

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

COMMISSIONI 1^a e 8^a RIUNITE

(1^a - Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)
(8^a - Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROCESSI DI CONCENTRAZIONE NEI SETTORI DELL'INFORMATICA, DELL'EDITORIA E DELL'EMITTENZA RADIOTELEVISIVA

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 DICEMBRE 1989

Presidenza del Presidente dell'8^a Commissione BERNARDI

INDICE**Audizione del Garante della legge per l'editoria**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 17 e <i>passim</i>	SANTANIELLO	Pag. 3, 17, 21 e <i>passim</i>
CABRAS (DC)	15		
CORLEONE (Fed. Eur. Ecol.)	14		
ELIA (DC)	15		
FIORI (Sin. Ind.)	21		
GALEOTTI (PCI)	10		
GALLO (DC)	17		
GEROSA (PSI)	11		
GIUSTINELLI (PCI)	13		
GOLFARI (DC)	12		
PONTONE (MSI-DN)	14		
RIVA (Sin. Ind.)	11, 17		
SANESI (MSI-DN)	22		

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del regolamento, il Garante della legge per l'editoria, professor Giuseppe Santaniello.

I lavori hanno inizio alle ore 15,50.

Audizione del Garante della legge per l'editoria

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sui processi di concentrazione nei settori dell'informazione, dell'editoria e dell'emittenza radiotelevisiva.

È in programma oggi l'audizione del Garante della legge per l'editoria, che ringrazio, anche a nome del presidente Elia, per aver aderito immediatamente al nostro invito.

Ricordo che le nostre due Commissioni sono convocate separatamente, per l'esame dei punti dei rispettivi ordini del giorno, immediatamente dopo la conclusione di questa audizione: la Commissione affari costituzionali è convocata per le 17,30, la Commissione lavori pubblici e comunicazioni è convocata per le ore 18. Ovviamente una trasgressione rispetto a questi orari potrà essere consentita ma non dovrà essere eccessiva. Raccomando pertanto ai senatori di svolgere gli interventi nel tempo più breve possibile in modo da rientrare nei termini che ci siamo dati.

Do ora la parola al professor Santaniello affinché integri quanto ebbe occasione di dirci nel corso di una audizione recentemente tenuta presso la nostra Commissione; integrazione che, alla luce dei noti fatti che stanno investendo il mondo dell'editoria, appare estremamente necessaria ed opportuna per una nostra migliore intelligenza dei problemi di cui ci occupiamo.

SANTANIELLO. Rivolgo il mio deferente saluto ai signori Presidenti e ai componenti delle Commissioni congiunte, esprimendo un vivo ringraziamento per l'onore che mi viene conferito nel riferire al Senato della Repubblica sul tema dei processi di concentrazione nel settore dell'informazione.

Ho predisposto un testo scritto, ma poichè il tempo preme cercherò di sintetizzarlo, limitandomi ai punti fondamentali. Il tema che forma oggetto dell'audizione può essere scisso in due profili fondamentali: l'uno di carattere episodico e circostanziale (cioè la vicenda di cui ci dobbiamo occupare e dalla quale il tema dell'audizione stessa trae occasione immediata); il secondo, di carattere più generale, poichè l'episodio in questione trascende la portata della vicenda stessa collegandosi alla condizione generale dell'informazione nel sistema italiano.

Iniziando ad esaminare il primo profilo, vorrei porre in rilievo il reiterarsi - in un breve arco di tempo che va dall'aprile al dicembre di quest'anno - di un profondo rivolgimento nell'assetto proprietario del maggior gruppo editoriale italiano, Mondadori. Ciò rende particolarmente evidente l'esigenza che i poteri istituzionali risolvano i problemi inerenti alla disciplina legislativa dell'informazione. Mentre il primo mutamento della compagine azionaria - aprile 1989 - pur imprimendo una notevole modificazione agli equilibri del settore, era comunque di portata monomediale, il secondo invece è suscettibile di produrre effetti più vasti, in quanto implicanti un campo plurimediale.

La portata di tali accadimenti non è più valutabile alla stregua di episodi in sè conclusi e circoscritti e nemmeno ammette una visuale limitata ai soli soggetti agenti, di volta in volta, secondo proprie logiche mercantili. Tale portata esige che l'indagine spettante alle istituzioni si sposti sui fattori causali del sistema, nell'ambito del quale gli operatori, non trovando una linea di comportamento legislativamente prefigurata, si muovono in una sorta di vuoto legislativo. In altre parole, vicende di tal genere (che, pur con morfologie diverse e con dimensioni differenziate, si ripetono e si infittiscono nell'ultimo decennio) vanno decifrate in termini di crisi di una condizione generale dell'informazione in Italia, alla quale si può porre riparo apprestando in tempi rapidi la disciplina concernente sia ciascun comparto mediale, sia le relazioni multimediali, sia i limiti dell'intreccio di potere tridimensionale industria-finanza-informazione.

Una società matura e responsabile ha il diritto di valutare e controllare come funziona, cosa offre, da chi è servito il mercato dell'informazione. Ma nell'esercizio di tale fondamentale diritto essa non può non attenersi al criterio di valutare le situazioni in termini oggettivi, in modo che possano essere dettate regole razionali valide per tutti.

Passo brevemente ai dati che finora sono stati acquisiti su questa vicenda Mondadori-Fininvest. Anzitutto devo far presente che in data 4 dicembre, quindi un giorno dopo la notizia diffusasi circa la operazione in atto, ho chiesto in via d'urgenza al Dipartimento per la informazione e l'editoria (che è l'organo istituzionalmente competente, a norma dell'articolo 3, comma 5, della legge n. 67 del 1987, a fornire al Garante le informazioni ricevute e i dati acquisiti sugli atti e sui trasferimenti rilevanti), alla Consob, nonché ai soggetti direttamente partecipi della vicenda (Mondadori, Formenton e Berlusconi) ogni elemento necessario per la ricognizione e la valutazione della situazione. La Consob mi ha comunicato, nelle vie brevi, che trasmetterà appena possibile i dati di cui avrà fatto acquisizione, tenendo conto che l'operazione è ancora in corso. Il Dipartimento, con nota dell'11 dicembre, nel premettere che tuttora sono in fase di svolgimento alcuni dei movimenti nel gruppo, ha prospettato i seguenti elementi, dopo aver ricordato che l'articolo 3 della nota legge sull'editoria riguarda soltanto il divieto di posizioni dominanti nel mercato editoriale per i quotidiani, senza occuparsi della stampa periodica: i limiti di concentrazione per le società editrici di quotidiani e per le società controllanti società editrici di quotidiani, a seguito di questa operazione che riguarderebbe Mondadori, L'Espresso e Berlusconi, ammontano al 16,25 per cento come indice nazionale,

rispetto ad un limite del 20 per cento, all'8,88 per cento come indice interregionale Nord-Ovest, al 10,84 per cento come indice interregionale Nord-Est, al 28,76 per cento come indice interregionale Centro ed all'11,46 per cento come indice interregionale Sud rispetto ad un limite del 50 per cento previsto per ciascuno di questi indici. Alla luce di questi dati la nota del Dipartimento afferma che, per quanto riguarda gli indici regionali, in nessuna regione risulta superato il limite stabilito dalla legge. Inoltre non risultano situazioni di collegamento che debbano essere considerate per il raggiungimento del limite, che in questo caso è pari al 30 per cento dell'intera tiratura nazionale.

Per quanto riguarda la concentrazione nell'ambito delle concessionarie di pubblicità, la nota del Dipartimento rileva come la società Manzoni S.p.A.: è controllata dalla Arnoldo Mondadori S.p.A. e dall'Editoria L'Espresso S.p.A.: se ai quotidiani in concessione si aggiunge Il Giornale Nuovo, la cui pubblicità è in concessione alla Sipra, l'indice di concentrazione nazionale ammonta al 19,56 per cento, rispetto ad un limite fissato nel 20 per cento. Si tratta quindi di un limite inferiore, sia pure in misura molto ridotta, rispetto a quanto stabilito per legge.

