

La registrazione delle imprese editoriali e la verifica della trasparenza dell'assetto proprietario*

Alfonso Contaldo

Abstract

Il Registro per gli Operatori Comunicazione è stato istituito dalla l. 249/2007, allorché ha previsto che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni *ex art*, 1, c. 6, lett. *a*), n. 5 e 6, dovesse attendere alla tenuta del Registro unico degli Operatori di comunicazione. La finalità del Registro è quella di garantire la trasparenza e la pubblicità degli assetti proprietari, impedendo ai soggetti che non possono essere titolari di autorizzazioni di fornitori di contenuti o di fornitori di rete o editori di carta di giornali di eludere il divieto. Inoltre consente l'applicazione delle norme concernenti la disciplina anti-concentrazione (anche grazie allo strumento dell'Informativa Economica di Sistema), la tutela del pluralismo informativo, il rispetto dei limiti previsti per le partecipazioni di società estere. Le attività relative alla gestione del Registro sono delegate per i media di ambito locale alle Regioni, che vi attengono con Comitati Regionali per le Comunicazioni.

The Register for Communication Operators was established by law no. 249/2007, when the latter provided that the Italian Authority for Communications should await the keeping of the single register of communication operators. The purpose of the Registry is to ensure the transparency and publicity of the ownership structure, preventing those who cannot hold authorizations from content providers or network providers or newspaper publishers from circumventing the ban. It also allows the application of the rules concerning the anti-concentration regulations (also thanks to the System Economic Information tool), the protection of information pluralism, the observance of the limits set for the shareholdings of foreign companies. The activities relating to the management of the Register are delegated for the local media to the Regions, which follow it with Regional Committees for Communications.

Sommario

1. Premessa. – 2. La titolarità delle imprese editoriali: una possibile definizione. – 3. La trasparenza della proprietà nell'editoria. – 4. L'evoluzione normativa per la registra-

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio "a doppio cieco".

zione delle imprese editoriali. – 5. La previsione del Registro per gli Operatori della Comunicazione. – 6. Il R.O.C. e la trasparenza degli assetti proprietari.

Keywords

media - assetti proprietari - Informativa Economica di Sistema - limiti anticoncentrativi - limiti partecipativi società estere

1. Premessa

La libertà della concorrenza e della libertà di iniziativa economica sono tutelati dall'art. 41 Cost.¹ e l'abuso di posizione dominante si verifica quando un'impresa, dotata di un significativo potere di mercato² trae un indebito vantaggio da questa posizione ponendo in essere comportamenti tesi ad eliminare i concorrenti da quello specifico mercato, che nello specifico del settore della comunicazione sono definiti in maniera puntuale dall'art. 43 TUSMAR³. Un simile comportamento può essere dannoso sia per le altre imprese (c.d. competitor) che per i consumatori. Nel settore delle comunicazioni di massa è pacifico quando un'impresa possa raggiungere una posizione dominante, che si individua in prima battuta avendo riguardo alle quote di mercato detenute, perché è ritenuto non sufficiente che vi sia una speciale responsabilità che impone alle imprese in posizione dominate un maggiore livello di diligenza e, quindi, di tenere comportamenti che per imprese non in posizione dominante sono concorrenzialmente neutri, in quanto il raggiungimento della posizione dominate comporta di per sé un rischio informativo, rappresentando una sorte di "rischio sociale" ed è quindi di per sé un abuso. Infatti, è la dimensione dell'impresa a generare la minaccia con la sua capacità di influenzare il mercato dei servizi informativi e influenzando coloro che fruiscono dell'informazione, anche quando si tratta di informazioni commerciali (in questo caso a danno dei consumatori).

La ragione focale di questo divieto definito risiede nella volontà di limitare una indiscriminata crescita del soggetto in posizione dominante onde scongiurare la trasformazione del mercato di riferimento in un monopolio/oligopolio.

Premesso quanto precede occorre ricordare che la Corte di Giustizia Europea ha avuto modo di chiarire che «una posizione di potenza economica, grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato in questione, e ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei consumatori. [...] Siffatta posizione, a differenza di una posizione di monopolio o di quasi monopolio,

¹ V. l'intervento di S. Rodotà sull'art. 41 Cost., in F. Galgano-S. Rodotà (a cura di), *Rapporti economici. Tomo II. Art. 41-44 Cost.*, in G. Branca (diretto da), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1982, 65 ss.

² V. al riguardo la definizione di C. Osti, *Il diritto della concorrenza*, Bologna, 2007, 84 ss.; F. Ghezzi-G. Olivieri, *Diritto antitrust*, Torino, 2019, 61 ss.

³ V. da ultimo le analisi di A. Provenzano, *Commento all'art. 43*, in C. Contessa-P. Del Vecchio (a cura di), *Testo Unico dei servizi dei media audiovisivi e radiofonici*, Piacenza, 2020, 753 ss.

non esclude l'esistenza di una certa concorrenza, ma pone la ditta che la detiene in grado, se non di decidere, almeno di influire notevolmente sul modo in cui si svolgerà detta concorrenza e, comunque, di comportarsi sovente senza doverne tenere conto e senza che, per questo, simile condotta le arrechi pregiudizio»⁴. Se ne evince, pertanto, che la posizione dominante può essere inquadrata come una nozione oggettiva che si basa sulla effettiva osservazione del mercato.

Pur non potendo trattare esaustivamente l'approfondimento puntuale di tutte le innumerevoli sfaccettature legate all'abuso di posizione dominante, è bene ricordare che detta fattispecie ricorre allorquando vengono a palesarsi alcune determinate situazioni di fatto. In particolar modo assurge ad un ruolo determinante l'individuazione della posizione dominante e, quindi, almeno in prima battuta, la quota di mercato detenuta dall'impresa sotto osservazione. Infatti, la Corte di Giustizia europea ha chiarito che «la detenzione di una quota di mercato particolarmente cospicua pone l'impresa che la detiene in una posizione che la rende controparte obbligatoria e che, già per questo fatto, le garantisce l'indipendenza di comportamento che caratterizza la posizione dominante»⁵.

Allo stato attuale esiste una vera e propria soglia numerica da prestabilire in base al paniere del Sistema Integrato delle Comunicazioni che può indicare l'esistenza di una effettiva posizione dominante del mercato⁶. Rimane comunque importante valutare, ai fini dell'accertamento di una posizione dominante, analizzare ulteriori parametri di riferimento quali: a) la quota di mercato detenuta dalle imprese concorrenti; b) l'esistenza di barriere all'entrata del mercato che potrebbero precludere l'ingresso di imprese concorrenti; c) la presenza di caratteristiche identificative molto forti di una azienda; d) la presenza di tecnologie nuove in grado di scuotere il mercato e generare nuovi equilibri. Per fare ciò sono necessarie evidentemente informazioni sugli assetti proprietari e sui fatturati e fin dalla l. 416/1981 riguardante il settore editoriale si è pensato di dotare un soggetto pubblico di un Registro dove tali informazioni andassero depositate (a meno che non si voglia incorrere in significative sanzioni amministrative) così da rendere più agevole il suo operato di vigilanza sul settore.

2. La titolarità delle imprese editoriali: il primo tentativo di delineare un settore

Già con l'art. 21 Cost. veniva evidenziata l'importanza dell'identificazione degli assetti proprietari e della limitazione della proprietà diretta o indiretta a soggetti che per loro struttura offrono garanzie di trasparenza sulla stregua di quanto già indicato nella *ratio* della l. 47/1948⁷.

⁴ V. CGUE, C-85/76, *Hoffmann La Roche/Commissione* (1979).

⁵ *Ibid.*

⁶ V. le analisi di M. Orofino, *Sic...transit gloria mundi. La Corte di Giustizia dichiara le soglie asimmetriche del Sistema Integrato delle Comunicazioni incompatibili con la libertà di stabilimento*, in *AIC. Osservatorio costituzionale*, 6, 2020, 201 ss.

⁷ Per un'analisi delle problematiche connesse alla trasparenza delle fonti di finanziamento si veda tra

La chiarezza della missione imprenditoriale dell'azienda editoriale, anzi, fu indicata sia dalla l. 416/1981, sia dalla l. 67/1987, rendendo possibile tale attività soltanto a persone giuridiche, che non avessero per statuto oggetto diverso dall'attività editoriale. Il problema fondamentale che si pose era quello di stabilire se occorresse individuare un modello differenziato di statuto imprenditoriale; ma l'esercizio di tale attività non parve poter essere differenziato nella titolarità, quanto nella possibilità di identificare personalmente quanti controllano l'impresa così da rispettare il principio di trasparenza. L'art. 2, l. 62/2001 ha poi evidenziato anche i soggetti che possono esercitare tale attività⁸, individuandoli nelle persone fisiche, nonché nelle società costituite nella forma della società in nome collettivo, in accomandita semplice, a responsabilità limitata, per azioni, in accomandita per azioni o cooperative, il cui oggetto comprenda l'attività editoriale (esercitata attraverso qualunque mezzo e con qualunque supporto, anche elettronico); l'attività tipografica, radiotelevisiva o comunque attinente all'informazione e alla comunicazione, nonché le attività connesse funzionalmente e direttamente a queste. Pertanto sembrerebbe questa una sorta di estensione del principio di trasparenza così da comportare l'identificazione dei soggetti ai quali debbono essere riferibili l'intestazione di azioni o la titolarità di quote della società editrice, definendone la partecipazione al capitale sociale. Vi è quindi una puntualizzazione dell'art. 1, c. 2, l. 416/1981, laddove prescriveva che le società in accomandita semplice dovessero in ogni caso essere costituite soltanto da persone fisiche e che quando l'impresa fosse stata costituita in forma di società per azioni o a responsabilità limitata le azioni aventi diritto di voto o le quote dovessero essere intestate a persone fisiche, società in nome collettivo, in accomandita semplice o a società a prevalente partecipazione pubblica. L'art. 2, l. 62/2001 prevedeva altresì che le azioni aventi diritto di voto o le quote sociali potessero essere intestate a società per azioni, in accomandita per azioni o a responsabilità limitata, purché la partecipazione di controllo di dette società fosse intestata a persone fisiche o a società direttamente controllate da persone fisiche. Inoltre non essendo prevista alcuna norma transitoria, a differenza di quanto fece *illo tempore* il legislatore con l'art. 1, c. 5, l. 416/1981, non pareva si potesse trovare una soluzione a quelle fattispecie che non rientrassero nelle previsioni normative introdotte nell'ordinamento. L'eccezione della riferibilità a persone fisiche della titolarità interessava soltanto le società a prevalente partecipazione pubblica (art. 1, c. 3, l. 416/1981), poiché la riferibilità riguardava soggetti che dovessero attenersi al principio di trasparenza nella loro attività.

È stato già sottolineato⁹ come l'art. 6, l. 416/1981 prevedesse una figura particolare

gli altri S. Fois, *Principi costituzionali e libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, 61 ss.; C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, 21 ss.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 1069 ss.; A.M. Sandulli, *La libertà di informazione*, in *Problemi giuridici dell'informazione*, Milano, 1977, 1 ss.; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 230 ss.; M. Mazziotti, *Appunti sulla libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, in *Scritti Crisafulli*, Padova, 1985, 534 ss.; P. Barile-P. Caretti-E. Cheli-U. De Siervo-R. Zaccaria, *Introduzione*, in *La pubblicità e il sistema dell'informazione*, Roma, 1984, 7 ss.; A. Barbera-F. Cocozza-G. Corso, *Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali*, in G. Amato-A. Barbera, (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, 236 ss.

⁸ V. Zeno Zencovich, *L'impostura dell'impresa editoriale*, in *Diritto economia dei mezzi di comunicazione*, 3, 2009, 9 ss.

