolari di cariche di governo (salvo che omettano di farlo). La scelta operativa appena descritta, ancorché non direttamente riconducibile al dettato della Legge, consente all'AGCM di disporre subito di una base di dati anagrafici completa, relativa a tutti i titolari di cariche di governo, nonché ai coniugi ed ai parenti entro il secondo grado dei medesimi soggetti.

Nel Regolamento dell'AGCOM non si contempla, invece, un'analoga disposizione, difficilmente concepibile, posto che in base al dettato della Legge a questa Autorità pervengono soltanto le dichiarazioni di incompatibilità relative al SIC. Di conseguenza, i titolari di cariche di governo trasmettono all'AGCOM esclusivamente le dichiarazioni sulle situazioni di incompatibilità riguardanti i settori delle comunicazioni ed effettivamente sussistenti alla data di assunzione della

---

<sup>1</sup> Secondo la modulistica predisposta dall'AGCM (Deliberazione del 16 novembre 2004), il modulo A è relativo ai dati anagrafici del titolare di cariche di governo; il modulo B si utilizza per le dichiarazioni di incompatibilità; il modulo C riguarda la dichiarazione di insussistenza di situazioni di incompatibilità; il modulo D, infine, si riferisce ai dati anagrafici del coniuge e dei parenti entro il secondo grado.

carica (cui si aggiungono i dati patrimoniali propri, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado quando attinenti ai settori delle comunicazioni).

La previsione della legge, pertanto, mette in condizione l'AGCOM di disporre di una base di dati anagrafici relativa unicamente ai titolari di cariche di governo, nonché ai coniugi ed ai parenti entro il secondo grado dei medesimi soggetti, che hanno "interessi" nei settori delle comunicazioni.

Nei termini previsti dalla Legge - 30/01/05 per la comunicazione delle situazioni di incompatibilità e 31/03/05 per l'invio dei dati patrimoniali - all'AGCOM sono pervenute solo quattro dichiarazioni di incompatibilità, peraltro negative (e quindi a rigore neanche dovute all'AGCOM), ed una dichiarazione patrimoniale. A seguito dell'attività di controllo effettuata ai sensi dell'articolo 8 della legge 215/04, di cui di dà conto nel paragrafo 5, le dichiarazioni patrimoniali complessivamente pervenute ammontano a sette.

Il rapporto di genere a specie tra le dichiarazioni destinate all'AGCM e quelle destinate all'AGCOM spiega solo in parte l'esiguità numerica delle documentazioni acquisite da questa Autorità entro i termini di legge, in quanto già dalle prime verifiche parziali effettuate dall'Unità per il conflitto di interessi attraverso la banca dati del ROC (Registro Operatori Comunicazione), istituita presso il Dipartimento "Vigilanza e Controllo" dell'AGCOM, è emerso che alcuni titolari di cariche di governo avevano ommesso di inviare tutte le informazioni ed i dati dovuti.

Anticipando quanto illustrato in dettaglio al paragrafo 5 della presente Relazione, è opportuno evidenziare subito che, ove i titolari di cariche di governo manchino di trasmettere la documentazione prevista dalla Legge o esibiscano dichiarazioni incomplete, l'esercizio dell'attività di controllo posta in capo a questa Autorità può risultare alquanto problematico.

#### **4. Il conflitto di interessi di competenza dell'AGCOM**

Nel disciplinare le funzioni attribuite all'AGCOM, la Legge ha introdotto una nuova figura di illecito. Si tratta di una fattispecie complessa che si configura, vale ribadirlo ancora, quando le imprese che agiscono nei settori del SIC e che fanno capo ai titolari di cariche di governo o ai loro coniugi e parenti entro il secondo grado, ovvero sono controllate dai medesimi soggetti, forniscono ai titolari di cariche di governo un sostegno indebito in violazione delle prescrizioni contenute in quattro leggi che regolano il sistema dei media, e cioè le leggi 223/90, 249/97, 28/2000 e 112/04.

Il legislatore, quindi, ha aggregato le possibili situazioni di conflitto di interessi nel campo dell'informazione attorno ad una fattispecie *ad hoc*, il cui tratto peculiare e innovativo è quello di

essere un illecito “proprio” delle imprese che fanno capo ai titolari di cariche di governo, ovvero ai coniugi o parenti entro il secondo grado.