Da questi dati il Dipartimento trae la conclusione che «per quanto riguarda le norme delle leggi sull'editoria, non vi sono irregolarità». Devo far presente che tali dati rappresentano una rilevazione di emergenza, una *summaria cognitio*, che meritano un ulteriore approfondimento. Quindi, seppure nello spazio molto ridotto dei miei poteri di accertamento (più volte ho avuto l'onore di prospettare al Parlamento quanto esso sia angusto, data la normativa della legge n. 416 del 1981), mi riservo di acquisire ulteriori dati man mano che proseguirà l'*iter* di una vicenda che, secondo una formula giuridica, è una fattispecie a formazione progressiva. Di giorno in giorno vediamo infatti sopraggiungere un tassello di questo quadro molto complesso, o ad opera delle parti, o - come si sta profilando - anche ad impulso giudiziario. Inoltre, come ho già avuto più volte occasione di rilevare, la normativa è in larga parte superata e, per poter conoscere l'assetto proprietario definitivo, occorre che intervengano le comunicazioni scritte da parte delle imprese interessate che, a norma di legge, possono avvenire entro 30 giorni dalla registrazione dei soci: come si vede, vi è ancora un lasso di tempo.

A questo punto, ritengo doveroso richiamare la problematica che ha sollevato un allarme per le condizioni generali dell'informazione nel nostro paese.

La prima carenza che a mio parere va rilevata, e che condiziona in negativo la possibilità di un intervento pubblico efficace, in particolare in presenza di processi concentrativi, è quella di una norma che imponga alle imprese interessate di dare una comunicazione preventiva all'organo di garanzia e alle altre autorità istituzionali delle operazioni attinenti al settore della stampa. In paesi ad alto sviluppo nel settore dell'informazione - direi a sviluppo ordinato - come la Germania, la legge che tutela la libertà del mercato da oltre un ventennio, tra le norme di apertura, pone l'obbligo di notificare preventivamente le fusioni, le intese, i cartelli, le concentrazioni all'autorità di garanzia. Identico sistema e ancora più consolidato nel tempo (se non sbaglio la

norma risale al 1971) si riscontra in Gran Bretagna con il *Fair Trading Act*, che in realtà costituisce un'ulteriore tappa di una serie di atti normativi che hanno sempre segnato delle linee guida nel sistema generale *antitrust* per la stampa. In base a questo atto è fatto obbligo di dare preventiva comunicazione al Ministero dell'interno (che si occupa della stampa; per la televisione vi è un sistema ancora più articolato) di qualsiasi operazione in questo settore: fin quando il Ministero dell'interno, previo parere della *Monopoly Commission*, non le approva, le autorizzazioni sono sospese *ope legis*. Tutto ciò semplifica enormemente il problema, innanzitutto per gli organi pubblici che sono chiamati ad intervenire, ma a mio parere anche per i soggetti amministrati, in relazione agli effetti equilibratori e per la programmazione economica che essi devono preventivamente notificare. In Italia manca una norma di questo genere, per cui è preclusa ogni possibilità, sia per l'organo di garanzia che per qualsiasi altra autorità istituzionale, di una tempestiva conoscenza delle situazioni e di un sollecito intervento.

Per chiarire ulteriormente questi aspetti, occorre soffermarci sui motivi per cui ci si trova oggi in queste vicende. Si avverte nella nostra situazione la difficoltà di fissare i punti cardinali del sistema, il primo dei quali dovrebbe essere rappresentato dalla notifica preventiva delle operazioni. Tale notifica consente a tutti di orientarsi: a coloro che sono partecipi del gioco e a coloro che ne dettano le regole, agli operatori e ai pubblici poteri. In mancanza di ciò manca proprio lo strumento principale per poter affrontare razionalmente il problema.

Detto questo, vorrei ricordare brevemente alcuni aspetti che si pongono nel momento in cui si affronta la necessaria disciplina legislativa: tanto più necessaria, a mio avviso, in correlazione con le scadenze del mercato unico, nel quale andranno a confluire dodici società diverse. Credo che noi, data la tradizione di alta civiltà giuridica del nostro paese, anche sotto questo profilo abbiamo il dovere di allinearci. Quindi non possiamo farci trovare sprovvisti di un minimo di normativa *antitrust* sia per il settore dell'informazione, che per quello radiotelevisivo, che per la pubblicità. Mi permetto allora di sottoporre all'attenzione del Senato alcune prospettive di riforma della legge sull'editoria che attualmente - a parte il pregio di costituire l'unica normativa di intervento pubblico nel settore - è in realtà largamente superata.

Innanzitutto, come ho già detto, occorre prevedere l'obbligo di una preventiva comunicazione delle operazioni. Tale obbligo è già inserito nel disegno di legge governativo (approvato dal Senato e oggi all'esame della Camera dei deputati) come normativa di tutela del mercato e della concorrenza. In quel progetto è previsto che ogni operazione di concentrazione venga notificata in tempo agli organi di controllo.

Un altro punto è l'individuazione delle forme di concentrazione. Secondo la mia esperienza, da quando la legge del 1981 è operante è prevalso un criterio formalistico secondo cui una concentrazione si individua in tipologie «chiuse», legate all'identificazione delle connessioni societarie. Quella legge nacque con un carattere di provvisorietà e di transitorietà, giacchè ritengo che debba essere radicalmente rinnovata. In questa legge nata con caratteri di sperimentalià molti

punti meritano di essere modificati, tra cui il modo per individuare le concentrazioni. Ancora una volta può farsi riferimento alle normative estere al fine di introdurre criteri adeguati, con vantaggio di tutti. Le leggi tedesche, inglesi e quelle nordamericane si avvalgono di «clausole generali» che consentono di superare il formalismo giuridico. Cioè determinati atti e patti concentrativi sono tipizzati, ma si prevede anche una identificazione del *trust* in base ai risultati ed in base ai comportamenti fattuali che fanno presumere l'esistenza di una concentrazione. In siffatta visuale si colloca il progetto governativo sulla libertà del mercato, già approvato al Senato, caratterizzandosi per la concezione molto più moderna del modo con il quale individuare le concentrazioni.

È da soggiungere che in una prospettiva di aggiornamento, di adeguamento dell'intervento pubblico nel settore della stampa, occorrerebbe includere anche i periodici. Non c'è infatti un motivo valido per cui debba essere esclusa la stampa periodica, che pure ha una notevole influenza sull'opinione pubblica.

Ritengo inoltre che l'approvazione sollecita del provvedimento generale sulla tutela della concorrenza varrà a segnare delle linee-guida per risolvere anche taluni problemi specifici del settore editoriale. E invero in un documento, approvato all'unanimità dalla Commissione cultura della Camera dei deputati a conclusione di una indagine conoscitiva in materia di informazione, è stata sottolineata l'anomalia del caso italiano, consistente nell'intreccio troppo fitto tra industria, finanza ed informazione. Ed è da ritenere che in Italia, proprio perchè manca una normativa generale che imponga alle imprese o ai gruppi industriali di attenersi a determinati limiti di espansione, esse siano indotte all'ingresso in campi estranei alla loro attività primaria e cioè in quelli delle attività di *mass-media*.

È tuttavia da osservare che l'argine a tutela della concorrenza e della libertà di informazione non può essere costituito soltanto da vincoli e divieti: sarebbe una visione miope. L'argine anticoncentrativo si pone anche con misure positive, incrementando il tessuto industriale di piccola e media dimensione. Di recente il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge di sostegno alle piccole e medie imprese. Bisognerebbe applicare e anche specificare (visto il carattere peculiare del settore) questi incentivi anche al comparto editoriale, della carta stampata e della televisione. In un recente rapporto dell'Isco al CNEL, si metteva in luce che mentre la piccola e media industria in Italia è sottodimensionata, in particolare sia nel settore dell'editoria e sia in quello della televisione (dove l'emittenza minore è in grosse difficoltà) invece in Germania, in Inghilterra ed in Francia il tessuto delle piccole e medie imprese fiorisce, anzi si sta lanciando in acquisizioni ed in alleanze anche sul mercato estero, seguendo strade che finora da noi sono state riservate alla fascia alta dell'editoria e della emittenza televisiva.

Altro punto in rilievo in occasione della vicenda Mondadori-Fininvest, è la necessità, in assenza di linee-guida valide per tutto il settore informativo, di porre un punto fermo nell'articolazione del sistema attraverso una «carta delle garanzie» per cui nell'assetto interno dell'impresa di informazione il riparto dei compiti fra l'editore e la

comunità redazionale e l'autonomia del direttore e della redazione siano garantiti. Si prospetta cioè l'esigenza di una «carta delle garanzie», di uno statuto dell'informazione.