⁹ Al riguardo v. le analisi G. Corasaniti, *Trasparenza, pluralismo, interventi pubblici nella disciplina delle imprese*

per l'esercizio dell'impresa editoriale: le cd. cooperative di giornalisti e i consorzi ad essi equiparati. Si innovava rispetto all'allora vigente regime del diritto societario nel senso che tali cooperative avrebbero potuto associare almeno il 50% di giornalisti con contratto di lavoro con la stessa cooperativa. A tali peculiari cooperative, che avrebbero potuto essere ricondotte alle figure già conosciute nel nostro ordinamento delle cooperative di lavoro e produzione, veniva riconosciuto il diritto a subentrare a parità di condizioni nella gestione delle testate quotidiane o settimanali nei casi di sospensione delle pubblicazioni da parte del precedente editore. Inoltre venivano previsti contributi sul prezzo della carta per quotidiani e periodici con particolare favore per le cooperative di giornalisti. L'art. 6 riconosceva anche le cooperative giornalistiche fra le imprese editrici di testate di particolare valore. L'art. 2, l. 62/2001 ha previsto, infine, che i soggetti intestatari di azioni o imprenditori in proprio nel settore possano essere cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea o, in caso di società con sede in uno Stato dell'UE, anche i soggetti non aventi il predetto requisito, solo a condizione che lo Stato di cui sono cittadini applichi un trattamento di effettiva reciprocità, salve le disposizioni derivanti da accordi internazionali. Ciò paradossalmente comporta un'interpretazione estensiva della normativa anche per gli organi di stampa dei partiti politici e delle associazioni sindacali, con una possibilità di intestazione fiduciaria *ex art.* 1 della l. 416/1981 non soltanto a favore di partiti politici rappresentati in almeno un ramo del Parlamento, o associazioni sindacali rappresentate nel Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, ma altresì ai partiti politici rappresentati nel Parlamento europeo e alle associazioni sindacali rappresentate nel Comitato Economico e Sociale, anche se ad una tale fattispecie è stato posto un vincolo da una normativa *ad hoc*.

3. La trasparenza della proprietà nel settore delle comunicazioni di massa

Il principio di cui all'art. 21, c. 5, Cost., che prevede una riserva di legge con norme di carattere generale per rendere noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica, comporta una trasparenza del finanziamento all'attività editoriale¹⁰. «Il principio della trasparenza risponde a due principali finalità, tra loro strettamente connesse. Permette, infatti, di conoscere l'effettiva consistenza finanziaria e proprietaria delle imprese d'informazione, rendendo nota la reale titolarità dell'impresa, dei suoi assetti proprietari e i collegamenti esistenti tra i diversi operatori, con lo scopo ultimo di individuare le persone fisiche cui fanno capo le imprese del settore dei mezzi di comunicazione,

editoriali, Padova, 1989, 72 ss.

¹⁰ Sul punto v. A. Loiodice, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli, 1969, 421 ss.; C. Chiola, *L'informazione nella costituzione*, Padova, 1973, 62 ss.; L. Paladin, *Problemi e vicende della libertà di informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Studi informazione*, 1979, 7 ss.; P. Barile-S. Grassi, voce *Informazione (libertà di)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1983, vol. IV, 146 ss.; A. Pace, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione*, Padova, 1983, 61 ss.; G. Lucatello, *Sul comma 5 dell'art. 21*, in *Scritti Mortati*, Padova, 1982, vol. III, 689 ss.; U. De Siervo, voce *Stampa*, in *Enc. Dir.*, cit., 577 ss.; P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, 2016, 19 ss.; R. Zaccaria-A. Valastro-E. Albanesi (a cura di), *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2018, 476 ss., nella specie le analisi di F. Di Giorgi.

così assicurando contestualmente il diritto all'informazione del cittadino ed il rispetto della disciplina *antitrust*¹¹. L'individuabilità di quanti sorreggono finanziariamente l'attività editoriale appare rilevante al fine di individuare i condizionamenti e gli indirizzi informativi di ciascuna pubblicazione, e ciò comporta che il complesso normativo succedutosi nel tempo abbia voluto far emergere quanti effettivamente vogliono o possano incidere sul contenuto del prodotto editoriale.

Il legislatore ha così avuto modo di intervenire più volte per dare migliore attuazione a tale principio: il primo intervento al riguardo è avvenuto con la l. 172/1975 al cui art. 5 sono state introdotte determinate forme di pubblicità del bilancio dell'impresa editoriale secondo criteri e schemi uniformi.

Successivamente, l'art. 7, l. 416/1981 ha previsto in capo agli editori di quotidiani l'obbligo di presentare entro il 31 luglio di ciascun anno il bilancio secondo uno schema, peraltro puntualmente disciplinato dal d.P.R. 73/1983, al Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ne cura altresì la trasmissione al Registro della stampa, tenuto dapprima dalla stessa Presidenza del Consiglio e poi dal Garante per l'editoria e la radiodiffusione. «La potenziale diversità delle realtà aziendali prospettabili nell'ambito di esercizio dell'attività editoriale (imprese con una sola testata, con una testata ed un'attività editoriale integralmente accessoria, con più testate e più attività complementari accessorie) ha reso necessaria l'imposizione della redazione di conti economici individuali (dei profitti e delle perdite) riferentesi ad ogni singola testata; mentre il conto patrimoniale va riferito all'impresa unitariamente considerata (art. 7 comma 2 l. n. 416)»¹². Una norma a tutela della trasparenza è l'obbligo di certificazione dei bilanci per le imprese che abbiano ricavi superiori a 2.582.284,50 euro o che facciano parte di un gruppo che superi tale limite; inoltre l'art. 7, c. 3, prevede che siano allegati al bilancio dati tecnici relativi al posizionamento di mercato della testate con indicazione delle tirature e dei dati di vendita e l'indicazione della concessionaria di pubblicità, nonché l'elenco dei finanziatori e dei sottoscrittori di somme superiori a 516,46 euro annui. Viene così evidenziata l'importanza della trasparenza di gestione anche come obiettivo per assicurare che l'attività economica non pregiudichi la libertà di manifestazione del pensiero, tanto più che l'ordinamento pubblico dell'informazione a mezzo stampa si caratterizza per la sua esposizione a garanzia di un pluralismo incentivato e sostenuto¹³. A tale principio rispondono le forme di sostegno economico che costituiscono ancora un "assetto" di peculiari imprese editrici con le modalità di garanzia che all'uopo sono previste.

Del resto l'intento di attuare il principio costituzionale della trasparenza degli assetti editoriali trova la sua tutela nella Costituzione, rendendo «individuabili coloro che, sorreggendo finanziariamente l'attività di stampa, ne condizionano gli orientamenti informativi»¹⁴.

¹¹ Così R. Zaccaria-A. Valastro-E. Albanesi, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., 477, sempre F. Di Giorgi.

¹² Così G. Corasaniti, *L'impresa editoriale*, in A. Loiodice (a cura di), *I servizi dell'informazione. Editoria e stampa*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1991, vol. XV-I, 393.

¹³ V. G. Corasaniti, *Diritto di accesso, diritto di rettifica. Impresa di informazioni*, Milano, 1986, 152 ss.

¹⁴ Così P. Costanzo, voce *Stampa (libertà di)*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, Torino, 1991, vol. VII, 529.

Il principio di trasparenza proprietaria diviene principio fondamentale per tutto il settore con la sentenza della Corte costituzionale n. 826/1998, che pur riguardando il settore radiotelevisivo ha sottolineato come «l'introduzione di un alto grado di trasparenza degli assetti proprietari e dei bilanci dell'impresa di informazione e di quelle collegate è sempre necessaria per il corretto funzionamento di un sistema misto poiché la trasparenza incide pur sempre sul valore del pluralismo ed ha perciò rilievo costituzionale»¹⁵.

La trasparenza finanziaria trova una sua tutela per le particolari disposizioni previste in materia di bilanci per il settore, le quali seppur emanate per adeguare la normativa italiana alla quarta e settima direttiva CEE hanno previsto un'uniformità riguardo i flussi informativi dei due settori. Con l'art. 1, c. 28, l. 650/1996 è stata attribuita al Garante per la radiodiffusione e l'editoria (e quindi ora all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) la competenza a determinare con propri provvedimenti da pubblicare nella Gazzetta ufficiale, le modalità e i termini di comunicazione e con un anticipo di almeno novanta giorni rispetto ai termini fissati, i dati contabili, quelli extra-contabili, nonché i dati che devono formare oggetto di comunicazione da parte degli editori. Pertanto le fondazioni, gli enti morali, le associazioni, i gruppi di volontariato, i sindacati, le cooperative non aventi scopo di lucro, le imprese e le ditte individuali, che siano editrici di un solo periodico che pubblici meno di dodici numeri all'anno, ovvero di un solo periodico distribuito in un'unica area geografica provinciale, ovvero di più periodici tutti a carattere scientifico, sempre che i ricavi della raccolta pubblicitaria non rappresentino più del 40 per cento dei ricavi derivanti dalle vendite, o che siano titolari di una sola concessione per la radiodiffusione in ambito locale, sonora o televisiva, sono tenuti a comunicare annualmente all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni i seguenti dati: a) denominazione e codice fiscale della fondazione, o dell'ente, o del gruppo, o dell'associazione, o del sindacato, ovvero ragione sociale e codice fiscale della cooperativa non avente scopo di lucro, con indicazione del rispettivo legale rappresentante; b) denominazione e codice fiscale della società editrice o del titolare dell'impresa individuale, nonché eventuale ditta da questi usata ai sensi dell'art. 2563 c.c.; c) sede legale; d) elenco e tiratura dei periodici editi, con indicazione del soggetto proprietario delle testate se diverso dall'editore dichiarante, ovvero nome dell'emittente gestita; e) numero complessivo dei dipendenti e dei giornalisti dipendenti a tempo pieno; f) contributi pubblici, ricavi da vendite, abbonamenti e pubblicità. Inoltre i dati trasmissibili sono stabiliti dalla stessa Autorità, anche avuto riguardo alle voci di stato patrimoniale e di conto economico di cui agli art. 2424 ss. c.c., tenendo conto delle competenze allo stesso attribuite dalla legge.

L'art. 1, c. 33, l. 650/1996 va nel senso di un potenziamento dell'effetto di trasparenza¹⁶, integrando l'art. 7, l. 416/1981: i gruppi editoriali devono pubblicare su tutte le testate da loro edite lo stato patrimoniale e il conto economico del bilancio di esercizio, corredato da un prospetto di dettaglio delle voci di bilancio relative all'esercizio

¹⁵ Corte cost., 14 luglio 1988, n. 826, in *Foro italiano*, 1, 1988, 2477, i cui punti in diritto per i riflessi sull'editoria sono oggetto di analisi in R. Zaccaria-A. Valastro-E. Albanesi, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit.

¹⁶ In tal senso P. Costanzo, voce *Stampa (libertà di)*, cit., 531.

dell'attività editoriale secondo i modelli che vengono stabiliti dall'Autorità, nonché, eventualmente, lo stato patrimoniale e il conto economico del bilancio consolidato del gruppo di appartenenza, entro il 31 agosto di ogni anno. Per una maggiore trasparenza lo stato patrimoniale e il conto economico del bilancio di esercizio delle imprese concessionarie di pubblicità, integrati da un elenco che indichi le testate delle quali la concessionaria ha l'esclusiva della pubblicità, devono essere pubblicati, entro il 31 agosto di ogni anno, su tutte le testate servite dalla stessa impresa di pubblicità¹⁷.

Inoltre ai sensi dell'art. 1, c. 40 e 41, l. 650/1996 il legale rappresentante, gli amministratori di cooperative senza fine di lucro, fondazioni, ditte individuali che editino un solo giornale, i quali non provvedono alla comunicazione, nei termini e con le modalità prescritti, dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria, sono puniti con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 258,23 euro a 2.582,28 euro; invece per gli altri soggetti che non provvedono alla comunicazione, nei termini e con le modalità prescritti, dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria (ora dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), ovvero non provvedono ai summenzionati adempimenti previsti dalla l. 650/1996 sono puniti con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da dieci a cento milioni. La competenza a contestare e ad eventualmente irrogare tale sanzione spetta all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, subentrata nelle competenze al Garante per la radiodiffusione e l'editoria¹⁸, che peraltro aveva disciplinato con il proprio decreto dell'11 febbraio 1997 (pubblicato nel supplemento ordinario n. 38 della Gazzetta Ufficiale n. 43 del 21 febbraio 1997) i contenuti, le modalità ed i termini delle comunicazioni di sistema, allegandovi modelli e quadri, per assolvere agli obblighi di informativa.

Ai sensi dell'art. 1, delibera 129/02/CONS, le imprese editrici di giornali quotidiani, periodici o riviste, le agenzie di stampa di carattere nazionale, i soggetti esercenti l'editoria elettronica e digitale, così come definiti all'art. 2, c. 1, delibera n. 236/01/CONS, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 30 giugno 2001, n. 150, sono obbligati all'invio della Informativa Economica di Sistema entro il 31 luglio di ogni anno con riferimento ai dati al 31 dicembre dell'anno precedente. I modelli dell'Informativa economica di sistema sono articolati in tre serie, rispettivamente: cd. ridotta¹⁹, cd. semplificata²⁰ e cd. base²¹. Ciascun soggetto è tenuto alla redazione dei modelli relativi ad una sola delle tre serie previste: la scelta della serie da redigere viene determinata in funzione del valore dei ricavi del soggetto derivanti dal solo esercizio

¹⁷ Ciò pone anche ulteriori problemi di raccordo per la legge di riforma dell'editoria che poi si sarebbe perfezionata con la l. 62/2001. V. in tal senso F. Bruno, *La legge per l'editoria: un progetto di riforma non più rinviabile*, in *Iter legis*, 2-3, 1997, 53 ss.; R. Zaccaria-A. Valastro, *Appunti per una riforma della legge sull'editoria*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1, 1997, 8 ss.

