SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

10ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E LE CONCENTRAZIONI INDUSTRIALI

19° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 4 FEBBRAIO 1988

Presidenza del Presidente CASSOLA

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

INDICE

Audizione del garante della attuazione della legge per l'editoria

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 7, 8 e *passim*
ALIVERTI *(DC)* 11
GALEOTTI *(PCI)* 10
GIANOTTI *(PCI)* 8, 9
SANTANIELLO ..... *Pag.* 3, 7, 8 e *passim*

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Giuseppe Santaniello, garante dell'attuazione della legge per l'editoria, accompagnato dal dottor Giuseppe Corasaniti.

I lavori hanno inizio alle ore 11.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla internazionalizzazione delle imprese e le concentrazioni industriali. Ricordo che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento è stato attivato l'impianto audiovisivo interno, con l'assenso del Presidente del Senato.

È in programma oggi l'audizione del garante dell'attuazione della legge per l'editoria, professor Giuseppe Santaniello.

Viene quindi introdotto il professor Giuseppe Santaniello, accompagnato dal dottor Giuseppe Corasaniti.

Audizione del professor Giuseppe Santaniello, garante dell'attuazione della legge per l'editoria.

PRESIDENTE. Riprendiamo l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta di ieri.

Desidero ringraziare il professor Santaniello di avere accolto il nostro invito. Come lei sa, la Commissione industria del Senato sta svolgendo un'indagine conoscitiva sulla internazionalizzazione delle imprese e le concentrazioni industriali.

Abbiamo ritenuto necessario il suo intervento perchè, in realtà, la legge per l'editoria è l'unica normativa *antitrust* vigente oggi in Italia. Ci sembra poi di rilevante interesse tutta l'esperienza dei rapporti tra industria ed editoria.

Le do quindi senz'altro la parola per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

SANTANIELLO. Rivolgo il mio deferente saluto al Presidente e ai componenti della Commissione e desidero esprimere un vivo ringraziamento per la possibilità offertami di prospettare in sede parlamentare alcune considerazioni inerenti al tema che forma oggetto dell'indagine, vale a dire la tutela della libertà di concorrenza e la legislazione *antitrust.*

Come punto di partenza occorre tener presente un profilo di carattere metodologico. Il tema che è stato posto in rilievo in questa indagine conoscitiva programmata dalla Commissione mira ad aprire una prospettiva di legislazione, al fine di garantire un assetto ordinato alla materia di cui ci occupiamo. Non si può, però, tracciare una prospettiva futura se non si parte dal dato positivo dell'attuale realtà dell'ordinamento giuridico italiano.

Per quanto riguarda la materia in esame, occorre considerare che il nostro ordinamento presenta una caratteristica particolare, una singolarità rispetto ai sistemi giuridici degli altri paesi europei, in particolare di quelli aderenti alla Comunità europea. In Italia, infatti, abbiamo soltanto una normativa di settore, quella del 1981 e del 1987, attinente alla disciplina dell'editoria. Si tratta del primo nucleo di disposizioni a tutela della libertà di concorrenza, che si applica nel settore del mercato editoriale. La singolarità risiede nel fatto che negli altri ordinamenti si è partiti (a mio avviso seguendo un criterio più razionale) da una legislazione generale a tutela della libertà di concorrenza, quindi con leggi di sistema, leggi-quadro, per passare poi ad individuare dei comparti specifici (come in un libro, nel quale vi è una parte generale a fronte di una serie di capitoli specifici).

In Francia, in Inghilterra ed in Germania normative particolari sono dedicate ai vari comparti dei *mass-media,* editoria e settore radiotelevisivo. Ad ogni modo, l'idea da cui si è partiti negli altri paesi è stata quella di predisporre anzitutto una legislazione di carattere generale, onnicomprensivo, nella quale inquadrare le varie normative di settore, in un rapporto di *species a genus.*

Mi sembra che il metodo legislativo adottato negli altri paesi sia stato opportuno e abbia dato dei buoni risultati. Ho appreso che nelle precedenti audizioni è stato dato un giudizio sostanzialmente positivo della legge tedesca del 1980, la *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschrankungen,* la quale effettivamente è una

normativa-quadro, applicabile in via generale, tramite l'Autorità di cartello (*Bundeskartellamt*), che è il supremo organo regolatore.

Come primo punto della mia esposizione, ritengo auspicabile anche per l'ordinamento italiano l'adozione di un identico metodo legislativo, vale a dire la fissazione di normative generali al cui interno varare leggi di settore. Identico criterio rinveniamo anche nella legislazione britannica, ispirata, come è noto, a criteri molto pragmatici ed elastici. In quell'ordinamento opera il *Monopolies and Mergers Act* del 1965 che è applicabile anche ai vari sub-settori dell'informazione. E parimenti la legge francese del 1984, che codifica la normativa di settore attinente alle comunicazioni sociali, alle comunicazioni di massa, si pone a sua volta come un capitolo speciale delle normative generali del 1966 e del 1977.