Passo ora a trattare il tema dei processi concentrativi nel sistema televisivo pubblico e privato. Mentre nell'editoria vi è un segmento legislativo, che ha delineato un tracciato minimo da seguire, invece nel settore radiotelevisivo non abbiamo alcun punto di riferimento, tranne la nota pronuncia della Corte costituzionale del 1988 che ha segnato alcune indicazioni in attesa che venga approvata una regolamentazione definitiva.

Sono attualmente all'esame dell'8^a Commissione del Senato il disegno di legge governativo e due disegni di legge di iniziativa parlamentare attinenti alla disciplina del sistema dell'emittenza. Ritengo di poter condividere, per quel che riguarda le misure anticoncentrazione e la tutela della libertà di concorrenza nel settore radiotelevisivo, il parere della Commissione giustizia del Senato del 19 aprile 1989 (estensore il senatore Lipari) nel quale si sottolinea l'esigenza di migliorare e rafforzare quelle norme del progetto governativo inerenti alla tutela del pluralismo.

Veniva rilevato in quel parere che in effetti la nozione di controllo tra società è sostanzialmente ancorata alla fattispecie dell'articolo 2359 del codice civile, attualmente non più sufficiente. Bisogna tener conto che, al di là di quelle ipotesi ivi enunziate, possono verificarsi oggi altre e diverse forme di connessione o di collegamento societario, anche indirette o di fatto: appare quindi opportuno ampliare la portata della norma. Sicchè occorre emanare opportune clausole generali oltre che prevedere una tipologia articolata delle possibili modalità concentrative. Inoltre debbo considerare che non si tutela il mercato solo con norme dirette a segnare limiti, ma bisogna porre in essere vere e proprie misure di deconcentrazione. In quest'ambito è necessario evidenziare l'opportunità di un sostegno all'emittenza minore e locale. Il terzo «polo» di cui si è alla ricerca, come elemento equilibratore del sistema dell'emittenza, può costituirsi proprio incoraggiando i circuiti minori, oggi soffocati tra i due grandi blocchi (quello pubblico e quello privato) a livello nazionale. Naturalmente non ci si può affidare a formule generiche, ma a misure protettive concrete, anche attraverso contributi, assegnazioni particolari di radiofrequenze, attribuzioni di incentivi ed agevolazioni per le acquisizioni tecnologiche.

Un altro elemento di deconcentrazione può essere costituito dalle emittenti con caratteristiche di «non profitto», sia radiofoniche che televisive. In proposito va ricordato che nei tre progetti di iniziativa parlamentare recentemente presentati in materia di radiofonia vi è un punto di contatto per l'introduzione di una formula che nel sistema nordamericano e inglese ha dato fino ad oggi buoni frutti. Il valore di quell'emittenza di «non profitto» è legato all'incremento di cultura e di formazione: negli Stati Uniti questa categoria di trasmissioni svolge talvolta un compito ausiliario e complementare rispetto alle istituzioni scolastiche. È opportuno pertanto introdurre questo nuovo elemento, per bilanciare il sistema, in modo da ottenere quell'articolazione che si sviluppa a livello nazionale, intermedio e locale (le emittenti di «non profitto» sono radicate soprattutto a livello locale).

Merita di essere rilevato anche un altro punto, già evidenziato nel citato parere della 2^a Commissione del Senato. La «concessione» dell'emittenza radiotelevisiva nel progetto governativo è come una concessione «in bianco», ma è invece da ritenere che il provvedimento concessorio debba essere riempito da un minimo di contenuto precettivo. Cioè in un sistema televisivo di tipo misto (coesistenza del pubblico e del privato) occorre prevedere una serie di doveri per il servizio pubblico, ma, sia pure in misura minore, anche per l'emittenza privata. Viene citata ad esempio l'esperienza francese, dove il Governo impone una serie di obblighi sia nei confronti dei concessionari del servizio pubblico che nei confronti di quelli delle televisioni commerciali. La conseguenza è che si tracciano alcune linee guida sul piano della qualità dei programmi per cui l'emittenza privata è indotta a puntare anche alla qualità e non solo alla quantità.

Una osservazione infine si riferisce alle risorse complessive del sistema, di cui ai commi quinto e sesto dell'articolo 12 del disegno di legge governativo. L'osservazione è di carattere puramente tecnico-giuridico, in quanto la scelta delle categorie delle risorse e la loro quantificazione sono di competenza discrezionale del Parlamento e rientrano nella sua valutazione globale di tutti gli interessi in gioco. Ad ogni modo, qualunque sia l'entità dei vari coefficienti di risorse da calcolare, occorre determinare un meccanismo idoneo a individuare con certezza tali fattori. Ciò posto, si potrebbe affidare all'Istat o ad altri organismi simili il compito di effettuare la rilevazione delle risorse, di talchè vi sia un ragionevole affidamento circa l'attendibilità dei congegni di calcolo delle risorse da valutare.

Inoltre, ai fini ricognitivi dei fattori delle risorse, non è sufficiente prevedere il registro nazionale delle imprese radiotelevisive, ma conviene stabilire l'obbligo delle imprese, che gestiscono il settore radiotelevisivo, di indicare i dati e gli elementi informativi concernenti le risorse e la loro quantificazione. Ovviamente bisognerebbe prevedere una sanzione in caso di inadempimento.

Vorrei infine trattare un altro punto, di indubbia rilevanza. La questione dei poteri da conferire all'organo di garanzia. Una delle cause non ultime per cui la tutela del pluralismo nel settore editoriale, sulla base della normativa vigente, ha funzionato in maniera non soddisfacente è la mancanza di poteri di intervento diretti dell'organo di garanzia, quando si configurino ipotesi di *trust* editoriali.

A mio parere non si può limitare la tutela del pluralismo, da parte del Garante, alla sola proposizione di una azione davanti al tribunale ordinario; ma bisogna dare al Garante del settore (come era previsto nel progetto governativo di disciplina radiotelevisiva) anche l'esercizio dei poteri sanzionatori, nei confronti dei soggetti che siano partecipi di un processo concentrativo.

Anche la normativa generale *antitrust*, già approvata dal Senato, prevede che l'organo di garanzia abbia poteri di intervento diretto, compresi quelli inerenti alle sanzioni pecuniarie di tipo revocatorio.

Nel progetto che riguarda l'organo di garanzia radiotelevisivo viene previsto (come del resto avviene già in altri ordinamenti) un potere di revoca o di sospensione (o comunque di diffida) di fronte ad atti o comportamenti di tipo concentrazioneistico.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Santaniello per la sua esposizione. I senatori che intendono porre quesiti al Garante della legge per l'editoria hanno facoltà di parlare.

Prego chi vorrà intervenire di attenersi al massimo della concisione, nell'interesse di tutti, in modo da concedere ad ognuno la possibilità di porre delle domande al professor Santaniello.

GALEOTTI. Signor Presidente, abbiamo sollecitato questo incontro e desidero ringraziare, a nome del mio Gruppo, il professor Santaniello della relazione che oggi ha svolto. Avremo poi occasione di approfondire ulteriormente il documento che egli cortesemente ci ha messo a disposizione.

Ho partecipato, tra l'altro, meno di un anno fa - il professor Santaniello lo ricorderà - nella 10ª Commissione ad un incontro che riguardava il problema delle norme a tutela della concorrenza di mercato. Ricordo che in quella occasione il professor Santaniello ci disse cose analoghe a quelle che oggi ha affermato, e cioè sottolineò anche in quella sede la necessità di coprire il vuoto legislativo che ancora vi è in questa materia.

Egli ci ha detto - e vengo subito alla mia domanda - che in effetti, sulla base delle disposizioni attuali, anche questa ultima operazione, questa vicenda, come le precedenti, non viola norme di diritto positivo.

Intanto prendiamo atto che lei sta seguendo la vicenda con la massima attenzione, curando l'acquisizione di tutti i dati per verificare che quello che ci ha anticipato oggi sia assicurato anche da ulteriori elementi che potranno evidenziarsi man mano che la vicenda si definisce.

Detto questo, però, desidero porle una domanda. Non c'è dubbio che siamo in presenza di un vuoto legislativo, nel senso che manca una regolamentazione generale della materia a tutela della libertà di concorrenza e del pluralismo nell'informazione. La normativa attuale ha tutti i limiti che lei ha posto in evidenza: mi riferisco in particolare al fatto che essa riguardi in modo specifico le concentrazioni nella stampa quotidiana, non tenendo conto dei periodici. L'articolo 12 della legge n. 416 del 1981 da lei ricordato, poi, si riferisce sempre alla tiratura di un quotidiano, senza affrontare la questione, che a noi sembra centrale, del fatturato, delle risorse finanziarie acquisite attraverso la pubblicità. Si tratta quindi di una normativa condizionata da limiti evidenti.

Lei non crede che, al di là delle normative *in itinere*, che trattano dal punto di vista generale le concentrazioni, al di là del provvedimento fermo alla Camera dei deputati relativo al settore più specifico della radiotelevisione e dell'emittenza pubblica e privata, non ritiene - dicevo - che proprio di fronte alla gravità delle vicende di cui abbiamo notizia, che mettono in discussione diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione (che è inutile enfatizzare ulteriormente perchè sappiamo bene la pericolosità di queste posizioni dominanti nel mondo dell'informazione) sia opportuno arrivare in tempi rapidissimi ad una normativa che detti disposizioni urgenti per la tutela della libertà di concorrenza e per il pluralismo dell'informazione, affrontando in modo specifico il tema dei limiti da porre ai fatturati pubblicitari annuali, sia dal punto di vista

generale, sia per ogni singolo settore, quotidiani, periodici, televisione? Mi chiedo se oggi non sia urgente ed importante una normativa che affronti specificamente questo comparto per porre un rimedio immediato a situazioni che si stanno verificando e che comportano pericoli reali per lo stesso ordinamento repubblicano.

GEROSA. Anch'io desidero ringraziare il professor Santaniello per la relazione così precisa, per la competenza e la passione con cui si occupa di una materia divenuta di nuovo rapidamente incandescente.

Proprio in questi giorni, in coincidenza del terremoto provocato dalla vicenda Mondadori-Fininvest, si è proposto di elevare la soglia di concentrazione al 25 per cento delle risorse nel settore dell'informazione. Come giudica questa proposta? Ritiene eccessivo e pericoloso un limite del 25 per cento? Ritiene realistico l'attuale limite del 20 per cento o riterrebbe invece auspicabile adottare, magari alla luce degli ordinamenti stranieri, limiti percentuali diversi? Mi sembra che dalla sua relazione emergano delle preoccupazioni specifiche in tal senso, ma vorrei comunque sapere se ritiene che nella normativa da adottare al più presto si debba tener conto di taluni caratteri qualitativi e quantitativi presenti nel settore della stampa. Mi spiego: noi sappiamo che la stampa quotidiana italiana non è di intrattenimento, come invece accade per taluni quotidiani inglesi, come il «Sunday Mirror», per esempio; abbiamo invece una stampa sportiva molto particolare. Questo genere di quotidiani dovrebbero avere la stessa valenza della stampa quotidiana o bisognerebbe introdurre delle distinzioni? Ciò mi sembra ancora più vero per il settore dei settimanali, che è importantissimo in Italia, ma che è molto diversificato. Mondadori possiede tre dei quattro settimanali più importanti in Italia: Panorama, L'Espresso ed Epoca. Ma il milione circa di copie vendute da questi tre settimanali è comparabile, per esempio, con il milione e mezzo di copie vendute da Sorrisi e Canzoni o alle centinaia di migliaia di copie di altri settimanali, come Oggi o Gente? Si possono introdurre delle distinzioni qualitative oltre che quantitative?

RIVA. Innanzitutto desidero anch'io ringraziare il professor Santaniello per la sua esposizione, come sempre utilissima per il nostro lavoro. La prima domanda riguarda la pubblicità. Non ho bisogno certo di ricordare al professor Santaniello che la giurisprudenza della Corte costituzionale è particolarmente insistente sul tema della pubblicità, sia in senso orizzontale che in senso verticale. Come ritiene che si possa tecnicamente ovviare in sede normativa - al fine di tutelare la concorrenza sul mercato - a questo serio inconveniente della situazione di fatto venutasi a creare nel mercato pubblicitario, situazione ripetutamente denunciata dalla Corte costituzionale? Infatti da noi, caso anomalo ed unico nel panorama mondiale, la televisione assorbe il 52 per cento del fatturato pubblicitario, contro il 48 per cento della carta stampata.

In subordine a questa domanda, ma sempre in tema di pubblicità, vorrei avere il suo apprezzamento sull'ipotesi che per mantenere la libertà di concorrenza nel mercato dell'informazione e quindi anche la libertà di accesso da parte di nuovi ed eventuali soggetti esterni a questo

mercato, che mi sembra la caratteristica che individua il sistema aperto e libertario rispetto ad uno chiuso ed autoritario, forse sarebbe utile stabilire, oltre al limite percentuale alla raccolta pubblicitaria globale, una serie di limiti subordinati per i tre maggiori sistemi dell'informazione, stampa quotidiana, stampa periodica e radiotelevisione.

Non chiedo di fissare le soglie: mi interessa solo che questo criterio trovi il consenso ai fini di un mercato concorrenziale per quanto riguarda l'accesso.

L'ultima domanda riguarda il sistema televisivo. Accennando allo squilibrio tra diritti e doveri del sistema pubblico e del sistema privato, il professor Santaniello ha già spezzato una lancia a favore dell'ipotesi che la stessa emittenza privata sia soggetta almeno ad alcuni doveri. Nello specifico mi interesserebbe sapere se tra questi doveri egli non ritenga essenziale - come accade per il sistema pubblico - la fissazione in termini legislativi di particolari obblighi di informazione durante le campagne elettorali o le scadenze di questo genere. Mi pare che esista un impegno molto preciso in questo senso nella legislazione francese, ma forse non conosco altre legislazioni dove possono essere previsti obblighi analoghi a questo. Desidererei conoscere l'opinione del professor Santaniello al riguardo.

GOLFARI. Signor Presidente, anch'io ringrazio il professor Santaniello per l'ampia relazione che ha svolto. Vorrei chiedergli un solo chiarimento relativo all'articolo 12 del disegno di legge del Governo. Egli infatti ha formulato alcune proiezioni anche sulla legislazione in corso d'opera e mi sembra molto utile questa operazione per individuare prospettive e percorsi possibili.

Vorrei sapere se nella legislazione comparata degli altri paesi, secondo la sua conoscenza e la sua esperienza, esista una norma analoga a quella inserita nell'articolo 12 del disegno di legge n.1138. Per memoria, l'articolo 12 è diviso in due parti. La prima riguarda gli incroci di proprietà tra carta stampata ed emittenza radiotelevisiva, per cui soltanto chi non possiede percentuali di carta stampata può raggiungere il possesso di tre reti televisive; poi si prevede, a scaglioni, tutta una serie di ipotesi percentuali minori: chi ha meno dell'8 per cento può possedere due reti televisive, chi ha meno del 16 per cento ne può possedere una, chi supera il 16 per cento non può possedere alcuna rete televisiva. La seconda parte dell'articolo si riferisce invece al limite di concentrazione del fatturato multimediale, cosiddetto *antitrust*. Pertanto, dato 100 nel paniere del fatturato multimediale di carta stampata e televisione, radio, cinema, libri ed altro, secondo l'articolo 12 può essere esercitata l'attività fino al 25 per cento delle risorse nel caso si tratti di editore puro e fino al 20 per cento nel caso si tratti di editore impuro, intendendosi per questo chi supera di un terzo l'attività in settori diversi da quelli dell'informazione. Stiamo appunto cominciando a discutere questo provvedimento e ritengo che su questa norma la discussione sarà molto interessante e vivace. Tra l'altro, su questa seconda parte dell'articolo pare voglia intervenire subito anche l'altro ramo del Parlamento, in concomitanza con il provvedimento generale di regolamentazione della concorrenza. Quindi, a prescindere dal limite che si vuole dare alla concentrazione, ci troviamo anche a discutere se

questa norma debba essere posta nella legge generale o in quella specifica del settore dell'informazione.

Secondo la sua esperienza e secondo le sue valutazioni, professor Santaniello, e anche tenendo conto della legislazione degli altri paesi, che giudizio esprime su questo articolato ed in particolare su questa norma? Tenga conto - anzi le chiedo conferma - che la concentrazione di cui si parla rispetto alla Fininvest-Mondadori dovrebbe raggiungere il valore del 22 per cento nel caso in cui nel paniere si comprendano anche i libri, del 21,9 per cento nel caso in cui i libri non vengano considerati e del 23,6 per cento nel caso in cui non si considerino neppure il cinema e le videocassette. Secondo lei, questi dati da me raccolti hanno una certa attendibilità? O lei potrebbe fornire alla Commissione dati più precisi al riguardo?