Con riferimento all’ambito soggettivo di applicazione della legge 215/04 la prima considerazione che viene in rilievo è relativa alla modifica operata con il decreto-legge 233/04, laddove il riferimento alle imprese che agiscono nei settori di cui all’articolo 2, comma 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 è stato sostituito con quello delle imprese che operano nel sistema integrato delle comunicazioni di cui all’articolo 2, comma 1, lettera g) della legge 3 maggio 2004, n. 112.

Tale modifica pertanto ha determinato un’estensione dei soggetti sottoposti a vigilanza da parte dell’Autorità fino a ricomprendere settori come il cinema o le sponsorizzazioni.

D’altro canto, però, nell’ambito delle quattro leggi-parametro - vale a dire 223/90, 249/97, 28/00, 112/04 - si rinvencono solo in misura marginale precetti rivolti agli editori di quotidiani e periodici, mentre mancano del tutto precetti rivolti agli altri soggetti compresi nel SIC (cinema, sponsorizzazioni, comunicazione di prodotti e servizi).

Questa discrasia tra l’ambito soggettivo di applicazione della legge, oggetto di una revisione normativa di tipo estensivo, e l’oggettiva impossibilità di individuare disposizioni rivolte ai soggetti indicati dal legislatore, obbliga l’interprete a ricercare possibili soluzioni in chiave ermeneutica che, necessariamente, conducono o a considerare inoperante il riferimento ai soggetti diversi da quelli del settore radiotelevisivo, ovvero, all’opposto, ad estendere, per quanto possibile, le disposizioni delle leggi richiamate anche ai soggetti diversi da quelli operanti nel predetto settore radiotelevisivo, in quanto compresi nel sistema integrato delle comunicazioni.

È doveroso notare come risulti particolarmente difficile conciliare l’esigenza di dare attuazione alla chiara volontà del legislatore di estendere l’ambito soggettivo della norma, con la necessità di rispettare il principio costituzionale che vincola l’interprete, nel caso di norme a contenuto afflittivo, alla stretta interpretazione.

Si evidenzia, pertanto, la necessità che sia il legislatore a risolvere l’incongruenza che si registra tra il più esteso ambito soggettivo disciplinato dall’art. 7 comma 1 della legge, contenente il riferimento al SIC e le leggi, ivi pure richiamate, che contemplano solo marginalmente taluni dei soggetti operanti nel SIC stesso.

Una ulteriore incongruenza si riscontra tra il disposto dell’art. 5, comma 3 della legge – che identifica i destinatari dell’obbligo di invio delle dichiarazioni di incompatibilità – e la norma di cui all’art. 7, comma 1 che individua i soggetti sottoposti al controllo dell’Autorità. Pur dovendo vigilare su un allargato insieme di soggetti, allo stato l’AGCOM riceve, infatti, le dichiarazioni limitatamente ai settori dell’editoria e della radiotelevisione, essendo rimasta invariata, per tale adempimento, la formulazione originaria della Legge.

Altra considerazione che deriva dall'esame delle possibili ipotesi di violazione delle quattro leggi-parametro, che possono concretizzare un sostegno privilegiato, è quella che la condotta strumentale alla violazione della Legge si risolva innanzitutto in azioni o omissioni che violano i principi posti a fondamento dell'informazione radiotelevisiva, e cioè dei principi di pluralismo, obiettività, completezza, imparzialità e lealtà oggi contenuti nella legge 112/2004, nonché le norme in materia di *par condicio*, fissate dalla legge 28/2000 tanto per il periodo elettorale quanto per il periodo ordinario.

Stante quanto appena rappresentato, appare evidente come, nel configurare le competenze attribuite all'AGCOM, il legislatore abbia inteso evitare che imprese riconducibili ai titolari di cariche di governo, in ragione della natura delle attività esercitate nell'ambito della comunicazione, assumano anche un rilievo "politico", offrendo al titolare di carica governativa vantaggi tali da alterare le regole della competizione democratica e della parità tra i competitori politici, con conseguente pregiudizio per la corretta conduzione del dibattito politico e della formazione dell'opinione pubblica.