¹⁸ In tal senso P. Costanzo, voce *Stampa (libertà di)*, cit., 531 spec. nt. 38.

¹⁹ Tali modelli IES riguardano i soggetti i cui ricavi risultano minori di 500.000 euro e presentano la comunicazione di sistema in conformità ai modelli della serie cd. ridotta.

²⁰ Tali modelli IES riguardano i soggetti i cui ricavi risultano compresi fra i 500.000 ed i 5.000.000 euro e presentano la comunicazione di sistema in conformità ai modelli della serie cd semplificata.

²¹ Tali modelli IES riguardano i soggetti i cui ricavi risultano maggiori di 5.000.000 euro e presentano la comunicazione di sistema in conformità ai modelli della serie cd. base.

delle attività editoriali.

L'art. 5, delibera 129/02/CONS prevede alcune semplificazioni dichiarative: le fondazioni, gli enti morali, le associazioni, i gruppi di volontariato, i sindacati, le cooperative non aventi scopo di lucro, le imprese e le ditte individuali, che siano editrici di un solo periodico che pubblichi meno di dodici numeri l'anno, ovvero di un solo periodico distribuito in un'unica area geografica provinciale, ovvero di più periodici tutti a carattere scientifico, sempre che i ricavi della raccolta pubblicitaria non rappresentino più del 40 per cento dei ricavi derivanti dalle vendite, o che siano titolari di una sola concessione per la radiodiffusione in ambito locale, sonora o televisiva, sono esonerati dagli obblighi previsti per gli editori e debbono effettuare una semplice comunicazione semplificata. Inoltre, ai sensi del successivo art. 9, gli editori soggetti di cui all'art. 11, c. 2, n. 1 e 2, l. 416/1981, tenuti a pubblicare, entro il 31 agosto di ogni anno, su tutte le testate edite lo stato patrimoniale e il conto economico del bilancio d'esercizio, debbono pubblicare altresì un prospetto di dettaglio delle voci di bilancio relative all'esercizio dell'attività editoriale. L'art. 14 ribadisce l'applicazione per la violazione delle disposizioni della delibera le sanzioni previste dall'art. 1, c. 12, 41, 42 e 43, d.l. 545/1996, convertito, con modificazioni, dalla l. 650/1996.

Inoltre, non dobbiamo trascurare che rendere pubblici i finanziamenti ha come *ratio* il suscitare la "malizia" nel lettore riguardo alle notizie lette, rendendo nel contempo più sconvenienti i reali condizionamenti economici ai quali l'impresa editoriale potrebbe essere soggetta. «Il giornale costituisce una proprietà qualificata e funzionalizzata dal sistema in un senso specifico: l'esigenza di una pubblicità dei proprietari in maniera che questi non possano occultarsi dietro le forme anonime della società per azioni, con la conseguente difficoltà o impossibilità di individuare gli interessi personali, economici, politici o sociali di cui il giornale diventa espressione, deve quindi godere di una garanzia particolare. Così per quel che riguarda i passaggi di proprietà delle testate: questi non possono realizzarsi in modo indiscriminato e secondo una logica esclusivamente economica; si avrebbe altrimenti la concentrazione delle testate in poche mani e il pluralismo delle fonti resterebbe un fatto solo formale e apparente»²².

L'Informativa Economica di Sistema (IES) è quindi divenuto un documento riguardante i dati anagrafici ed economici di chi opera nei mercati dei media, consistente in una comunicazione annuale all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) cui sono obbligati gli operatori attivi in tali mercati²³. La IES consente all'Autorità di raccogliere le informazioni, prevalentemente economiche, necessarie a monitorare i settori dei media al fine di adempiere a prestabiliti obblighi di legge, tra le quali – per fare qualche esempio – le analisi di mercato, la relazione annuale, la valorizzazione annuale del Sistema Integrato delle Comunicazioni e la verifica dei relativi limiti di concentrazione, le analisi di mercato strumentali alla valutazione di eventuali posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo, le indagini conoscitive, oltre a fornire gli elementi per l'aggiornamento della base statistica degli operatori di comu-

²² Così G. Corasaniti, *L'impresa editoriale*, in *I servizi dell'informazione. Editoria e stampa*, cit., 364.

²³ V. R. Zaccaria-A. Valastro-E. Albanesi, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., quindi le analisi ancora di F. Di Giorgi, che però ritiene la funzione dello IES complementare a quella del ROC, senza far riferimento a quella funzione di integrazione nel Sistema nel senso in cui vogliamo dimostrare.

nicazione.

Con l'art. 1 della delibera 129/02/CONS dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni vengono date ulteriori indicazioni agli operatori per una più efficace segnalazione degli indici informativi del sistema, adeguandoli all'innovazione informatica. Si prevede che le comunicazioni per l'informativa di sistema devono essere trasmesse utilizzando esclusivamente i modelli telematici disponibili all'indirizzo internet roc.infocamere.it, in tal modo dando attuazione alle norme primarie previste in materia di documentazione amministrativa informatizzata²⁴.

Con la delibera n. 116/10/CONS avente ad oggetto "Modifica della delibera n. 129/02/CONS recante disposizioni relative all'Informativa economica di sistema", che ha operato una complessiva razionalizzazione del precedente sistema attuativo per la gestione e l'invio dell'Informativa Economica di Sistema prevedendo che gli operatori di rete, i fornitori di contenuti, i fornitori di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato, i soggetti esercenti l'attività di radiodiffusione, le imprese concessionarie di pubblicità, le imprese di produzione o distribuzione di programmi radiotelevisivi, le agenzie di stampa a carattere nazionale, gli editori di giornali quotidiani, periodici o riviste, i soggetti esercenti l'editoria elettronica (così come definiti all'art. 2, c. 1, Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione, adottato con delibera n. 666/08/CONS) siano tenuti a compilare, a partire dall'anno 2010, i nuovi modelli disponibili sul sito web dell'Autorità nella sezione "Informativa Economica di Sistema"²⁵ attenendosi a quanto in esso previsto e

²⁴ Il documento informatico trova una sua compiuta definizione nell'attività della P.A. nel d.P.R. 513/1997, ora ricompreso nel d.P.R. 445/2000 T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa: del resto la *ratio* delle norme è appunto il pieno riconoscimento giuridico della documentazione informatica e la sua equiparazione alla tradizionale documentazione cartacea, come si desume anche dalla delega contenuta nell'art. 15, c. 2, l. 59/1997. Le difficoltà, che impedivano il riconoscimento di una piena efficacia probatoria del documento informatico, sono state superate con l'impiego delle tecnologie di cifratura dei dati che mediante l'apposizione di firme digitali, consentono di riprodurre nel documento informatico, per un verso quelle che sono state considerate le funzioni tipiche della sottoscrizione, per un altro verso le risultanze in termini di verifica dell'integrità che sono proprie di un supporto cartaceo. La definizione del documento informatico contenuta nell'art. 1, d.P.R. 513/1997 si esplicita nel senso di "rappresentazione informatica di atti, fatti e dati giuridicamente rilevanti". Il regolamento pone così rimedio all'eccessiva genericità dell'espressione usata dalla legge delega, mentre al contempo riporta il significato del termine al concetto di "strumento" dell'atto. Correttamente poi il legislatore utilizza l'aggettivo informatico invece di elettronico, termine più generico e non indicativo di per sé della produzione del documento a mezzo computer. L'art. 2, d.P.R. 513/1997 stabilisce che «il documento informatico da chiunque formato, l'archiviazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge se conformi alle disposizioni successive dello stesso regolamento». La piena validità e rilevanza del documento informatico anche nella P.A. viene subordinata al rispetto di determinate regole tecniche riguardanti la sua formazione e, in parte, dettate dallo stesso regolamento, che peraltro all'art. 3 delega ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disciplinare in concreto le modalità di formazione del documento. Il quadro normativo così costruito risulta completato soltanto con il d.p.c.m. 8 febbraio 1999 emanato per le specificazioni di regole tecniche riguardanti la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione di documenti informatici, seguendo le apposite Linee guida Agid per i settori della P.A. Per approfondimenti e per una ricognizione della bibliografia v. F. Ciclosi, *I documenti informatici dopo le nuove Linee guida AgID*, Rimini, 2021, 41 ss.

²⁵ Tali modelli sono in sostituzione dei modelli O (dati patrimoniali), P (ricavi imprese editoriali), Q (ricavi imprese radiotelevisive), R (ricavi concessionarie di pubblicità), S (ricavi agenzie di stampa e imprese di produzione), A (dati anagrafici) o U (dati anagrafici e contabili) e quadri P1, R1, R2, T (tiratura dei giornali quotidiani), di cui alla delibera n. 129/02/CONS e successive modificazioni.

seguendo le note esplicative dei modelli e i riferimenti per l'attività di informazione necessaria alla corretta compilazione degli stessi. L'invio delle comunicazioni potrà avvenire a partire dal 1 luglio di ciascun anno, e dovrà concludersi entro e non oltre il termine del 30 settembre. Con la delibera n. 303/11/CONS si puntualizza che sono esentati dall'obbligo dell'invio della Informativa Economica di Sistema i soggetti obbligati aventi, nell'anno di riferimento, ricavi totali pertinenti a tali attività pari a zero euro. I ricavi cui si fa riferimento sono quelli relativi al valore della produzione, così come risultante dal bilancio d'esercizio dell'anno precedente, compresi quelli derivanti dalle convenzioni con soggetti pubblici e dalle provvidenze pubbliche, ovvero, per i soggetti non obbligati alla redazione del bilancio d'esercizio, da omologhe voci di altre scritture contabili che attestino il valore complessivo della produzione. Viene fatta salva la facoltà dell'Autorità di effettuare controlli a campione sulla sussistenza dei presupposti per la suddetta esenzione. L'Autorità si riserva, in ogni momento, di chiedere la trasmissione di ulteriori atti, comunicazioni, integrazioni o qualsiasi documento ritenuto necessario in relazione a specifiche esigenze di completezza dell'Informativa Economica di Sistema. Inoltre vengono introdotte apposite sanzioni per i trasgressori: a) a coloro che, ai fini dell'obbligo di cui all'art. 1, c. 1, della suddetta delibera, comunicano dati non rispondenti al vero sono applicate le sanzioni ai sensi dell'art. 1, c. 29, l. 249/1997; b) a coloro che non adempiono, nei termini e secondo le modalità prescritte, all'obbligo di cui all'art. 1, c. 1, vengono comminate le sanzioni ai sensi dell'articolo 1, c. 30, l. 249/1997.

La delibera n. 397/13/CONS dell'AGCOM, recante "Informativa Economica di Sistema", si applica alle attività di rilevazione delle informazioni riguardanti i soggetti che operano nei settori di competenza dell'Autorità, nel quadro dell'Informativa economica di Sistema. L'art. 2 della predetta delibera, come modificato da ultimo dalla delibera n. 161/21/CONS indica i soggetti sui quali incombe l'obbligo della dichiarazione annuale della IES. Questi sono gli operatori di rete, i fornitori di un bouquet di programmi pay tv, i fornitori di servizi di media audiovisivi o radiofonici, i fornitori di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato, i soggetti esercenti l'attività di radiodiffusione, le imprese concessionarie di pubblicità, le agenzie di stampa a carattere nazionale, gli editori, anche in formato elettronico, di giornali quotidiani, periodici o riviste, altre pubblicazioni periodiche e annuaristiche e altri prodotti editoriali, i fornitori di servizi di intermediazione online e i fornitori di motori di ricerca online²⁶. La normativa è stata integrata dalle successive delibere n. 235/15/CONS, n.

Tuttavia sono fatte salve le previsioni relative ai modelli D e V e ai quadri Q1 e Q2. I suddetti modelli (articolati in due serie: ridotta e base) potranno essere soggetti ad eventuali successivi aggiornamenti e modifiche in ragione dei mutamenti del quadro normativo e regolamentare. I soggetti i cui ricavi risultano minori di 1 milione di euro presentano la comunicazione di sistema in conformità ai modelli della serie ridotta, mentre i soggetti i cui ricavi risultano superiori a 1 milione di euro presentano la comunicazione di sistema in conformità ai modelli della serie base. I ricavi cui si fa riferimento sono quelli relativi alle vendite e alle prestazioni, così come indicati nel bilancio d'esercizio dell'anno precedente.

²⁶ Paradigmatico è il caso di Google nella sentenza del TAR Lazio, sez. I, 14 febbraio 2018, n. 1739. Google Ireland Limited e Google Italy s.r.l. hanno impugnato la delibera n. 397/13/CONS, recante "Informativa Economica di Sistema" con la quale l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) ha ricompreso le concessionarie di pubblicità attive sul web e le società con sede all'estero tra i

147/17/CONS e n. 161/21/CONS dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

soggetti obbligati a comunicare l’Informativa Economica di Sistema (IES). Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio ha effettuato una preliminare ricognizione della disciplina positiva che regola i poteri attribuiti in materia all’AGCOM. Con la delibera n. 129/02/CONS, l’AGCOM ha regolato, per la prima volta, l’Informativa Economica di Sistema. La delibera è stata successivamente modificata con le delibere nn. 129/03/CONS, 116/10/CONS, 303/11/CONS e 397/13/CONS – quest’ultima oggetto dell’impugnativa – e, successivamente alla presentazione del ricorso, con le delibere nn. 235/15/CONS e 147/17/CONS. La comunicazione, come risulta dal modello allegato alla delibera impugnata, ha ad oggetto, l’acquisizione di informazioni concernenti sia il soggetto dichiarante sia i ricavi relativi all’anno precedente. I dati raccolti vengono utilizzati dall’Autorità, tra l’altro, per la valorizzazione del sistema integrato delle comunicazioni (SIC). Va al riguardo ricordato che l’art. 43 del d.lgs. 177/2005 (TUSMAR) ha affidato all’AGCOM il compito di verificare l’esistenza di posizioni dominanti nel sistema integrato delle comunicazioni e di adottare le determinazioni necessarie ad eliminarle o ad impedirne la formazione. L’art 43, c. 10 – nel testo modificato dall’art. 3, c. 5-*bis*, del d.l. 63/2012, convertito, con modificazioni, nella l. 103/2012, vigente al momento dell’adozione della delibera impugnata – stabilisce che «I ricavi di cui al comma 9 sono quelli derivanti dal finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo al netto dei diritti dell’erario, da pubblicità nazionale e locale anche in forma diretta, da televendite, da sponsorizzazioni, da attività di diffusione del prodotto realizzata al punto vendita con esclusione di azioni sui prezzi, da convenzioni con soggetti pubblici a carattere continuativo e da provvidenze pubbliche erogate direttamente ai soggetti esercenti le attività indicate all’articolo 2, comma 1, lettera s), da offerte televisive a pagamento, dagli abbonamenti e dalla vendita di quotidiani e periodici inclusi i prodotti librari e fonografici commercializzati in allegato, nonché dalle agenzie di stampa a carattere nazionale, dall’editoria elettronica e annuaristica anche per il tramite di internet, da pubblicità on line e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta, incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione, e dalla utilizzazione delle opere cinematografiche nelle diverse forme di fruizione del pubblico», in tal modo prevedendo in modo inequivocabile, tra i ricavi rilevanti ai fini della verifica del pluralismo nel mercato pubblicitario, quelli derivanti dall’attività di raccolta di pubblicità on line. Proprio allo scopo di adeguare la raccolta di dati contenuti nella IES alla specifica finalità di redazione del SIC, l’Autorità ha adottato il provvedimento n. 397/13/CONS in cui, ridefinendo i soggetti obbligati alla comunicazione dei ricavi, ha ricompreso le imprese concessionarie di pubblicità che esercitano, direttamente o per contro terzi, attività di negoziazione o conclusione di contratti di vendita di spazi pubblicitari da trasmettere sul web e, limitatamente ai ricavi realizzati sul territorio nazionale, le società aventi sede all’estero, ancorché non direttamente operanti nel settore radiotelevisivo o dell’editoria. La ridefinizione dei soggetti obbligati a comunicare l’IES, diversamente da quanto sostenuto dalla parte ricorrente, ha dunque una chiara base giuridica, rispondendo, più in generale, ad una esigenza di interpretazione adeguatrice e finalistica delle norme, ciò che risulta coerente con tutta una serie di previsioni, nazionali e comunitarie che, in più campi, equiparano le attività svolte sul web a quelle più tradizionali nel campo delle comunicazioni. Con riguardo alla legittimità delle interpretazioni estensive si è recentemente espresso anche il Consiglio di Stato, che – se pure con riferimento ad una diversa ipotesi di estensione dei soggetti tenuti alla comunicazione dell’IES – ha rilevato come l’art. 1, c. 28, d.l. 545/1996, alla cui letterale dizione le ricorrenti (Google Ireland e Google Italy) si richiamano per affermare la propria estraneità agli obblighi di informativa stabiliti dalla delibera impugnata, non descrive un insieme chiuso di fattispecie, ma, alla luce della sua ratio nonché dell’utilizzo di formule generali, si presenta come una clausola aperta, che fonda il potere dell’Autorità di determinare, anche dal punto di vista soggettivo, le modalità applicative della IES (Cfr. Cons. Stato, sez. III, 5 febbraio 2015, n. 582). L’opzione interpretativa proposta nell’ambito del ricorso, dunque, al pari di quella prospettata nel ricorso all’esame del giudice di appello, condurrebbe «all’inaccettabile conseguenza di precludere la conoscenza di un segmento rilevante del mercato, che resterebbe, quindi, sconosciuto alla stessa, con un’evidente e inaccettabile menomazione delle possibilità conoscitive che, invece, la normativa di riferimento ha voluto assicurare, in misura integrale, alle Autorità di regolazione» (Cfr. Cons. Stato, sez. III, 5 febbraio 2015, n. 582). A favore della legittimità dello strumento dell’interpretazione di adeguamento a cui un giudice può ricorso, depone anche il fatto che l’assenza di un riferimento, nella norma del 1996, alle imprese concessionarie di pubblicità in rete si spiega agevolmente con la scarsa diffusione del fenomeno al momento della redazione della norma. Mentre, al fine di escludere la legittimità dell’estensione, non giova il richiamo alla differenza tra tutela del pluralismo (oggetto del TUSMAR) e tutela della concorrenza, atteso che la prima concretizza, come riferito dalle stesse ricorrenti, un’ipotesi di tutela rafforzata con riferimento a tutti i mercati rilevanti ai fini del pluralismo, tra i quali è oggi incluso anche quello della pubblicità sul web. In relazione alla

Il d.l. 18/2020, convertito dalla l. 27/2020, all'art. 106, c. 1, modificato dalla l. 21/2021, di conversione del d.l. 183/2020, consente, in deroga a quanto previsto dagli artt. 2364 e 2478-*bis* c.c. o dalle diverse disposizioni statutarie, che l'assemblea ordinaria delle società sia convocata per l'approvazione del bilancio al 31 dicembre 2020 entro centottanta giorni dalla chiusura dell'esercizio.

L'Autorità, dunque, in linea con la previsione di legge, consente alle società, di inviare la comunicazione della "Informativa Economica di Sistema" a partire dall'anno 2021 sono stati procrastinati al 30 settembre di ciascun anno.

4. L'evoluzione normativa per la registrazione delle imprese editoriali

Le imprese che editino con mezzi meccanici o fisico-chimici, stampa e stampati destinati alla pubblicazione non debbono assoggettare la loro produzione a qualsivoglia forma di autorizzazione o di censura, ovvero di consenso preventivo o di approvazione preventiva del contenuto. La l. 47/1948 ha definito una prima disciplina organica della stampa anche alla luce della nuova disposizione di rango costituzionale. Infatti prescrive con l'art. 2 per tutti gli stampati (indipendentemente che siano o meno periodici) l'indicazione del nome e domicilio dello stampatore e dell'editore (se esistente). Viene delineata la struttura dell'impresa giornalistica definendola nell'art. 4. Per la stampa periodica, inoltre, è prevista la registrazione della pubblicazione presso il Registro della stampa (tenuto dalle cancellerie dei tribunali nel cui circondario ha sede l'impresa editoriale), per la quale non è possibile effettuare nessuna discrezione amministrativa rispetto a quanto depositato²⁷, essendo essa condizionata all'accertamento del possesso in capo al proprietario ed al direttore responsabile dello status di cittadino italiano e della capacità politica, ed inoltre, per il secondo dell'iscrizione all'albo dei giornalisti. La previsione di istituire un apposito registro con il quale individuare le imprese editoriali è avvenuta in maniera puntuale con la disciplina dell'art 11, l. 416/1981 che istituiva il "Registro nazionale della stampa".

Le imprese editoriali, tenute per l'iscrizione all'allora Registro nazionale della stampa, erano obbligate a presentare dichiarazioni o istanze (a seconda dei casi): a) di cessazione delle pubblicazioni e dei trasferimenti di testata, entro le ventiquattro ore successive; b) di contratti di affitto o di gestione della azienda o di cessione in uso della testata, entro trenta giorni dalla stipulazione; c) dell'elenco dei soci titolari con il numero delle azioni o delle quote possedute, nonché degli eventuali aventi diritto di intervenire all'assemblea che approva il bilancio della società, entro trenta giorni dalla data dell'assemblea stessa; d) dell'elenco dei soci intestatari delle azioni o delle quote

redazione di bilanci e scritture contabili, peraltro, vari provvedimenti normativi comunitari, che si sono succeduti nel tempo a partire dai Regolamenti (CE) n. 1606/2002 e n. 1725/2003, hanno realizzato un progressivo recepimento degli standard internazionali di contabilità IAS (International Accounting Standards), così da rendere ulteriormente compatibili i criteri di redazione dei documenti contabili ed estremamente agevole l'estrapolazione, dai documenti redatti, dei dati relativi ai ricavi.

²⁷ Il deposito riguarda i documenti attestanti il titolo e la natura della pubblicazione ed i relativi responsabili e l'organizzazione imprenditoriale nonché le relative variazioni (artt. 5 e 6, l. 47/1948).

della società esercente l'impresa giornalistica o delle società comunque controllanti direttamente o indirettamente, specificando il numero delle azioni o l'entità delle quote da essi possedute; e) riguardo le persone fisiche e le società controllanti una società editrice di giornali quotidiani, anche attraverso negozi giuridici che dessero luogo a intestazioni fiduciarie delle azioni o delle quote oppure che consentissero la gestione per interposta persona, con comunicazione scritta altresì alla società controllata oltreché al soggetto pubblico competente alla tenuta del Registro, entro trenta giorni dal fatto o dal negozio determinante l'acquisizione del controllo; f) nel caso di partiti politici rappresentati in almeno un ramo del Parlamento e delle associazioni sindacali rappresentate nel Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, di deposito della documentazione autenticata delle delibere concernenti l'intestazione fiduciaria, accompagnata dalla dichiarazione di accettazione rilasciata dai soggetti nei cui confronti viene effettuata l'intestazione stessa, con deliberazione assunta secondo i rispettivi statuti, le azioni o le quote di società editrici di giornali quotidiani o periodici e di società intestatarie di azioni o quote di società editrici di giornali quotidiani o periodici; g) nel caso di una società a prevalente partecipazione statale o di un ente pubblico, titolari a qualsiasi titolo di azioni o quote di società editrici di giornali quotidiani, vale una sorta di regime amministrativo ad esaurimento, che comporta una prosecuzione degli obblighi in capo agli altri editori, anche se a far data dall'entrata in vigore della l. 416/1981, gli enti pubblici e le società a prevalente partecipazione statale, nonché quelle da esse controllate, non possono costituire, acquistare o acquisire nuove partecipazioni in aziende editoriali di giornali o di periodici che non abbiano esclusivo carattere tecnico inerente all'attività dell'ente o della società²⁸. Erano soggette all'iscrizione "obbligatoria" nell'allora Registro nazionale della stampa, le imprese che editavano giornali quotidiani, periodici e riviste che da almeno un anno avessero alle loro dipendenze almeno cinque giornalisti a tempo pieno, agenzie di stampa a diffusione nazionale e imprese concessionarie di pubblicità nell'ambito di testate editate dagli stessi soggetti. L'iscrizione al Registro comportava l'obbligo di deposito di dichiarazioni, a cura dei soggetti responsabili, sul nome e sulla titolarità dell'impresa, sulla proprietà delle relative testate²⁹, sull'atto pubblico di costituzione, di approvazione dello statuto, e sul verbale di assemblea che aveva nominato gli organi sociali nel caso di società, nonché, annualmente, sui bilanci e sui conti profitti e perdite per ciascuna testata, da redigere seguendo un modello predeterminato (art. 7).

