

COMMISSIONE VII

CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE

XII

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 GIUGNO 1993

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, PROFESSOR FRANCESCO SAJA, SULL'ATTUALE ASSETTO DEL MERCATO PUBBLICITARIO, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE RISORSE DISPONIBILI E ALLE IMPLICAZIONI SULLE DINAMICHE CONCORRENZIALI NEI VARI SETTORI PRODUTTIVI

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALDO ANIASI

INDICE DEGLI INTERVENTI

PAG.

Audizione del presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Francesco Saja, sull'attuale assetto del mercato pubblicitario, con particolare riferimento alle risorse disponibili e alle implicazioni sulle dinamiche concorrenziali nei vari settori produttivi:	
Aniasi Aldo, <i>Presidente</i>	281, 282, 283, 284, 287, 288, 296
Borri Andrea (gruppo DC)	284, 291, 292
De Benetti Lino (gruppo dei verdi)	295
La Russa Ignazio Benito (gruppo MSI-destra nazionale)	288
Mengoli Paolo (gruppo DC)	295, 296
Meo Zilio Giovanni (gruppo della lega nord)	282, 293, 295
Poli Bortone Adriana (gruppo MSI-destra nazionale)	281, 283, 284, 286, 287
Saja Francesco, <i>Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato</i>	282, 284, 286, 287, 288, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296
Servello Francesco (gruppo MSI-destra nazionale)	284
Viti Vincenzo (gruppo DC)	289, 290, 291
Sulla pubblicità dei lavori:	
Aniasi Aldo, <i>Presidente</i>	281

La seduta comincia alle 15,40

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Informo la Commissione che è stata avanzata richiesta, da parte del deputato Leccese, di assicurare la pubblicità della seduta anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Francesco Saja, sull'attuale assetto del mercato pubblicitario, con particolare riferimento alle risorse disponibili e alle implicazioni sulle dinamiche concorrenziali nei vari settori produttivi.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del professor Francesco Saja, che ringrazio per aver prontamente accolto il nostro invito.

Prima di dare la parola al nostro ospite, desidero richiamare l'attenzione della Commissione sui limiti dell'odierna audizione, che è finalizzata all'acquisizione, per i profili di competenza dell'autorità medesima, di dati e valutazioni in ordine all'attuale assetto del mercato pubblicitario, con particolare riferimento alle risorse disponibili e alle implicazioni sulle dinamiche concorrenziali nei vari settori produttivi. L'esigenza di disporre di dati e valutazioni su tale specifico argomento è emersa peraltro già nel corso delle audi-

zioni degli operatori economici svolte preliminarmente all'esame della proposta, formulata dal garante per la radiodiffusione e l'editoria, di modificazioni al regolamento sulle sponsorizzazioni.

Nel ringraziare il professor Saja per la disponibilità dimostrata, mi preme sottolineare che l'iniziativa assunta dalla Commissione cultura, previa autorizzazione del Presidente della Camera, non intende minimamente mettere in discussione, neppure in via indiretta, le attribuzioni proprie dell'ufficio del garante per la radiodiffusione e l'editoria, bensì consentire l'acquisizione di elementi conoscitivi utili, non solo ai fini dell'esame della proposta di modificazioni al regolamento sulle sponsorizzazioni ma, più in generale, per approfondire il contesto in cui si muove l'attività complessiva della Commissione. Pregherei quindi gli onorevoli deputati della Commissione di limitare gli eventuali quesiti al professor Saja all'oggetto specifico dell'audizione, evitando di sollevare questioni e di svolgere valutazioni che non attengono alla competenza dell'autorità garante della concorrenza e del mercato.

ADRIANA POLI BORTONE. Mi pare che siamo tutt'altro che liberi di porre quesiti al professor Saja. La sua precisazione, signor presidente, è vero e proprio terrorismo psicologico! *(Commenti del deputato Servello).*

PRESIDENTE. Tutt'altro, ho voluto soltanto precisare lo spirito con il quale era stata decisa questa audizione affinché, appunto, non sorgessero equivoci.

GIOVANNI MEO ZILIO. Se ho ben compreso, possiamo solo porre domande al professor Saja evitando ogni genere di commenti.

PRESIDENTE. Questo è rimesso al libero arbitrio di ciascun componente la Commissione. Raccomando soltanto ai colleghi di porre quesiti, il più possibile brevi, che non implicino questioni che verranno affrontate in altra sede ma siano soltanto richieste di spiegazioni in ordine agli argomenti oggetto dell'audizione.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Desidero rivolgere innanzi tutto il mio deferente saluto alla Commissione e a lei personalmente, signor presidente, che ho l'onore di conoscere da tanti anni. Naturalmente sono disponibile a fornire alla Commissione tutte le informazioni di cui sono a conoscenza ed anche ad accogliere commenti e critiche di qualunque genere. Sono quindi a vostra completa disposizione nei limiti in cui potrò esservi utile e nei limiti delle vostre regole.

Poiché l'oggetto dell'audizione concerne in primo luogo le risorse del mercato pubblicitario, proprio su questo argomento mi permetto, al di là delle parole, di lasciare a disposizione della Commissione — ma forse ne siete già a conoscenza — i dati in mio possesso i quali, come potrete notare, per lo più coincidono con quelli predisposti dal garante per la radiodiffusione e l'editoria, con il quale vi è un rapporto di cordialità e sintonia assoluta circa il lavoro che dobbiamo svolgere in comune non essendoci alcuna discrepanza tra i due tipi di attività.

Il mercato nazionale della comunicazione, come sapete, consta di due parti: la prima concerne la cosiddetta pubblicità dell'area classica (stampa, televisione e radio) la seconda è relativa agli altri elementi di comunicazione esterna. Sottolineo che sia noi sia il garante per la radiodiffusione e l'editoria ricaviamo le informazioni da agenzie private che naturalmente operano con criteri differenti, non uniformi; ad ogni modo, al di là di

piccole discrepanze, come ho già detto i nostri dati sostanzialmente coincidono.

Ritengo inutile soffermarmi sull'analisi del mercato pubblicitario nel suo complesso poiché forse ciò che maggiormente interessa — anche in relazione all'argomento di cui vi state occupando in questi giorni, cioè il regolamento per l'esecuzione della legge n. 483 del 1992 — è il rapporto tra stampa e televisione.

Dal prospetto che ho elaborato si evince che la stampa si trovava nel 1991 in una posizione di inferiorità rispetto alla televisione, dal momento che aveva 3.924 miliardi di introiti pubblicitari, mentre la televisione ne aveva 4.504. Nel 1992 vi è stata un'accentuazione di tale tendenza: le risorse della stampa sono scese mentre quelle della televisione sono salite. Nei primi quattro mesi del 1993 si è registrata un'ulteriore accentuazione: per la stampa vi è stato un decremento di circa una unità, precisamente dello 0,9 per cento, mentre per la televisione nello stesso periodo vi è stato un aumento (i dati che fornisco sono di provenienza Nielsen) di quasi il 7 per cento. La proporzione in questo momento è la seguente: la stampa si attesta sul 40 per cento delle risorse pubblicitarie mentre la televisione va oltre il 50 per cento e, in questi quattro mesi, oltre il 54 per cento.

Non spetta a me, ovviamente, apprezzare le conseguenze di tale situazione, che rientrano invece nella valutazione saggia e sovrana del Parlamento. Ci troviamo di fronte ad un regolamento che deve essere emanato previo il parere dei due rami del Parlamento, ovviamente sentito il Consiglio di Stato, per l'esecuzione della legge n. 283. Su questo punto forse si pongono alcuni problemi circa la corrispondenza del regolamento alla fonte normativa primaria, problemi che affronterò in risposta ad eventuali domande che sul tema verranno formulate.

L'impostazione da seguire è che il regolamento deve far riferimento alla legge e non alla direttiva comunitaria, che è recepita nell'ordinamento interno attraverso una norma primaria: o la legge, come è avvenuto con l'articolo 39 della cosiddetta

legge Mammi, o un decreto legislativo predisposto in base alla legge comunitaria. Il regolamento fa riferimento — lo ripeto — alla legge, tant'è che deve sostituire o modificare il regolamento del luglio 1991 che è conseguente alla legge Mammi dell'agosto 1990. In questi limiti, quindi, va inquadrato il problema dei contenuti del regolamento rispetto all'argomento in discussione.

La distribuzione delle risorse ovviamente spetta al Parlamento nella sua sovranità; lo strumento deve essere un regolamento riferito alla legge, che diventa quindi il collegamento intermedio con la direttiva comunitaria. Non può dunque essere il regolamento a dare attuazione alla direttiva, che è un provvedimento del Governo e quindi non può modificare l'ordinamento giuridico nazionale. Si deve invece procedere inserendo nell'ordinamento il contenuto della direttiva comunitaria per mezzo di un atto legislativo. È in questo senso che dunque va inteso il provvedimento che ho letto qui: naturalmente la direttiva sta sullo sfondo e può essere un elemento di interpretazione.

PRESIDENTE. Passiamo ad un primo giro di domande.

ADRIANA POLI BORTONE. A nome del mio gruppo ringrazio il professor Saja per averci dato la possibilità di ascoltare ciò che in realtà possiamo anche leggere dai suoi prospetti riuscendo ad interpretare e a mettere insieme quanto l'autorità garante, nonché il garante per l'editoria e la televisione dicono.

Anche se normalmente non lo facciamo, per economia di tempo e forse per tentare di essere più chiari nella formulazione dei quesiti, abbiamo preparato alcune domande. Ci rivolgiamo a lei, professor Saja, per ottenere un quadro esatto delle risorse pubblicitarie nel settore dell'informazione. È fondamentale conoscere la sua opinione in particolare sul rapporto che intercorre fra il mercato della pubblicità televisiva e quello della pubblicità a mezzo stampa, anche a seguito dei vari provvedimenti che in materia sono stati emanati e che sono

talmente segmentati da non lasciare neanche al parlamentare la possibilità di intervenire in maniera adeguata in un quadro complessivo così come noi invece ci augureremmo di fare.

Abbiamo sentito che una delle principali argomentazioni che giustificano una disciplina restrittiva in materia di sponsorizzazioni e telepromozioni è costituita dall'ipotizzato vantaggio che il settore della stampa trarrebbe da una compressione della quantità offerta dalla televisione e dal conseguente incremento dei prezzi della pubblicità televisiva. La Commissione CEE ha avuto già modo di esprimere il proprio parere sul mercato degli spazi pubblicitari in Italia sostenendo che i singoli strumenti pubblicitari sono — lo dico tra virgolette — « complementari » e solo limitatamente intercambiabili, per cui essi costituiscono sottomercati limitrofi ma distinti. Qual è la posizione dell'autorità italiana al riguardo? La pubblicità televisiva e quella a mezzo stampa sono servizi succedanei in senso stretto? Sono soltanto limitatamente succedanei o sono addirittura prevalentemente complementari? Secondo noi, infatti, precisare tale aspetto è di particolare interesse per vedere poi come muoversi anche nel campo del regolamento.

Risulta che l'autorità garante per la concorrenza di mercato nello svolgimento dell'istruttoria relativa all'operazione di concentrazione Fininvest-Mondadori abbia sottoposto gli investitori pubblicitari ad un test per misurare i limiti di estensione del mercato pubblicitario rilevante ai fini dell'istruttoria stessa. A tale scopo si è chiesto alle imprese quale comportamento avrebbero tenuto di fronte ad un forte incremento delle tariffe della pubblicità televisiva. Può illustrarci come risposero i soggetti interpellati e quali conclusioni si possono trarre dall'indagine svolta dall'autorità?

Il divieto di fatto delle telepromozioni ed i limiti alle sponsorizzazioni, più restrittivi rispetto a quelli previsti dalla direttiva, nella proposta del garante della radiodiffusione e dell'editoria vengono estesi a tutti i soggetti (RAI, Fininvest, reti

nazionali minori e TV locali). Secondo il parere dell'autorità garante per la concorrenza, che effetti può avere questa misura indiscriminata sulla competizione dal lato dell'offerta? Può produrne effetti anticompetitivi a svantaggio dei soggetti minori, oppure effetti a favore di una maggiore competizione interna al mercato televisivo?

Risulta, inoltre, che le forme di comunicazione commerciale diverse dagli *spot* siano prevalentemente usate dal lato della domanda dalle piccole e medie imprese, che non possono competere con i *leader* di mercato, con la tradizionale pubblicità televisiva cosiddetta tabellare, e cioè con gli *spot*. Ritiene, allora, che le limitazioni alle forme non tabellari di pubblicità possano avere effetti anticompetitivi sui mercati che operano sul lato della domanda di pubblicità? Abbiamo anche ascoltato i rappresentanti dell'UPA e ci siamo formati un'opinione, ma vorremmo conoscere la sua.

Mi scuso per l'eccessiva lunghezza delle domande.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Quelli che vi ho fornito sono anche dati UPA.

In merito alla lunghezza delle sue domande, la pregherò, in sede di risposta, di ricordarmi quelle che eventualmente mi saranno sfuggite.

ANDREA BORRI. Se non ricorda tutte le domande, glielne farà avere il dottor Letta.

ADRIANA POLI BORTONE. Questa interruzione dell'onorevole Borri, solitamente persona corretta, mi pare veramente fuori luogo. Evidentemente il circuito chiuso impone l'assunzione di determinate posizioni.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Non ho alcun rapporto con il dottor Letta.

ADRIANA POLI BORTONE. Non si preoccupi, l'interruzione dell'onorevole Borri era diretta a me.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Naturalmente si tratta di una battuta e come tale la interpreto.

PRESIDENTE. Prego i colleghi di non fare interruzioni provocatorie e comunque di non raccogliere.

ADRIANA POLI BORTONE. Signor presidente, non le raccolgo affatto e procedo con le mie domande perché desidero approfittare dell'occasione che ci viene offerta con la presente audizione; le valutazioni altrui le lascio a chi le fa.

FRANCESCO SERVELLO. È da molto che attendiamo questa audizione e giustamente l'onorevole Poli Bortone ha ritenuto di doversi preparare adeguatamente.

PRESIDENTE. Onorevole Servello, non getti acqua sul fuoco.

FRANCESCO SERVELLO. Si tratta di una vecchia disputa con l'onorevole Borri.

ADRIANA POLI BORTONE. Procedo con le mie domande.

L'autorità garante, in occasione del parere espresso in merito alla concentrazione Fininvest-Mondadori, era giunta alla conclusione che il gruppo Fininvest si trovasse nel 1992 in posizione dominante sul mercato della pubblicità televisiva in quanto, benché la RAI avesse dimensioni tali da poter costituire un valido competitore, con la determinazione del tetto massimo di introiti pubblicitari previsto per la concessione pubblica Publitalia 80 — come è scritto nella relazione — « è in grado di prevedere con un certo anticipo il comportamento del principale concorrente e di programmare di conseguenza la propria attività ». L'eliminazione del tetto monetario alla RAI, intervenuta successivamente, ha modificato sostanzialmente la capacità del gruppo Fininvest di prevedere il comportamento del principale concorrente per quanto attiene la politica di prezzo? Poiché si tratta di un fatto intervenuto in un momento successivo alla

disputa che vi fu a suo tempo, vorremmo avere notizie in proposito.

Tra le competenze dell'autorità garante della concorrenza e del mercato vi è anche quella relativa alla repressione della pubblicità ingannevole. Si tratta di una domanda che ho già rivolto ad altri, ma non ho avuto il piacere di avere una risposta esauriente. Tra i casi sottoposti al giudizio ve ne sono molti relativi ai messaggi pubblicitari in stampa camuffati da articoli di informazione giornalistica, i cosiddetti publiredazionali. Qual è la sua opinione a proposito della prassi, diffusissima soprattutto sui periodici femminili, di riempire pagine di giornali d'opinione, anche prestigiosi, con articoli presentati come tali al lettore mentre in realtà contengono messaggi promozionali la cui natura non è dichiarata ma, al contrario, sapientemente occultata?

Vi è un'altra questione che le vorrei sottoporre riservandomi poi di porre una domanda su un argomento che mi appassiona da tempo e sul quale gradirei, se possibile, una risposta. Presso la sua autorità, Publitalia 80 ha sporto denuncia contro gli inserti pubblicitari, mi pare a favore del quotidiano *la Repubblica*, contenuti nello sceneggiato televisivo di RAI 1 *Un commissario a Roma*. Publitalia sostiene che la pubblicità del quotidiano di Scalfari è ingannevole, essendo stata realizzata con modalità che le impediscono la riconoscibilità da parte del telespettatore; ciò viola la norma che impone la trasparenza della pubblicità e la sua riconoscibilità, che la sua autorità è chiamata ad applicare ed a controllarne il rispetto da parte degli operatori pubblicitari.

Publitalia 80 ha posto la stessa istanza al garante per la radiodiffusione e l'editoria ed al giuri dell'autodisciplina pubblicitaria. Quest'ultima autorità, la cui competenza mi pare sia riconosciuta universalmente, si è già espressa ravvisando la presenza di messaggi pubblicitari a favore de *la Repubblica* non segnalati come tali e quindi condannandoli per contrarietà alle norme del codice di autodisciplina pubblicitaria che impongono, appunto, l'identificazione della pubblicità.

Non ritiene in proposito che la questione dell'ingannevolezza del messaggio possa, anzi debba essere posta per questo tipo di inserimenti pubblicitari che tipicamente vengono effettuati all'interno di *fiction* televisiva, mentre nessun pericolo di riconoscibilità e ingannevolezza del messaggio pubblicitario o di inquinamento dell'integrità del prodotto televisivo si ponga invece nel caso delle cosiddette telepromozioni? In sostanza, è più ingannevole il prosciutto di Mike Bongiorno o la pubblicità a favore de *la Repubblica* attraverso una *fiction*?

Come preannunciato, le rivolgo un'ultima domanda. Da tempo nutro una grande curiosità in ordine alla questione — peraltro oggetto di un contenzioso anche giudiziario — relativa alla concentrazione del gruppo *la Repubblica-L'Espresso* che ha già assorbito, come supplemento, *Il lavoro*. Si tratta di una questione che va avanti da tempo e sulla quale non si hanno ancora le idee chiare. Poiché ci troviamo in un momento di particolare interesse, anche a livello di riforme istituzionali, per ciò che attiene l'intero sistema dell'informazione, credo abbiamo tutti il diritto-dovere di garantirci una informazione che sia il più possibile pluralista.

Alla luce di tali considerazioni, non le sembra che si stia portando avanti una grossa operazione di concentrazione dell'informazione — la quale può avere anche i suoi riflessi di carattere economico che però, a questo punto, mi sembrano il problema minore — da parte di quel gruppo rispetto alle quattordici testate regionali delle quali è proprietario? L'operazione — ripeto — è già stata realizzata attraverso *Il lavoro* e sono noti i riflessi in Liguria (li potrei citare in termini di percentuale ma credo che lei li conosca molto meglio di me), tant'è che *Il secolo XIX*, quotidiano che non è certo della mia area politica, si è ampiamente risentito e credo a ragione.

Non le sembra — ripeto — che il sistema dell'informazione venga particolarmente intaccato da una forte concentrazione che ha già avuto il suo avvio attraverso l'operazione del gruppo *la Repubblica-L'E-*

spresso con il supplemento (ormai viene citato in questo modo anche nella relazione del garante per l'editoria) *Il lavoro*? Se dovesse accadere la stessa cosa per le altre tredici testate, il sistema dell'informazione ne subirebbe gravi conseguenze.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Inizierei dall'ultima domanda posta dall'onorevole Poli Bortone, che è poi quella fondamentale, concernente il pluralismo dell'informazione, a proposito del quale occorre ricordare anche l'articolo 21 della Costituzione. La stessa Corte costituzionale, quando svolgevo la funzione di presidente, ha emanato al riguardo sentenze proprio al fine di sottolineare il principio del pluralismo. Ovviamente prescindo dal caso da lei richiamato perché non spetta a me in questa sede dover giudicare i giornali cui lei si è riferita; ad ogni modo non vi è dubbio che se manca il pluralismo nell'informazione viene meno il regime democratico.

Anche la pubblicità ricade in parte sulla manifestazione e sulla libertà del pensiero poiché è alla base della possibilità di espressione dell'editoria, della televisione, di tutti i mezzi di informazione, di guisa che non ci interessiamo ad essa semplicemente come ad un fatto puramente commerciale, mercantile. Apprezzo anzi la vostra sensibilità nell'affrontare una materia di rilievo costituzionale: la pubblicità, infatti, rientra nella previsione dell'articolo 21 della Costituzione perché è una delle fonti principali attraverso cui il pensiero può avere la possibilità di manifestarsi all'esterno.

Su questo punto, quindi, desidero assicurare all'onorevole Poli Bortone che l'esigenza del pluralismo è tenuta nella massima considerazione e che non si autorizzano concentrazioni che possano servire a creare una posizione dominante. Lei mi insegna che se c'è il pericolo di una posizione dominante, bisogna negare la concentrazione. Se ciò si verificasse (naturalmente parlo in astratto: non mi riferisco né posso riferirmi a singoli giornali), l'autorità avrebbe il dovere, più che giuridico

addirittura costituzionale, di negare la concentrazione, in attuazione dell'articolo 21 della Costituzione.

ADRIANA POLI BORTONE. L'autorità può farlo di sua iniziativa?

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Solo su segnalazione. Se però la denuncia non interviene entro due mesi, sono previste sanzioni. Vi è dunque libertà per quello che riguarda le imprese, mentre per la concentrazione sia sul piano nazionale sia su quello europeo (se il problema assume tale dimensione) vi è l'obbligo della denuncia. Se questa non viene presentata, si incorre in una infrazione che è punita con una sanzione economica molto elevata.

Quanto alla prima domanda, posso osservare che nello schema che ho elaborato ho fatto il confronto tra i dati UPA e i dati Nielsen, che presentano qualche piccola differenza. Però, in calce alle tabelle che ho presentato, ho inserito la precisazione che nei dati Nielsen non sono compresi i periodici professionali, le commissioni d'agenzia e la pubblicità locale e classificata dei quotidiani e della radio. D'altro canto, ciò emerge con chiarezza se si considera che per la radio la percentuale è del 3,7 per cento secondo l'UPA e dell'1,6 per cento secondo la Nielsen: la ragione sta nel fatto che quest'ultima non calcola la pubblicità locale. Si tratta di dati che naturalmente non posso garantire: mi vengono forniti, li esamino, ma non più di questo. Ho comunque presentato il raffronto di più fonti perché si potesse avere un panorama più aderente alla realtà.

L'onorevole Poli Bortone ha chiesto se ci sia una fungibilità, in altri termini se aumenti la pubblicità della stampa quando diminuisce quella della televisione e viceversa. La risposta è che non c'è un automatismo al riguardo. Del resto, in una delle tavole contenute nel documento che ho distribuito si può vedere che certi prodotti vengono naturalmente pubblicizzati sulla stampa ed altri in televisione. Si nota che c'è un leggero allargamento del

mercato a favore della televisione; forse si potrebbe più esattamente rilevare che in una certa qual misura — che, ripeto, non spetta a me valutare — si verifica un incremento degli investimenti pubblicitari per alcuni prodotti in televisione, per esempio per quanto riguarda le compagnie di assicurazione, le banche, i libri. In ogni caso è da escludere che ci sia un rapporto automatico di fungibilità tra la stampa e la televisione.

Per quanto riguarda la domanda concernente le società concessionarie di pubblicità, dai dati che ho fornito si ricava la posizione preminente della Publitalia, che ha una quota di mercato del 60,1 per cento, rispetto alla SIPRA-RAI che ha il 28 per cento. Del resto, anche nel parere che l'onorevole Poli Bortone ha citato abbiamo detto che per la televisione la situazione è indubbiamente questa; non si può dire lo stesso per il mercato allargato.

Un'altra domanda concerneva la pubblicità ingannevole. Al riguardo, oltre che esprimere il mio parere, posso anche informarla, onorevole Poli Bortone, di quali sono state le nostre decisioni. Per il fatto che in un giornale, specialmente in una rivista femminile, ci siano articoli sui viaggi o sulla moda, anche se si tratta di pubblicità, non si può parlare di messaggio ingannevole se l'articolo è perfino firmato. Non possiamo soffocare la pubblicità che in fondo garantisce e condiziona la libertà di manifestazione del pensiero.

ADRIANA POLI BORTONE. Altro discorso è stabilire come si configura la pubblicità ingannevole e se è più ingannevole la pubblicità del prosciutto...

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Per quanto riguarda la pubblicità ingannevole, il prosciutto non è venuto mai in questione; comunque, affronteremo fra poco il problema delle telepromozioni.

Se è evidente, qualunque sia la forma esteriore, che si tratta di pubblicità, e quindi non si inganna nessuno, e se ricorrono i requisiti previsti dall'articolo 1 del decreto n. 75 che ha dato attuazione alla

direttiva comunitaria, il problema non si pone. Certo, se è ingannevole per altro verso, il messaggio pubblicitario va analizzato, ma la forma esteriore non inganna nessuno. Sarebbe un po' ingenuo e fors'anche puerile dire che sia pubblicità...

PRESIDENTE. Le donne sono ingenue.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Ma anche gli uomini lo sono. Il mercato della pubblicità per certi prodotti riservati agli uomini è addirittura superiore a quello dei prodotti per le donne. Ognuno si cura; e non c'è niente di male.

La pubblicità del prosciutto è però tutt'altra cosa e non ha niente a che fare con la pubblicità ingannevole. Al riguardo il problema è quello delle telepromozioni, che peraltro costituiscono ormai un dato acquisito e fuori discussione. Se non sbaglio, il punto è quello del loro affollamento giornaliero ed orario.

ADRIANA POLI BORTONE. È anche quello dell'assimilazione degli *spot* e quindi della valutazione complessiva del fenomeno.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. D'altronde, anche l'avverbio « come » utilizzato sia nella direttiva comunitaria sia nella nostra legge è un po' più esemplificativo che tassativo: la valutazione non devo farla io ma, se lei mi chiede un giudizio, glielo do.

Sul problema dell'affollamento bisogna fare i conti con la normativa vigente, dal momento che all'articolo 9-bis della legge 6 agosto 1990, n. 223, il « come » consente di far rientrare le telepromozioni nella previsione normativa. Ma qual è la loro disciplina? L'articolo citato prevede che « il tempo massimo di trasmissione quotidiana dedicato alla pubblicità da parte dei concessionari privati » — qui si pone anche il problema del perché i privati sì e l'ente pubblico no, giacché non ci sarebbe motivo di fare una distinzione — « per la radio diffusione televisiva in ambito nazionale è

portato al 20 per cento se comprende forme di pubblicità come » — e qui abbiamo detto che l'avverbio ha carattere esemplificativo e non tassativo — « le offerte fatte direttamente al pubblico ai fini della vendita, dell'acquisto o del noleggio di prodotti oppure della fornitura di servizi, fermi restando » — ed è questo inciso che a mio sommosso avviso merita la maggiore attenzione — « i limiti di affollamento giornaliero e orario di cui al comma 7 per le forme di pubblicità diverse dalle offerte di cui al presente comma ».

L'articolo 9-bis, quindi, consente di far rientrare nella previsione dei mezzi di pubblicità anche le telepromozioni, intendendo l'avverbio « come », sia nella direttiva comunitaria sia nella legge cui siete chiamati a dare attuazione, in modo non tassativo. Però il medesimo articolo, lo ripeto, prevede poi l'inciso « fermi restando i limiti di affollamento giornaliero e orario di cui il comma 7 per le forme di pubblicità diverse dalle offerte di cui al presente comma ». Pertanto, per le forme di pubblicità diverse dalle offerte che si fanno rientrare nella previsione normativa è stabilita una disciplina precisa, tassativa, da parte della legge, e devono essere assoggettate a quei limiti di affollamento.

IGNAZIO BENITO LA RUSSA. Ci sono però diverse interpretazioni della lettura che lei ha appena fatto che vanno nella direzione diametralmente opposta. Non vorrei che passasse come tassativa la sua interpretazione.

PRESIDENTE. Onorevole La Russa, si attenga all'oggetto dell'audizione.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Signor presidente, come ho già detto accetto qualsiasi obiezione, non mi dispiace affatto che l'onorevole La Russa esprima il suo punto di vista. A mio avviso, però, la formula della legge in materia è tassativa, mentre un margine di opinabilità è consentito, come sosteneva anche il garante per l'editoria, a proposito dell'avverbio « come » che ritengo vada inteso in senso

ampio. Del resto l'inciso di cui al comma 9-bis è ribadito anche nel comma 9-ter il quale, in riferimento alle emittenti locali, stabilisce: « fermo restando il limite di affollamento giornaliero e orario di cui al comma 9 per le forme di pubblicità diverse dalle offerte di cui al comma 9-bis ».

Indubbiamente la sua osservazione ha una consistenza maggiore se rapportata alla direttiva comunitaria piuttosto che alla legge nazionale, però mi permetto di ricordare che voi siete chiamati ad esprimere un giudizio su un regolamento. L'atto con cui si trasferisce nella legislazione nazionale la direttiva comunitaria è la legge, tant'è che voi dovete esprimere il parere sulle modificazioni al regolamento della legge Mammi del luglio del 1991. Ripeto: la sua osservazione rispetto alla direttiva ha una consistenza di un certo rilievo, e di questo le do atto, tuttavia rispetto alla legge appare difficile sostenere che, sotto l'aspetto strettamente tecnico-normativo, si possa superare...

IGNAZIO BENITO LA RUSSA. Non la interrompo ulteriormente nel merito perché vi saranno sedi più opportune per affrontare dettagliatamente tale questione.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Vi è un'altra considerazione che desidero aggiungere. Mi pare che si debba affrontare il problema da due angoli visuali: il buon andamento delle imprese in materia di pubblicità e l'occupazione. Direi che si tratta di due beni giuridici che meritano la massima considerazione (il secondo ancor più del primo). La direttiva, però, parte da un altro presupposto che forse non viene adeguatamente considerato. Peraltro mentre la direttiva comunitaria può essere modificata nelle modalità, il regolamento comunitario deve essere accettato: si inserisce immediatamente, come le decisioni della Corte di giustizia, nell'ordinamento; invece, la direttiva è tale proprio perché le finalità che il legislatore comunitario intende perseguire debbono essere attuate in campo nazionale, ma le modalità — ripeto — sono lasciate al legislatore nazionale.

Pertanto, mentre al momento del recepimento della direttiva si poteva ancora fare qualcosa, mi sembra ora alquanto difficile pensare — fermo restando quanto affermato dall'onorevole La Russa — di poter modificare il tetto; in tal caso, infatti, non vi sarebbe aderenza tra regolamento e legge.

D'altro canto la direttiva comunitaria tiene conto anche di un bene giuridico diverso, vale a dire la libertà, l'impiego del tempo libero del telespettatore che deve godersi lo spettacolo, il programma culturale od altro senza essere bombardato dalla pubblicità. Come si legge nella stessa direttiva comunitaria « per garantire un'integrale ed adeguata protezione degli interessi della categoria di consumatori costituita dai telespettatori, è essenziale che la pubblicità televisiva sia sottoposta ad un certo numero di norme minime e di criteri e che gli Stati membri abbiano la facoltà di stabilire norme più rigorose o più particolareggiate e, in alcuni casi, condizioni differenti per le emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione ».

A me sembra — mi esprimo in modo dubitativo per lasciare un largo margine di opinabilità in una materia nella quale sarebbe sciocco assumere posizioni nette — che di questo dobbiamo tener conto. Perché la pubblicità è limitata? Proprio perché il legislatore comunitario ha voluto tutelare l'utente, affinché non ne venisse turbato, bersagliato ed oppresso. La normativa italiana, che in deroga alla direttiva comunitaria ha fissato il limite massimo giornaliero in un'ora e dodici minuti, forse qualche altra deroga l'avrebbe potuta fare. Peraltro mi pare di ricordare che quando venne negoziata la direttiva CEE, da parte italiana si chiese che ci fosse un aumento degli spazi pubblicitari, ma poiché vi fu resistenza da parte degli altri stati membri si rimase a quelle misure recepite poi nella legge Mammi.

VINCENZO VITI. Vorrei rivolgere quattro domande al presidente dell'Autorità garante per la concorrenza del mercato, ringraziandolo per la sua esauriente esposizione.

La prima è la seguente: ai fini della definizione della posizione dominante, quale rilievo hanno le cosiddette sinergie, cioè le abituali connessioni tecnico-operative di carattere giornalistico fra reti televisive private, nonché fra reti televisive e giornali, pur se queste non assumono formalmente il carattere di una cooperazione strumentale?

Aggiungo che è stata sollevata la questione del carattere che assume il sistema delle relazioni fra Fininvest e pay-TV. Credo che anche al riguardo vada verificato se esista una posizione dominante nella connessione strumentale del collegamento fra programmi e progetti di produzione comune fra le tre reti Fininvest e le pay-TV. Analoga questione è stata sollevata per il sistema delle relazioni tra terza rete e grande stampa italiana: vi sono cooperazioni e sinergie diverse ma puntualmente registrate. Abbiamo strumenti di rilevazione che ci consentano di individuare il tipo di connessioni da incoraggiare o da scoraggiare, da legittimare o da negare in una situazione di questo genere?

La seconda domanda è come sarà possibile, sotto il profilo delle categorie concettuali e giuridiche, definire la posizione dominante di fronte all'irrompere del codice numerico che, moltiplicando le possibilità di disporre di canali, finisce con il creare un campo di indifferenza rispetto ai vecchi limiti che abbiamo individuato finora? Questo è un dato che ci riguarderà di qui a quale tempo e che già forma oggetto del dibattito in corso.

In terzo luogo, vorrei dire, a nome della democrazia cristiana, che non stimiamo sufficiente una rilettura o un semplice adeguamento della legge Mammi: siamo per una nuova legge di principi sulla comunicazione nel nostro paese. Si tratta allora di elaborare nuove norme relative all'assetto delle comunicazioni, tenuto conto che il cuore del sistema al quale stiamo lavorando e lavoreremo in Parlamento dovrà essere un meccanismo che regoli le concentrazioni delineando, accanto a penetranti strumenti di controllo delle concentrazioni azionarie, anche i criteri di individuazione delle connessioni

funzionali e delle sinergie che si traducono in una permanente utilità reciproca tra i gruppi che operano sul mercato. A questo fine sarebbe utile che il garante ci ponesse a disposizione un rapporto sullo stato delle connessioni e delle sinergie presenti nel nostro paese, nonché un complesso di strumenti di analisi, già verificati sul campo, del rapporto fra carta stampata e televisione.

L'ultima domanda concerne la fungibilità delle risorse fra stampa e TV. Lei ha posto la questione in termini molto chiari ma io voglio riprenderla perché credo costituisca il tema centrale della nostra riflessione odierna. In maniera abbastanza superficiale si dice che basterebbe limitare le risorse al sistema radiotelevisivo per accrescerle, secondo il sistema dei vasi comunicanti, alla carta stampata. Mi pare di aver capito che ciò non sia vero.

Noi stiamo molto attenti alle ragioni della carta stampata, ed io in particolare voglio rimarcare l'esigenza di un meccanismo di riequilibrio, uno dei temi di fronte al quale dobbiamo porci con molta serietà. Tuttavia, mi domando se uno sforzo di contenimento della pubblicità televisiva oltre quale soglia finisca per trasformarsi in un vantaggio per la carta stampata? Sul numero di oggi di *la Repubblica* vi è un articolo con il quale vengono ricordati i doveri della Commissione cultura nella difesa di una TV di intrattenimento e di formazione e si fa una appassionata perorazione della cultura contro il prosciutto, dimenticando però che c'è anche il problema, non ignoto alla consapevolezza culturale, di tutelare la fonte stessa del pluralismo delle comunicazioni che il mercato pubblicitario moderno naturalmente deve disciplinare. La domanda che le pongo è questa: c'è un meccanismo di misurazione? C'è un'utilità nel contenimento della pubblicità televisiva in rapporto al quale sia possibile poi accrescere i vantaggi per la carta stampata? E, se non esiste, si può inventarla e produrla? Tengo a precisare che questa è una delle preoccupazioni del Parlamento.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Alla prima domanda che lei ha posto rispondo che la Commissione della Comunità europea ha precisato che siamo tenuti ad applicare la nostra normativa antitrust, come dispone l'articolo 1 della legge n. 287 del 1990, nell'ambito delle norme dell'ordinamento europeo. La Commissione è in sostanza contraria a concentrazioni conglomerate. A volte ci riesce difficile comprendere i criteri di decisione della Commissione, ma bisogna anche rendersi conto che la sua azione è la risultante della volontà, dell'orientamento e della cultura di dodici paesi.

Nella Comunità si guarda quindi unicamente all'oggetto dell'impresa e non si è trovata finora eco favorevole al fatto che si tratti di attività che possono essere di sussidio oppure che possono giovare o integrare l'attività principale. Invece da noi, e un po' anche in qualche decisione della Corte di giustizia, c'è qualcosa da cui si può dedurre che vi possono essere delle sinergie, come suol dirsi, cioè delle attività espletate dallo stesso imprenditore, che sorreggano, che diano una qualificazione o una caratteristica maggiore, e quindi abbiano una maggiore presa sul mercato, alla sua attività rispetto all'attività cui ci si riferisce. Non viene insomma considerato indipendente il fatto che un imprenditore, anche nella vendita dei beni di consumo, possa essere appoggiato da una pubblicità televisiva, giornalistica o di altro genere, cioè da elementi che possono fornire un supporto alla sua posizione.

Tuttavia, elementi di analisi al riguardo non ne abbiamo, mentre ne sono stati elaborati, come è stato ricordato, per il parere relativo alla concentrazione. Penso che si tratterà di valutare caso per caso cercando di stabilire se le altre attività espletate dall'impresa veramente si riflettano anche su quella fondamentale e quindi gli conferiscano una posizione dominante che può indubbiamente turbare l'andamento del mercato.

VINCENZO VITI. Prendo atto della lucidità della sua risposta ed anche delle

esigenze che lei condivide. Le sembra però indifferente che noi non poniamo questo problema di fronte ad un sicuro mutamento del mercato politico nei prossimi anni?

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell' autorità garante della concorrenza e del mercato*. Tutt'altro. Come si evolve la tecnica, così deve evolversi il diritto. Tante volte la società giustamente rimprovera ai giudici (ho fatto per quarantacinque anni il giudice) di non far sì che il diritto segua la vita. È quindi ammirevole da parte loro considerare anche quello che si prospetta nel futuro con una certa consistenza.

L'onorevole Viti mi domandava inoltre come sarà possibile con il codice numerico definire la posizione dominante. Tenuto conto che la posizione dominante è una relazione fra vari soggetti, se i soggetti aumentano il dominio scende.

VINCENZO VITI. Se il fenomeno è virtuale, e cioè non definibile *a priori*?

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell' autorità garante della concorrenza e del mercato*. Si deve guardare all'incidenza che ha sul mercato.

VINCENZO VITI. Quindi abbiamo strumenti nuovi che risulteranno inservibili.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell' autorità garante della concorrenza e del mercato*. Certamente dobbiamo aggiornarci sugli elementi nuovi della realtà attuale.

Per quanto concerne la domanda sulla fungibilità tra carta stampata e TV, valgono le considerazioni che ho svolto in risposta all'onorevole Poli Bortone. In ogni caso, ribadisco che un rapporto immediato e diretto non c'è; vi è invece qualche incremento di investimenti pubblicitari di certi prodotti nella pubblicità televisiva. D'altro canto, nel prospetto che ho prima richiamato si vede bene l'andamento del fenomeno e la ripartizione delle risorse.

VINCENZO VITI. La stampa in questo momento, nel combattere le telepromo-

zioni, sta conducendo una battaglia per difendere non le sue ragioni ma la qualità della televisione.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell' autorità garante della concorrenza e del mercato*. Su queste battaglie posso dare solo giudizi tecnici.

ANDREA BORRI. Mi scuso dell'interruzione volutamente impertinente che ho fatto nel corso dell'intervento dell'onorevole Poli Bortone, ma essa era volta a sdrammatizzare, anzi per così dire a de-professionalizzare questo nostro incontro (anche in considerazione del fatto che le audizioni di solito hanno un carattere eccessivamente formale che fortunatamente si sta cercando di superare).

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell' autorità garante della concorrenza e del mercato*. Sono sempre pronto ad accettare battute.

ANDREA BORRI. Desidero innanzi tutto ringraziare il professor Saja per la qualità delle risposte fornite che ho trovato interessanti anche dal punto di vista dell'impostazione.

Vi è una prima domanda che vorrei porre. Soprattutto in relazione ai compiti principali della sua funzione, lei giudica soddisfacenti i dati che possiamo desumere anche dalle tabelle che ci ha fornito, relativi all'articolarsi della pubblicità quanto a distribuzione di gestione? Mi riferisco al fatto che la pubblicità televisiva per il 60 per cento passa attraverso Publitalia e, se togliamo la parte RAI, nel settore privato la percentuale è pari al 90 per cento. Le chiedo, allora, se dal suo punto di vista questa sia una posizione sufficientemente accettabile e soddisfacente o se sarebbe opportuno un suo miglioramento.

La domanda che ho appena posto muove da alcune considerazioni che desidero richiamare, anche se sono ormai risapute. Mi riferisco, in primo luogo, all'importanza della pubblicità come sostegno in genere della comunicazione, quindi all'inopportunità che essa diventi, in una

certa misura, oggetto di impresa, nel senso che l'impresa di comunicazione deve avere come oggetto la comunicazione e servirsi della pubblicità come mezzo importante ma non come fine. Talvolta, invece, ho l'impressione che proprio questo venga teorizzato, per esempio quando si sostiene che le imprese che gestiscono la televisione sono al servizio della comunicazione di altre imprese, come se questo fosse l'oggetto dell'attività di esercizio della televisione.

Va poi sottolineata l'importanza, che viene anche teorizzata, della pubblicità come mezzo di comunicazione per le imprese. Evidentemente la pubblicità è un mezzo strategico, proprio perché serve alle imprese per comunicare; se si stabilisce allora una posizione forte nella gestione dei mezzi che gestiscono la pubblicità, questo dato evidentemente influisce anche sull'economia e sulla libertà di impresa in modo ben maggiore rispetto ad altri beni per quanto riguarda un ordinato sviluppo della nostra economia. In sostanza, ritengo che la pubblicità televisiva sia più penetrante per alcuni versi delle altre forme di pubblicità e che sia giusto talvolta considerarla a sé stante rispetto al coacervo complessivo della pubblicità, tant'è vero che dai dati che lei ci ha fornito si evince che la pubblicità di certi beni di consumo (alimentari, bevande e grassi) passa per l'86,7 per cento — quindi quasi la totalità — attraverso la televisione.

Mi sono dilungato nel richiamare questi aspetti per chiederle se non ritenga opportuno e auspicabile un assetto diverso, più pluralistico, più distribuito, della gestione della pubblicità televisiva. Credo che, alla fine, il problema fondamentale non sia quello del rapporto tra carta stampata e televisione, che è importante ma non esauritivo; infatti, se è vero che non vi è una relazione automatica per cui se cala la pubblicità televisiva aumenta quella della carta stampata, è altrettanto vero che con un protagonista che detiene una quota pari ad oltre il 90 per cento nel settore della pubblicità sui mezzi privati, accentuando le possibilità di accesso alla pubblicità televisiva si accentua ancora di più questo

squilibrio. Chiedo quindi se non sarebbe invece maggiormente auspicabile un certo contenimento nella pubblicità televisiva dal momento che al riguardo registriamo la percentuale più alta rispetto a tutti gli altri paesi europei, dove il rapporto è normalmente a vantaggio della carta stampata e non vi è una tale esasperazione del mezzo televisivo.

Se possibile, vorrei poi conoscere il suo giudizio in merito ad un'altra questione. Siamo stati chiamati ad esprimere un parere su un regolamento in materia di *pay-TV* in cui sostanzialmente è sancito il divieto di possedere più di due *pay-TV* nazionali. Ora le *pay-TV* nazionali ammesse, in base ad un'altra norma, sono due; quindi, per regolamento, abbiamo stabilito una sorta di monopolio per le emittenti televisive a pagamento. Credo che queste ultime possano essere considerate come un genere a sé stante perché, almeno in prospettiva, possono essere di forte rilievo. Infatti dalla pubblicità cosiddetta generica sui mezzi televisivi, le *pay-TV* possono giungere alle pubblicità specializzate vale a dire, come dicono gli esperti, per *target* specifici. Ritengo quindi si tratti di un settore abbastanza importante.

L'ultima domanda che le pongo è questa: ritiene ammissibile ed opportuno che si stabilisca addirittura per regolamento, passato anche al nostro esame, questa sorta di monopolio nel settore delle *pay-TV* o ritiene che la questione riguardi un sottosettore, quindi sia ininfluente rispetto al coacervo generale?

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Credo che la prima domanda assuma un rilievo fondamentale. Giustamente, onorevole Borri, lei sostiene che la pubblicità non deve essere considerata come un rapporto tra le varie imprese ma sotto l'aspetto della libertà della comunicazione: questo è proprio ciò che bisogna fare. Non spetta però a me affrontare la questione del cosiddetto duopolio.

ANDREA BORRI. Secondo me, professor Saja, spetta anche a lei.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Io mi limito a fornire dati tecnici, ma naturalmente ritengo che non possiamo ricondurre semplicemente il problema agli interessi contrastanti tra RAI e un'impresa privata, la Fininvest, e neppure tra la carta stampata e la televisione. Il dato fondamentale è la libertà del pensiero e come la pubblicità incida e si riverberi su di essa. In una sentenza della Corte Costituzionale — ripeto — è scritto che la pubblicità « ricade » sulla libertà del pensiero. È questo che bisogna tener presente; quindi, il pluralismo va spinto al massimo grado: dove vi è maggior pluralismo vi è maggior civiltà, maggiore democrazia, dove invece vi è concentrazione tutto questo viene meno.

I dati al riguardo sono esplicativi. Mi permetto di aggiungere semplicemente che le emittenti locali soffrono enormemente, sono quasi tutte in deficit e forse molte volte sono costrette ad abdicare nei confronti delle emittenti nazionali le quali — così mi è stato detto, ma non dispongo al riguardo di dati precisi — raccolgono la pubblicità anche per loro fornendo poi un sussidio del tutto insufficiente. I dati — ripeto — parlano chiaro; non mi soffermo su questo argomento ma certo si tratta di situazioni che sono state tollerate per troppo tempo.

Al riguardo reputo saggio quanto ha dichiarato il presidente Aniasi in una intervista che ho avuto modo di leggere ieri: è necessario affrontare la materia *ab imis*, in un quadro generale, risolvendo l'intera questione nel modo migliore e più accettabile democraticamente. Condivido pienamente le considerazioni del presidente perché ritengo inutile affrontare la materia per singoli settori che non consentano a volte di cogliere la realtà mentre si dovrebbe tener conto — lo ribadisco — di quanto la pubblicità incide sulla libertà fondamentale della manifestazione del pensiero e di come debba essere ripartita tra le varie fonti (carta stampata, televisione) tenendo presente però che il perno fondamentale è la libertà. Non si tratta, per così dire, di un tira e molla tra carta

stampata e televisione, o peggio ancora tra due emittenti, una pubblica e l'altra privata; dobbiamo accettare la libertà di impresa che indubbiamente ha il proprio peso, ma non è questo il nocciolo fondamentale, non è questo l'assetto cui bisogna far riferimento. Aderisco quindi alle considerazioni dell'onorevole Borri.

La questione se si possa fare per regolamento interno o se ci sia un monopolio è abbastanza delicata. In ogni caso meno monopoli, concessioni ed esclusive ci sono, più respira la società italiana ed è facile che sia trovato un assetto migliore in un mercato aperto a tutte le iniziative e a tutte le possibilità.

GIOVANNI MEO ZILIO. Mi ricollego ad un problema di cui ho avuto occasione di parlare in precedenti incontri con il ministro delle poste e delle telecomunicazioni, oltre che con il garante per la radiodiffusione e l'editoria, cioè al problema — già toccato in precedenza dalla collega Poli Bortone — della pubblicità ingannevole, cui in parte ha risposto il professor Saja. Il garante al riguardo ci ha anzitutto richiamato al sacrosanto principio della libertà di comunicazione ed inoltre poco fa ha posto come controparte l'altra libertà, quella dell'utente, del cittadino, del lettore o dello spettatore di vedere rispettata la propria libertà di non essere — uso le parole del garante — bombardato iniquamente, esageratamente o addirittura subdolamente da messaggi pubblicitari ingannevoli. Lo Stato deve quindi garantire entrambe queste libertà.

La pubblicità che noi conosciamo e sopportiamo a tutti i livelli è tendenzialmente seducente, quando non corruttrice: seducente perché cerca di raggiungere certi risultati, siano essi politici, economici o di altro genere. Spesso con la pubblicità si attua un vero e proprio plagio nei confronti di certi soggetti più fragili, meno resistenti, come i giovani. Quindi si passa facilmente dalla seduzione alla corruzione, al plagio, addirittura alla truffa morale, psicologica, culturale ed economica (quella economica è la prima truffa cui tende la pubblicità: far passare per buono e utile

quello che buono e utile non è). Si arriva perfino a forme — per usare un termine che ha suscitato perplessità in alcuni colleghi — « ebetizzanti », dalla radice di « ebete » e, ciò che è più grave, tanto nella carta stampata quanto nelle immagini televisive si produce un risultato che il più delle volte è diseducante, deforma la visione del reale, dà alla gente un'idea falsamente ottimistica della realtà a base di sorrisi, di speranze, di illusioni, arrivando a vere e proprie forme di lavaggio del cervello. Di tale situazione gli organi istituzionali dello Stato devono farsi carico perché ne hanno la responsabilità culturale e morale.

Anzitutto come cittadini, dobbiamo porre argini a questi pericoli che tutti conosciamo. Si dice che c'è un codice di autodisciplina nelle varie forme e nei vari livelli che sono stati concepiti; si sa però che l'autodisciplina diventa una pia illusione laddove scatta il meccanismo dell'interesse, e quindi della corruzione o addirittura della « perversione » (lo dico tra virgolette). È ancora tutta da inventare una disciplina, che sia non solo autodisciplina ma anche eterodisciplina; tra questi concetti occorre trovare l'equilibrio giusto.

Proprio per questo vorrei chiedere al garante se egli ritenga, ai fini che ho ricordato, che il codice di autodisciplina funzioni e non si risolva piuttosto nella tutela di interessi di una ditta o di un gruppo di ditte o di enti rispetto agli altri, che tendono ad evitare che fra di loro ci sia slealtà mentre la slealtà fondamentale è verso il cittadino, l'utente, il fruitore o l'acquirente.

L'altra domanda che vorrei rivolgere al garante è la seguente: esiste o è possibile che esista un limite quantitativo-spaziale per la carta stampata analogo al tetto di affollamento che stiamo tentando di codificare per la televisione? Se leggiamo alcune delle riviste più note (*Panorama*, *L'Espresso*, eccetera) ci troviamo soffocati, bombardati, depistati e ingannati da una serie di immagini più o meno seduttrici o corruttrici, al punto che se vogliamo cercare un servizio, una informazione, un articolo riportato dall'indice dobbiamo faticare per raggiungerlo e soprattutto per

liberarci da quell'affollamento di immagini che surrettiziamente è stato inserito.

È possibile, signor garante, inventare un meccanismo di limitazione spaziale, di frequenza spaziale, chiamiamolo così, di immagini anche per la carta stampata analogo a quello di affollamento, che tra l'altro stiamo cercando di reinventare perché non ha funzionato, oppure no?

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Per quanto riguarda la sua prima domanda, onorevole Meo Zilio, rilevo che è chiara l'esattezza del rilievo da lei mosso. Il codice di autoregolamentazione non può ritenersi soddisfacente, tant'è che è stata emanata la direttiva comunitaria recepita in Italia dal decreto legislativo n. 75 del 1992. È proprio in base a tale decreto che l'autorità che ho l'onore di presiedere si sta occupando della pubblicità. Devo anzi segnalare, anche con una certa soddisfazione, che aumentano le denunce che vengono presentate a noi: probabilmente quelle che prima erano proposte esclusivamente al giuri, che si basava sul codice di autoregolamentazione, stanno diminuendo, il che dimostra una certa fiducia nell'organo statale, anche perché noi ci premuriamo di provvedere con la massima rapidità possibile (questa è una materia in cui l'urgenza è necessaria perché se si arriva con ritardo gli effetti negativi già si sono prodotti sul mercato ed è poi difficile eliminarli anche se c'è un risarcimento del danno). Quindi, il codice di autodisciplina, che poteva anche essere un'iniziativa accettabile quando non c'era una normativa comunitaria e nazionale, adesso certo subisce limitazioni.

Faremo del nostro meglio perché questa materia possa essere disciplinata ed attuata nel modo migliore. Ripeto: si attende ancora da parte della Comunità l'emanazione della direttiva sulla pubblicità comparativa. Anche questa verrà tenuta in considerazione; naturalmente tutto ciò andrà a scapito del codice di autoregolamentazione che, come lei ha giustamente osservato, poteva essere frutto degli interessi emergenti da parte delle imprese.

In relazione alla seconda domanda, ribadisco che la nostra attività è iniziata solo un anno fa; certo, tutto ciò che rientra nelle possibilità umane può essere corretto, regolamentato e migliorato, ma sarei presuntuoso se affermassi di sapere come ciò possa avvenire.

GIOVANNI MEO ZILIO. Quindi è tutto da inventare?

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Sì, in base all'esperienza. Non so se, tra alcuni anni, avrò l'onore di venire qui ad esporre il frutto della nostra esperienza; per il momento, il lavoro di alcuni mesi non mi consente di dare indicazioni precise. Certo, è vero che molte volte la pubblicità affolla talmente la carta stampata che non si riesce a trovare l'informazione, la notizia che si desidera. Le dico francamente che terrò presente questo suo suggerimento e lo comunicherò anche ai miei colleghi in modo da verificare, con la massima attenzione, cosa si potrà fare in futuro.

LINO DE BENETTI. Sarò brevissimo anche perché alcune domande dei colleghi, alle quali il professor Saja ha già risposto, contenevano in parte i quesiti che volevo porre. Dal mio punto di vista, che è anche quello del gruppo dei verdi, e partendo dall'angolo visuale del cittadino consumatore-utente della pubblicità televisiva, si pongono due questioni. È certo compito del legislatore consentire quella che in Italia è ancora una forma di pubblicità proibita, cioè la pubblicità comparata; noi riteniamo che questo tipo di pubblicità consentirebbe una maggiore garanzia della libertà, del potere di scelta del cittadino. Al riguardo vorrei conoscere la sua opinione, fermi restando i compiti diversificati e le rispettive competenze in materia.

In secondo luogo, ritengo anch'io che le telepromozioni siano una forma di pubblicità oggettivamente consentita in quanto sono, appunto, uno strumento della comunicazione nella pubblicità tra l'altro non sostituibile con la carta stampata; esse,

dunque, rappresentano oggettivamente un privilegio, quanto meno perché non sono oggetto di concorrenza diretta. Proprio per questo non ritiene che esista un pari diritto obiettivo che garantisca pluralismo ed equità, tenendo conto di questa differenziazione, non concorrenziale, senza favoritismi? Per esemplificare: il cittadino consumatore-utente che non può comprendere del tutto la differenza tra sponsorizzazioni, telepromozioni, televendite, *spot* e così via, ha il diritto di essere maggiormente tutelato e garantito rispetto alla comprensione immediata delle differenziazioni. Mi pare quindi che un'interpretazione estensiva, comunque corretta, della normativa comunitaria sia totalmente in linea con questo diritto e sia a garanzia del cittadino.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Per quanto concerne la prima domanda, devo dire che è in corso l'elaborazione della direttiva sulla pubblicità comparativa. Peraltro abbiamo cercato, a volte anche in via interpretativa, di trovare elementi per tutelare l'utente che, come si evince dalle premesse della direttiva, è il destinatario fondamentale della medesima, quindi della nostra legge, come abbiamo detto espressamente. Per gli imprenditori vi era già la disciplina del codice civile, che prevede all'articolo 2598 la concorrenza sleale; quindi la direttiva è stata emanata proprio per tutelare il consumatore, l'utente. Quanto lei sostiene trova dunque pieno fondamento nella realtà. Ripeto: dobbiamo tutelare il consumatore e le premesse della direttiva comunitaria sono molto importanti proprio per gli utenti, mentre non era necessario far riferimento agli imprenditori per i quali vi era già la previsione del codice civile.

Concordo, quindi, pienamente con le sue considerazioni.

PAOLO MENGOLI. Mi preme sottolineare brevemente alcuni aspetti. Poco anzi si diceva che la pubblicità ha come perno la libertà; questo è sicuramente vero ma credo che al centro di tutto ci debba essere