Anche la definizione dei criteri per l'accertamento delle violazioni della Legge impone alcune considerazioni preliminari. 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). Di conseguenza, in assenza di una compiuta qualificazione del sostegno privilegiato, l'Autorità ne ha enucleato una definizione necessariamente ampia (Delibera 417/04/CONS). Come esplicitato all'articolo 1, comma 2 del Regolamento, sostegno privilegiato è *qualsiasi forma di vantaggio, diretto o indiretto, politico, economico, di immagine al titolare di cariche di governo*.

Oltre al sostegno privilegiato, destinato a trovare ulteriori specificazioni nei casi concreti che si presenteranno, un altro nodo problematico della Legge è quello dell'impianto sanzionatorio. Il disposto normativo, infatti, non fissa sanzioni specifiche per il configurarsi del conflitto di interessi, ma rimanda alle sanzioni poste a presidio delle quattro leggi-parametro (con aumento fino ad un terzo). Di conseguenza, alla generale debolezza sanzionatoria delle norme che regolano il sistema informativo – più volte denunciata dall'AGCOM – si aggiunge, nel caso dei procedimenti in materia di conflitto di interessi, l'indeterminatezza di alcune prescrizioni. Si pensi, ad esempio, all'assenza di misure sanzionatorie della legge 28/2000, animata, come è noto, da una logica eminentemente ripristinatoria della parità d'accesso ai media. Data la mancanza di un sistema sanzionatorio specifico, nonché l'assenza di sanzioni a presidio dei più rilevanti parametri normativi cui la Legge fa rinvio, il potere d'intervento dell'AGCOM sembra restare circoscritto al dettato

dell'articolo 1, comma 31 della legge 249/97, esercitabile in caso di violazione degli ordini e delle diffide emanati dall'AGCOM.

## **5. L'attività di controllo**

In base al disposto della Legge, il primo compito di vigilanza che questa Autorità ha dovuto svolgere ha riguardato la valutazione delle dichiarazioni sulle situazioni di incompatibilità e sulle attività patrimoniali riferite ai settori delle comunicazioni.

Come evidenziato al paragrafo 3, all'AGCOM sono pervenute, nei termini di legge, solo quattro dichiarazioni di incompatibilità, peraltro negative, corredate dai dati anagrafici dei coniugi e dei parenti entro il secondo grado, ed una dichiarazione patrimoniale. Con riferimento agli obblighi di comunicazione posti in capo ai titolari di cariche di governo, l'articolo 8 della Legge al comma 2 disciplina l'ipotesi in cui le dichiarazioni di cui all'articolo 5 non vengano rese o risultino non veritiere o incomplete. Ai sensi del disposto normativo, quindi, l'AGCOM deve condurre ogni accertamento atto a verificare la veridicità e la completezza delle dichiarazioni pervenute, nonché l'eventuale omissione dell'invio delle dichiarazioni.

Per compiere tali accertamenti, l'AGCOM ha necessità di acquisire informazioni di confronto – sia relative ai coniugi ed ai parenti entro il secondo grado dei titolari di cariche di governo, sia alla titolarità delle imprese operanti nei settori del SIC - presso altre banche dati.

Allo scopo di effettuare tutti i dovuti riscontri, sono state poste in essere diverse iniziative che hanno interessato il Dipartimento Vigilanza e Controllo dell'AGCOM, l'AGCM ed il Ministero dell'Interno.

Come elemento di confronto sono stati utilizzati il Registro Operatori Comunicazione (ROC), tenuto da questa Autorità, ed il Registro delle imprese.

Contestualmente, all'AGCM è stato chiesto di fornire copia dei modelli anagrafici presentati a tale Autorità dai titolari di cariche di Governo, dai coniugi e dai parenti entro il secondo grado, al fine di effettuare anche su tali nominativi le ricerche già condotte sui titolari di cariche di governo attraverso la banca dati del ROC e il Registro delle imprese. Il percorso operativo rappresentato è stato assunto in considerazione del fatto che l'AGCM dispone - come già evidenziato al paragrafo 3, per ragioni di fatto (competenza generalizzata) e di diritto (secondo il regolamento la dichiarazione di incompatibilità va presentata anche in caso negativo) - delle dichiarazioni di

incompatibilità che al proprio interno riservano specifici modelli ai dati anagrafici. La richiesta non ha sortito esito positivo.

A seguito del diniego dell'AGCM si è individuato un percorso alternativo che ha interessato il Ministero dell'Interno. In particolare, è stata attivata una procedura molto elaborata, finalizzata ad ottenere i dati necessari attraverso l'INA (Indice Nazionale delle Anagrafi) del Ministero dell'Interno e, successivamente, attraverso i Registri dello stato civile dei vari Comuni italiani. Anche la procedura appena descritta, tuttavia, ha avuto esito negativo, non avendo il Ministero dell'Interno a tutt'oggi fornito alcun riscontro. A tale proposito si deve osservare che la disposizione, derivante dal combinato disposto degli articoli 6, comma 5, e 7, comma 2<sup>2</sup> della Legge, se da un lato sembra fornire un potere molto forte alle Autorità competenti in materia di conflitto di interessi, dall'altro non sembra particolarmente efficace sul piano concreto.

La presenza delle difficoltà appena rappresentate ha suggerito di avviare, in concomitanza con la costituzione del nuovo Governo Berlusconi (23 aprile 2005), un ulteriore e diverso percorso.

Prima di illustrare la nuova linea adottata, è necessario dare conto delle attività condotte a seguito delle già menzionate verifiche effettuate attraverso il ROC ed il Registro delle imprese.

Da tali ricerche sono risultate partecipazioni non dichiarate da titolari di cariche di governo in società operanti nei settori delle comunicazioni e in un caso la titolarità di un'impresa individuale. Sulla base degli accertamenti effettuati, l'Unità ha avviato sei procedimenti ai sensi dell'art. 8 della Legge, che al comma 2 recita: *"quando le dichiarazioni di cui all'art. 5 non fossero rese o risultassero non veritiere o incomplete si incorre nel reato di cui all'art. 328 del codice penale, qualora il titolare di cariche di governo non abbia ottemperato a specifica richiesta da parte dell'Autorità competente"*.

Attraverso l'apertura dei procedimenti ex articolo 8 sono state sanate, in tempi brevi, le inadempienze riferite agli obblighi di comunicazione in capo ai sei titolari di cariche di governo.

La costituzione di un nuovo Governo incide profondamente sull'attività di controllo in materia di conflitto di interessi, in quanto tutti coloro che assumono la titolarità di cariche di governo debbono inviare all'AGCM ed all'AGCOM, nei termini fissati dalla Legge, le dichiarazioni di incompatibilità e quelle patrimoniali; da parte loro, le competenti Autorità provvedono ad effettuare gli accertamenti dovuti sulla documentazione trasmessa.

Nel caso dell'ultimo Governo Berlusconi, nominato il 23 aprile 2005, la compagine governativa si è rinnovata solo in parte, poiché 83 titolari di cariche di Governo, già presenti nel precedente esecutivo, hanno conservato la titolarità della carica assunta nel Governo decaduto,

---

<sup>2</sup> Secondo tale disposizione anche l'AGCOM: *"....corrisponde e collabora con gli organi delle amministrazioni, acquisisce i pareri delle altre autorità amministrative indipendenti e le informazioni necessarie per l'espletamento dei compiti previsti dalla legge, con i limiti opponibili all'autorità giudiziaria"*.

ovvero sono stati designati per altro incarico sempre nell'ambito della titolarità di carica governo. Pertanto, sebbene nel caso di cui trattasi alcuni elementi conoscitivi, di fatto e di diritto, siano stati già acquisiti dall'AGCM e dall'AGCOM, in base al disposto normativo la costituzione di ogni nuovo Governo comporta, per tutti i titolari di cariche e per le Autorità, rispettivamente gli obblighi di comunicazione e di vigilanza più volte richiamati. Di conseguenza, in considerazione delle difficoltà palesatesi nella fase di prima attuazione della Legge nell'acquisizione delle informazioni necessarie alla conduzione dei dovuti accertamenti, questa Autorità ha inoltrato a tutti i titolari di cariche del nuovo governo la richiesta di trasmettere i dati anagrafici propri, dei coniugi e dei parenti entro il secondo grado. Tuttavia, allo scopo di agevolare gli adempimenti e di non appesantire gli archivi dell'AGCOM, si è ritenuto, in armonia con l'operato dell'AGCM, di non far ripresentare le dichiarazioni, qualora confermate nei contenuti, a quei titolari di cariche di governo già presenti nella precedente compagine governativa.