GIUSTINELLI. Signor Presidente, il professor Santaniello - che ringrazio per la chiarezza dell'esposizione - ha sottolineato con forza l'esigenza di creare condizioni di trasparenza che possano governare l'intero sistema. Ora, si dà il caso che l'8^a Commissione permanente del Senato sia attualmente impegnata nell'esame del provvedimento di riforma dell'emittenza radiotelevisiva, che pone moltissimi problemi soprattutto per la parte relativa alle concentrazioni, alla pluralità delle reti televisive e così via. A me sembra che questi problemi siano stati ulteriormente complicati dalle note vicende di queste ultime settimane: sembra che per certi aspetti la navigazione nella nebbia in cui eravamo impegnati sia destinata ad essere ancora più difficoltosa. Nel corso della procedura informativa preliminare all'esame di questo disegno di legge, effettuata dalla suddetta Commissione, sono stati acquisite informazioni in taluni casi molto discordanti, laddove proprio la chiarezza degli elementi conoscitivi dovrebbe consentirci di stabilire con la massima correttezza cosa fare.

La domanda è la seguente: vorrei sapere se, in rapporto al contenuto dell'articolo 12 formulato dal Governo, sia oggi possibile disporre di dati sufficientemente chiari per quanto riguarda il fenomeno delle concentrazioni. In sostanza vorrei sapere se è possibile stimare il fatturato complessivo del settore dell'informazione, con riferimento ai quotidiani ed ai settimanali, che oggi non sono ricompresi nel disegno di legge governativo e che a nostro avviso hanno un enorme potere di influenza sull'opinione pubblica.

Inoltre vorrei sapere se è possibile conoscere con certezza il dato relativo al gettito della pubblicità con riferimento alle diverse fonti.

Questa domanda nasce da una considerazione: nel corso delle audizioni fatte dall'8^a Commissione, ci siamo trovati di fronte alle letture più disparate, ed è estremamente difficile riuscire ad orientarsi con certezza su questi problemi.

Purtroppo non siamo nella condizione di poter attendere una legge che ridetermini le regole del gioco, ma dobbiamo varare una normativa nella attuale situazione di carenza dei dati fondamentali.

Mi domando - e concludo - se in relazione all'urgenza della situazione e ai fenomeni che si stanno sovrapponendo, all'ipotesi stessa che è stata avanzata dalla Camera dei deputati di intervenire con un emendamento sulla legge *antitrust* inviata dal Senato, non sia opportuno

varare una sorta di legge-ponte destinata a disciplinare per l'immediato la materia della pubblicità. È un'ipotesi che noi comunisti stiamo considerando, perchè riteniamo che, di fronte alle inevitabili difficoltà che questo provvedimento generale di riforma incontrerà, sia necessario intervenire con la massima tempestività, se non altro per porre alcuni elementi di chiarezza in settori, come quello della pubblicità, a nostro avviso decisivi, per evitare che ci si possa trovare di fronte ad una situazione ormai determinata, rispetto alla quale sarebbe difficile agire.

PONTONE. Professor Santaniello, la ringrazio a nome del Gruppo del Movimento sociale per l'esposizione che ha fatto, che è stata molto obiettiva.

Debbo però rilevare la differenza che passa tra le aule dove in modo ovattato si fanno certe precisazioni, certe denunce, e ciò a cui l'opinione pubblica è costretta ad assistere al di fuori di queste aule, al di fuori di queste sedute in cui discutiamo di tali argomenti.

Lei ha fatto una esposizione per quel che riguarda la concentrazione - e mi soffermo su un punto riportato a pagina 8 del suo documento - in cui si dice che l'indice di concentrazione del gruppo Mondadori-Fininvest è del 19,56, con il limite del 20 per cento, cioè dello 0,44 per cento in meno rispetto al limite.

È davvero strano che ci si sia mantenuti nella legalità e che lei non abbia alcun potere per verificare effettivamente se quell'indice del 19,56 per cento è preciso oppure se si è superato il 20 per cento. Lei ha parlato della legge n. 416 del 1981; ha parlato del vuoto legislativo che esiste, ed ha fatto intendere chiaramente che non vi è nulla che possa garantire in maniera effettiva la certezza di alcuni dati che lei ha offerto. Anzi lei ha rilevato e sottolineato alla fine della sua relazione che non ha alcun potere di intervento.

Mi permetto allora di chiederle: nella sua qualità di Garante quali iniziative ha assunto per fare in modo che questo potere di intervento fosse ampliato e quali iniziative intende assumere rispetto alla situazione che ha denunciato e che è gravissima?

Le mie domande apparentemente non entrano nel merito, ma investono direttamente la funzione dell'organo di garanzia.

CORLEONE. Signor Presidente, non è rituale l'apprezzamento che esprimo per quello che ha detto oggi il Garante dell'editoria, professor Santaniello.

Devo invece dire che provo un certo imbarazzo nel porre delle domande, perchè nella relazione è il professor Santaniello che ha posto a noi le sue, ed in particolare una: «cosa aspettate ad intervenire?» E forse perchè stanco di farci questa domanda, ci ha fornito una traccia di intervento in relazione alla modifica della legge n. 416 del 1981 e al disegno di legge governativo che abbiamo in esame.

È per questo che, come dicevo, sono un po' imbarazzato, e dovremmo esserlo tutti, perchè siamo noi ad essere in ritardo, e possiamo solo far finta di dispiacerci di quel che succede nella cosiddetta società civile, mentre in realtà non facciamo nulla perchè questa società diventi tale.

Fatta questa premessa, vorrei rivolgerle, professor Santaniello, qualche domanda di chiarimento. Quando si parla del «monte» di pubblicità, lei ritiene che ci si debba riferire solo a quella diretta, cioè a quella che appare sui giornali, quotidiani e periodici, e in televisione, oppure, come alcuni sostengono – e io non sono d'accordo – anche alla pubblicità murale o alla pubblicità indifferenziata?

Il riferimento alla quota del 19,56 per cento, indicato nella sua relazione, si riferisce sempre a pubblicità relativa a quotidiani? Vorrei sapere se vi è un dato diverso, sempre in relazione alla pubblicità, e se lei è comunque in grado di darci dati relativi ai periodici.

Terza domanda: lei ritiene, per quanto riguarda i tetti di concentrazione differenziati, che occorra differenziarli al basso per chi opera nei tre settori – quotidiani, periodici (ammesso che i periodici rientrino, come lei suggerisce, nella normativa) e televisione –, soprattutto per la raccolta pubblicitaria? È d'accordo, in sostanza, sul principio che i tetti debbano abbassarsi per chi è impegnato nei diversi settori?

Un'ultima domanda: vorrei conoscere il suo giudizio, in relazione al problema della concentrazione, sul ruolo che la magistratura ha svolto e sta svolgendo; un giudizio quindi sia sul ruolo di supplenza sia sulle interferenze rispetto ai compiti che abbiamo davanti in questo settore.

ELIA. Vorrei innanzitutto evidenziare una conclusione che mi sembra di estrema importanza, che possiamo trarre dalla prima pagina del documento scritto che ci ha sottoposto il Garante, professor Santaniello, in cui egli sottolinea l'allarme che il processo di concentrazione in materia di organi di informazione suscita.

Devo presupporre che questo allarme è in relazione, come del resto il Garante ha affermato anche in altre sedi, a *standard* di diritto comune europeo. È da ritenersi dunque che l'accrescimento di dimensioni del fenomeno di concentrazione non possa trovare alcuna giustificazione in relazione al Mercato comune europeo, alla necessità, che in altri campi si rivela indubbiamente importante, che per esigenze competitive vi debba essere un processo anche di concentrazione.

Nel campo dell'informazione, stando a quanto ci ha detto il Garante e a quanto ci viene riferito da altre fonti, questa giustificazione per così dire «europea» del processo concentrativo non dovrebbe sussistere. Ciò posto, vorrei però essere anche rassicurato sull'altro versante. Infatti le vicende attuali pongono problemi in relazione al diritto comunitario e ai trattati esistenti, alla giurisprudenza della corte di Lussemburgo o possono, sia pure senza fare valutazioni di assoluta certezza, dar luogo a qualche dubbio in proposito?