Ora, una volta delineata l'opportunità del metodo da seguire, ci si può porre con maggiore cognizione di causa la domanda se occorra o no nel nostro sistema una legislazione generale *antitrust*. Mi pare che la risposta non possa che essere positiva. Dalle sedi più qualificate, dai dibattiti parlamentari e dottrinali è emersa l'opinione, ormai largamente maggioritaria, che occorra anche nell'ordinamento italiano, a somiglianza di quanto è avvenuto in altri paesi aderenti alla CEE, una legislazione a carattere generale. Adottare un criterio di uniformità del resto si rende ancora più importante, considerato che con il 1992 arriveremo al traguardo del mercato unico europeo.

Tuttavia qualche dubbio circa la necessità di una legislazione a tutela della libertà di concorrenza a carattere generale è stato da taluni sollevato in relazione al fatto che la legislazione comunitaria già sarebbe, di per sè sola, valevole alla protezione della libertà medesima. A mio parere (e non soltanto a mio parere perchè sull'argomento vi è una serie di opinioni autorevoli) ciò non sarebbe un modo giusto di porre il problema. Il Trattato di Roma, in particolare negli articoli 85 ed 86, contiene precetti esclusivamente rivolti al divieto di abusi di posizione dominante idonei a pregiudicare il commercio fra gli Stati membri. La legislazione comunitaria ed i regolamenti che sono sopraggiunti soddisfano solamente tale finalità, lasciando impregiudicata e scoperta l'area inerente alle posizioni egemoni nei mercati interni. È questo lo spazio che deve occupare il legislatore nazionale. Sono dunque diversi gli ambiti normativi, anche se ovviamente fra loro vi è un nesso di complementarietà, un rapporto di integrazione (del resto, tutta la normativa della CEE è ispirata al criterio di favorire le integrazioni fra le economie e fra gli ordinamenti giuridici). Al legislatore comunitario quindi deve affiancarsi – ovviamente in sintonia di intenti – il legislatore nazionale. Nel convegno tenutosi a Courmayeur nel settembre 1987, cui intervennero esponenti del mondo giuridico ed economico nonchè dell'imprenditoria pubblica e privata, vi fu convergenza nel constatare che la normativa CEE colpisce sempre gli abusi di posizione dominante nel quadro di ciò che può influire negativamente sul commercio tra Stati membri, mentre le legislazioni nazionali (ad esempio, quella tedesca, inglese o francese) ben possono, oltre alla repressione degli abusi di posizione dominante, prendere in esame anche le posizioni dominanti in se stesse considerate, al di fuori della evenienza dell'abuso. E specialmente nel settore delle comunicazioni di massa, infatti, non è solo l'abuso di posizione dominante ad entrare in gioco ma anche la posizione dominante in se stessa, la quale, poichè l'informazione è un bene sociale e collettivo avente una sua valenza differente rispetto a tutti gli altri prodotti o cicli economici, ha già di per sè un'attitudine, una capacità di ledere il pluralismo.

Mi pare dunque si possa rilevare che, accanto alla legislazione comunitaria (che ha operato attraveso due fondamentali fonti quali la Commissione CEE e la Corte di giustizia), occorre dar vita anche nel sistema italiano (così come è avvenuto in tutti gli altri paesi membri della Comunità europea) ad una normativa di tutela della libertà di concorrenza. Nè una legislazione, mirante ad introdurre delle «regole di quadro», al fine di assecondare i principi fondamentali della libera concorrenza nell'ambito del mercato interno, può essere ritenuta superflua o addirittura non opportuna.

Una volta risolta in senso positivo la questione di carattere pregiudiziale circa l'esigenza di

una legislazione nazionale, possiamo addentrarci nel merito della tematica ed esaminare il percorso più opportuno da seguire per una normativa efficiente. Mi sembra che uno dei primi punti da affrontare consista nel predisporre una disciplina sui gruppi societari: come è noto, questa è una delle carenze maggiori della nostra legislazione. Ed anzi è da porre allo studio una riforma del diritto societario, al fine di poter adottare una serie di misure, coordinate fra loro, miranti a realizzare la tutela della libera concorrenza.

Un altro punto nodale consiste nel decidere se si debba procedere attraverso una normativa di tipo chiuso o, invece, mediante una normativa agile e flessibile dotata di clausole generali. Appare preferibile il metodo delle clausole generali, che sono più elastiche, hanno una maggiore flessibilità e si adattano alla moderna dinamica delle economie integrate, mentre una legislazione di tipo rigido non sarebbe proficua rispetto al fine da raggiungere.

Altro profilo che merita di essere esaminato è quello concernente l'impresa pubblica. Se facciamo riferimento alla legge tedesca, vediamo che anche l'impresa pubblica è attratta nell'ambito di quella disciplina a carattere generale.