Quanto sopra riferito attiene ad un'attività di controllo di tipo formale demandata all'AGCOM dal legislatore, attività che è tuttavia fondamentale per l'acquisizione di tutti quegli elementi che consentono alla stessa di esercitare la vigilanza sul conflitto di interessi in senso stretto. Con riferimento all'attività di controllo derivante da denunce si segnala che è recentemente pervenuto un esposto con il quale è stato richiesto all'AGCOM di esercitare le proprie competenze ai sensi dell'articolo 7, comma 1 della legge 215/04 e che sono in corso i dovuti accertamenti.

## **6. Il Paniere**

In relazione all'attività di controllo affidata all'AGCOM giova ricordare che la Legge fa espressamente riferimento alle imprese del SIC di cui alla legge 112/04. Tali imprese operano nei settori della stampa quotidiana e periodica, editoria anche per il tramite di Internet, radio e televisioni, cinema, pubblicità esterna, iniziative di comunicazione di prodotti e servizi, sponsorizzazioni.

Tracciata dal legislatore l'astratta sfera di competenza, l'AGCOM ha avviato un'operazione ad ampio raggio finalizzata all'individuazione concreta delle imprese che si collocano nel proprio campo di intervento. Sono le imprese facenti capo ai titolari di cariche di governo o ai coniugi e parenti entro il secondo grado, che operano nel SIC.

Esaurita tale fase preliminare che ha portato all'individuazione di 40 imprese che agiscono nel SIC italiano, si è proceduto alla enucleazione delle imprese editoriali operanti nel settore della carta stampata e *on line*, nonché nel settore dell'emittenza radiotelevisiva. I precetti normativi (contenuti

nelle leggi 223/90, 249/97, 28/00, 112/04), la cui violazione costituisce presupposto indispensabile per la configurazione del conflitto di interessi, sono, infatti, come precedentemente evidenziato prevalentemente rivolti a tali operatori, peraltro tradizionalmente sottoposti alla vigilanza dell'AGCOM.

In particolare si è ritenuto che l'attenzione debba essere rivolta a tutte le testate<sup>3</sup> edite o di proprietà delle sopra citate imprese editrici, nonché a tutti i "programmi" televisivi e radiofonici predisposti da dette imprese. Ai fini della presente relazione per "programma" si intende l'insieme dei contenuti unificati da un medesimo marchio editoriale e destinati alla fruizione al pubblico mediante la trasmissione televisiva o radiofonica con ogni mezzo<sup>4</sup>.

L'insieme delle testate e dei programmi radiotelevisivi, in attesa di una diversa interpretazione autentica, costituirà il *paniere* sul quale l'AGCOM eserciterà un monitoraggio d'ufficio, anche a campione, e compirà i suoi interventi nella materia del conflitto di interessi.

La ricognizione, tutt'ora in corso, attivata sulla base delle dichiarazioni al momento pervenute, riguarda 26 imprese. Come specificato nella tabella di seguito riportata, le informazioni già acquisite (relative a 10 imprese) evidenziano un paniere composto da 83 testate/programmi radiotelevisivi

**Tab. 1 – Testate e programmi radiotelevisivi del "paniere"**

<b>Testate e programmi</b>	<b>N.</b>
Programmi radiotelevisivi	8
Testate	75
<b>Totale</b>	<b>83</b>

Valutato che il termine per la presentazione delle dichiarazioni da parte dei titolari di cariche di governo è ancora pendente, si ha ragione di ritenere di poter dar conto della composizione definitiva del paniere nel corso della prossima relazione al Parlamento.

IL PRESIDENTE  
Corrado Calabrò



<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> Visto l'eterogeneo panorama di operatori operanti nel settore radiotelevisivo (emittenti analogiche, emittenti satellitari, fornitori di contenuti digitali ecc) si è ritenuto utile anticipare la definizione di "programma" contenuta nello schema di decreto legislativo recante il testo unico della radiotelevisione.