CABRAS. Il professor Santaniello mi conosce da tempo e quindi sa che non è formale l'espressione della mia gratitudine non tanto per la sua relazione quanto per l'intelligenza e la passione con cui segue le vicende dell'editoria. Ha ragione il senatore Corleone: alla sua passione e attività ha fatto riscontro soltanto l'inerzia del sistema politico ed oggi noi siamo qui ancora una volta a rammaricarci di eventi che ci hanno preso la mano e ai quali tentiamo di porre qualche rimedio.

Nella sua articolata relazione, che riprende analisi e suggerimenti esposti da tempo nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento, lei ha indicato esigenze complesse ed articolate. Lo dico rispetto a una tendenza presente in questi giorni, che auspica una risposta semplice al problema. Lei ha accennato ad un emendamento al disegno di legge sulle concentrazioni fermo alla Camera dei deputati. Al di là del merito della proposta avanzata da qualche parte, con l'indicazione di tetti che rischierebbero di essere una sanatoria dell'esistente piuttosto che una riforma, lei ha indicato delle esigenze di grande rilievo per la risoluzione del problema della concentrazione nell'editoria e per la difesa del pluralismo nell'informazione. In particolare ha sottolineato l'inadeguatezza del metodo di individuazione delle cause che provocano la deformazione dell'informazione di fronte alla scarsa trasparenza degli assetti proprietari, la quale fa sì che nonostante il suo intervento ancora siamo in attesa del responso dell'autorità giudiziaria nella vicenda che ha interessato la Gemina, la Fiat e Rizzoli-Corriere della Sera. Ormai Gemina è diventata il «salotto buono» nel quale le concentrazioni si scolorano. Manca uno strumento di regolamentazione legislativa che aiuti a far luce in materia di assetti proprietari. C'è il problema più volte da lei sollevato del calcolo della stampa periodica di rilievo politico, che è stampa di opinione, che influenza sul piano politico e che, dal punto di vista della difesa del pluralismo, ha lo stesso valore e peso specifico della stampa quotidiana. Peraltro non va dimenticata neanche l'importanza di altri periodici oltre a quelli indicati dal senatore Gerosa: un settimanale come Gente, per esempio, ha la sua influenza, seppure abbia un taglio diverso.

Lei ha anche posto il problema del mancato intervento del Garante nel caso di vicende editoriali anomale. Soprattutto ha suggerito di evitare normative troppo legate a tipologie rigide e tassative, favorendo invece norme che tengano presenti non soltanto gli aspetti formali, ma anche quelli relativi alle convergenze, alle confluenze obiettivamente concentrative. Solo una normativa a maglie larghe renderebbe possibile tutto ciò.

Rispetto a queste esigenze mi sembra si ponga non tanto il problema di emendamenti alla legge *antitrust*, ma quello dell'adozione di una nuova legge sull'editoria e di una legge di regolamentazione del sistema radiotelevisivo, per la quale il Senato ha già svolto un lavoro di analisi e di approfondimento. Credo si ponga il problema di avere una buona legge sull'editoria che affronti le questioni da lei sottolineate e una buona legge di regolamentazione del sistema radiotelevisivo, perchè ho l'impressione che con semplici emendamenti ai provvedimenti ora in discussione avremo ancora norme nebulose, *clouding rules*.

Vorrei sapere se questo è lo sbocco che anche lei suggerisce per risolvere in modo complessivo i problemi che ci hanno spinto alla convocazione odierna delle Commissioni riunite.

L'altra domanda riguarda il problema di uno statuto delle garanzie dei giornalisti. Lei ha usato l'espressione di «carta delle garanzie». Certamente alcuni degli elementi che dovrebbero rappresentare il contenuto della carta delle garanzie sono assorbiti nei contratti collettivi di lavoro dei giornalisti; ma l'autonomia del corpo redazionale

di fronte alla proprietà, la possibilità di intervento della redazione nei processi di innovazione tecnologica, il rapporto tra pubblicità ed informazione e il problema delle sinergie comportano una misura che vada oltre la definizione in sede contrattuale e si ricolleggi ad una precisa iniziativa legislativa. Se una agenzia impone dei servizi che la redazione non ha richiesto, si evidenzia la necessità di assicurare una autonomia dell'informazione, perchè c'è il rischio di omologazione. Mi sembra di comprendere che, parlando di «carta delle garanzie», lei non escluda la necessità di un intervento, anche in questo caso, legislativo.

PRESIDENTE. Vorrei porre anch'io una domanda al professor Santaniello. Lei ha accennato alla necessità di accrescere i poteri del Garante (che oggi deve limitarsi a denunciare all'autorità giudiziaria normale l'illegittimità di comportamenti concentrativi) affidando al Garante stesso la possibilità delle indagini per così dire istruttorie. Ha detto che nelle legislazioni straniere non ci si limita a tenere presenti le rilevazioni di atti formali, relative per esempio a pacchetti azionari di maggioranza, ma si dà valore anche alle intese, ai vincoli economici, organizzativi e finanziari fra le varie componenti dei gruppi. Mi sembra di capire che se, per esempio, si attuano manovre tramite società fantasma o tramite le cosiddette «teste di legno», anche simili elementi devono poter essere messi allo scoperto per evitare una elusione della legge. Nel concreto, tra i poteri del Garante lei ipotizza una possibilità di indagine giudiziaria in un certo senso, oppure egli dovrebbe potersi servire degli organi di polizia giudiziaria o di altri strumenti, quali le indagini della Guardia di finanza?

RIVA. Vorrei fare una domanda tecnico-giuridica al professor Santaniello. Per evitare quei pericoli di mascheratura cui alludeva prima, al di là dei poteri dell'autorità giudiziaria o di altre autorità di sorveglianza, lei non crede che una norma che stabilisce la nullità a tutti gli effetti dei patti e delle scritture private di qualunque natura e forma, sottoscritti al fine di aggirare i vincoli stabiliti nella legge, possa risultare utile?

GALLO. È una bellissima norma, ma tautologica.

RIVA. Si consideri il caso in cui si faccia un patto di vendita a scadenza, con un patto di prima riserva: chi fa questa operazione non è più tutelato da una simile norma, perchè l'acquirente non potrebbe aggirare il vincolo derivante dal contratto.

SANTANIELLO. Per rispondere innanzitutto alla domanda del senatore Galeotti, attinente prevalentemente al problema della pubblicità, devo rilevare che egli molto appropriatamente ha radicato il problema nella genesi della legge n. 416 del 1981: e questo è molto esatto sul piano tecnico-giuridico. È lecito domandarsi per quale motivo la normativa del 1981 (e ugualmente la «novella» del 1987) siano insufficienti o comunque presentino lacune su un problema centrale come quello della pubblicità.

Nella prospettiva del 1981, il legislatore non si preoccupò di definire l'ambito e l'influenza della pubblicità per il settore della stampa quotidiana e quindi non ne fissò i limiti in relazione alla concentrazione delle risorse da essa derivanti. La ragione di tale orientamento è che nel 1981 la legge sull'editoria aveva una preminente finalità dichiarata: quella di sollevare le imprese dalla crisi che il settore stava attraversando. L'obiettivo primario era il risanamento aziendale: e da qui scaturirono i contributi, le agevolazioni eccetera. Nel momento in cui vi era una depressione economica nella nostra editoria, ed in particolare nell'editoria quotidiana, bisognava fare affluire le maggiori risorse possibili.

Si puntò sulla risposta pubblica, a carico della collettività dei contribuenti, ma si ritenne di lasciare anche all'iniziativa privata la possibilità di agire liberamente, senza condizionamenti inerenti all'acquisizione di risorse private: in questa prospettiva si ritenne non opportuno seguire dei limiti della pubblicità.

Oggi invece il problema della pubblicità è venuto in evidenza proprio in quanto si è consolidato il risanamento delle aziende, gli investimenti editoriali sono diventati fruttuosi e quindi la pubblicità ha assunto in tale contesto una funzione trainante del sistema. Non solo: occorre ricordare che nel 1981 la pubblicità televisiva rappresentava ancora una quota delle risorse abbastanza ridotta. Basti ricordare che in quel periodo di tempo una rubrica pubblicitaria ben nota - «Carosello» - fu cancellata dalla programmazione televisiva, perchè alla Commissione di vigilanza parve non congrua e non pertinente ai compiti del servizio pubblico una pubblicità che appariva troppo ampia.

La legge n. 416 del 1981 risulta oggi inadeguata su questo punto, pur avendo posto all'articolo 12 un primo limite relativo all'esercizio in esclusiva, per la pubblicità dei giornali quotidiani, da parte delle società concessionarie: ma direi che si trattava di un limite per così dire interno. Questo tuttavia era un primo segno che il legislatore aveva percepito il problema, anche se nella misura molto ridotta di quel momento.

Oggi la situazione è molto diversa e vorrei ricordare una dichiarazione pubblica, rilasciata in un'intervista, del Presidente della Commissione di vigilanza sulla Rai, il quale giustamente affermava che la pubblicità costituisce una forza economica ma non deve diventare il motore esclusivo dell'informazione e deve essere assoggettata a regole di funzionalizzazione. Il senatore Galeotti poneva il problema dell'opportunità di emanare una normativa settoriale sulla pubblicità. Non vi è dubbio che, sia qualora si scelga la strada della «settorizzazione» normativa, sia qualora si incanali questo problema nel più ampio alveo della normativa radiotelevisiva e dell'editoria, la questione deve essere affrontata.

Essa va affrontata anche alla stregua della pronuncia della Corte costituzionale, la quale in un «passo» della sentenza n. 826 del 1988 sottolinea che occorre una disciplina di tutte le componenti del settore, anche di quelle pubblicitarie. Il messaggio pubblicitario è di natura composita perchè, oltre ad essere leva economica, può comportare problemi di altra natura: penso, ad esempio, alla tutela dei minori, penso alla pubblicità subliminale. C'è stato un interessante convegno

riguardante il problema dei minori, da cui è emerso con chiarezza che la questione della pubblicità tocca non solo problemi economici, ma anche aspetti di ordine etico.

Il problema quindi va risolto: e ciò fa parte anche di quella direttiva comunitaria che finalmente è giunta di recente a compimento, anche dopo un *iter* molto complicato. Fino all'ultimo si è dubitato che tale direttiva potesse diventare operativa perchè vi erano molti punti delicati, tra i quali quello degli *spot* pubblicitari. Se è poi pervenuti ad una formula compromissoria e flessibile, per cui si lascia spazio alle singole normative nazionali.

Non vi è dubbio che vi sia l'esigenza di una disciplina del settore. D'altra parte, in un rapporto del 1988 del Dipartimento dell'informazione (commissionato ad un centro studi dell'università di Bologna), si osservava che, ad esempio, nella fascia alta dell'editoria e nella fascia alta televisiva vi è un'equazione tra concentrazione pubblicitaria e concentrazione delle testate; perciò se si vuole spezzare questa spirale, occorre intervenire sulla pubblicità.

Se si chiede un mio avviso sul metodo normativo, sarei più propenso a non scindere troppo i vari nuclei normativi, altrimenti si rischia di incidere sulla completezza del complesso delle norme. Infatti, se scendiamo troppo i nuclei normativi ho il timore che si perda di vista l'unità sistematica. È vero, come ha fatto presente il senatore Galeotti, che l'intervento legislativo incentrato sulla regolazione della pubblicità sarebbe giustificato dall'urgenza di provvedere in tempi brevi e che tale urgenza è diventata un condizionante, per quanto riguarda la concentrazione, ai fini della tutela del pluralismo. Sugerirei però, fin dove è possibile, di mantenere l'unità sistematica, in modo che non si smembrino troppo la normativa all'esame del Parlamento, senza pervenire ad uno specifico provvedimento sui limiti della concentrazione pubblicitaria, distinto da altri disegni di legge sull'editoria, la televisione, l'emittenza radiofonica.

Vorrei passare a rispondere alle domande postemi dal senatore Gerosa, domande che hanno toccato più aspetti.

Inizierò dal punto più semplice, cioè la questione dei settimanali. Ritengo (ciò è anche detto nel recente documento conclusivo della indagine conoscitiva della Commissione cultura della Camera dei deputati, approvato all'unanimità) che era opportuno comprendere nel calcolo dei «tetti» e dei limiti anche i settimanali. Vi era, sì una difficoltà di ordine tecnico, perchè quella dei settimanali è una tipologia assai vasta, mentre i quotidiani sono una categoria editorialmente omogenea. È chiaro che ci si deve lasciar guidare da un criterio razionale, bisognerebbe limitare il calcolo ai soli settimanali di informazione generale e che quindi fanno opinione. I quotidiani fanno tutti opinione, sono la leva prima del fare opinione.

La seconda domanda del senatore Gerosa riguarda invece il calcolo della quota delle risorse complessive.

Ho premesso nella mia esposizione che tale punto è affidato in gran parte a quelle che si chiamano le «opzioni» legislative, cioè alle scelte discrezionali del Parlamento. Procedendo ad una ricostruzione di ordine temporale, ricordo che nel progetto originario di disciplina radiotelevisiva la norma sulle risorse complessive non c'era. Vi era

invece la norma che reca una griglia di limiti incrociati, rivolta a disciplinare il rapporto di proprietà incrociata fra stampa e televisione. Non fu accettata l'opzione zero; intervennero i primi emendamenti governativi e si introdussero i limiti percentuali per cui chi, ad esempio, possiede più del 16 per cento della stampa non può avere la concessione di televisione nazionale. Tali norme non sono sospettabili di incostituzionalità e attuano una «graduazione» abbastanza equa.

Ritornando al problema di cui ci occupiamo, va ricordato che in un secondo momento è affiorato il problema del calcolo globale, complessivo delle risorse. Vorrei anche per tale punto rifarmi alle esperienze comparate che rappresentano un valido punto di orientamento, anche se non si possono trasporre meccanicisticamente da un tipo di ordinamento giuridico ad un altro. Nella legislazione tedesca viene preso a base del calcolo delle risorse un fatturato complessivo, del quale viene già fissata la cifra. Sicchè, ad esempio, le operazioni di concentrazione tra imprese il cui fatturato complessivo superi un certo numero di milioni di marchi, non sono ammesse. È quindi prevista una soglia già normativamente identificata. Si tratta di un criterio di maggiore attendibilità rispetto a quello previsto nel nostro progetto, che risulta complicato anche per la molteplicità delle operazioni da compiere.

Va ricordato che originariamente la proposta che introdusse il sistema del calcolo complessivo delle risorse come «seconda griglia» (non bisogna dimenticare infatti che era prevista una prima griglia valevole per i rapporti intersettoriali fra stampa ed emittenza radiotelevisiva) partì da una quota del 20 per cento, alla quale poi seguì una seconda formula in base alla quale si è differenziato tra il 20 ed il 25 per cento, a seconda che si tratti di editori impuri o puri.

Come criterio da adottare, suggerirei di tenersi più vicini al limite «stretto» che non al limite «largo». E ciò perchè se in un primo tempo si adotta un limite più rigoroso, sarà poi agevole da parte del legislatore seguire la dinamica del mercato e allargare la quota iniziale; se invece si parte da un limite più largo risulterà poi difficile restringerlo di fronte a posizioni già acquisite dagli operatori del settore e ad interessi soggettivi costituitisi. Certo, indicare un limite è importante, però non dimentichiamo che anche nelle esperienze straniere essi hanno subito una evoluzione nel senso dell'allargamento e non del restringimento a seconda delle varie fasi temporali: la Francia ha modificato nell'arco di 10 anni per 3 volte i limiti di concentrazione nel settore della stampa, passando da 20 al 25 e al 30 per cento. Mi sembra, questa, la prova di quanto dicevo poc'anzi: se si parte da un limite più ristretto, il legislatore potrà facilmente allargarlo (se necessario), ma non viceversa.

Vorrei anche dire che le legislazioni estere sono ispirate a principi di flessibilità motivata. La legge tedesca consente varie deroghe, nei casi di contratti tra imprese per la razionalizzazione della produzione e l'incremento qualitativo della stessa. In Inghilterra vi è la possibilità di deroghe, se si dimostra che due aziende in crisi, fondendosi, riescono a trovare sollievo economico e a ridiventare competitive. Mi sembra pertanto necessario prevedere delle «valvole di sicurezza» anche nella nostra legislazione *antitrust*, tanto generale quanto settoriale. È un

sistema adottato in Germania ed in Inghilterra: in quest'ultimo paese l'ancoraggio viene trovato nel *public interest*. Va anche detto che il legislatore e l'amministratore britannico hanno sempre fatto un uso sapiente della discrezionalità: auguriamoci che altrettanto avvenga nel nostro ordinamento.

Passando alla domanda posta dal senatore Riva, devo prendere atto del fatto che la Corte costituzionale ha sottolineato l'esigenza di approvare una disciplina che tenga conto anche della pubblicità. Si riproduce però l'interrogativo se sia opportuno limitare le norme soltanto alla materia pubblicitaria, estrapolandola dal «tronco» editoriale e radiotelevisivo che regola tutti gli altri aspetti. Vorrei riconfermare il mio avviso, ferma restando l'esigenza di regolamentare la pubblicità e di introdurre gli opportuni fattori equilibranti, perchè non si può lasciare un settore così importante senza regole (considerato che anche la direttiva comunitaria tiene conto della pubblicità e dà talune indicazioni). Nel caso di pubblicità in un periodo di consultazioni elettorali, va ricordato che negli altri paesi, proprio perchè vi è la preoccupazione di evitare la manipolazione del consenso, sono state approvate delle limitazioni rigorose.

Il senatore Golfari ha posto delle domande che si incentrano sulla visuale dell'editore puro ed ha richiamato la duplicità del problema. Nelle legislazioni inglesi e tedesca è presente questo favore nei confronti dell'editore che si occupi prevalentemente di informazione: c'è pertanto una differenziazione di trattamento legislativo e la previsione di un limite più largo a favore dell'editore puro. Quindi, con riferimento al problema delle quote complessive, è opportuno attuare una differenziazione a favore dell'editore puro; ma è di esclusiva competenza parlamentare definire la misura di questo trattamento differenziato.

Una domanda specifica ed opportuna riguarda il settore dei libri. L'articolo 12 è omnicomprendivo, quindi prevede di inserire nel calcolo globale anche una quota per i libri: riterrei che tale quota possa essere ricompresa nel calcolo delle risorse. Anche qui va tenuto conto che ci stiamo avviando con l'attuazione del mercato unico verso la integrazione delle dodici società civili europee. In questo ambito i grossi competitori (ricordo la Hachette, la Maxwell, la Bertelsmann) sono partiti dall'editoria libraria e solo in un secondo momento sono giunti all'editoria quotidiana ed alla televisione.

FIORI. Da noi questo percorso parte dall'edilizia.

SANTANIELLO. Quindi ritengo che la quota libri debba essere considerata perchè è una parte del settore omogenea agli altri prodotti. Per riprendere l'immagine del senatore Fiori, direi che si tratta di un «corpo edilizio articolato» nel quale possiamo inserire i vari comparti, tra cui i libri.

Per rispondere ai quesiti del senatore Giustinelli, sulla possibilità di stimare i dati sulle risorse pubblicitarie, il problema oggi si sposta su un piano di fattibilità tecnica. Ritengo che oggi siano effettivamente calcolabili i vari coefficienti di cui comporre il complesso delle varie risorse, ma che occorra creare gli strumenti adatti. Come avevo già

accennato, si potrebbe creare una sorta di settore specializzato dell'Istat, perchè oggi quell'istituto già qualifica il dato globale (stampa, periodici e libri) pur senza enucleare analiticamente i singoli settori. Comunque ritengo preferibile ricorrere alle strutture già esistenti.

Per quanto riguarda le fonti di acquisizione dei dati, si potrebbero prevedere alcuni obblighi per le imprese, quali il deposito dei bilanci (con la comminazione di sanzioni in caso di inadempienza).

Il dato sarebbe attendibile se fosse previsto uno strumento di rilevazione avente valore fede pubblica, valevole *erga omnes*.

In riferimento alle questioni poste dal senatore Pontone occorre scindere due profili. Per il primo devo rilevare che il Garante non è organo titolare di poteri di intervento diretto nei casi di concentrazioni editoriali che superino il limite legislativo. Il Garante però ha reiteratamente sollecitato le attribuzioni di tali poteri nel corso delle audizioni e nelle relazioni semestrali. In queste sedi ho avuto la possibilità di sollecitare una riforma della legge sull'editoria, con il conferimento di poteri adeguati all'autorità di controllo.

Per quanto riguarda invece la domanda relativa ai poteri di accertamento del Garante, devo sottolineare che solo apparentemente si possono distinguere i due poteri: il potere di accertamento è proprio strumentale all'intervento. La debolezza del secondo poggia però proprio sul fatto che non esiste un consistente e autonomo potere di accertamento. Anche nel rapporto semestrale che ho presentato al Parlamento, ho indicato le difficoltà di accertamento e di raccolta degli elementi informativi necessari per l'individuazione delle concentrazioni. Devo sottolineare tuttavia che non si tratta di difficoltà soggettive, bensì oggettive, in quanto la norma non prevede obblighi di notifica preventiva per le imprese in materia di processi di concentrazione. Quindi vi è una divaricazione tra il tempo reale e il tempo di rilevazione amministrativa dei fenomeni, come è dimostrato dalle difficoltà che incontra lo stesso Dipartimento per l'informazione e l'editoria, istituito presso la Presidenza del Consiglio, per l'acquisizione dei dati.

Vengo ora alla domanda del senatore Corleone sulla pubblicità. Evidentemente l'immagine delineata dal senatore Fiori in riferimento all'edilizia mi ha sollecitato: direi che, si pone la necessità di un piano regolatore della pubblicità.

SANESI. Magari con varianti!

SANTANIELLO. Ritengo, che, in una visione realistica, ci si possa limitare ad una regolamentazione della pubblicità diretta, perchè quella indiretta è di difficile rilevazione ed individuazione.

I dati relativi ai periodici possono essere compresi nell'indice di valutazione della concentrazione perchè la normativa sull'editoria assimila agli obblighi ed agli oneri vevoli per la stampa quotidiana quelli delle testate periodiche che impieghino cinque o più giornalisti a tempo pieno e quindi hanno l'obbligo di comunicazione (per cui il calcolo di quei periodici è relativamente agevole).

Passo poi alla domanda del presidente Elia. Il presidente Elia si rifaceva giustamente ai parametri delle dinamiche europee. Vorrei

innanzitutto rilevare che si tratta di un tema molto interessante perchè ci avviciniamo al traguardo del 1993.

Allo stato attuale non si configura ancora una normativa di diritto comunitario in materia di concentrazioni. Dobbiamo ricordare (e si tratta di un dato interessante) che solo negli ultimi tempi la Comunità europea si è interessata specificamente del settore delle comunicazioni sociali, perchè il Trattato di Roma è incentrato sul concetto di servizio, e si è discusso, per vario tempo, se l'informazione fosse un servizio. Infine, sotto la spinta della giurisprudenza della Corte di giustizia, si è affermato che l'informazione è un servizio, e, come tale, rientra nell'ambito delle competenze comunitarie.

Quanto alla domanda del senatore Cabras se i periodici vadano inseriti nel calcolo, identificando i periodici stessi, relativamente alla tipologia giuridica, concordo sull'esigenza di una normativa che tenga conto di quelle categorie di periodici aventi incidenza sull'opinione pubblica.

Per quanto riguarda la «carta delle garanzie» (altra questione giustamente sollevata dal senatore Cabras) è vero che la contrattazione collettiva ha avuto un ruolo molto importante, nella difesa dei diritti del giornalista, dei corpi redazionali, soprattutto nel bilanciamento con le posizioni giuridiche dell'editore. Si tratta di trovare una giusta «bilancia» che tenga conto dei diritti di autonomia dei corpi redazionali, nonchè delle esigenze economiche dell'editore.

Vengo infine alla domanda del presidente Bernardi che si incentra sul complesso tema dei poteri, in particolare dei poteri accertativi dell'organo di garanzia e sul ruolo del giudice in questo settore. Si tratta di una domanda che richiede una prospettiva generale.

Penso che nel settore dell'informazione il ruolo del giudice debba essere di secondo livello e di tipo garantistico, mentre il ruolo di primo livello spetta indubbiamente alla regolamentazione del legislatore e agli organi di governo dei settori dell'informazione. Tuttavia, in una fase di carenze o d'insufficienze di norme, il giudice ha dovuto assumere più volte un ruolo di «supplenza» sicchè l'organismo di guida del settore, specialmente quello radiotelevisivo, è stato identificato nelle decisioni della Corte costituzionale. Ma in una prospettiva razionale è opportuno che il ruolo di guida torni, in primo livello, agli organi di governo del settore informativo.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Santaniello a nome di tutta la Commissione, per la sua esposizione e per le delucidazioni che ci ha voluto cortesemente fornire. A lui va il riconoscimento per la sua non facile opera.

Dichiaro pertanto conclusa questa audizione, nonchè l'indagine stessa.

I lavori terminano alle ore 18,05.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO