

**ATTI PARLAMENTARI**

**IX LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. LXVII**

**n. 5-bis**

## **RELAZIONE SULLO STATO DELL'EDITORIA**

**(semestre 1° giugno - 30 novembre 1985)**

### **PROMEMORIA INTEGRATIVO**

**presentato per conto del garante dell'attuazione della legge per l'editoria  
dal Presidente del Consiglio dei Ministri**

**(CRAXI)**

---

**Presentato alla Presidenza il 13 gennaio 1986**

---

PAGINA BIANCA

PRO-MEMORIA SULLO STATO DELL'ASSETTO PROPRIETARIO DEL GRUPPO  
RIZZOLI-CORRIERE DELLA SERA ALLA DATA DEL 1° GENNAIO 1986 E  
SUL RECENTE DISEGNO DI LEGGE GOVERNATIVO

1. Premessa

Nella relazione sullo stato dell'editoria alla data del 31 novembre 1985, recentemente trasmessa ai Presidenti delle Camere, mi sono soffermato sulla situazione dell'assetto proprietario del gruppo Rizzoli-Corriere della Sera, sia con riferimento alle norme della legge n° 416 che regolano la titolarità delle imprese editoriali, sia avendo riguardo alle disposizioni anti-trust contenute nello stesso testo legislativo. In tale occasione, ho concluso che i mutamenti verificatisi a seguito delle operazioni finanziarie perfezionatesi nel corso dell'estate precedente, se non avevano inciso sulla legittimità ex legge n° 416 di tale assetto proprietario, avevano tuttavia reso più pressante l'interrogativo posto da alcune parti politiche circa l'idoneità della vigente disciplina legislativa a conseguire quella finalità antimonopolistica oggetto di specifica scelta del legislatore del 1981; ciò in relazione alla possibilità dell'acquisto di maggiore peso da parte della FIAT nello stesso gruppo Rizzoli. Nel porre il problema, ho ritenuto di accennare che, sul punto, sarebbe forse auspicabile un segno da parte del Parlamento che, ove ritenesse di rendere più severo l'attuale regime, potrebbe cogliere l'occasione di una prossima "novella" legislativa per esprimere la sua volontà o attraverso un significativo silenzio ovvero mediante l'introduzione di nuovi e più rigorosi meccanismi normativi.

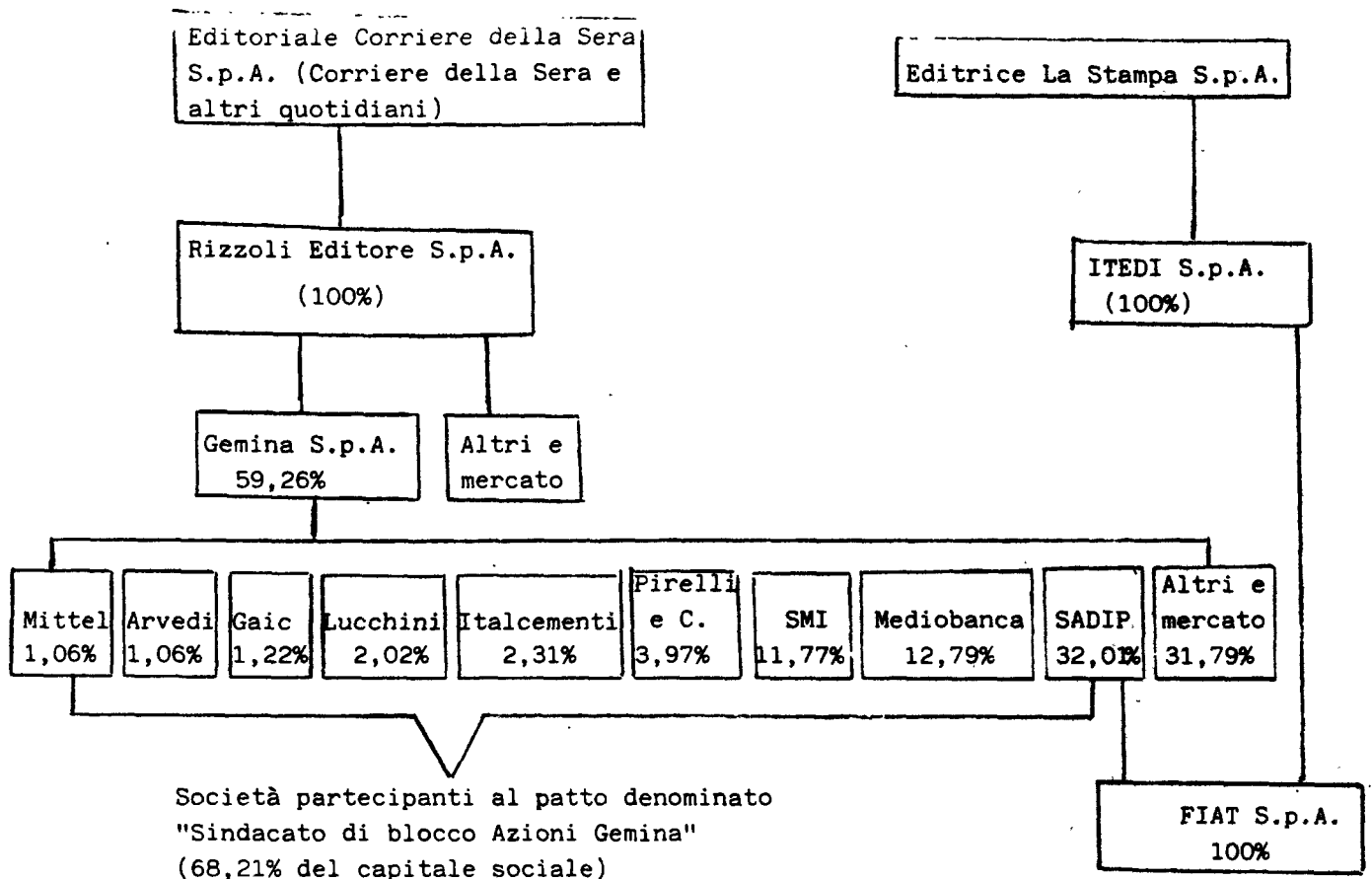
A poco più di un mese di distanza dalla data nella quale ho sottoscritto la detta relazione, debbo rilevare che, nel frattempo - e in modo non del tutto inaspettato - due fatti nuovi sono intervenuti quasi contemporaneamente: un nuovo aggiustamento nell'assetto proprietario del Gruppo e la presentazione da parte del Governo di un disegno di legge di modifica delle vigenti norme sull'editoria.

La delicatezza della materia, le attese del mondo politico e delle parti sociali, il tempo che ancora manca alla presentazione del mio prossimo rapporto semestrale al Parlamento, sono tutti elementi che mi inducono a redigere alcune note, con cui intendo fare il punto della situazione alla luce dei recenti accadimenti e che, nel contempo, mi consentono di portare a conoscenza dei Presidenti delle Camere un mio più aggiornato punto di vista al riguardo; ciò nel rispetto di quelli che sono non tanto i poteri, quanto i doveri connessi alla funzione attribuita al mio Ufficio.

-----

## 2. L'attuale assetto proprietario del Gruppo Rizzoli-Corriere della Sera

L'assetto proprietario del gruppo Rizzoli-Corriere della Sera, alla data del 1° gennaio 1986, quale risulta dalle notizie sinora acquisite, è graficamente rappresentato dal seguente organigramma :



Dal raffronto di tale organigramma con quello rappresentativo dello stesso assetto proprietario alla data del 30 novembre scorso, si evince che la partecipazione della Gemina al capitale Rizzoli è salita dal 46,28% al 59,26%, determinando così una posizione di controllo ai sensi dell'art. 2359 C.C., richiamato dall'art. 1, 7° comma, della legge n° 416. Inoltre, al livello immediatamente inferiore, il rapporto di forze tra i partecipanti al capitale Gemina risulta leggermente modificato a favore della SADIP S.p.A., passata dal 31,43% al 32,01%. Correlativamente sono mutate le quote degli altri soci, anche quelle dei partecipanti al patto parasociale denominato "Sindacato di blocco

azioni Gemina", il cui contenuto, in forza della convenzione sottoscritta in data 12 dicembre 1985, è stato modificato nel senso di assegnare, nelle decisioni relative alla partecipazione Rizzoli Editore, a tutti i soci sottoscrittori del patto stesso, un voto ciascuno, indipendentemente dall'entità della loro partecipazione al capitale Gemina. Invero, gli effetti limitativi di questa ultima convenzione risultano alquanto ridimensionati dalla clausola, in essa inserita, che stabilisce che, ove le materie attinenti all'editoria soggette alle decisioni del Sindacato di controllo siano sottoposte alla deliberazione dell'Assemblea della Società ai sensi dell'art. 2364, n° 4, "tutti i partecipanti (al patto di Sindacato) avranno diritto di esercitare liberamente il proprio voto, indipendentemente dalle eventuali relative deliberazioni prese nell'ambito della direzione". E poiché nella previsione di cui all'art. 2364, n° 4, sono comprese anche le questioni discrezionalmente sottoposte dagli amministratori della società all'esame dell'Assemblea, è facile rilevare come, almeno sugli affari più rilevanti o più controversi, la decisione verrebbe demandata all'Assemblea, con eventuale, ma sostanziale vanificazione dello strumento di frazionamento dei poteri di controllo inserito nel patto di sindacato.

Peraltro, quest'ultimo aspetto della regolamentazione dei poteri decisorii all'interno della Gemina sposta assai poco i termini della questione.

Il fatto realmente nuovo, invece, è quello dell'acquisizione da parte della Gemina di una posizione di controllo di diritto sulla Rizzoli Editore S.p.A.; il che ha ulteriormen-

te ristretto i margini di sicurezza, la cui esistenza mi ha indotto, a suo tempo, a ritenere l'assetto proprietario del Corriere della Sera ancora collocabile all'interno dello spazio di operatività consentito dagli artt. 1 e 4 della legge n° 416. In effetti, attualmente la "catena" dei controlli valutabile ai sensi dell'art. 2359, n° 1 (dominio acquisito attraverso la maggioranza delle azioni) risulta spezzata solo in un punto : quello della partecipazione della SADIP del gruppo Fiat al capitale Gemina, partecipazione che è pari al 32,01%. Il che potrebbe anche bastare per continuare a ritenere conforme a legge la situazione, se non si dovesse procedere anche alla verifica dell'eventuale sussistenza, nel caso di specie, delle ipotesi di "dominio" previste con il concorso delle circostanze indicate nel n° 2 del citato art. 2359 e nel 7° comma dell'art. 1 della legge n° 416.

Come è noto, infatti, la legge, per delineare la figura del "controllo", oltre ad indicare il già richiamato criterio del "numero" (art. 2359, n° 1), prevede anche quelli dell' "influenza dominante" in virtù delle azioni o quote possedute o di particolari vincoli contrattuali (art. 2359, n° 2) e dei "collegamenti di carattere finanziario e organizzativo tali da consentire la comunicazione degli utili e delle perdite o l'esercizio dei poteri imprenditoriali propri di ciascun soggetto in funzione di uno scopo comune" (art. 1, 7° comma, della legge n° 416).

Ho già detto più volte quanto le sopra richiamate norme di cui all'art. 2359, n° 2 e 1, 7° comma della legge n° 416 siano di difficile, per non dire impossibile, applicazione nel nostro diritto, che sembra aver operato una sorta di

rigetto dei principi che il legislatore, sulla base di esperienze normative antitrust di origine anglo-sassone, ha voluto porre a fondamento delle stesse disposizioni. Il perché di questo rifiuto sta, evidentemente, nel diverso tipo di cultura giuridica nel quale si colloca il nostro ordinamento, che, a differenza di quelli anglo-sassoni, affida al giudice un margine di discrezionalità più limitato e che, di conseguenza, richiede alla produzione normativa l'adozione di parametri articolati, dettagliati e il più possibile obiettivi. Tutto ciò nell'apprezzabile intento di assicurare al cittadino un alto tasso di certezza del diritto. Da ciò deriva che l'applicabilità delle norme di cui ai più volte citati artt. 2359, n° 2 e 1, 7° comma, in mancanza di capisaldi probatori cui riferirsi, appare sostanzialmente collegata al rilevamento e alla valutazione di indizi che, secondo le regole, devono essere però certi, precisi e concordanti. Orbene, nel nostro caso, un evento potrebbe rientrare in tale categoria di indizi : intendo riferirmi alla nomina, recentemente effettuata, a Presidente della Gemina del dr. Cesare Romiti, il quale ha conservato anche la carica di amministratore delegato di società controllante l'Editrice La Stampa di Torino. Trattasi, però, al momento, di un fatto isolato, che, peraltro, potrebbe rientrare nella fisiologia del sistema ove si ritenesse normale la scelta del Presidente di una società effettuata nella persona designata dal socio di maggioranza relativa. La verità è che, per quanto attiene all'assetto proprietario dell'Editoriale Corriere della Sera, ci si trova di fronte ad una situazione che approssimativamente si colloca "border-line" rispetto ai limiti di legge : il problema, arduo, è quello di accertare se questo assetto si collochi al di



qua o al di là di tale linea di demarcazione.

A questo punto, il Garante potrebbe essere tentato di fare uso dei suoi poteri di azione, non fosse altro che per chiedere al giudice competente una sentenza che, nella sostanza, fungesse da pronuncia di accertamento. Ciò sarebbe agevole e anche comodo; ma verrebbe anche a significare un rinvio di qualche anno della definizione del problema, che invece necessita di una soluzione a breve termine. Pertanto, senza rinunciare a priori alle vie giudiziarie, cui mi riservo di ricorrere non appena mi saranno pervenuti, in via ufficiale, più completi e probanti elementi, ritengo che si potrebbe (anzi, sommessamente, dovrei dire: si dovrebbe) uscire dallo stato di incertezza attraverso l'introduzione di una più precisa normativa.

E qui debbo ribadire il punto di vista da me espresso nelle ultime relazioni: le norme attualmente vigenti non possono dare di più di quello che offrono. E' stato affermato da personaggi, anche autorevoli, che, nel diritto societario, le azioni vanno valutate secondo il loro "peso", non tanto secondo il loro "numero". Le norme attuali, però, come ho ricordato, si limitano, invece, a dare rilievo oltre al "numero" delle azioni, solo a non ben precisate "connessioni" tra imprese. Ripeto che di questa realtà è necessario prendere coscienza e affrontare, quindi, questa alternativa: se si debba giudicare sufficiente al conseguimento delle finalità antimonopolistiche perseguite dalla riforma del 1981 l'attuale potenzialità dell'art. 4 della legge n° 416; oppure, al contrario, si debba affrontare il non facile problema di trovare una nuova, più incisiva formula legislativa. Su questa strada sembra essersi

messo il Governo, introducendo, nel disegno di legge di modifica della disciplina dell'editoria, che sarebbe in corso di presentazione alle Camere, norme che perseguono l'intento di rendere più severi i divieti di concentrazione delle testate.

### 3. Le modifiche dei limiti di concentrazione proposte nel disegno di legge governativo

L'art. 2 del disegno di legge governativo dichiaratamente affronta il problema della concentrazione della stampa quotidiana e, a questo riguardo, adotta un particolare congegno di tecnica legislativa, che, partendo dalla delimitazione del concetto di "soggetto dominante nel mercato editoriale" (comma 1), si articola attraverso la definizione delle figure di "controllo" e di "collegamento" (comma 2°), la comminazione di sanzioni di nullità e di annullabilità nei confronti di atti posti in essere in violazione dei divieti (commi 3° e 4°), nonché della sanzione della perdita di benefici (commi 7° e 8°) ed, infine, si conclude con norme processuali (commi dall'8° al 12°) che prevedono, tra l'altro, l'attribuzione al Garante di nuovi poteri-doveri di azione giudiziaria (comma 9°), poteri che vengono estesi a qualsiasi persona fisica o giuridica (comma 10°). Peraltro, per la definizione della "posizione dominante" prevista dal richiamato art. 2359, n° 2, C.C., il futuro interprete dovrà rifarsi anche alla nuova regolamentazione che il disegno di legge propone all'art. 1.

Non è questa la sede nella quale io possa soffermar-

mi ad analizzare tale disegno di legge nel suo complesso. Tuttavia, le novità che si susseguono nell'assetto proprietario del Corriere della Sera e le inquietudini e i sospetti che questi mutamenti fanno sorgere nei più diversi settori, non esclusa la stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri, mi inducono a prendere in esame i primi due articoli della proposta di legge governativa, non per giudicarli sotto l'aspetto della scelta politica (funzione che non mi compete), bensì per valutare l'idoneità del testo a conseguire le finalità perseguite, che sono, l'una, quella di realizzare una maggiore "trasparenza" (art. 1) e, l'altra, di rendere più severi i divieti di concentrazione (art. 2). Non vi è dubbio che la cartina di tornasole di tale operazione consiste proprio nella capacità della proposta "novella" ad incidere nel senso voluto nei confronti dell'assetto del gruppo Rizzoli-Corriere della Sera.

Giova, a questo punto, precisare quelle che sono le innovazioni che si chiede di introdurre.

A) L'art. 1, nel modificare l'art. 1, 7° comma, della legge n° 416, alla lettera b) sostituisce al concetto di "esercizio dei poteri imprenditoriali propri di ciascun soggetto" quello del "coordinamento della gestione dell'impresa editrice con la gestione di altre imprese"; alla lettera e), invece, introduce un'ipotesi del tutto nuova, quella dell' "attribuzione a soggetti diversi da quelli legittimati in base all'assetto proprietario di poteri nella scelta degli amministratori e dei dirigenti delle imprese editrici, nonché dei direttori e dei redattori delle testate editte".

Mentre l'ipotesi sub e) non sembra interessare l'assetto proprietario del Corriere della Sera, non altrettanto può

dirsi per quello sub b), che, nell'enunciazione, sembra proprio prevedere e colpire quel collegamento che si paventa possa esistere tra la gestione dello stesso quotidiano milanese e quella della Stampa di Torino. Purtroppo, però, la norma proposta non sembra abbastanza affilata per poter tradurre il suo intento in un attuabile comando legislativo. Infatti, il concetto enunciato è, per lo meno, altrettanto vago e generico di quello che intende sostituire e, oltre tutto, appare di difficile identificazione nei casi in cui dovesse effettivamente concretizzarsi. In altre parole, siamo ancora nel campo della cosiddetta "probatio diabolica" alla quale ho spesso fatto riferimento nelle mie relazioni al Parlamento.

B) L'art. 2, nel modificare l'art. 4 della legge n° 416, dà una nuova, molto articolata e complessa regolamentazione delle concentrazioni dei quotidiani. In particolare, la posizione di "controllo" viene definita attraverso un duplice richiamo, quello all'art. 2359 C.C. (già, del resto, contenuto nel vigente testo) e all'art. 1, 7° comma, della legge n° 416, ovviamente nel nuovo testo del disegno di legge. In più, si precisa che i rapporti descritti da quest'ultima norma sono rilevanti ai fini dell'individuazione della posizione di controllo, anche quando sono messi in essere da società controllate, titolari di collegamenti con la società editrice. La norma proposta ignora, invece, le altrettanto pericolose ipotesi, di cui più volte ho parlato nelle mie relazioni, di dazione in pegno e di istituzione di usufrutto con trasferimento del diritto di voto, ipotesi che potrebbero assegnare l'effettivo potere di gestione di una testata quotidiana a soggetti quanto meno privi della necessaria trasparenza.

L'aggancio funzionale che il nuovo testo dispone con l'art. 1, 7° comma, della legge n° 416 fa sì che il discorso che può farsi sull'idoneità della norma a risolvere i problemi contingenti non possa essere diverso da quello riservato al commento dell'art. 1 del disegno di legge. Anche qui, infatti, riappaiono le brume della "probatio diabolica", con la conseguenza che permarrebbe la preesistente situazione di difformità di interpretazione e quindi di dubbio, di sospetto e di incertezza. Né la maggiore valenza attribuita alla posizione di "collegamento" appare operante nel senso di poter cogliere una eventuale connessione tra la gestione dell' "Editrice La Stampa" e quella dell' "Editoriale del Corriere della Sera"; e ciò in quanto, pur con l'eventuale approvazione della "novella", la SADIP potrebbe non essere considerata società "controllante" della Gemina. Continuerebbe a mancare, così, uno degli anelli (l'ultimo, ai sensi della legislazione vigente) per comprovare l'asserita esistenza di una concentrazione tra la testata di Milano e quella di Torino.

C) Tutto ciò premesso, viene ora spontanea sotto la penna la classica domanda che conclude ogni discussione critica :

"E, allora, cosa fare?".

Ho già, in parte, anticipato il mio pensiero: se il Parlamento ritiene che il vigente sistema giuridico possa essere considerato idoneo ad assicurare un ragionevole grado di "trasparenza" e un accettabile difesa contro le concentrazioni giornalistiche, può, al limite, anche soprassedere ad ogni intervento innovativo. Se, invece, ritenesse di rendere più severo il regime normativo, sino a colpire l'assetto del gruppo Rizzoli-

Corriere della Sera così come oggi si presenta, ebbene il Parlamento dovrà pensare a congegni legislativi più rigorosi di quelli previsti dal disegno di legge governativo.

A questo riguardo, in piena coerenza con l'avviso che più volte ho espresso alle Camere, ritengo che forse l'unica disposizione che possa eliminare il clima di sospetto che avvelena oggi il settore della stampa nazionale sia quella che drasticamente preveda, solo nel settore editoriale, il divieto di concentrazione tra società editrici realizzata attraverso forme di "controllo" o di "collegamento" a tutti i livelli. Una siffatta norma non sembrerebbe prestare il fianco ad accuse di incostituzionalità, alla luce della ratio che ispira gli artt. 21, 5° comma, e 41, 2° e 3° comma, della Costituzione; costituirebbe, certo, una eccezione al più libero regime della iniziativa economica nel campo commerciale, ma questa eccezione troverebbe la sua giustificazione politica e costituzionale proprio nell'esigenza che il bene della libertà di stampa venga salvaguardato da forme di monopolio.

La formulazione di una norma in tal senso potrà presentare difficoltà di ordine tecnico, ma è senz'altro fattibile. L'importante però è che la disposizione esca chiara e precisa; infatti, il mondo dell'editoria, almeno altrettanto (se non di più) degli altri settori della vita nazionale, ha bisogno di quella certezza del diritto che toglie spazio ad artifici legali e a surrettizie operazioni, nello stesso modo in cui lo sottrae alle speculazioni politiche e a giochi di potere.

13 gennaio 1986