Per le altre imprese editrici di periodici l'iscrizione al Registro nazionale della stampa (ed il correlato rispetto degli adempimenti di trasparenza consistenti nei depositi documentali prima menzionati) costituiva, ai sensi degli artt. 18 e 19, l. 416/1981, condizione per l'accesso alle provvidenze ed alle agevolazioni pubbliche. Venivano previste comunicazioni di trasferimenti azionari e di dati significativi nell'attività di impresa (elenchi soci di società di capitali, dichiarazioni di controllo e di proprietà di testate editate, deposito dei bilanci editi sulla base di modelli predeterminati). In base all'art. 2, l. 416/1981, così come integrato dalla l. 57/1987, doveva essere data co-

²⁸ V. G. Corasani, *Diritto di accesso, diritto di rettifica. Impresa di informazione*, cit., 159.

²⁹ V. le analisi di R. Zaccaria-L. Capocchi, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in G. Sanataniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1990, vol. XII, 68 ss.

municazione scritta ai fini delle iscrizioni nel Registro nazionale della stampa, di ogni trasferimento, a qualsiasi titolo, di azioni, partecipazioni o quote di società editrici di giornali quotidiani o *similia*, che riguardavano almeno il 10% del capitale sociale o della proprietà. Tale limite veniva ridotto al 2% del capitale sociale o della proprietà, qualora il trasferimento avesse riguardato azioni di società editrici di giornali quotidiani quotate in borsa. La comunicazione doveva essere pubblicata su tutte le testate edite dalle imprese interessate al sinallagma.

Dovevano essere indicati l'oggetto da trasferire, il nome, o la ragione o denominazione sociale, dell'avente causa, nonché il titolo e le condizioni in base alle quali il trasferimento fosse effettuato. Le disposizioni si applicavano in ogni caso ai trasferimenti per effetto dei quali un singolo soggetto o più soggetti collegati ai sensi dell'art. 2359 c.c. venissero a disporre di una quota di capitale o di proprietà superiore ai limiti indicati³⁰. In costanza di accordi parasociali o di sindacati di voto fra soci di società titolari di testate di giornali quotidiani, che ne avevano consentito il controllo, coloro che avessero stipulato l'accordo o partecipato alla costituzione del sindacato avevano l'obbligo di effettuare la predetta comunicazione. Le disposizioni sulle comunicazioni si estendevano anche al trasferimento di azioni, partecipazioni o quote di proprietà delle società intestatarie di azioni o quote di società editrici di giornali quotidiani o assimilate. Veniva altresì sancita la nullità degli atti di trasferimento, a qualunque titolo, di azioni o quote di società editrici a soggetti diversi da quelli previsti dall'art. 1³¹. La nullità colpiva altresì il trasferimento a qualunque titolo di azioni o quote di società intestatarie di azioni o quote di società editrici nelle ipotesi in cui l'assetto della proprietà che ne fosse derivato risultasse contrario alle disposizioni di legge.

«La gestione e l'applicazione della legge è stata tuttavia particolarmente difficile: tra le cause si è parlato soprattutto di mancata copertura amministrativa, ossia di mancato previo adeguamento dei mezzi e degli organici delle strutture esecutive. Inoltre vi è stata una numerosa serie di aggiustamenti e di modifiche legislative che ha caratterizzato il decennio successivo alla sua emanazione. Se già nei primi cinque anni della sua vigenza la legge è stata modificata e integrata da ben quattro provvedimenti, l'intervento successivo maggiormente incisivo è senz'altro rappresentato dalla legge n. 67 del 1987; nonostante il titolo tendesse a configurarla come un ulteriore testo integrativo della legge n. 416 ("Rinnovo della legge 5 agosto 1981 n. 416"), l'organicità dell'intervento operato è tale da qualificarla come una sorta di seconda riforma»³². Ciò può aiutare a comprendere altresì il fenomeno del successivo passaggio di competenze alla tenuta del Registro in questione: dalla Presidenza del Consiglio al Garante per l'editoria e da questi con l'art. 6 l. 223/1990 al Garante per la radiodiffusione e l'editoria (ed al riconoscimento in capo a questo organo della competenza a disciplinare il suo funzionamento) ed infine, con un successivo passaggio di competenza, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con la l. 249/1997. «Orbene una attenta analisi

³⁰ Ancora G. Corasaniti, *Diritto di accesso, diritto di rettifica. Impresa di informazione*, cit., 159

³¹ V. M.C. Capponi, *Osservazioni in margine al regime di pubblicità degli assetti proprietari introdotto con la cd. legge Mammì*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1991, 965 ss.

³² In tal senso v. R. Zaccaria-A. Valastro-E. Albanesi, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., 476 ss., nell'intervento di Di Giorgi.

della previsione di legge si sarebbe forse rivelata risolutiva e già in se di questioni apparentemente secondarie ma in realtà molto delicate; la legge infatti non richiama che “gli atti” e non fa cenno ai soggetti censiti, legittimando una interpretazione restrittiva secondo la quale unico criterio di legittimazione avrebbe dovuto essere quello di considerare quale parametro di riferimento proprio le nuove funzioni di garanzia e perciò la selettiva impostazione propria della normativa vigente, tendente a includere nell’ambito dei soggetti da considerare per l’iscrizione esclusivamente soggetti già abilitati in forza di un rapporto autorizzatorio o concessorio ovvero economici, appunto e costituenti perciò un mercato, o se si vuole più mercati interagenti, della comunicazione, escludendo perciò tutte le realtà disomogenee e non caratterizzate da una organizzazione formale e produttiva, soggetti ai quali peraltro ben poteva applicarsi – e continua ad essere applicata – la vigente normativa sulla stampa (legge n. 47/1948) mai riformata nelle previsioni essenzialmente sintetiche rivolte alla individuazione di responsabilità (civili o penali) conseguenti alla mera pubblicazione di giornali (da parte di chiunque, che sia o meno da qualificare come editore professionale)»³³.

5. La previsione del Registro per gli Operatori della Comunicazione

Con l’art. 1, c. 6, lett. a), n. 5, l. 249/1997 viene istituito il Registro degli Operatori della Comunicazione, alla cui tenuta sovraintende il Consiglio dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in modo da «attuare un sistema organico e completo di pubblicità legale in tema di imprese del settore della comunicazione di massa»³⁴, anche in funzione strumentale rispetto ai principi dell’antitrust e della trasparenza³⁵. «Il registro forse sconta una concezione di fondo amplificata, risultante dalla considerazione di una miriade di soggetti (economici e non), molti dei quali né imprenditori né professionisti esercitanti l’attività editoriale in base alla normativa sull’editoria vigente dal 1981 e addirittura da epoca precedente e rientranti nelle disposizioni transitorie fissate dal successivo n. 6 del medesimo art. 1 comma 6 nel punto in cui all’entrata in vigore del regolamento attuativo abrogava tutte le previgenti disposizioni concernenti la tenuta e l’organizzazione del Registro nazionale della stampa e del registro nazionale delle imprese radiotelevisive»³⁶.

Si estende altresì al regime di pubblicità legale la *ratio* di convergenza mediale a cui è improntata la l. 249/1997: così se la convergenza è potenzialmente possibile per gli sviluppi tecnologici avvenuti, affinché essa si realizzi pienamente è necessario affrontare gli aspetti commerciali e di regolamentazione che coinvolge. In sé la convergen-

³³ V. G. Corasaniti, *Registro degli Operatori della Comunicazione tra problematiche definitorie e deleghe a Comitati regionali per le comunicazioni*, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2, 2009, 226 ss.

³⁴ Così E. Bocchini, *Commento art. 1 comma 6° lett. a) nn. 5 e 6*, in N. Lipari-E. Bocchini-S. Stamatì (a cura di), *Sistema radiotelevisivo e Autorità per le telecomunicazioni*, Padova, 2000, 77 ss.

³⁵ In tal senso P. Costanzo, voce *Stampa (libertà di)*, cit., 530.

³⁶ V. al riguardo le analisi di G. Corasaniti, *Registro degli Operatori della Comunicazione tra problematiche definitorie e deleghe a Comitati regionali per le comunicazioni*, cit., 223 ss.

za e l'informatizzazione, offuscando i tradizionali limiti tra settore dell'audiovisivo e dell'editoria, è in grado di permettere sia la trasmissione dei servizi esistenti attraverso vie alternative, sia il perfezionamento di nuove modalità di produzione e presentazione del contenuto³⁷, sia lo sviluppo di servizi nuovi. Pertanto la convergenza è più facilmente realizzabile in determinati settori quali quello delle tecnologie, piuttosto che in altri campi quali quello dei contenuti, laddove per industria dei contenuti si intende l'insieme delle attività economiche volte al trattamento e allo sfruttamento di testi, grafica, immagini fisse ed in movimento, materiali audio e audiovisivi. Il Libro Verde sulla convergenza, del resto, si è prefisso di avviare la discussione a livello europeo sul modo di regolamentare nel nuovo secolo i mezzi elettronici di comunicazione, senza "provocare" nuove regolamentazioni a catena all'oscuro degli sviluppi tecnologici. La percezione dell'estensione e della velocità dell'evoluzione varia in modo evidente da un settore ad un altro, con una fase di avvio di grande incertezza. Il Libro Verde non ha rimesso in discussione gli obiettivi della regolamentazione settoriale chiedendo un riesame del modo in cui questi vengono conseguiti. Si pensa³⁸ che le nuove norme dovrebbero tenere conto del modo in cui i nuovi servizi e tecnologie permettano a consumatori (e cittadini in caso di competizioni elettorali) di scegliere con maggior cognizione di causa tra i servizi e le informazioni che ricevono. In che misura la convergenza debba o possa influire sull'approccio alla normativa nel settore delle telecomunicazioni è stato oggetto di punti di vista estremamente differenti. Ci si dichiara d'accordo sulla necessità di rendere la futura normativa collegata alla tecnologia e di modificare in caso contrario le norme, preoccupandosi per i rischi di estendere l'attuale regolamentazione ad aree oggi non regolamentate o di applicare al contesto on line le norme sul contenuto audiovisivo³⁹.

³⁷ In tal senso si sono registrate iniziative legislative tendenti ad equiparare regime della stampa e operatori web, rimarcando la fattispecie in contrasto con le previsioni sulla disciplina in materia di commercio elettronico. Al riguardo v. D'Antonio-C. Di Martino, *Il DDL Levi: l'editoria de jure condendo*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 6, 2007, 1073 ss.

³⁸ V. per una panoramica delle problematiche in campo v. F. Donati, *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, Torino, 2007, spec. 82 ss.

³⁹ Altro caso emblematico è quello di Sky Italia S.p.A., che ha comportato la sentenza Cons. Stato, sez. III, 26 febbraio 2015, n. 582. Con la sentenza n. 5863/2014, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti proposti da Sky Italia s.r.l., aveva annullato le delibere con cui l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni aveva richiesto alla società ricorrente i dati economici relativi alla Informativa Economica di Sistema (IES) in riferimento agli anni 2010, 2011 e 2012, ed aveva, poi, irrogato alla Società la sanzione pecuniaria di euro 10.320,00, per aver comunicato solo il valore degli introiti strettamente riferibili ai contenuti editi direttamente da Sky, omettendo, in violazione della richiesta della stessa Autorità, di trasmettere l'importo complessivo dei ricavi relativi agli abbonamenti pay tv. Avverso la decisione del TAR l'Agcom proponeva appello, contestandone la correttezza, insistendo nel sostenere che tutti i ricavi riferibili agli abbonamenti pay tv della piattaforma Sky, a prescindere dalla responsabilità editoriale dei programmi ivi contenuti, erano riconducibili alla IES, e concludendo per la riforma della sentenza impugnata e per il conseguente rigetto del ricorso proposto in primo grado da Sky Italia s.r.l. La Società resisteva eccependo l'inammissibilità dell'appello dell'Agcom contestandone, comunque, la fondatezza, proponendo appello incidentale avverso l'omessa pronuncia sul terzo atto per motivi aggiunti (con cui era stata impugnata la delibera n. 665/13/CONS del 28 novembre 2013) e sulla domanda di restituzione della somma pagata in ottemperanza alla delibera con cui era stata irrogata la sanzione pecuniaria (annullata dal TAR), riproponendo alcune censure non esaminate o assorbite dalla decisione di primo grado e concludendo per il rigetto dell'appello principale, per l'accoglimento di quello incidentale e per la coerente riforma parziale della statuizione gravata.

Il Registro può essere ritenuto, come già evidenziato, uno strumento “di pubblicità legale commerciale”, che presuppone per la sua funzionalità la vigenza dei registri di pubblicità legale onnicomprensivi: «nelle pubblicità speciali, la funzione primaria dell'organizzazione del servizio pubblico è una funzione amministrativa (di programmazione, di controllo, di agevolazione) che si inserisce nell'azione amministrativa, in

L'ascrivibilità alla IES dell'intero volume dei ricavi provenienti da abbonamenti pay tv della piattaforma Sky (come preteso da Agcom e contestato da Sky Italia) appare alquanto controversa. I giudici di prima istanza hanno negato la fondatezza della pretesa conoscitiva dell'Autorità e hanno giudicato dovuti i soli dati pertinenti ai ricavi riconducibili alla commercializzazione dei programmi editi da Sky Italia e nei confronti dei quali è, dunque, configurabile una responsabilità editoriale diretta della stessa società. L'Agcom critica tale convincimento insistendo nel sostenere che la normativa che regola la materia affida ad essa il potere di richiedere agli operatori televisivi tutti i dati economici necessari alla conoscenza del mercato delle televisioni, ivi compresi quelli attinenti alla diffusione a pagamento di contenuti non editi direttamente dalla società interessata.

Sky Italia contesta tale tesi e ribadisce l'assunto per cui quest'ultima tipologia di ricavi esula da quelli acquisibili con la procedura controversa. Una compiuta disamina della questione appena sintetizzata richiede una preliminare ricognizione della disciplina positiva che regola l'attività conoscitiva dell'Agcom nella specie dibattuta. A tal riguardo, l'art. 1, c. 28 e 29, d.l. 545/1996 (convertito nella l. 650/1996) ha affidato al Garante per la radiodiffusione e l'editoria il compito di determinare e di acquisire, dagli operatori del settore di mercato affidato al suo monitoraggio, i dati contabili ed extracontabili ritenuti rilevanti ai fini dell'espletamento delle sue funzioni istituzionali. Con decreto del 11 febbraio 1997 il Garante per la radiodiffusione e l'editoria ha regolato le modalità e i contenuti delle suddette comunicazioni di sistema. L'art. 2, c. 20, lett. a), l. 481/1996 (che detta norme generali per le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità) ha attribuito alle Autorità il potere di chiedere «ai soggetti esercenti il servizio, informazioni e documenti sulle loro attività». L'art. 1, c. 6, lett. c), n. 7, l. 249/1997 (istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) ha stabilito che l'Autorità «verifica i bilanci ed i dati relativi alle attività ed alla proprietà dei soggetti autorizzati o concessionari del servizio radiotelevisivo», mentre i c. 29 e 30 della medesima disposizione prevedono le sanzioni applicabili agli operatori che non adempiono correttamente alle richieste informative dell'Autorità. La stessa legge ha trasferito all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni le funzioni precedentemente assegnate al Garante per la radiodiffusione e l'editoria. L'Agcom ha regolato, in via astratta, l'Informativa Economica di Sistema con le delibere n. 129/02/CONS, n. 116/10/CONS e n. 303/11/CONS, mediante la determinazione dei soggetti tenuti alle relative comunicazioni, dell'oggetto delle stesse e delle modalità della loro trasmissione all'Autorità. L'art. 43, d.lgs. 177/2005, testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (d'ora innanzi TUSMAR), ha affidato all'Agcom il compito di verificare l'esistenza di posizioni dominanti nel sistema integrato delle comunicazioni e di adottare le determinazioni necessarie ad eliminarle o ad impedirne la formazione. Il principio in questione deve intendersi riferito all'atto amministrativo impugnato in primo grado e non alla decisione appellata, con l'ulteriore conseguenza che il divieto di proporre nuove domande ed eccezioni non riguarda le difese non articolate in prime cure dall'Amministrazione resistente (Cfr. Cons. Stato., sez. VI, 24 gennaio 2011, n. 479), che, quindi, possono trovare ingresso, senza alcuna preclusione, nel giudizio di secondo grado. Passando all'esame del merito dell'appello principale, il Consiglio di Stato ha dichiarato inammissibile, per carenza di interesse, il primo motivo di impugnazione, con cui si assume l'utilizzo, nella motivazione della decisione gravata, di argomentazioni tra loro contraddittorie (in particolare tra quella che valorizza l'esegesi finalistica della normativa di riferimento e quella che si fonda sulla lettera delle disposizioni che regolano la materia), atteso che, quand'anche si ravvisasse tale conflitto logico (ma così non è, trattandosi di argomentazioni tra loro compatibili e non antinomiche), la decisione non potrebbe, per ciò solo, essere riformata o annullata, ma il predetto rilievo comporterebbe un nuovo esame della legittimità degli atti impugnati nel presente grado di giudizio, in virtù dell'effetto devolutivo dell'appello. Con il secondo motivo di appello, l'Agcom critica il convincimento, assunto a sostegno della decisione impugnata, secondo cui una corretta esegesi della normativa di riferimento impediva all'Autorità di richiedere dati economici relativi alla commercializzazione di contenuti non riferibili alla responsabilità editoriale diretta di Sky Italia. L'Autorità appellante, a sostegno della censura, sostiene che, al contrario, il complesso delle disposizioni che regolano le sue funzioni la autorizzava a richiedere a Sky Italia tutti i dati relativi ai ricavi degli abbonamenti pay tv, a prescindere dalla riferibilità editoriale alla medesima società dei programmi trasmessi nella relativa piattaforma. Per il Consiglio di Stato la tesi è risultata fondata.

senso ampio di governo dell'economia, a tutela di un interesse pubblico, laddove la funzione secondaria è una funzione di pubblicità-notizia e talora di pubblicità essenziale, *iure privato*, a tutela di interessi privati (iscrizione essenziale per l'esercizio di determinate attività economiche)⁴⁰. In conclusione, le pubblicità speciali si collegano e trovano la propria legittimazione costituzionale nei commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost., perché secondo la dottrina, qualunque genere e specie di imprenditore può essere assoggettato, al di là degli atti conformativi di base della normazione civilistica, a controlli ed a atti di programmazione, per ragioni attinenti ad un interesse pubblico»⁴¹.

Il legislatore, avendo stabilito con l'art. 1, c. 6, lett. c), n. 5, l. 249/1997 che all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni spettano i compiti di tenuta del Registro per gli Operatori della Comunicazione, al successivo punto n. 6 avendo previsto che, dalla data di entrata in vigore del regolamento concernente l'organizzazione e la tenuta del nuovo Registro, tutte le norme primarie e secondarie che disciplinavano la registrazione delle imprese di comunicazione, avrebbero dovuto considerarsi abrogate, comprese quelle disposizioni concernenti la tenuta e l'organizzazione dei precedenti Registri nazionali, quali il Registro nazionale della stampa (RNS). Infine l'art. 35, c. 1, del Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, allegato "A" alla delibera n. 17 del 16 giugno 1998 e successive modifiche e integrazioni, sembra puntualizzare la natura amministrativa dell'Ufficio competente alla sua gestione.

Con la delibera n. 236/01/CONS viene dettata una disciplina organica per la tenuta del Registro. Sono obbligati anche ad iscriversi: a) le imprese editrici di giornali quotidiani, periodici o riviste, e cioè sia i soggetti editori e quelli equiparati di cui all'art. 18, c. 1, l. 416/1981, che pubblicano più di dodici numeri l'anno, sia gli altri soggetti editori che comunque pubblicano una o più testate giornalistiche diffuse al pubblico con regolare periodicità per cui è previsto il conseguimento di ricavi da attività editoriale; b) le agenzie di stampa di carattere nazionale: cioè le imprese editrici di una o più testate con la qualifica di agenzia quotidiana di informazione, dotate di una struttura redazionale adeguata a consentire una autonoma produzione di servizi e notiziari e collegate in abbonamento almeno con quindici quotidiani in cinque regioni per non meno di dodici ore di trasmissione al giorno, o con trenta emittenti radiofoniche o televisive in dodici regioni per non meno di mille notiziari quotidiani all'anno; c) i soggetti esercenti l'editoria elettronica e digitale che pubblicano con regolare periodicità una o più testate giornalistiche in formato elettronico e digitale.

Gli editori, ai sensi dell'art. 9 della delibera 236/01/CONS del 30 maggio 2001, sono tenuti a presentare domanda di iscrizione al Registro, redatta secondo particolari modelli previsti dalla stessa Autorità e reperibili in formato elettronico anche sul suo sito web. La domanda di iscrizione deve essere presentata entro sessanta giorni decorrenti dalla conclusione del primo contratto relativo alle attività per cui è previsto l'obbligo di iscrizione, anche perché per le imprese editoriali ai sensi dell'art. 16, l. 62/2001 l'iscrizione al registro è condizione per l'inizio delle pubblicazioni, tanto più

⁴⁰ V. E. Bocchini, *Commento art. 1 comma 6° lett. a) nn. 5 e 6*, in N. Lipari-E. Bocchini-S. Stamatì (a cura di), *Sistema radiotelevisivo e Autorità per le telecomunicazioni*, cit., 78.

⁴¹ Ivi, 79.

che tale iscrizione esenta dall'osservanza degli obblighi previsti dall'art. 5, l. 47/1948, rendendo una possibile alternativa l'iscrizione al ROC rispetto a quella al Registro della stampa presso le cancellerie dei tribunali. «A ben vedere tale riferimento è operato solo con riguardo ai soggetti iscritti al R.O.C. e solo con una funzione, almeno tendenzialmente “semplificativa”, volta cioè a non duplicarne gli adempimenti immaginando un riferimento sostitutivo limitato però alle sole testate ed ai soli “prodotti”, cioè strettamente qualificabili come testata giornalistica»⁴². Ai sensi dell'art. 10 della delibera, gli editori costituiti in forma di società di capitali o cooperative, società di persone, fondazioni o associazioni, devono produrre, all'atto della presentazione della domanda di iscrizione: a) una dichiarazione, redatta secondo un apposito modello, contenente l'indicazione dell'oggetto sociale o associativo; b) una dichiarazione, redatta secondo un apposito modello, contenente l'indicazione della composizione, della durata dell'organo amministrativo e delle generalità del legale rappresentante e degli amministratori. Gli editori costituiti in forma di ente pubblico debbono produrre, all'atto della presentazione della domanda di iscrizione, invece, una sola dichiarazione, con l'indicazione della composizione, della durata dell'organo amministrativo e delle generalità del legale rappresentante e degli amministratori. Ai sensi dell'art. 14, così come modificato dall'art. 2 delibera n. 404/02/CONS del 18 dicembre 2002 (e dell'art. 15 per le agenzie di stampa e dell'art. 16 per gli editori elettronici) gli editori costituiti in forma di società di capitali o cooperative, devono produrre, all'atto della presentazione della domanda di iscrizione, una dichiarazione, redatta, secondo alcuni modelli, contenente: a) l'indicazione del capitale sociale, dell'elenco dei propri soci e della titolarità delle rispettive partecipazioni con diritto di voto; per le società quotate in borsa limitatamente alle partecipazioni con diritto di voto superiori al 2% del capitale sociale, indicando per ciascuna di esse le rispettive partecipazioni di controllo; b) l'indicazione del capitale sociale, dell'elenco dei soci e della titolarità delle rispettive partecipazioni con diritto di voto superiori al 2% delle società a cui sono intestate le azioni o le quote della società da iscrivere; c) ove la partecipazione di controllo delle società cui sono intestate le azioni o le quote della società da iscrivere sia intestata a soggetti diversi da persone fisiche o soggetti equiparati dalla legge, per il livello successivo, a quello della precedente lett. b), l'indicazione del capitale sociale, dell'elenco dei soci e della titolarità delle rispettive partecipazioni con diritto di voto superiori al 2%; d) ove non sia già stato comunicato a norma dei precedenti punti, l'indicazione del capitale sociale e dell'elenco dei soci e della titolarità delle rispettive partecipazioni con diritto di voto superiori al 2% delle società che dispongono, anche a mezzo di controllate, di almeno il 20%, o il 10% nel caso di società quotate in borsa, dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria della società da iscrivere; e) l'indicazione delle eventuali intestazioni fiduciarie, interposizioni di persone, o l'esistenza di altri limiti gravanti

⁴² Così G. Corasaniti, *Registro degli Operatori della Comunicazione tra problematiche definitorie e deleghe a Comitati regionali per le comunicazioni*, cit., 225. «La questione risulta comunque chiarita dall'art. 7 comma 3 d.lgs. 9 aprile 2003 n. 70, che conferma da un lato la facoltatività (e non l'obbligatorietà) dell'iscrizione di determinati soggetti al registro della Stampa (e al R.O.C.), e dall'altro come la registrazione poi di fatto soprattutto sia concernente la testata (ovvero l'impresa editrice di testate ove ci si riferisca al R.O.C.), insomma un rimedio legislativo non chiaro e forse contraddittorio, ma almeno univocamente interpretabile nel senso della non obbligatorietà della registrazione delle testate telematiche qualora non si intenda richiedere contributi finanziari pubblici».

sulle azioni o quote delle società. Tali editori debbono altresì produrre all'atto della presentazione della domanda di iscrizione una dichiarazione, redatta secondo particolari modelli elaborati dall'Autorità e contenenti: a) l'indicazione del capitale sociale, dell'elenco dei propri soci e della titolarità delle rispettive partecipazioni con diritto di voto; per le società quotate in borsa limitatamente alle partecipazioni con diritto di voto superiori al 2% del capitale sociale; b) l'indicazione delle eventuali intestazioni fiduciarie, interposizioni di persone, o l'esistenza di altri limiti gravanti sulle azioni o quote della società da iscrivere. Le società di persone editrici devono produrre, all'atto della presentazione della domanda di iscrizione, una dichiarazione, redatta secondo un modello contenente l'indicazione dell'elenco dei propri soci. Gli editori devono, in ogni caso, produrre, all'atto della presentazione della domanda di iscrizione, una dichiarazione che riporti l'indicazione delle testate edite, con la relativa periodicità; inoltre, se editori di agenzie di stampa, devono indicare i collegamenti con i quotidiani o le emittenti, nonché degli elementi relativi alla struttura e all'attività di agenzia. Qualora i soggetti obbligati all'iscrizione non richiedano l'iscrizione, possono essere iscritti d'ufficio dall'Autorità, previa diffida a presentare la necessaria domanda, entro un congruo termine, comunque non inferiore a quindici giorni dalla data di ricezione della diffida. Se entro tale termine viene presentata regolare domanda, l'iscrizione ha luogo secondo le modalità previste; altrimenti si procede all'acquisizione delle informazioni, dei dati e dei documenti necessari, anche tramite il competente nucleo della Guardia di Finanza.

Le società editrici di capitali o cooperative, sono tenuti a comunicare, entro trenta giorni dalla data dell'assemblea che approva il bilancio, una dichiarazione annuale, redatta secondo appositi modelli, contenente l'aggiornamento dei dati anagrafici e degli elenchi dei soci delle società iscritte al Registro e di quelle per le quali deve essere indicato al Registro l'elenco dei soci, nonché l'indicazione delle eventuali relative intestazioni fiduciarie, interposizioni di persone e di altri limiti gravanti sulle azioni o quote⁴³. Le società editrici di persone, sono tenute a comunicare, entro il 30 giugno di ciascun anno: a) una dichiarazione contenente l'aggiornamento alla stessa data dei dati anagrafici e degli elenchi dei soci della società iscritta al registro; b) l'indicazione delle eventuali relative intestazioni fiduciarie, interposizioni di persone e di altri limiti gravanti sulle azioni o quote. I soggetti interessati sono altresì tenuti a presentare domanda di cancellazione, ove siano venuti meno i presupposti di iscrizione al Registro; tale domanda deve essere presentata entro trenta giorni decorrenti dal verificarsi della circostanza che dà luogo alla cancellazione da parte dell'ufficio competente.

L'iscrizione nel Registro degli Operatori di Comunicazione costituisce anche, come specificato dall'art. 27 della delibera, requisito per l'accesso a benefici, agevolazioni e provvidenze nei soli casi espressamente previsti dalla normativa vigente. Gli editori sono tenuti, ai sensi dell'art. 24, delibera n. 236/01/CONS così come modificato dall'art. 4, delibera n. 404/02/CONS, a comunicare entro 30 giorni dalla circostanza soltanto le variazioni che concernano la pubblicazione di nuove testate, poiché la registrazione al ROC viene ad essere sostitutiva della registrazione presso la cancelleria

⁴³ V. R. Zaccaria-A. Valastro-E. Albanesi, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., con l'intervento di F. Di Giorgi.

del Tribunale, ai sensi dell'art. 14, l. 62/2001⁴⁴.

In tal chiave, ed alla luce delle disposizioni per gli editori on line presenti nel d.lgs. 70/2003, possono essere altresì lette le previsioni di cui alla delibera n. 129/03/CONS, allorché prevede all'art. 2 che le dichiarazioni di cui al summenzionato art. 24 devono essere trasmesse utilizzando esclusivamente i modelli telematici disponibili all'indirizzo internet roc.infocamere.it. A tal fine ai sensi del successivo art. 3 i rappresentanti legali dei soggetti obbligati alle comunicazioni devono richiedere uno specifico codice di autenticazione per l'accesso alla procedura di gestione dei modelli telematici.

Avendo potuto prendere cognizione della natura giuridica del Registro, diviene evidente come la sua istituzione e la sua tenuta siano strumenti per la realizzazione della trasparenza nei rapporti fra le imprese ed i singoli interessati all'iscrizione o alla presa di cognizione. Tuttavia, proprio la tenuta di un Registro fa assumere all'organo connotati gestionali, facendo discendere per gli atti connessi una sorta di responsabilità amministrativa: in tutte le normative in materia di registro è sempre prevista una forma di impugnazione nei confronti degli atti dell'amministrazione che lo gestisce. Il riconoscimento di una responsabilità dell'Autorità per gli atti connessi all'esercizio delle sue funzioni rappresenta un *continuum* sulla stregua di quanto previsto già con l'istituzione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria: con l'attribuzione di funzioni gestionali a carattere amministrativo possono ora profilarsi per l'organo ipotesi comportamentali suscettibili di ledere diritti soggettivi dei privati.

Con la delibera n. 666/08/CONS del 26 novembre 2008 viene definita una sorta di testo unico rispetto alle precedenti decisioni dell'Autorità, fissando le basi per una più moderna gestione di uno strumento informativo, il registro, che risulta necessario all'esercizio di ogni funzione di garanzia in corrispondenza alle esigenze degli operatori. «Con le nuove disposizioni si completa un'opera di allineamento e di adeguamento già avviata con le precedenti delibere, ma in sostanza si recepisce anche un quadro unitario di precetti rivolto da un lato alla semplificazione degli adempimenti per gli operatori e dall'altro alla definizione di più chiari contenuti per i connessi adempimenti»⁴⁵. Il Regolamento è stato integrato dalla delibera n. 565/13/CONS, dalla delibera n. 566/13/CONS, dalla delibera n. 565/14/CONS, dalla delibera n. 235/16/CONS, dalla delibera n. 308/16/CONS, dalla delibera n. 492/16/CONS e dalla delibera n. 1/17/CONS.

L'iscrizione obbligatoria al R.O.C. viene prevista a carico dei seguenti soggetti: a) le

⁴⁴ L'art. 2, c. 4, delibera n. 404/02/CONS puntualizza che debbono essere considerate partecipazioni di controllo sia le azioni delle quali un oggetto è titolare, anche se il diritto di voto spetta o è attribuito a terzi, sia quelle in relazione alle quali spetta o è attribuito il diritto di voto. «Ai medesimi fini devono essere computate sia le azioni cui sono titolari interposte persone, società controllate, sia quelle in relazione alle quali il diritto di voto spetta o è attribuito a tali soggetti».

⁴⁵ Così G. Corasaniti, *Registro degli Operatori della Comunicazione tra problematiche definitorie e deleghe a Comitati regionali per le comunicazioni*, cit., 227.

imprese concessionarie di pubblicità⁴⁶; b) le agenzie di stampa a carattere nazionale⁴⁷; c) gli editori di giornali quotidiani, periodici o riviste⁴⁸; d) i soggetti esercenti l'editoria elettronica⁴⁹; e) le imprese fornitrici di servizi di comunicazione elettronica⁵⁰. Il Registro è gestito attraverso un sistema informativo automatizzato che consente l'estrapolazione di documenti informatici, intesi come rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti formati, o comunque trattati, inerenti ciascun soggetto presente nel Registro stesso. Il sistema informativo automatizzato assicura la disponibilità, l'integrità e la sicurezza con riferimento all'accesso ai dati, nel rispetto delle disposizioni del d.lgs. 196/2003, in materia di protezione dei dati personali e del d.lgs. 82/2005 e successive modifiche, in materia di amministrazione delle informazioni in modalità digitale, anche mediante l'interoperabilità con i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni e di altri enti.

Ad ogni soggetto iscritto al Registro, in ragione del codice fiscale, è attribuito un univoco numero di posizione progressivo indipendentemente dal fatto che svolga più di una attività rilevante ai fini dell'iscrizione nel Registro stesso. Ai sensi dell'art. 16, l. 62/2001, per i soggetti che svolgono attività editoriale che necessita di iscrizione al Registro della stampa presso i Tribunali, l'iscrizione al Registro è condizione per l'inizio delle pubblicazioni. Inoltre i soggetti che svolgono più di una attività rilevante ai fini dell'iscrizione nel Registro sono tenuti a presentare un'unica domanda, redatta secondo appositi modelli. L'inosservanza delle disposizioni di cui al presente articolo comporta l'applicazione delle sanzioni amministrative previste di cui all'art. 1, c. 29,

⁴⁶ Le "imprese concessionarie di pubblicità" vengono delineate come: 1) le imprese che, in forza di un contratto con i soggetti di cui alle lettere b) e d) o con una loro concessionaria di pubblicità, ricevono l'incarico non occasionale di negoziare e concludere in nome proprio contratti di vendita di spazi pubblicitari per la trasmissione mediante impianti radiofonici o televisivi; 2) i soggetti che, in forza di un contratto con un editore di giornali quotidiani, periodici o riviste, nonché di testate in formato elettronico di cui alla lettera i), o con una sua concessionaria di pubblicità, ricevono l'incarico non occasionale di negoziare e concludere in nome proprio contratti di vendita di spazi pubblicitari per la diffusione, su giornali quotidiani, periodici o riviste, o testate in formato elettronico di cui alla lettera i).

⁴⁷ Le "agenzie di stampa a carattere nazionale" vengono delineate come: i soggetti i cui notiziari siano distribuiti in abbonamento a titolo oneroso, qualunque sia il mezzo di trasmissione utilizzato, ad almeno quindici testate quotidiane in cinque regioni, che abbiano alle loro dipendenze a norma del contratto nazionale di lavoro più di dieci giornalisti professionisti con rapporto a tempo pieno, indeterminato ed esclusivo, ed effettuino un minimo di dodici ore di trasmissione al giorno per almeno cinque giorni alla settimana.

⁴⁸ Gli "editori di giornali quotidiani, periodici o riviste" vengono delineati come: «1) i soggetti editori di cui all'articolo 1, comma 1, e quelli equiparati di cui all'articolo 18, comma 1, della legge 5 agosto 1981, n. 416, che pubblicano più di dodici numeri l'anno; 2) gli altri soggetti editori che comunque pubblicano una o più testate giornalistiche diffuse al pubblico con regolare periodicità».

⁴⁹ I "soggetti esercenti l'editoria elettronica" vengono delineati come: «1) i soggetti che pubblicano in modalità elettronica testate diffuse al pubblico con periodicità quotidiana, e quelli equiparati di cui all'articolo 18, comma 1, della legge 5 agosto 1981, n. 416, che pubblicano più di dodici numeri l'anno; 2) gli altri editori che pubblicano in modalità elettronica testate con periodicità non quotidiana, ivi compresi i soggetti che gestiscono siti internet per la pubblicazione degli avvisi di vendita di cui all'art. 490 c.p.c. così come previsto dal decreto del Ministero della giustizia del 31 ottobre 2006».

⁵⁰ Le "imprese fornitrici di servizi di comunicazione elettronica" vengono definiti come: «i soggetti che, in base ad autorizzazione forniscono direttamente servizi consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusione circolare televisiva».

30, 31, 32, l. 249/1997.

Le attività preparatorie ed istruttorie relative al procedimento d'iscrizione si concludono nel termine di trenta giorni dalla data in cui la domanda perviene al Registro, salvo che il richiedente sia invitato a completare o rettificare la domanda, ovvero ad integrare la medesima o la documentazione, con assegnazione di un ulteriore termine di trenta giorni. Il provvedimento d'iscrizione, adottato dal Direttore competente dell'Autorità, è inviato all'interessato. Gli effetti del provvedimento di iscrizione retroagiscono alla data di spedizione della domanda sempre che, a tale momento, sussistessero già le condizioni di legge richieste per l'emanazione del provvedimento.

In caso di rilevazione di mancata iscrizione al ROC, il responsabile del procedimento diffida il soggetto a presentare la domanda d'iscrizione e la documentazione complete dei dati e delle informazioni prescritti dal regolamento. Si procede alla diffida anche nei confronti del soggetto che, pur essendovi tenuto, non abbia presentato la domanda di iscrizione. Deve essere data comunicazione, redatta secondo gli appositi modelli, di ogni trasferimento a qualsiasi titolo o di ogni sottoscrizione che interessi più del 10%, o del 2% per le società quotate in borsa, del capitale relativo alle azioni o quote: a) della società iscritta al Registro; b) delle società a cui sono intestate azioni o quote della società iscritta al Registro in misura superiore al 2 % del capitale sociale. Qualora la società iscritta al Registro sia quotata in borsa, essa dà comunicazione dei trasferimenti che comportano variazioni del soggetto controllante. L'obbligo di comunicazione di cui al c. 1 sussiste anche quando successivi trasferimenti o sottoscrizioni di entità inferiore al 10%, o al 2% per le società quotate in borsa, abbiano superato tali limiti. I soggetti iscritti comunicano, entro trenta giorni dal verificarsi della circostanza, ogni variazione relativa a quanto dichiarato all'atto dell'iscrizione al Registro. Ai fini di tali comunicazioni deve essere inviata un'apposita dichiarazione, redatta secondo il modello 15/ROC, recante il tipo di variazione effettuata, nonché una o più dichiarazioni inerenti le specifiche variazioni intervenute redatte sui modelli già utilizzati all'atto dell'iscrizione. Inoltre i suddetti soggetti trasmettono annualmente una comunicazione mediante la quale dichiarano che i dati comunicati all'atto della presentazione della domanda di iscrizione al Registro sono rimasti invariati oppure provvedono a comunicare l'aggiornamento di tali dati. I soggetti iscritti, costituiti in forma di società di capitali o cooperative, trasmettono la comunicazione annuale entro trenta giorni dalla data dell'assemblea che approva il bilancio, aggiornata alla data dell'assemblea stessa, mentre i restanti soggetti trasmettono la comunicazione annuale entro il 31 luglio di ciascun anno, aggiornata a tale data. Parimenti i soggetti interessati presentano domanda di cancellazione, redatta secondo un apposito modello, nei casi in cui siano venuti meno uno o più requisiti per l'iscrizione al Registro, entro trenta giorni dal verificarsi della circostanza che dà luogo alla cancellazione⁵¹. Nei casi in cui sia rilevato il venire meno dei presupposti per l'iscrizione al Registro, ne è data comunicazione al soggetto interessato fissando un termine di quindici giorni, dalla data di ricezione della contestazione, per produrre eventuali controdeduzioni. In caso di riscontro entro il termine prefissato, il Servizio effettua i relativi accertamenti anche tramite il competente Nucleo Speciale

⁵¹ V. al riguardo le analisi di G. Corasaniti, *Registro degli Operatori della Comunicazione tra problematiche definitorie e deleghe a Comitati regionali per le comunicazioni*, cit., 221 ss.

per la Radiodiffusione e l'Editoria della Guardia di Finanza, per le conseguenti determinazioni. La cancellazione si formalizza con provvedimento del Direttore. Tale cancellazione è annotata nel sistema informativo automatizzato di cui all' art 4, c. 1, del regolamento. In caso di mancato riscontro da parte del soggetto interessato, il Direttore del Servizio provvede d'ufficio alla cancellazione dal Registro. Qualora dal sistema informativo delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, risulti la cancellazione del soggetto dal Registro nazionale delle imprese, a seguito di procedure concorsuali o per cessazione dell'attività, il Direttore dispone la cancellazione d'ufficio inviandone comunicazione all'interessato. I certificati concernenti la regolare iscrizione al Registro sono rilasciati al titolare o al legale rappresentante dell'impresa richiedente, sulla base di un apposito modello. Le certificazioni di iscrizione sono utilizzabili solo nei rapporti tra privati e non sono prodotte agli organi della pubblica amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi. Ai sensi dell'art. 43, d.P.R. 445/2000, gli organi della pubblica amministrazione ed i privati gestori di pubblici servizi possono, previa compilazione di un'apposita istanza, avere accesso diretto in consultazione ai dati del Registro o richiedere la stipula di un'apposita convenzione per l'accesso ai servizi web del Registro stesso in cooperazione applicativa SPC. Sulle dichiarazioni rese dai legali rappresentanti dei soggetti iscritti al Registro, il Servizio dispone propri controlli a campione o sulla base di segnalazioni qualificate, anche mediante l'accesso ad altre banche dati e ricorrendo, ove necessario, alla collaborazione del Nucleo Speciale per la radiodiffusione e l'editoria della Guardia di Finanza. L'istruttoria dei procedimenti di iscrizione ed il rilascio delle apposite certificazioni possono essere delegate ai Co.re.com.⁵² che hanno stipulato apposita convenzione con l'Autorità⁵³. Con riferimento alle attività di cui al c. 1 del suddetto art. 4, ciascun Co.Re.Com., nell'ambito della propria organizzazione interna, assicura il corretto svolgimento delle funzioni delegate. Il conferimento della delega potrà avvenire anche in più fasi, previa conforme integrazione dell'Accordo-quadro sottoscritto il 25 giugno 2003 dall'Autorità, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, e conseguente previa modifica delle convenzioni stipulate da ciascun Comitato per l'esercizio delle funzioni delegate. Le delibere n. 195/09/CONS, n. 608/10/CONS e n. 283/11/CONS, nonché, la delibera n. 421/11/CONS hanno tuttavia previsto che in deroga all'attuale sistema di deleghe ai Co.Re.Com. restino di esclusiva competenza dell'Autorità, fino alla revisione dell'attuale sistema informativo automatizzato del Registro degli operatori di comunicazione, sia la tenuta del Registro, sia l'istruttoria dei procedimenti d'iscrizione e sia le successive comunicazioni al Registro, nonché l'istruttoria delle comunicazioni di variazione aventi ad oggetto l'inizio dell'attività. «Si è detto che il Registro è il primo strumento di monitoraggio, ed è altresì chiaro che solo l'elaborazione dei dati strutturali ed economici può consentire l'ottimale esercizio dei compiti istituzionali di

⁵² V. al riguardo le analisi di M. Mensi, *Le Regioni ed I Comitati regionali per le comunicazioni nel nuovo ordinamento delle comunicazioni*, in *Diritto ed. economia dei mezzi comunicazione*, 2, 2010, 171 ss.

⁵³ Ancora G. Corasaniti, *Registro degli Operatori della Comunicazione tra problematiche definitorie e deleghe a Comitati regionali per le comunicazioni*, cit.

garanzia a livello nazionale e locale. E qui il tema si prospetta come molto più vasto, ed incide sulla capacità del sistema di predisporre strumenti di analisi in un quadro sistematico ed efficiente di descrittori omogenei, in modo da trarre gli elementi oggettivi sui quali basare efficacemente ed autorevolmente ogni possibile intervento istituzionale, sia esso ricognitivo che sanzionatorio, sia esso di mediazione che di intervento promozionale o meramente informativo»⁵⁴.

6. Il R.O.C. e la trasparenza degli assetti proprietari

La funzione principale del Registro è quella di assicurare la trasparenza degli assetti proprietari evidenziando così la titolarità dell'impresa di comunicazione ai suoi diversi livelli, così da poter costruire i diversi ambiti del S.I.C. ed avere contezza di chi vi opera e con quali forze imprenditoriali.

La trasparenza degli assetti proprietari delle imprese di comunicazione rappresenta la prima delle finalità delle norme previste per l'istituzione ed il funzionamento del Registro. La Costituzione non preveda esplicitamente i termini "trasparenza degli assetti proprietari", o locuzioni simili, tuttavia, risulta essere ricca di principi che sostengono e richiedono trasparenza della proprietà dell'impresa operante nel settore dell'informazione, laddove viene declinato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale l'art. 21 Cost. altresì nel diritto all'uso del mezzo di informazione, uso che può essere distorto se non si ha chiaro l'assetto proprietario dello stesso medium, dal momento che senza ponderazione e temperamento delle varie posizioni coinvolte e dei diversi interessi in gioco non potrà esserci un pieno esercizio della libertà⁵⁵. La trasparenza degli assetti proprietari delle imprese di informazione non vive solo nella dimensione organizzativa ma è finalizzata alla soddisfazione di diritti fondamentali, cui garantisce, come le libertà individuali e collettive, i diritti civili, politici e sociali: i principi di pubblicità e trasparenza degli assetti proprietari vengono a costituire le fondamenta dell'azione amministrativa di enforcement per tutelare il settore della comunicazione dalle posizioni dominanti.

L'elemento della trasparenza cd. attiva che consta di una funzione di informazione e comunicazione da parte dei privati verso un organo pubblico affinché la comunicazione unidirezionale di attività imprenditoriali che potenzialmente influiscono sulle situazioni soggettive di tutti gli operatori del settore debbano essere conosciute per evitare possibili ed eventuali distorsioni della concorrenza.

Oggi l'imprenditore tramite i propri atti rivolti al R.O.C. (nel rispetto degli obblighi di informazione previsti) aiuta con diverse modalità la fruizione dei servizi, legittimando la stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni a condividerne le informazioni con altri soggetti pubblici, proprio per perseguire la tutela del pluralismo esterno. Il raggiungimento di tali scopi presuppone necessariamente un'informazione pubblica affidabile, certa, autentica ed integra. Ciò è più facilmente comprensibile se si tiene

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Rilevanti sono le analisi giurisprudenziali della Corte cost., sent. 826/1998, cit., il cui relatore (e quindi estensore) prof. Cheli è successivamente divenuto primo presidente dell'Agcom.

conto della consultazione del R.O.C. da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, in quanto è l'unico strumento che gli permette di effettuare i controlli previsti dall'art. 5, d.P.R. 223/2010 per poi poter evadere i contributi previsti al riguardo per l'editoria dalle diverse norme di settore.

La Costituzione italiana non prevede un espresso rilievo costituzionale della trasparenza degli assetti proprietari nel settore della stampa, anche se ci furono timidi tentativi nel dibattito costituente di introdurre norme in questo senso nella stessa Costituzione. In quella sede però si volle rimarcare esclusivamente la necessità di “autorizzazioni amministrative” volte a permettere l'esercizio di un'impresa di informazione. Perciò è dalle Carte dei diritti internazionali ed europee che possiamo trarre una importante chiave di lettura sulla libertà di espressione e il diritto antitrust.

Risulta essere ancora più complesso il tentativo di collegare alla libertà di informazione ex art. 21 Cost., un dovere per le istituzioni di farsi parte attiva nella diffusione informativa, anche qui doverosa nella misura in cui vi siano esplicite previsioni legislative o normative in tal senso. Sarà l'Agcom che potrà divulgare (se lo ritiene necessario allo svolgimento delle sue funzioni) gli assetti proprietari, magari nella Relazione annuale al Parlamento, ma in materia sembra di difficile applicabilità il diritto alla conoscenza delle informazioni detenute in mano pubblica di cui al d.lgs. 97/2016 (il cd. FOIA). Il R.O.C. diviene rilevante per un monitoraggio costante del settore al fine di consentire anche all'Agcom di salvaguardare così come prevede lo stesso art. 5 TUSMAR i principi del pluralismo e della concorrenza⁵⁶. Del resto nella disposizione sono previste alcune declinazioni del principio di concorrenza fra gli imprenditori (separazioni contabili e societarie e relative distinzioni fra operatori di rete e fornitore di contenuto), senza distinguerle in maniera netta dalla tutela del pluralismo esterno, che appare già dalla “storica” giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva il faro cui far tendere la normativa di settore e di conseguenza il suo perseguimento un obiettivo dell'azione amministrativa.

⁵⁶ V. C. Bellitti, *Commento all'art. 5*, in C. Contessa-P. Del Vecchio (a cura di), *Testo Unico dei servizi dei media audiovisivi e radiofonici*, cit., 335 ss.