

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

## 10<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)  
—————

### INDAGINE CONOSCITIVA SULLA PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 NOVEMBRE 1991  
—————

**Presidenza del Presidente FRANZA**

**INDICE****Audizione del professor Giuseppe Santaniello, garante per la radiodiffusione e l'editoria**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 6		SANTANIELLO .....	Pag. 3, 7, 8 e <i>passim</i>
ALIVERTI (DC) .....	9			
CARDINALE (Com.-PDS) .....	8			
GIANOTTI (Com.-PDS) .....	7			
VETTORI (DC) .....	7, 10			

**Audizione del dottor Francesco Saja, Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato**

PRESIDENTE .....	Pag. 11, 12, 13 e <i>passim</i>		SAJA .....	Pag. 11, 12, 14 e <i>passim</i>
CARDINALE (Com.-PDS) .....	15			
GIANOTTI (Com.-PDS) .....	14			
VETTORI (DC) .....	14			

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Giuseppe Santaniello, Garante per la radiodiffusione e l'editoria, accompagnato dai dottori Leopoldo Bonifacio, Alberto Brighina e Diego Rispoli, e il dottor Francesco Saja, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, accompagnato dal dottor Alberto Pera.*

*I lavori hanno inizio alle ore 9.*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulla pubblicità ingannevole.

Sono previste per la seduta odierna le audizioni del professor Giuseppe Santaniello, Garante per la radiodiffusione e l'editoria, e del dottor Francesco Saja, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

**AUDIZIONE DEL PROFESSOR GIUSEPPE SANTANIELLO, GARANTE PER LA RADIODIFFUSIONE E L'EDITORIA, E DEL DOTTOR FRANCESCO SAJA, PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

PRESIDENTE. Desidero rivolgere, a nome di tutta la Commissione, il più vivo ringraziamento al professor Santaniello e al dottor Saja per aver accettato l'invito a partecipare alla nostra indagine su una delicatissima materia.

Do la parola al professor Santaniello.

SANTANIELLO. Signor Presidente, desidero innanzitutto rivolgere a lei e agli onorevoli componenti della Commissione il mio deferente saluto e il mio ringraziamento per avermi concesso l'opportunità di sottoporvi qualche considerazione in merito ad un tema indubbiamente delicato, e cioè la scelta dell'autorità cui conferire i poteri nella importante materia della pubblicità ingannevole.

Vorrei, per introdurmi subito nel nucleo centrale del tema, dire che questo problema non è nuovo, nel senso che, come è stato giustamente detto ieri l'altro nella presentazione dell'indagine conoscitiva della Giunta per gli affari della Comunità europea del Senato, la «via italiana» al diritto comunitario non è sempre molto agevole, in particolare - è stato osservato - nella fase discendente, quella che ci riguarda in questo caso. La fase ascendente, secondo il significato tecnico-giuridico dell'espressione, è la fase formativa della regola, della direttiva comunitaria; la fase discendente è invece la fase applicativa: quando la norma deve discendere dall'apice comunitario e calarsi nei singoli diritti nazionali.

La difficoltà nella fase discendente si riscontra in tutto il nostro ordinamento giuridico, in particolare nell'ordinamento giurisdizionale e amministrativo. In paesi europei più avanzati per questi modelli istituzionali - mi riferisco sempre al settore giustiziale e a quello amministrativo - vi è stato per un complesso di fattori la creazione di formule molto moderne, i *new rights*, vale a dire i nuovi diritti, gli interessi diffusi che fino a 10 anni fa i tecnici della dottrina giuridica ignoravano. Per la prima volta 10 anni fa sono stati da noi introdotti una formula nuova e un nuovo modello istituzionale: il garante. In Francia, in Inghilterra, in Germania, per non parlare degli Stati Uniti, queste formule vigevano da quasi 50 anni.

Di qui derivano le difficoltà nella linea discendente cui dovremo trovare una soluzione adeguata.

Come è noto, nei lavori preparatori della legge comunitaria n. 428 del 1990 vi fu una certa difficoltà nel definire le scelte di alcune istituzioni. Infatti, nella relazione che accompagnava il disegno di legge governativo veniva indicata come autorità da proporre ai compiti di repressione della pubblicità ingannevole l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Questa era la scelta contenuta nel disegno di legge presentato al Senato della Repubblica. Dopo aver percorso il primo tratto del suo *iter* presso questo ramo del Parlamento, nella seconda fase alla Camera dei deputati questa scelta fu già ritenuta errata.

Si pensò (e cito, ricavandole dagli atti parlamentari del 30 ottobre 1990, alcune affermazioni rese dal relatore alla Commissione attività produttive della Camera dei deputati) che le competenze potessero «essere assegnate più coerentemente ad un'autorità di tutela da istituire nell'ambito di normative quadro, del tipo di quelle previste nei numerosi progetti di legge recanti norme per la difesa dei consumatori e degli utenti, già all'esame della 10<sup>a</sup> Commissione del Senato in sede referente». Nella relazione finale della Commissione della Camera dei deputati si concludeva: «si evidenzia l'opportunità che l'autorità cui saranno conferiti i poteri previsti dalla direttiva 84/450 in materia di pubblicità ingannevole sia individuata all'interno di una normativa generale riguardante specificatamente la tutela dei consumatori».

La prospettiva, quindi, è completamente cambiata; non più incentrata in quella *authority*, ma incentrata piuttosto in un sistema compiuto di norme e di apparati, come è già avvenuto in altri paesi. Ecco perchè parlavo della difficoltà della linea discendente italiana rispetto al diritto comunitario. Gli Stati Uniti hanno fatto da battistrada, da pionieri nella istituzione di nuovi modelli: vi è infatti una ampia tutela da parte di organismi di difesa dei consumatori. In America da 30 anni è stato introdotto il concetto - che si sta estendendo in tutti i paesi dotati di ordinamenti giuridici avanzati - di tutela degli interessi diffusi attraverso la «*class actions*», per cui un'intera «classe» di consumatori ha la legittimazione ad adire un determinato giudice o un determinato organo amministrativo.

Devo ancora rilevare che a mio parere vi è anche un divario fra lo spirito della direttiva comunitaria e la stessa legge comunitaria italiana, la n. 428 del 1990, divario (o comunque non totale omogeneità) che si riflette nel progetto di decreto legislativo.

La direttiva del Consiglio della Comunità europea del 10 settembre 1984 è incentrata sul concetto di pubblicità ingannevole. Come tutti sappiamo, nella normativa di stampo latino la norma legislativa non enuncia motivazioni; nella tradizione anglosassone invece la norma giuridica è motivata e le direttive, come i regolamenti, sono preceduti da «considerata» che a volte riempiono intere pagine e sono di ausilio all'utente e all'interprete del diritto. Nella direttiva del Consiglio CEE è stato posto in evidenza il concetto che la pubblicità ingannevole in tanto viene combattuta in quanto può distorcere la concorrenza e incide sulla libera circolazione di merci e di servizi. Questa tutela, come è stata concepita e configurata dalla Comunità europea (dal Consiglio della CEE in particolare), è preordinata alla garanzia della libera concorrenza, al flusso delle contrattazioni, delle merci, dei servizi, dei negoziati tra le parti; quindi, a tutto ciò che è il naturale circuito del mercato.

Questo motivo non è di ordine morale ma economico. Come vedremo, nella normativa interna in materia di pubblicità, la cui tutela è affidata al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, mutano la prospettiva e la concezione; la tutela non è affidata per la protezione della concorrenza o del principio delle libere circolazioni, ma subentra un concetto quasi etico di limpidezza dell'informazione, per garantire la libertà di orientamento delle coscienze dei cittadini. Compare un concetto che non ricorre nella direttiva CEE n. 450 del 1984, quando vengono specificate le finalità della tutela della pubblicità ingannevole e cioè che la pubblicità non può ledere la dignità della persona umana.

Nel rilevare i fini delle due normative, quella recata dalla direttiva citata della Comunità europea e quelle prevista dalla legge n. 223 del 1990 (la cosiddetta legge Mammi), la motivazione della protezione giuridica è nettamente differenziata.

Ciò che ho indicato conduce agevolmente ad una conclusione che mi permetto di prospettare alla Commissione.

Bisogna tener conto d'una vasta morfologia della pubblicità, la quale oggi si atteggia a motore dell'informazione e dello sviluppo commerciale e industriale.

È una realtà che non si può ignorare; tutti ricordiamo che uno dei più grandi economisti americani, Galbraith, diceva che è necessario, nella moderna concezione del mercato e della concorrenza, questo anello di congiunzione fra la produzione e i consumatori.

Esiste una difficoltà di scelta oltre che per i motivi cui ho già accennato anche per un fatto oggettivo: la morfologia della pubblicità contemporanea, in tutti i paesi a sviluppo industriale evoluto, presenta una tipologia assai articolata, che va dalla cosiddetta pubblicità tabellare a quella richiamata dallo schema di decreto legislativo. Ivi è infatti richiamata una forma di pubblicità, che in effetti non sarebbe tale ma che è particolarmente diffusa e nota. Al sesto comma dell'articolo 8 dello schema di decreto legislativo si legge: «Nei casi riguardanti messaggi pubblicitari inseriti sulle confezioni dei prodotti...». Ciò accade molto spesso, e questo tipo di pubblicità, che inerisce al prodotto nel senso commerciale della parola, come bene materiale, giustamente deve essere soggetto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, poichè rientra nello spirito della direttiva europea rivolta alla finalità di proteggere la concorrenza e il mercato. La pubblicità

ingannevole, infatti, altera il mercato e danneggia i concorrenti. Una larga parte della pubblicità di tale tipo va attribuita alla cognizione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Vi è un'altra fonte di pubblicità, un altro veicolo del messaggio pubblicitario, vale a dire i *media*. Per la valutazione di questo tipo di pubblicità si può pensare invece al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, poichè si tratta di una pubblicità veicolata dal mezzo radio-televisivo.

So che la Commissione ha svolto un'accurata indagine di diritto comparato, e mi pare che questa mia prospettazione rispecchi il sistema della Gran Bretagna dove (come si legge nel fascicolo di documentazione predisposto dalla Commissione) «la pubblicità ingannevole costituisce un illecito civile, contro il quale può essere proposto reclamo al Direttore generale dell'*Office of Fair Trading*, organo amministrativo competente in materia di tutela della concorrenza».

In parallelo con tale opzione si sceglie l'*authority*, il Garante della concorrenza e del mercato. Vorrei leggere un altro passo del vostro fascicolo di documentazione, sempre a proposito della normativa in Gran Bretagna: «Quanto alla pubblicità ingannevole esercitata attraverso il mezzo televisivo, la legge britannica attribuisce all'autorità di vigilanza per il settore un potere diretto di controllo...». In tal modo si individua molto correttamente anche la efficacia del mezzo rivolto a negare la trasmissione del messaggio.

Visto che siamo in sede di proposte, vorrei suggerire una ripartizione di competenze; ritengo che non si possa procedere ad una attribuzione di competenza esclusiva, accentrata in uno o in un altro dei due organismi di garanzia. Bisogna ripartire la competenza secondo il mezzo.

Come tesi subordinata, propongo di stabilire un meccanismo di raccordo tra le autorità di vigilanza interessate, analogamente a quanto disposto dall'articolo 20 della legge n. 287 del 1990 recante la disciplina della concorrenza e del mercato. Si riconosce che nel settore mediale la competenza in materia di concentrazioni, fusioni e altro, è esclusiva del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, così come è competenza della Banca d'Italia la vigilanza sul credito e il risparmio; vi è un punto di raccordo nel senso che, prima di iniziare il procedimento *antitrust*, questa *authority* debba chiedere il parere obbligatorio all'altra.

A mio parere si potrebbe prevedere questo meccanismo perchè esso giova alla funzionalità dei due organismi che, sia pure con competenze autonome, sono tuttavia entrambi impegnati nell'ambito della tutela dei consumatori. Anche se si può delineare questa giusta ripartizione delle competenze fra l'uno e l'altro organismo, bisognerebbe sempre lasciare, a mio avviso, fermo il meccanismo di raccordo fra i due organismi. Queste sono le mie considerazioni che sottopongo al vaglio della Commissione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Santaniello la cui esposizione è stata molto interessante. Invito i colleghi che vogliono porre delle domande al nostro ospite a prendere la parola.

VETTORI. L'esposizione del professor Santaniello è stata assai lucida ed ampiamente argomentata. Mi sembra che le sue considerazioni non possano non essere condivise.

L'unica domanda che si può porre è se in base all'esperienza finora fatta questo meccanismo di raccordo dimostra una effettiva agevolazione nell'assunzione di decisioni o se non sia piuttosto una sede di rivendicazioni.

SANTANIELLO. Vorrei innanzitutto ringraziarla per avermi rivolto questa domanda. Tutte le istituzioni, specie quelle più recenti che devono fare ancora il loro rodaggio, sono affidate non solo alle costruzioni oggettive, alla intelaiatura giuridico-amministrativa, ma anche alle persone a cui viene conferito il mandato.

I rapporti fra le due autorità procedono bene; il meccanismo di raccordo sta funzionando. A questo proposito, vorrei richiamare una fattispecie che stiamo esaminando: per la fusione Mondadori-Amef (fusione molto importante) abbiamo già compiuto l'istruttoria, abbiamo chiesto il parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato con uno scambio di informazioni proficuo.

GIANOTTI. Professor Santaniello, a me sembra che il modello da lei suggerito sia quello più ragionevole. Probabilmente l'attuazione che gli inglesi hanno dato alla direttiva è quella che forse meglio si adatta anche a noi.

Dovremmo considerare questi elementi anche sotto l'aspetto dell'urgenza dell'approvazione della legge. Noi attuiamo ora una direttiva del 1984; siamo in ritardo di 7 anni rispetto ad altri paesi e non possiamo proseguire su questa strada. L'attuazione di quella direttiva comunitaria è urgente e indilazionabile; a mio avviso dovremmo sentire anche i colleghi della Camera dei deputati in modo che se apporteremo delle modifiche esse possano essere accolte rapidamente nell'altro ramo del Parlamento, senza causare ulteriori ritardi.

Detto questo, volevo chiederle quanto segue. Lei dice che quando una pubblicità è stampata sulla confezione del prodotto è del tutto evidente che il giudizio deve spettare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato; quando si tratta invece di un messaggio televisivo o stampato sui giornali la competenza passa, ovviamente, al Garante per l'editoria. Tuttavia, avviene molto spesso che nell'uno e nell'altro caso il messaggio sia il medesimo. Potrebbe perciò anche darsi il caso che un'autorità stabilisca che una certa pubblicità è ingannevole, mentre l'altra, su un medesimo messaggio applicato altrove, esprima un diverso giudizio. È evidente che l'uniformità in questo caso è fondamentale altrimenti il produttore sceglierà per il messaggio pubblicitario a seconda del mezzo, in modo che il giudizio spetti all'autorità che egli ritiene di adire.