Ovviamente l'impresa pubblica specialmente nel nostro sistema giudiziario presenta caratteristiche ed esigenze particolari, ma non riterrei che sarebbe opportuno estraniarla completamente da una regolamentazione in funzione dell'*antitrust*, facendo salvo, però, un regime derogatorio per alcuni tipi specifici.

Nella legge tedesca, infatti, alcune aziende pubbliche di servizi essenziali (acqua, elettricità, ferrovie, poste, eccetera) sono sottratte alla disciplina generale dell'impresa pubblica, in relazione al dato caratterizzante che esse, per la natura delle prestazioni fornite alla collettività, debbono operare in uno spazio sottratto al libero mercato.

Un altro aspetto da esaminare è quello del bilanciamento degli interessi che vengono in rilievo nella materia considerata. Quando si voglia por mano ad una legge-quadro, mirante a realizzare strumenti e misure *antitrust*, bisogna aver presenti due esigenze che apparentemente potrebbero sembrare contrapposte ma che in effetti si possono contemperare. Il nodo del problema consiste nel conciliare due ordini di esigenze: da un lato occorre garantire l'espansione delle economie di scala, la razionalizzazione della produzione e della distribuzione; dall'altro necessita garantire la tutela dei consumatori, dei risparmiatori: in tal modo si può configurare un assetto equilibrato del potere economico-finanziario nella società contemporanea.

Credo che bilanciando questi fattori si possa giungere ad una normativa che abbia un grado di attendibilità e di efficacia. I principi suindicati possono connotare, in linea di massima, una normativa antimonopolistica di carattere generale, valida per tutto il settore economico.

Passando ad analizzare invece la situazione del settore dell'informazione (in particolare di quella a mezzo stampa, e di quella radiotelevisiva) va sottolineata l'esigenza di prevedere singole normative per i diversi settori dell'infomazione, raccordate però ad una normativa di carattere generale. Finora l'unica normativa di settore è quella racchiusa nella legge n. 416 del 1981 e nella legge n. 67 del 1987, che concernono l'editoria. Detta normativa, benchè attinente a uno specifico comparto, contiene principi suscettibili di espansione anche sul piano generale. Un primo profilo è quello relativo al concetto di posizione dominante, elemento di particolare importanza in una normativa *antitrust;* vengono inoltre dettate norme sulla composizione dei gruppi societari, fissandone anche i limiti. Sono stati delineati i presupposti e gli elementi costitutivi delle concentrazioni, il cui legame unitario può essere colto sia attraverso le modificazioni dalla struttura proprietaria dei soggetti coinvolti, sia mediante la rilevanza di vincoli organizzativi o gestionali od anche mediante forme di *interlocking directorates.* Si è giunti in sostanza al riconoscimento dei processi concentrativi attraverso i molteplici indici rilevatori enunciati negli articoli 1 e 3 della legge n. 67 del 1987.

Per quanto riguarda le caratteristiche attuali del settore editoriale, è il caso di chiarire l'esatta dimensione in cui si colloca il problema dei processi concentrativi, alla stregua dei criteri delineati dal nostro ordinamento giuridico e, precipuamente, dalla legge di riforma

dell'editoria. L'aggregazione, la coalizione, la connessione fra imprese non incontrano nella nostra legislazione preclusioni di principio, purchè rimangano nell'ambito della fisiologia del sistema. Il contrasto che le formazioni societarie interconnesse determinano con i precetti normativi viene in rilievo allorchè esse si collocano in una posizione di «eccesso di concentrazione», cioè con il superamento di quei limiti fissati dalle leggi del 1981 e del 1987.

In altri termini le concentrazioni economiche non sono, nel nostro sistema giuridico, ripudiate pregiudizialmente e aprioristicamente; ma, bensì, vanno assoggettate a determinati limiti o «soglie» (ad esempio il 20 per cento nel settore editoriale, ai fini del calcolo delle tirature dei quotidiani), in quanto, col superamento di determinati «tetti», configurano quelle situazioni di monopolio o di oligopolio, che sono lesive del pluralismo dell'informazione. Ed anzi va osservato come, una volta che si sia convinti che il valore salvaguardato è il pluralismo informativo, il risultato, con esso incompatibile, delle concentrazioni eccessive debba ritenenrsi sussistente non solo nei casi maggiormente evidenti di modificazioni delle strutture proprietarie delle società coinvolte nel medesimo fine oligopolistico, ma anche in presenza di tecniche giuridiche di effetto equivalente, come gli accordi di cartello o i legami contrattuali e finanziari rivolti a realizzare un coordinamento gestionale mirante al raggiungimento di un risultato comune.

Vorrei inoltre segnalare alla Commissione alcuni aspetti che si sono evidenziati negli ultimi anni, limitatamente a due comparti fondamentali ai fini della formazione e della circolazione delle idee, vale a dire la stampa e la televisione. Si avverte una mutazione non soltanto nell'ambito dell'editoria, ma anche in quello radiotelevisivo, vale a dire l'affermarsi della comunicazione multimediale, con integrazioni di tipo verticale e orizzontale. Tale intreccio pone ovviamente dei problemi particolari all'osservatore e al Parlamento. A ciò si aggiunge un ulteriore profilo, per cui si va delineando anche uno scenario transnazionale.

Tradizionalmente, l'editoria è stata considerata un settore non inquadrabile in una proiezione extranazionale: ora, invece, essa tende a valicare il circuito interno, aprendosi, attraverso incroci azionari, al mercato non solo comunitario, ma anche extraeuropeo.

Tale fenomeno pone qualche interrogativo. Sul fatto che la stampa non è più circoscrivibile soltanto al mercato «domestico» ma tende a superare tale ambito, non possiamo formulare un giudizio di valore, dato che il mondo della comunicazione è naturalmente predisposto per sua essenza a favorire la circolazione delle idee anche al di là della barriera delle frontiere. Il problema, invece, è quello di vedere entro quali limiti si possa intervenire per evitare formazioni di monopoli o di oligopoli a livello internazionale. La nostra sarebbe una posizione veramente assurda se solo lontanamente pensassimo di arginare nel mondo dei *mass-media*, a mezzo stampa e a mezzo onde, il bisogno di contatti tra i popoli. Occorre evitare soltanto che in uno scenario internazionale si traspongano i pericoli di quelle stesse formazioni concentrative oligopolistiche che in una dimensione nazionale già sono suscettibili di arrecare un pregiudizio alla trasparenza della informazione.

Possiamo ora delineare qualche altro punto. Si sta verificando un fenomeno, collaterale a quelli fino ad ora evidenziati, e che merita un ulteriore momento di riflessione essendo ancora «in divenire», cioè quello delle «sinergie» tra testate diverse, assimilabili per taluni aspetti alle cosiddette «*syndications*» (originatesi negli Stati Uniti, ma verificabili sotto ogni latitudine).

Di tale fenomeno si sono occupati, da diversi angoli visuali, gli organismi del settore e i giudizi fino a questo momento non sono ben definiti: ve ne sono di positivi e di negativi.

In linea concettuale il processo sinergico non coincide con quelle forme di «concentrazioni» già tipizzate nelle enunciazioni della legge n. 416 del 1981 nonchè nelle norme chiarificatrici della legge n. 67 del 1987.

Tale tipologia è in realtà una schematizzazione «chiusa», cioè connessa ad una enumerazione precisa delle forme concentrative. Invece le «sinergie», così come stanno affiorando recentemente nel comparto editoriale, si manifestano al di là di modificazioni «formali» delle strutture proprietarie dei soggetti coinvolti, ma

si esteriorizzano soprattutto in virtù di «accorpamento» di servizi fra diverse testate.

Su tale punto si sta sviluppando una intensa dialettica fra editori e giornalisti: gli uni sostengono che le sinergie mirano a migliorare la quantità e qualità dei servizi dell'informazione, a contenere i costi di produzione, a favorire l'espansione del prodotto giornalistico nel mercato, gli altri invece affermano che siffatta «aggregazione» di servizi può ledere l'autonomia del giornalista, comprimerne la creatività, ed anche provocare riflessi occupazionali negativi.

Ritengo che tra le due visuali divergenti occorra rinvenire una linea compositiva, valevole a salvaguardare le varie esigenze compresenti in tale fenomeno: e ciò può avvenire soltanto in due modi: o (auspicabilmente) in sede di autonomia negoziale delle parti (editoria e giornalisti) mediante accordi sui contenuti e limiti delle sinergie, oppure (ove non risulti possibile un punto di incontro negoziato fra le parti) mediante una regolamentazione legislativa.

E, ritornando al tema della multimedialità, vorrei dire che anche l'accentuarsi delle imprese multimediali è un fenomeno recente, di questi ultimi anni, che richiede un intervento da parte del legislatore per l'indicazione di determinati «tetti» e limiti di concentrazione. In mancanza di tale intervento si corre il rischio di assistere a fattori di squilibrio in un settore fondamentale per la vita democratica. In questo caso, infatti, non sono in gioco beni materiali (che pure possono avere una loro influenza diretta o no sul circuito democratico) ma beni immateriali, carichi di un valore particolare. Il Parlamento deve porsi il problema della multimedialità, di come regolarla ed arginarla. Ricordo in proposito che il Ministero delle poste e telecomunicazioni ha predisposto uno schema di progetto tendente ad abbassare nei confronti dell'impresa multimediale il limite del 20 per cento inerente all'attività editoriale.

Quando trattiamo il settore dell'informazione non sono configurabili delle «monadi senza finestre», secondo il concetto del filosofo Leibniz, ma al contrario ogni struttura operante nel mondo mediale e multimediale deve essere aperta, per rispettare il criterio della trasparenza, del pluralismo delle idee.

Tale aspetto del fenomeno dell'impresa di informazione plurisettoriale implica (e con queste considerazioni concludo il mio intervento) che se finora, nella nostra legislazione, alcuni principi inerenti alla tutela della libertà informativa sono stati posti soltanto per un tipo monomediale (e cioè l'informazione a mezzo stampa), ora occorre estendere gli stessi criteri, con gli opportuni adattamenti, anche alle ipotesi, sempre più frequenti, di imprese operanti cumulativamente in più comparti dell'informazione (stampa, radiotelevisione, pubblicità) cioè le imprese intermediali.

PRESIDENTE. Ringrazio anzitutto della chiarissima esposizione il professor Santaniello, al quale vorrei formulare alcune domande. Uno dei problemi più delicati di una eventuale legislazione *antitrust* riguarda l'Alta autorità; siamo tutti d'accordo nell'individuare un carattere dell'autorità nell'alto tasso di imparzialità: quali criteri potrebbe lei suggerire per garantire questo tono di imparzialità?

Siamo in sede di Commissione industria e sappiamo che la regolamentazione del sistema delle comunicazioni di massa compete da un punto di vista legislativo a Commissioni diverse, ma quello che ci interessa è il rapporto fra editoria ed impresa industriale. Lei pensa che non sia fisiologico che le imprese industriali posseggano delle testate giornalistiche?

Ieri è venuto da noi il Presidente dell'Ufficio del Cartello tedesco e ad una domanda del genere ha risposto che se in Germania una impresa industriale acquistasse un giornale potrebbe scoppiare una rivoluzione, mentre da noi abbiamo un sistema diverso. Non pensa che sarebbe già un passo in avanti abbassare il tetto di concentrazione ad una misura da stabilire per quelle società editoriali collegate alle imprese industriali?

SANTANIELLO. La domanda è di notevole rilievo. La legge tedesca di carattere generale, valevole per la tutela della libertà di concorrenza in tutti i settori produttivi, sia di beni materiali sia di beni immateriali (quali l'informazione), non contiene una disciplina

specifica per il comparto delle comunicazioni di massa.

Tuttavia, attraverso l'applicazione delle «regole di quadro» fissate in via generale, si giunge a una regolamentazione del settore editoriale, specialmente ad opera del *Bundeskartellamt.* Così, ad esempio, nel momento in cui una impresa editoriale, invece di fondare un nuovo giornale, cerca di acquistarne uno già esistente, può intervenire l'Ufficio dei Cartelli, senza il cui benestare non è possibile concludere l'operazione. Comunque il criterio fondamentale è che fusioni e concentrazioni di aziende editoriali devono sottostare alle norme *antitrust,* che impediscono qualsiasi tipo di operazione commerciale quando questa conduca a un monopolio in una determinata zona.

Per quel che riguarda, poi, la presenza di imprese (aventi interessi primariamente nell'industria, nell'attività manifatturiera) nel controllo dei *mass-media,* non vi è una preclusione pregiudiziale, a livello normativo. Tuttavia può dirsi che, nella realtà effettiva, l'«editore puro» si riscontra in Germania assai più frequentemente che in Italia, poichè colà l'intreccio fra le formazioni industriali e l'attività imprenditoriale dell'informazione è molto meno intenso che nel nostro Paese.

Un altro punto di riferimento può, a mio avviso, rinvenirsi nella legislazione statunitense. Le concentrazioni di testate non sono consentite quando siano di tale dimensione da ledere il principio della libera concorrenza e della pluralità d'informazione. E così pure, in via di principio, la stazione televisiva e il quotidiano di una stessa «regione» (di uno stesso bacino di utenza) non possono appartenere allo stesso soggetto giuridico. È stato detto giustamente che «l'America ama l'editore puro»; tuttavia, in linea di norma, non vi è il divieto per un «conglomerato» industriale di svolgere attività nei *mass-media.*

Comunque, una visione d'insieme dello scenario americano, in materia editoriale e televisiva, porta a ritenere che, almeno per quanto è possibile, vale il criterio secondo cui «il monopolio è l'incubo di qualsiasi nuovo mezzo di comunicazione».

E, in definitiva, negli Stati Uniti, così come in Germania ed anche in Francia, le preclusioni, i divieti e i limiti sono non assoluti, ma bilanciati.

PRESIDENTE. In Italia quale dovrebbe essere la soluzione?

SANTANIELLO. In Italia credo sia alquanto difficile porre una preclusione assoluta; non dimentichiamo che i fenomeni vanno guardati anche alla luce dei precetti di carattere costituzionale. Può darsi che nel nostro Paese una preclusione legislativa assoluta nei confronti delle imprese manifatturiere ad operare nel settore della informazione potrebbe apparire di dubbia costituzionalità. Sicchè occorre fare molta attenzione nel fissare una preclusione *tout court.*

Sicuramente, nell'immediato, è necessario invece apporre limiti, in quanto senza di essi si determinano possibilità di alterazione del normale circuito dell'informazione. In questo modo potrebbero delimitarsi gli spazi della multimedialità.

GIANOTTI. Durante lo svolgimento della nostra indagine il tema della stampa e dei *mass media* è stato sempre presente; desidero approfittare della sua presenza per farle alcune domande su argomenti emersi nelle passate audizioni.

In primo luogo, lei ha affermato che ci deve essere una differenza sostanziale tra la legge che riguarda la stampa e i *mass media* in generale e quella che riguarda il resto delle imprese, dal momento che nel primo caso si tratta di un bene immateriale, della tutela della libertà di informazione, mentre nel secondo caso intervengono altri criteri nella regolazione della concorrenza. Ma lei pensa che ci possa essere una legge unica che riguardi la stampa e i *mass media* , oppure che siano utili dei provvedimenti *ad hoc?*

SANTANIELLO. Effettivamente per i *mass media* il criterio della disciplina di settore è necessario e opportuno. Nei rilievi che ho potuto sottoporre alla Commissione viene messa in luce la scarsa funzionalità del sistema attuale; ritengo tuttavia che una legge-quadro potrebbe iniziare a metter ordine nel settore.

E per quanto riguarda le imprese che gestiscono i *mass media* occorre, a tutela dei fruitori del servizio, una disciplina che con chiarezza determini funzioni e limiti per un corretto svolgimento delle attività informative.

L'attuale normativa risulta incompleta, giacchè fa riferimento solo all'editoria e non anche alla radio o alla televisione. Si dovrebbe perciò impostare una normativa generale, per poi passare ad una normativa dei singoli comparti; in realtà nel nostro paese è accaduto il contrario, perchè prima della normativa generale è venuta quella di settore, limitata finora alla sola editoria.

Non va comunque sottaciuto il fatto che finora ci si è preoccupati di legiferare solo su alcuni segmenti dell'economia di produzione di beni «oggettuali», mentre si è prestata scarsa attenzione a quel settore dell'economia interessato ai beni di carattere immateriale, all'attività conoscitiva.

GIANOTTI. Vorrei riferirle adesso alcune opinioni che in materia sono state espresse in questa sede, per sentire il suo parere al riguardo. Da alcuni esponenti autorevolissimi dell'industria, a proposito della proprietà di testate giornalistiche da parte di imprese che giornalistiche non sono, è stato detto che è già presente una legge che disciplina queste attività per cui lo Stato deve applicarla. Questo è l'argomento che sembrava sovrastare le varie opinioni. Vorrei perciò conoscere il suo punto di vista a questo proposito, anche perchè talvolta si pongono problemi di ordine congiunturale. Il Presidente della FIAT ha affermato, infatti, che la sua impresa non era interessata all'intervento nel «Corriere della Sera», ma che, per la difficile situazione in cui si trovava quel gruppo, fu chiesto dalle autorità dello Stato alla FIAT di entrare a farne parte per salvare un'impresa di grande interesse nazionale.

L'impresa è stata salvata ed anzi ora dà anche degli utili. A questo punto alla FIAT si chiede di lasciare il controllo sul «Corriere della Sera». È un argomento, se vuole, di tipo pubblicitario, ma mi interesserebbe conoscere il suo parere. In altre parole, si diceva: se la legge vale sempre, perchè si è permessa una deroga di fronte ad aspetti di natura congiunturale?

SANTANIELLO. La legge sull'editoria è nella sua sostanza coerente coi principi costituzionali e può costituire una pietra di paragone, un punto di riferimento anche per la disciplina degli altri settori mediali.

La regolamentazione dei settori dell'editoria e radiotelevisivo in maniera organica e completa mi sembra pienamente rientrante nei fattori di equilibrio del sistema. Basti ricordare che, per quel che riguarda l'esperienza statunitense (particolarmente efficace nel campo della tutela dell'informazione e del pluralismo), già con la legge Sherman del 1890 si pose l'esigenza di disciplinare, per finalità di interesse generale, la libera concorrenza e adottare misure antimonopolio valevoli per la circolazione di tutti i prodotti economici, compreso il prodotto giornalistico.

Per questi motivi, penso che effettivamente anche nel nostro paese le misure *antitrust* siano da regolare in maniera specifica, per il comparto informativo, ma sempre in sintonia con una legge-quadro generale.

Per quanto riguarda la vicenda Rizzoli, anche in questo caso il problema va inquadrato alla stregua delle leggi vigenti, cioè in base alla legge sull'editoria, che stabilisce che non si può superare il tetto del 20 per cento. Come è noto, la vicenda è attualmente innanzi alla magistratura; vi è stato un primo grado del giudizio ed ora il processo è in sede di appello. Le posizioni dedotte in giudizio dal garante dell'editoria e dagli altri attori in giudizio (l'onorevole Bassanini e altri) si fondano sul rilievo che sommando le quattro testate rappresentate dal «Corriere della Sera», «Gazzetta dello Sport», «Stampa» e «Stampa Sera» si arriva al 24 per cento, sicchè vi è una concentrazione che supera i limiti previsti dalla legge del 1981. Dalle parti resistenti si afferma invece che non è ravvisabile l'eccesso concentrativo. A mio avviso il limite è da ritenere valicato, raffrontando la situazione concreta al dato normativo.

Mi sembra di poter dire, comunque, che l'operazione «Corriere della Sera», effettuata a suo tempo dall'industria manifatturiera, nella sua modulazione cronistorica costituisce

un'evenienza economica vistosamente proiettata nel settore della stampa, di cui bisogna ora effettuare il confronto con i limiti posti dal legislatore del 1981 e del 1987 in materia di editoria.

GALEOTTI. Ho ascoltato con molta attenzione la pregevole esposizione del professor Santaniello e mi sembra, anche da quanto ha aggiunto rispondendo ad alcune domande, che egli mostri una propensione per una legislazione di carattere generale, accanto alla quale dovrebbe essere adottato un sistema di norme specifiche. Tali norme dovrebbero essere agganciate al provvedimento generale ed il tutto dovrebbe essere consono alla normativa comunitaria.

Fatta questa premessa, vorrei porle una prima domanda. Lei parlava di una normativa con clausole di carattere generale e richiamava la normativa tedesca ed anglosassone. Non vi è dubbio che, anche in presenza di norme specifiche, la normativa generale lasci spazi di più o meno larga discrezionalità alla costituenda Alta autorità. Lei, che ha esperienza in materia, potrebbe dirci quali garanzie, anche giuridiche, si hanno affinchè l'autorità, che dovrebbe garantire il rispetto di queste normative, sia ispirata da principi di autonomia ed indipendenza?

Ho poi da rivolgerle un secondo quesito. Vorrei cioè che lei, professor Santaniello, mi fornisse qualche ulteriore chiarimento riguardo alla legislazione sui gruppi. Dovrebbe essere distinta rispetto alla legislazione generale o dovrebbe costituirne una parte? Come vede questo sistema legislativo? Lei ha inoltre accennato al fatto che una legislazione di questo genere sui cartelli comporterebbe una riforma del diritto societario. Potrebbe essere più preciso al riguardo? Può darsi che io non abbia ancora colto tutte le interconnessioni e le proposte che lei ha delineato; resta il fatto però che non ho compreso se anche per questa legislazione valgono i «tetti» a cui faceva riferimento. Le chiedo tali chiarimenti perchè il passaggio dall'esposizione di carattere generale all'applicazionedel diritto positivo è sempre complesso e quindi queste delucidazioni si rendono quanto mai opportune.

SANTANIELLO. La prima domanda riguarda il tema dell'autorità di garanzia, ossia uno dei punti centrali di tutta la problematica. Penso che al riguardo (come del resto in ogni creazione di un nuovo istituto giuridico) possa soccorrerci l'esperienza comparata. Ho già accennato a quel principio di raffronto tra gli ordinamenti giuridici e di circolazione delle idee, che potremmo definire la linfa vitale di ogni democrazia; sicchè proprio in questo caso la comparazione con le istituzioni di altri ordinamenti giuridici si rivela utile. A mio avviso, la costituenda autorità di garanzia deve venir dotata, anzitutto, di notevole autonomia ed essere sganciata da legami con l'apparato esecutivo; cioè dovrebbe trarre poteri e legittimazione da una derivazione parlamentare. Istituti analoghi a quello che si vuole costituire esistono anche in altri ordinamenti, ad esempio in quello statunitense dove la *Federal commission* ha ben assolto il suo compito, facilitata in ciò da un assetto strutturale efficiente e da regole molto agili. Le «*authority*» nel sistema angloamericano sono già presenti da vario tempo e poichè usano già una metodologia duttile e flessibile hanno potuto esplicare il loro intervento in una moltitudine di situazioni, che chiusure e comparti rigidi avrebbero invece totalmente bloccato.

La fonte di nomina dei componenti dell'*Authority* è importante al fine di caratterizzare i compiti di colui che viene designato; ed una nomina proveniente dal Parlamento, che rispecchia tutte le forze in campo, od anche dal Presidente della Repubblica, quale rappresentante della unitarietà di tutto l'ordinamento, può garantire lo svolgimento di una funzione imparziale ed obiettiva. La qualità della fonte di nomina e l'autonomia rispetto al potere esecutivo si rendono dunque necessarie perchè l'azione sia dispiegata a tutela dei canoni di imparzialità e di pluralismo dell'informazione.

Il primo esperimento, attuato con la legge del 1981 sull'editoria, rispecchia bene questi canoni, sicchè possono trarsi punti di riferimento anche per il comparto radiotelevisivo. Ciò non toglie che anche la legge del 1981 richieda però qualche ulteriore norma di completamento, perchè i poteri attribuiti al-

l'organo di garanzia sono non pieni, ma dimidiati in taluni punti.

Se ho ben compreso, la seconda domanda riguarda la legislazione sui gruppi.

GALEOTTI. Sì, perchè quando ha parlato di legislazione sui gruppi lei ha sostenuto che tale legislazione dovrebbe comportare una riforma del diritto societario. In proposito le avevo chiesto di fornirci qualche chiarimento. Le avevo domandato inoltre se lei vede questa legislazione sui gruppi come una parte del tutto o come una legislazione a sè stante. Inoltre vorrei sapere se a suo giudizio è applicabile, è mutuabile, l'esperienza della legge sull'editoria con l'indicazione dei limiti massimi.

SANTANIELLO. Rilevo anzitutto che nel nostro ordinamento non esiste una specifica legge in materia. Vi è stato qualche barlume (per esempio la legge sulle amministrazioni delle aziende in crisi); però manca una normativa che indichi come si identifica il gruppo, entro quali limiti questo può operare e, innanzi tutto, i caratteri che lo connotano. Proprio questo, a mio avviso, è uno dei settori più importanti che deve esaminare il Parlamento: il gruppo va identificato attraverso connotati non solo formali ma anche sostanziali ed attraverso indici rivelatori.

Se si vuole legiferare in questa materia in maniera efficace, gli indici riconoscitivi del gruppo vanno stabiliti per clausole generali e non per fattispecie rigidamente enumerate.

ALIVERTI. Non voglio far mancare il saluto e il ringraziamento anche del Gruppo democristiano al professor Santaniello, che ha in larga parte già dato risposta alle domande che avrei avuto in animo di formulare; vorrei, però, tornare su qualche argomento già toccato, su cui ritengo che il Professore ci possa dare qualche ulteriore spiegazione.

È inequivoco che ella sia favorevole alla introduzione nella nostra legislazione di una normativa *antitrust*, avendo ribadito più volte che ne ravvisa l'opportunità. Poi, però, ha anche sostenuto l'opportunità di mantenere le legislazioni parziali in alcuni ambiti settoriali, facendo riferimento direttamente al settore di cui si interessa ed eventualmente ad altri. Qui si introduce, allora, il concetto della legge-quadro che lei ha sfiorato in parte nella esposizione. Questo vuol significare, per deduzione, che dobbiamo prevedere delle normative per tutti i settori nei quali riteniamo opportuno normare i comportamenti, o solo per qualche settore, eccezionalmente, come quello dell'editoria o eventuali altri che si potrebbero aggiungere?

Questo aspetto è importante perchè potrebbe costituire una difficoltà legislativa di notevoli proporzioni e una complicazione che sarebbe aggravata dal fatto che ogni settore dovrebbe mantenere il suo organo di controllo che poi dovrebbe avere un raccordo con un organo generale, che gestisca tutta la legislazione nel suo complesso. Al riguardo ritiene di darmi qualche ulteriore elemento di riflessione?

SANTANIELLO. Potremmo trarre orientamento da un quadro di diritto comparato per vedere quali esperienze convenga utilizzare. Se facciamo richiamo, per esempio, alla legge tedesca (che è stata richiamata più volte nel corso di questa audizione) in effetti essa rivela carattere onnicomprensivo; sicchè esclude dal proprio ambito di generale applicazione solo alcuni settori di interesse pubblico meritevoli di un giustificato e motivato regime derogatorio.

ALIVERTI. Lei sa che in un certo momento dovevamo addirittura predisporre una legge per il settore automobilistico, soprattutto quando questo era in crisi. Ammette lei che si disponga di una legge per il settore auto o per il settore chimico o per altri settori industriali d'interesse generale o preminente?

SANTANIELLO. Possibilmente bisogna evitare la segmentazione della disciplina generale in comparti settoriali. Tuttavia tale principio non esclude la possibilità che per esigenze e per caratteristiche del tutto particolari inerenti a qualche settore specifico si introduca una disciplina a parte per taluni comparti industriali contrassegnabili da interessi generali e preminenti.

Certamente l'esigenza di una normativa specifica sussiste per il settore dei *media*, per i quali occorre una legislazione particolare (però non contrastante con la legislazione generale, altrimenti sarebbe una legge eccezionale e non particolare; e le leggi eccezionali non sono mai da favorire). Insomma tale legislazione speciale andrebbe raccordata sempre alla legge-quadro.

In Francia, sono state emanate due leggi diverse, una per la radiotelevisione, una per il settore della stampa. In Germania esiste una legge onnicomprensiva, pur con limitate deroghe particolarmente connotate. In Inghilterra, esiste una dualità legislativa, per i due settori mediali pur rilevando che, come è tradizione del mondo anglosassone, la legge codificata arriva solo in un tardo momento storico ed ha caratteristiche molto elastiche.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Giuseppe Santaniello ed il dottor Giuseppe Corasaniti. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro conclusa l'audizione.

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

I lavori terminano alle ore 13.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici
DOTT. ETTORE LAURENZANO