SANTANIELLO. In linea di principio, il problema esiste. Tuttavia, in base alla mia esperienza vi è un dato costante. Nel caso da lei ipotizzato, ad esempio, la costante è che l'inserzionista, in termini di pubblicità radio-televisiva, potrebbe chiedere l'inserimento del messaggio pubblicitario in una certa trasmissione; ma quando sceglie un mezzo, di regola

non ne sceglie anche un altro per un principio di economia. Se egli sceglie il messaggio radio-televisivo, non spenderà altro denaro per fare pubblicità tabellare. Questa è una regola costante. Lei sa bene che la «dualità» creatasi fra la pubblicità a mezzo stampa e quella radio-televisiva è giunta all'esame del Parlamento. Tale dualità si è creata proprio perchè l'utente, che sceglie il mezzo radiotelevisivo in quanto lo ritiene più diffusivo, più efficace rispetto ai suoi fini lucrativi, non sceglie poi la stampa. Chi ritiene invece che la stampa possa penetrare meglio nel mercato, non sceglie la radio-televisione. Questo è almeno quello che avviene nel nostro paese. Altrove, il processo è analogo; tuttavia vi è una minore invadenza e una minore diffusività dello *spot* radio-televisivo, per cui i due mezzi, stampa e radio-televisione, sono quasi nelle medesime condizioni. La scelta diventa perciò più libera.

Questo è solo un esempio; ma vi è anche la pubblicità incorporata nel prodotto. Io ritengo, come dicevo all'inizio, che il problema esista, ma è così marginale che non incide sulla validità globale della scelta degli ambiti di potere di attribuzione.

CARDINALE. Vorrei rivolgere al professor Santaniello una sola domanda su un problema che in un certo senso esula dalla nostra indagine.

Ci sono alcune televisioni locali che sono diventate strumento di lotta politica. Questo è un grande mezzo che hanno a disposizione, che hanno nelle mani, spesso utilizzato in forme intimidatorie, quasi di stampo mafioso. Vorrei ricordare un caso eclatante avvenuto a Taranto, esposto anche in alcune interrogazioni parlamentari. Quella televisione attaccò, come è stato dimostrato, in modo ignobile, un nostro collega che oggi non c'è più. Altri episodi sono avvenuti altrove, ad esempio a Matera, la mia città, anche se non sono stati oggetto di interrogazioni parlamentari.

Il Garante per l'editoria ha potere di indagine al riguardo?

SANTANIELLO. Vi è una categoria vastissima di poteri di indagine nella materia di cui trattasi; le mie osservazioni in proposito furono accolte dal Parlamento ed inserite nella cosiddetta legge Mammi, la quale segna un passo avanti in tal senso. Infatti, nel 1981 il Garante in base alla legge n. 416 del 1981 aveva scarsi poteri. Ora invece ha poteri maggiori, ma ogni potere che si conferisce (specie quando si tratta di un potere di accertamento e di acquisizione di prove) va regolato adeguatamente. Io ho il potere di indagine avvalendomi, come indica la legge, degli organi di accertamento dei ministeri finanziari, della Guardia di finanza, dei Carabinieri e della Polizia. Circa i poteri di accertamento su determinate violazioni, essi sono nominativamente indicati attraverso i circoli telegrafici, che la legge Mammi configura come organi dipendenti contemporaneamente dal Ministro delle poste e del Garante.

Pertanto, ho poteri di indagine ma bisogna valutare la fattispecie concreta.

CARDINALE. Tempo fa ho ricevuto un attacco da una emittente locale e scrissi una lettera al direttore di essa invitandolo a chiarire ai



telespettatori la mia posizione; ma vi sono mezzi di tutela specifici per garantire il diritto di rettifica in caso di informazioni distorte su persone?

*SANTANIELLO.* Senatore Cardinale, per tutelare l'utente che viene leso nei suoi interessi morali da una trasmissione non corrispondente a verità esiste il diritto di rettifica che è disciplinato dalle leggi vigenti. Se si verifica che in una trasmissione vengono trasmesse informazioni lesive della dignità e della verità, bisogna proporre entro 48 ore un reclamo al trasmittente; se quest'ultimo non si pronuncia, si può adire immediatamente l'ufficio del Garante che si deve pronunciare.

*ALIVERTI.* Professore Santaniello, dopo la sua esposizione devo confessarle che i miei dubbi stamattina, anzichè diradarsi, sono aumentati. L'orizzonte è diventato meno chiaro e vorrei tentare di ricostruire con lei una traccia del suo discorso.

Il Ministero si è orientato su una scelta precisa ed è stata indicata, all'articolo 8, l'*authority*. C'è da chiedersi perchè si è esitato su questa indicazione del Ministero dell'industria, competente dal punto di vista amministrativo in tale materia e per una tradizione ormai consolidata nel nostro paese.

Nel corso dell'attuale legislatura si è compiuto un tentativo di regolamentazione delle norme sui consumatori e sulle associazioni dei consumatori. Si è altresì proposto il trasferimento della competenza dal Ministero dell'industria alla Presidenza del Consiglio ma limitatamente alla istituzione del Consiglio nazionale dei consumatori che si sarebbe dovuto occupare di tutta la materia inerente il consumo.

Il Ministero dell'industria si è sempre opposto alla nostra scelta, tanto è vero che il disegno di legge approvato dal Senato è bloccato alla Camera dei deputati e credo che non verrà approvato nell'attuale legislatura. Il Ministero afferma che nell'ambito comunitario la competenza prevalente, quasi esclusiva, di queste materie è propria del Ministero dell'industria, non tanto per quanto riguarda la pubblicità, quanto per la materia del consumo, delle associazioni dei consumatori, della produzione e così via, in quanto si tratta di interessi eminentemente economici.

Ne discende che il Ministero dell'industria si appropria di una materia che ritiene di sua esclusiva competenza, poichè bisogna tutelare la produzione e i consumatori; il Ministero dell'industria, che si sente preposto alla produzione e al consumo, ne dispone di conseguenza. Questo Dicastero ha giurisdizione anche sull'Autorità garante della concorrenza e del mercato e ritiene che sia ovvio che si passi dalla competenza all'autorizzazione e forse lo ha fatto, forzando un poco le cose. Certamente ormai l'autorità *antitrust* è convinta che gli spetti di diritto.

Non si è ancora proceduto alla audizione del presidente Saja ma ho l'impressione che egli non proporrà termini di mediazione e di suddivisione della competenza. È una mia supposizione, ma lei prima ha affermato che si potrebbero dividere le competenze; nutro la convinzione, non infondata, che il presidente Saja non accetti la suddivisione ma anzi auspichi che il Parlamento si pronunci in maniera diversa.

È opportuno, secondo lei, suddividere le competenze? Io non lo credo. È opportuno creare una nuova Autorità secondo l'eventuale auspicio del nostro collega della Camera? Nutro qualche dubbio sulla opportunità di creare una nuova Autorità.

D'altra parte le chiedo quale interesse vi sia ad assegnare nuove competenze, oltre a quelle che le derivano dalla legge. Non sarebbe preferibile evitare una integrazione delle funzioni del Garante in una materia estranea alla sua sfera di vigilanza?

*SANTANIELLO.* Valutando le questioni da un punto di vista giuridico, ritengo che una larga parte di competenza va data senz'altro all'Autorità *antitrust*, secondo quanto stabilisce la legge n. 287. Se ho affacciato una diversa prospettiva l'ho fatto nell'intento di rendere più coerente l'impianto normativo, anche in conformità a consolidate esperienze straniere. Ho ricordato qual è lo spirito della direttiva, tutta incentrata su fini di carattere mercantile, ma ho altresì sottolineato che esiste già un divario di posizione concettuale fra la direttiva e la legge italiana comunitaria del 1990.

Mi sembra peraltro che questa ripartizione di competenze non porti alcun *vulnus* nell'ordinamento, perchè è già presente in altri ordinamenti, come quello inglese.

Sono neutrale di fronte a qualsiasi soluzione si adotti, perchè la modellistica istituzionale compete al Parlamento. È il Parlamento che crea i modelli istituzionali. Se ritenete di affidare tutta la materia all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dovete però istituire almeno un meccanismo di tipo collaborativo con il Garante.

*VETTORI.* Professor Santaniello, vorrei chiederle un parere. Gli editori dei giornali hanno avanzato dei rilievi circa la omologazione dei tre tipi di operatori pubblicitari, asserendo che, per esempio, mentre all'articolo 2 essi sono sullo stesso piano di responsabilità, all'articolo 3 la casistica per valutare nel merito le responsabilità è talmente estesa da far capire che le norme da applicare, ad esempio, al proprietario del mezzo di diffusione piuttosto che al disegnatore o al committente potevano essere più differenziate.

Vorrei chiederle: ritiene che questa distinzione vada mantenuta escludendo la responsabilità del proprietario del mezzo di comunicazione o di pubblicazione o ritiene invece che la posizione dei committenti vada assimilata a quella dei diffusori? I giornali non vogliono avere questa responsabilità come non vogliono averla, ad esempio, giornalisti nella diffusione del materiale pornografico.

*SANTANIELLO.* Lascerei la formula attuale. Va detto infatti che questa responsabilità non si configura come responsabilità di tipo penale; d'altra parte non potrebbe esserlo perchè il magistero penale è demandato solo al giudice penale, e non si può immaginare che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e quella per la radiodiffusione e l'editoria possano irrogare sanzioni diverse da quelle amministrative. La responsabilità amministrativa può coinvolgere il diffusore, purchè questi abbia un minimo di partecipazione alla diffusione della informazione.

VETTORI. È questo il motivo per cui questi controlli non sono affidati alla magistratura.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente il professor Santaniello e lo congedo.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

*La seduta, sospesa alle ore 10,30, viene ripresa alle ore 10,35.*

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Saja per aver aderito al nostro invito e gli do senz'altro la parola.

SAJA. Signor Presidente, già durante una passata audizione avevo espresso il mio compiacimento per l'ottima legge sulla radiodiffusione che in pratica è nata in quest'Aula. A distanza di sei mesi posso confermare il mio giudizio, che ho ribadito anche a Bruxelles la scorsa settimana. Quella legge consente un coordinamento con la disciplina comunitaria; non esiste alcun contrasto e tutto procede nel modo migliore.

Lo strumento legislativo corrisponde alla situazione normativa del nostro paese. Dalla lettura del resoconto sommario della precedente seduta ho notato la legittima preoccupazione del relatore sulla salute e sulla sicurezza degli utenti: sono elementi da tenere in grande considerazione ma ricordo una precedente direttiva a tutela dei consumatori nonchè un ulteriore atto legislativo a garanzia della sicurezza e della salute dei cittadini. Rimaneva scoperto lo spazio concernente la tutela della concorrenza e del mercato; l'Italia è stata redarguita perchè non ha attuato la direttiva del 1984, ma per il consumatore già si è provveduto.

La nostra legge concerne non solo il mercato e la concorrenza ma anche il consumatore e la prova è data dall'esame dell'intera normativa, principalmente dell'articolo 4. Gli atti concorrenziali più gravi sono le intese fra varie imprese per eliminare la presenza sul mercato di altre imprese, per imporre certi prezzi e certi prodotti. L'articolo 4 della legge dispone che l'Autorità possa consentire una deroga a questa norma che è la più pericolosa; in questo caso la deroga può servire a tutela dei consumatori.

Anche l'articolo 25 si richiama a questo concetto; come mi sono permesso di affermare in alcuni convegni, la nostra legge non copia altri schemi esistenti, ad esempio quello degli Stati Uniti, poichè possiede una particolare striatura di carattere sociale e rappresenta l'espressione di una democrazia sociale che tiene conto del consumatore. Quando una legge nelle premesse, come la nostra legge, concerne il mercato in sè, se il mercato funziona, se rappresenta il punto d'incontro tra la domanda e l'offerta anche il consumatore ne riceverà benefici; viceversa, se non funziona, il consumatore ne riceverà danni e nocimento.

Esiste una disciplina comunitaria a tutela del consumatore; esiste una legge nazionale allo stesso scopo: questa legge tutela direttamente il mercato e indirettamente, come è stato osservato, anche il consumatore. Infatti, la legge non è solo di carattere commerciale ma anche

sociale, come ho espresso più volte in varie sedi, anche universitarie. Bisogna tenere conto della salute e della sicurezza del consumatore, al centro vi sono il mercato fine a se stesso e la concorrenza per il buon andamento del mercato, quindi con carattere strumentale. Il consumatore deve avere una qualità della vita la migliore possibile.

La salute e la sicurezza rappresentano due elementi felicemente individuati dal relatore ma vorrei sottolineare come la nostra legge non li trascuri affatto, bensì tenda a tutelare in ogni modo il consumatore. Non concerne soltanto i rapporti fra le imprese al fine di tutelare i consumatori; in caso di violazione di norme, se tutto si risolve in un beneficio per i consumatori, l'autorità può consentirlo.

Il carattere sociale, giustamente richiamato in questa sede, è tutelato direttamente dallo schema di decreto legislativo e dalla citata legge n. 287, completati dalla direttiva comunitaria a tutela dei consumatori e dalla norma interna. Ritengo che si possa lasciare il testo così come è anche perchè dobbiamo stabilire, a differenza di altri organi, anche la natura del mercato: il mercato cui si fa riferimento è quello merceologico e ogni volta, per stabilire la posizione dominante, dobbiamo stabilire a quale mercato si fa riferimento sia per il prodotto che per i cosiddetti segmenti del prodotto. Dobbiamo compiere un'analisi merceologica per l'applicazione della legge che risulterà connessa anche alla pubblicità. Quando facciamo l'analisi merceologica dei prodotti valutiamo se quanto pubblicizzato esiste realmente o è invece diverso da quel che si dice. La nostra funzione è questa. Per stabilire la posizione dominante e la partecipazione al mercato di una determinata impresa occorre effettuare l'analisi merceologica del prodotto; non del prodotto in sé, considerato nella sua complessità, come ad esempio un'automobile. E allora siamo molto vicini alla tutela del consumatore, perchè dobbiamo dire se gli elementi che vengono indicati nel messaggio pubblicitario trovano riscontro nella realtà delle cose. Mi sembra che nessun altro organo, nessun altro ufficio abbia una funzione del genere, cioè quella di fare l'analisi merceologica del prodotto. Quindi, forse anche per economia sia di spesa che di tempo e perchè le imprese sollecitano sempre questo fatto - ed hanno naturalmente ragione - noi abbiamo osservato i termini in modo rigoroso. Non abbiamo alcun arretrato, anzi molte volte abbiamo anticipato i termini. Mi sembra questa la cosa più facile da realizzare, perchè noi siamo già sul punto di stabilire se una pubblicità sia ingannevole o meno in base all'analisi merceologica che oggi svolgiamo per altri fini, ma che naturalmente servirebbe anche per questo.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, Presidente, per queste brevi considerazioni, molto piene di contenuto. Credo che esse abbiano contribuito a sciogliere qualche dubbio che pure era affiorato nel corso della seduta precedente. Le volevo chiedere che cosa pensa del meccanismo di raccordo previsto dall'articolo 20 della cosiddetta legge Mammi.

**SAJA.** La legge funziona abbastanza bene, anche per quanto riguarda la Banca d'Italia. La questione è un po' più delicata, perchè è più delicata la materia, per quanto riguarda l'editoria ove i rapporti non si sono sviluppati abbastanza naturalmente. Non che abbia riserve nei

confronti del professor Santaniello, ma non so a che cosa potrebbe oggettivamente giovare questo collegamento.

Questa analisi metodologica che bisogna effettuare noi già la facciamo; loro la dovrebbero fare, dovrebbero istituire un ufficio. Nel verbale, si parla anche di deficienze organizzative per stabilire quale sia la quota di partecipazione al mercato nei vari segmenti (ad esempio, il 6, 7, 8, 16 per cento), che noi invece non abbiamo. Noi già esaminiamo il prodotto nella sua essenza e nella sua rilevanza economica e funzionale.

Per l'editoria non so quale sia la situazione: non c'è nessuna norma. Per la televisione c'è l'articolo 8 della legge, ma dovrebbero anche loro fare questa analisi merceologica e, quindi, dovremmo farla in due in un tempo relativamente ristretto: sono 20 giorni, signor Presidente, come lei può vedere dall'articolo 20. Insomma, la cosa potrebbe risultare un po' soffocante.

Pertanto, pur rispettando il ruolo del Garante dell'editoria, istituzione e persona, sotto l'aspetto oggettivo ho l'impressione che tutto questo ritarderebbe la cosa; dovremmo fare un'analisi che noi già facciamo e che dovrebbe essere ripetuta con tante imprese che sollecitano la questione: hanno anche scritto all'Unione pubblicità italiana, per fare presto.

Per conto nostro abbiamo osservato la legge nel suo spirito, con i termini rigorosi da essa stabiliti; anche quando eravamo nei «sottoscala» i 30 giorni li abbiamo sempre osservati, e continueremo a farlo. Certo, dovendo stabilire i rapporti delle Commissioni con altre autorità – ripeto, il massimo rispetto sia per le istituzioni che per le persone – sarebbe un po' difficile osservare questi termini, con grande nocumento per le imprese che, per adesso, dispongono di un organo sia pure privato (probabilmente è arrivata anche a loro la vostra giurisprudenza) e provvedono con molta rapidità, perchè in questa materia bisogna provvedere così. Ciò anche perchè si può ordinare la sospensione, in quanto una propaganda o una pubblicità ingannevole possono trarre veramente in inganno, creando un danno non indifferente. Questa pubblicità non è solo quella dei giornali o della televisione: anche i *depliant*, gli avvisi, le maglie sportive, le automobili, i palloncini e gli striscioni possono essere veicoli pubblicitari.

In questi casi il Garante per l'editoria si troverebbe ad operare al di fuori dei suoi compiti istituzionali, concernenti tradizionalmente la televisione, i quotidiani ed i periodici.

Forse – naturalmente mi rimetto alla loro saggezza – la cosa migliore sarebbe lasciare le cose così come prospettate nel testo legislativo preparato dal Governo, assicurando che la salute e la sicurezza, giustamente richiamate, sono già tutelate dall'ordinamento positivo e che se venissero attribuiti anche questi compiti alle autorità ciò sarebbe per noi un monito, perchè al centro delle nostre decisioni non dobbiamo sempre mettere il fatto economico, bensì la persona del consumatore.

**PRESIDENTE.** Presidente Saja, qual è il suo parere circa l'inserimento del diffusore nella lettera c) dell'articolo 2 come soggetto possibile di una sanzione amministrativa?

SAJA. Sono d'accordo.

VETTORI. Chi è che commette l'illecito in fase amministrativa: l'ideatore, il committente o il proprietario del giornale?

PRESIDENTE. Anche il venditore...

SAJA. Il venditore lo lascerei fuori.

PRESIDENTE. Ma qui c'è invece il diffusore del messaggio e il venditore; siccome lei ha parlato di mantenere intatto l'impianto dello schema di decreto legislativo...

SAJA. Sotto altro profilo. Abbiamo un precedente per quanto concerne la vendita dei giornali pornografici.

Lei ha fatto bene a richiamare questo aspetto, ma io mi riferivo a quell'altro profilo. Il venditore di un giornale secondo me dovrebbe rimanere fuori.

GIANOTTI. L'articolo 8 del decreto-legislativo al nostro esame attribuisce all'Autorità garante della concorrenza del mercato tutti i poteri in materia di osservanza delle disposizioni contenute nel provvedimento e che riguardano, come è già stato rilevato e come appare chiaramente, tanto l'operatore che provvede al messaggio pubblicitario quanto il proprietario del mezzo che ha diffuso o, credo, il responsabile del mezzo pubblicitario che ha diffuso il messaggio pubblicitario stesso. Si tratta dunque di un intervento non solo nei confronti del venditore o del produttore, ma anche nei confronti del responsabile del mezzo di comunicazione che fa da veicolo di trasmissione.

Nella legge n. 287, all'articolo 20, comma 1, si parla delle imprese operanti nei settori della radiodiffusione e dell'editoria circa l'applicazione degli articoli 3, 4 e 6 relativi alla tutela del mercato e della concorrenza e si dice che spetta all'Autorità garante prevista dalla legislazione vigente la competenza in materia. Vorrei chiedere se non si ritenga esistente un contrasto tra l'articolo 8, che ho prima citato, del decreto-legislativo e il comma 1 dell'articolo 20 della legge n. 287. Se contrasto vi è, come a me pare, credo sia necessario prevedere la modifica dell'articolo 8, nel senso di attribuire certi poteri al garante, oppure prevedere nel decreto-legislativo una norma che modifichi l'articolo 20, comma 1, della legge n. 287. Il Parlamento viene criticato e accusato di legiferare in maniera contraddittoria, credo dunque sia necessario in questo caso evitare qualunque contrasto.

Vorrei anche chiedere al professor Saja se la norma contenuta nell'articolo 24 della legge n. 287, che prevede un rapporto al Presidente del Consiglio e al Ministro competente circa i principi della normativa relativa ai settori degli appalti pubblici, delle imprese concessionarie e così via, è stata attuata.

SAJA. Sono molto lieto di rispondere a questa domanda.

Stiamo predisponendo tutta la normativa e, in particolare, mi sto occupando personalmente di quella relativa alle concessioni, agli appalti pubblici e alla vendita.

Osserveremo i tempi indicati di 18 mesi e presenteremo per quell'epoca la nostra relazione.

A norma dell'articolo 21, anche a proposito delle telecomunicazioni, abbiamo affrontato il problema dei telefoni cellulari e altre questioni sempre in materia di telecomunicazioni, relativamente ai servizi portuali, secondo la disposizione del codice della navigazione, in particolare secondo quanto prescritto dall'articolo 110, con specifico riguardo alle Compagnie portuali che bloccavano Genova e Livorno con grande danno per l'economia nazionale in quanto le navi straniere non attraccavano più e non sbarcavano più a causa delle tariffe esose. In base alla normativa vigente la Corte di giustizia della Comunità europea diventa competente per le decisioni di funzionamento e regolamento e si inserisce immediatamente nell'ordinamento nazionale. Ebbene, la Corte di giustizia ha detto che il nostro orientamento era giusto. Il Governo era titubante, forse aveva problemi di ordine pubblico, ma la Corte ha detto che la nostra decisione era perfetta, che il monopolio non aveva giustificazione e che quindi il diritto soggettivo in discussione doveva essere riconosciuto ampiamente. Noi avevamo segnalato il problema al Governo e abbiamo provveduto direttamente. Ripeto, una sentenza della Corte di giustizia europea di due mesi fa ci ha dato pienamente ragione, anzi il procuratore generale mi ha inviato le conclusioni personalmente.

Per quanto riguarda i tempi, non vi sarebbe problema se il decreto venisse lasciato così com'è. Il contrasto con il primo comma dell'articolo 20 non dovrebbe essere un problema, perchè il primo comma concerne semplicemente le imprese, mentre tutto ciò che concerne la televisione o altri aspetti riguarda una legge successiva in materia di pubblicità, relativa non solo a quella sulla stampa, ma alla pubblicità in generale, dalle imprese editrici a quelle televisive. Quindi, in definitiva, non credo sia necessario modificare l'articolo 20 perchè si aggiungerebbe alla disciplina relativa alla pubblicità senza toccare nulla dell'impalcatura, peraltro già «tremula» in materia di rapporti tra carta stampata, televisione e organi preposti a questi settori

In definitiva, credo che il decreto legislativo, pur con le riserve autorevolmente mosse dalla Commissione, rappresenti la misura adeguata con il minor numero di incertezze e preoccupazioni. D'altronde, anche in altri paesi si è proceduto così: la competenza è stata affidata all'autorità giudiziaria. In alcuni paesi l'organo preposto non ha la caratteristica dell'indipendenza; in Inghilterra e negli Stati Uniti è stato invece previsto un organo indipendente come nel nostro paese.

CARDINALE. La nostra Commissione circa un anno fa ha approvato un disegno di legge che istituisce il Consiglio nazionale di tutela degli utenti. Purtroppo, non è ancora intervenuta una legge nazionale, il cui esame è in corso alla Camera dei deputati e, d'altra parte, il Governo ha operato un taglio circa i fondi previsti dalla legge finanziaria, in sede di bilancio di assestamento. Le chiedo un suo parere in merito a questo

aspetto, per sapere se secondo lei la legge serve oppure no. D'altra parte, già la Commissione CEE ha istituito un organo specifico e così hanno fatto altri paesi. Si tratta di uno strumento valido secondo lei per contrastare la pubblicità ingannevole? Quale risultato si potrà avere da questo organo come garante della concorrenza?

*S.A.J.A.* Credo che l'istituzione del Consiglio possa essere molto utile perchè la pubblicità ricorre a tantissimi mezzi per ingannare il consumatore. Bisogna pensare non solo ai consumatori di città, ma anche a quelli dei piccoli centri, dove è difficile che possa arrivare una parola di chiarezza sulla situazione concreta.

Per quanto concerne i rapporti, a me pare che una forma di collaborazione, peraltro prevista nel provvedimento in esame alla Camera dei deputati, per quanto concerne le attività produttive, sia utile. Si tratta di un decreto in base al quale il Consiglio riferisce all'Autorità garante circa le norme in violazione della concorrenza in modo che l'Autorità possa agire anche di ufficio, senza bisogno di denunce del compratore.

Quindi la mia risposta è positiva nel primo senso; per quanto concerne la istituzione del Consiglio e la facilità di collaborazione fra noi, ritengo sia molto utile.

Signor Presidente, vorrei lasciare agli atti alcuni documenti concernenti una proposta legislativa presentata alla Camera dei deputati sull'argomento, sempre in vista della collaborazione che secondo me deve esserci tra tutti gli organi.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente Saja per la collaborazione fornita alla nostra indagine e dichiaro conclusa l'audizione.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 10,50.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

**DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA**