

GIUSEPPE CORASANITI

INFORMAZIONE, COMUNICAZIONE E REGOLE ANTITRUST

SOMMARIO

1. La legge 5 agosto 1981, n. 416 ed i suoi problemi attuativi, meccanismi e strutture pubbliche per la trasparenza ed il pluralismo dell'informazione. — 2. La normativa *antitrust* e le sue ragioni tra economia e diritto: connessione tra informazione e salvaguardia del pluralismo informativo, tra libertà del singolo operatore informativo e libertà del sistema nel suo insieme. — 3. Impresa di informazione e impresa di spettacolo. — 4. Caratteristiche di un sistema *antitrust* coerente per il settore radiotelevisivo nel momento attuale. — 5. I punti critici delle norme *antitrust* per l'editoria: prospettive di riforma per una reale efficacia delle disposizioni di ridimensionamento delle strutture amministrative di garanzia e di gestione (Garante e servizio dell'editoria); nuovi poteri e nuove strutture per il Garante: istituzione di una *Agenzia per l'informazione* di supporto per l'opera del Garante.

1. LA LEGGE 5 AGOSTO 1981, N. 416 ED I SUOI PROBLEMI ATTUATIVI, MECCANISMI E STRUTTURE PUBBLICHE PER LA TRASPARENZA ED IL PLURALISMO DELL'INFORMAZIONE.

Poche leggi speciali hanno ottenuto così scarsa attenzione da parte dei giuristi (e da parte degli studiosi di diritto commerciale in modo particolare) come la legge 5 agosto 1981, n. 416 (disciplina delle imprese editrici e Provvidenze per l'editoria), più volte modificata ed integrata in questi anni sino alla recentissima legge 25 febbraio 1987, n. 67. Eppure la legge sull'editoria rappresenta nell'ordinamento italiano l'unica normativa *antitrust*. I primi commentatori si sono soffermati sugli aspetti critici, quali l'assai complicata (e spesso inesatta) terminologia, l'organo stesso incaricato dell'attuazione della legge, ne ha più volte, nel corso del primo quinquennio di vita della normativa, denunciato l'eccessiva difficoltà interpretativa con particolare riguardo proprio alle disposizioni *antitrust*. La recente sentenza del Tribunale di Milano sull'unico caso di concentrazione (Fiat-Riz-

* Il presente scritto costituisce lo sviluppo di una comunicazione al Convegno su *Concentrazione economica, legislazione anti-*

monopolio e trasparenza dell'informazione, svoltosi a Courmayeur dal 25 al 27 settembre 1987, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

zoli), sembra confermare quanto la macchinosità dei meccanismi *antitrust* previsti dalla legge n. 416 sia inutile a sanzionare realmente enormi processi concentrativi condotti sulla base di raffinate tecniche giuridiche (proprie del diritto delle società). Ma ciò, deve, al contrario, spingere l'interprete (ed il giurista ed il giudice in modo particolare) ad una considerazione della *ratio* della normativa nell'attuale ordinamento e pertanto ad una interpretazione non formalista, ma consapevole del senso e della portata di una normativa inibitoria delle posizioni dominanti nel settore della stampa quotidiana¹.

La legge n. 416, infatti, fornisce un valido modello di disciplina *antitrust* nel settore dell'informazione. Privata di solenni affermazioni di principio (delle quali è invece ricca la legge n. 103/1975 sul servizio pubblico radiotelevisivo), la normativa si articola in una serie di meccanismi concreti tesi alla realizzazione della *trasparenza* nel settore delle imprese editrici, con particolare riguardo per quelle imprese che per la loro peculiare attività o per la loro dimensione, siano in grado di influenzare il processo di formazione dell'opinione pubblica, anche tramite il condizionamento economico della singola fonte. Si è così predisposto un sistema di pubblicità dei dati essenziali delle imprese di informazione a mezzo stampa (il Registro Nazionale della stampa) nel quale confluiscono i dati essenziali della gestione delle

¹ Sulla problematica della disciplina dell'editoria cfr. AA.VV., *Rapporti tra potere economico e informazione*, Milano, 1974, AA.VV., *La stampa quotidiana tra crisi e riforma*, Bologna, 1976.

Sulla legge n. 416, v. in particolare: MERCURI, VIGNUDELLI, ZANELLI, *La riforma dell'editoria*, Venezia, 1982, GESSA, FRAGOLA, *La legge sull'editoria*, Roma, 1982 nonché il Commento, per *Le nuove leggi civili commentate* a cura di LIPARI e MARCHETTI, 1983, p. 461; CUFFARO, *Profili civilistici del diritto all'informazione*, Napoli, 1986; GENTILI, *Le concentrazioni nella stampa quotidiana*, Rimini, 1985, nonché CORASANITI G., *Diritto di accesso, diritto di rettifica, impresa d'informazione*, Milano, 1986, p. 157.

Sugli aspetti della trasparenza e della normativa anticoncentrazione, v.: CABRAS, « *Piercing the veil* » delle imprese editrici e PINNARÒ, *Legge sull'editoria e disposizioni in materia di concentrazione nella stampa quotidiana*, in *Legislazione economica*, 1983, pp. 543 e 559; MONTANARI, *Opache trasparenze e confusione dominante nella legge sull'editoria*, in *Riv. soc.*, 1981, p. 1011; MINERVINI, *La trasparenza della titolarità e delle fonti di finanziamento nelle società editrici*, in *Giur.*

comm., 1985, I, p. 353; GALGANO, *Gruppi di società e concentrazioni, di testate editoriali*, in *Contratto e impresa*, 1986, p. 59; CUFFARO, *I problemi dell'editoria e i problemi del legislatore*, in questa *Rivista*, 1985, p. 521; FABIANI, *Regole della concorrenza e tutela del pluralismo dell'informazione nella legge di riforma dell'editoria*, in *Dir. aut.*, 1985, p. 1; RANIERI, *Appunti per una storia dell'attuazione della legge*, in *Problemi dell'informazione*, 1985, p. 489; IRACE, *I bilanci delle imprese editoriali*, in *Giur. comm.*, 1985, I, p. 26; MARCHETTI, *Garantismo ed efficienza*, in *Problemi dell'informazione*, 1985, p. 531; BIANCHI, *Il « controllo » nella legge sull'editoria*, in questa *Rivista*, 1986, 15.

Per un'analisi critica della sentenza del Tribunale di Milano, citata nel testo, cfr. GENTILI, *Controllo, concentrazioni, gruppi nella legislazione editoriale*, in questa *Rivista*, 1987, p. 419, nonché CORASANITI, *Trasparenza delle imprese editrici e concentrazioni delle fonti informative nella prima applicazione della disciplina antitrust sull'editoria*, in *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione*, Padova, 1986; adesivamente, invece, v. BIANCHI, *Il caso Rizzoli*, in *Giur. comm.*, 1987, I, p. 413.

imprese e le singole situazioni strutturali (che la legge, all'art. 1, prefigura secondo caratteristiche tali da rendere possibile la ricostruzione della reale titolarità dell'impresa). Si è infine previsto un meccanismo inibitorio del sorgere stesso, nel settore, di posizioni dominanti, attraverso parametri tracciati dalle norme e derivanti dalla comparazione della diffusione o della tiratura delle singole testate riconducibili ad un unico centro di imputazione economica con l'insieme delle analoghe fonti informative presenti nello stesso ambito territoriale (secondo criteri di raffronto rapportati al livello medio statale, regionale ovvero interregionale).

È chiara l'implicazione reciproca tra la ricerca della trasparenza e la salvaguardia dell'equilibrio del settore.

Presenta aspetti inediti anche l'organismo di vigilanza del settore, il *Garante dell'attuazione della legge*, cui è demandato il compito di agire giudizialmente in ogni caso di violazione alle norme *antitrust*, nonché di mantenere un continuo contatto informativo con il Parlamento (di cui, in sostanza, il Garante stesso è espressione) tramite una relazione sullo stato del settore editoriale a cadenza semestrale².

Ulteriore momento di salvaguardia dell'equilibrio tra le fonti informative è del pari riconosciuto attraverso la previsione di una vera e propria *azione popolare* che consente a qualsiasi cittadino o a qualsiasi gruppo sociale portatore di interessi diffusi, di ottenere la nullità degli atti giuridici lesivi del diritto all'informazione, nella sua dimensione di diritto alla pluralità delle fonti informative, di cui ciascun componente della comunità è portatore³.

Si è quindi previsto un meccanismo sanzionatorio che congiunga le esperienze anglosassoni o scandinave — che affidano ad una autorità amministrativa indipendente (di tipo monocratico e di diretta emanazione delle assemblee parlamentari) — e l'intervento consentito a qualsiasi cittadino a difesa di una sua libertà fondamentale (un sistema analogo a quello che a lungo si è progettato per la tutela dell'am-

² Sulla dimensione istituzionale del Garante per l'editoria cfr. CATRICALÀ, CLARIZIA, *Commento agli artt. 8 e 9 della legge 5 agosto 1981, n. 416*, in *Commentario* a cura di LIPARI e MARCHETTI, cit., p. 553; CASTIGLIA, *Il Garante dell'attuazione della legge per l'editoria*, in *Giur. it.*, 1983, IV, p. 290; DE SIERVO, *Parlamento, governo e Garante nell'applicazione della legge sull'editoria*, in *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione*, 1985, p. 129; ZANAROLI, *Aspetti del ruolo istituzionale del Garante per l'editoria*, in *Diritto e società*, 1987, p. 203.

Materia di studio è poi rappresentata dalle relazioni semestrali del Garante (sulla cui posizione v. *amplius* DE SIERVO, cit.). Nel-

l'ultima relazione al Parlamento (novembre 1987) il nuovo Garante Prof. Giuseppe Santaniello (che ha sostituito, alla scadenza del mandato, il Prof. Mario Sinopoli) si è a lungo soffermato sulla peculiare dimensione istituzionale dell'organo di garanzia, anche con riferimento alle esperienze estere.

Tale relazione è riprodotta in un numero speciale di *Vita Italiana*, novembre 1987, n. 3.

³ Cfr. BORGHESI, *Azione popolare, interessi diffusi e diritto all'informazione*, in *Pol. dir.*, 1985, p. 259; BALDASSARRE, *Libertà di stampa e diritto all'informazione nelle democrazie contemporanee* (con particolare riguardo a Francia, RFT, USA), *ivi*, 1986, p. 579.

biente in sede giudiziaria, e che ora ha trovato realizzazione nella recente legge 8 luglio 1986, n. 349 che istituisce il Ministero dell'ambiente e detta norme sui giudizi in materia di danno all'ambiente)⁴.

La posizione dominante è inibita nel settore informativo indipendentemente da un suo *abuso*, in considerazione dell'esigenza primaria sul piano costituzionale dell'esistenza e dell'indipendenza di diverse fonti informative (art. 3 cpv., art. 21 Cost.). È pertanto agevole comprendere come l'intervento pubblico nel settore, anche tramite la predisposizione di incentivi ed agevolazioni per le imprese, si giustifica sul piano della priorità che tale esigenza riveste nel quadro dei valori fondamentali dell'ordinamento, per cui la libertà dell'informazione, proprio in quanto rivolta allo sviluppo della personalità di ogni cittadino, in quanto veicolo di conoscenza del singolo sulla collettività e della collettività sul singolo, deve essere salvaguardata non solamente nei confronti del potere pubblico, ma altresì nei confronti del potere economico, che può utilizzare l'informazione erogata in funzione di obiettivi economici o politici, mortificando (spesso indirettamente) la spontaneità e l'indipendenza dell'operatore onde ottenere o orchestrare il consenso sulla sua immagine o sui suoi obiettivi.

2. LA NORMATIVA ANTITRUST E LE SUE RAGIONI TRA ECONOMIA E DIRITTO: CONNESIONE TRA INFORMAZIONE E SALVAGUARDIA DEL PLURALISMO INFORMATIVO, TRA LIBERTÀ DEL SINGOLO OPERATORE INFORMATIVO E LIBERTÀ DEL SISTEMA NEL SUO INSIEME.

Va sempre tenuta presente l'osservazione di Marx (nel suo *discorso sulla libertà di stampa*) per cui *la prima libertà per la stampa consiste nel non essere un'industria* è quindi un rischio il considerare l'informazione come *mercato* o come elemento di un *mercato*, poiché essa è l'elemento primo della democrazia, la condizione essenziale per il libero esercizio di ogni libertà, e non già un elemento del processo produttivo, o una *merce* tale da essere prodotta, comprata, venduta (e la cui qualità o quantità possa essere determinata dall'operatore economico in rapporto solamente ad esigenze economiche)⁵.

Si deve intendere come la dimensione economica della fonte informativa, l'impresa di informazione, debba essere funzionalmente ricondotta alla libertà stessa garantita in via primaria alla stessa fonte, della quale costituisce l'indispensabile supporto economico, in quanto consente la diffusione di un bene valutabile non già in base a ca-

⁴ Sulla quale v. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, V, p. 8. Deve anche dirsi che la stessa legge prevede per la prima volta nel nostro sistema il diritto di accesso dei cit-

tadini alle informazioni ambientali in possesso delle pubbliche amministrazioni (art. 14).

⁵ Analogamente FORCELLA, in *Rapporti tra potere economico ed informazione*, cit., in nota 1, p. 8.

ratteristiche estrinseche, ma in quanto veicolo di espressione di idee, istanze, tendenze diffuse nella collettività, nelle quali ogni lettore tende liberamente a riconoscersi. Luigi Einaudi insisteva sull'importanza per l'indipendenza di un giornale del *soldo* del lettore e delle inserzioni pubblicitarie⁶.

Il substrato economico della fonte informativa deve perciò porsi solo ed esclusivamente in funzione del mantenimento della libertà di informazione, e non già in relazione ad una espansione incontrollata nel sistema, a scapito delle ulteriori voci presenti.

È agevole notare che in tale prospettiva il diritto all'informazione (inteso nel suo aspetto di diritto alla pluralità delle fonti informative ed al libero accesso alle medesime) e la libertà di informazione (intesa come garanzia direttamente derivante dall'art. 21 Cost. nei confronti dell'operatore, quale parte attiva del rapporto informativo) si trovano a coincidere, perdendo la caratteristica propria di esigenze contrapposte⁷.

Si è detto che il problema di fondo di ogni norma *antitrust* consiste nell'identificazione del gruppo di imprese, e si sono a riguardo richiamati i molteplici problemi collegati appunto a tale definizione nell'attuale contesto economico e normativo. È la legge sull'editoria, come è stato notato dai primi commentatori⁸, ad implicare l'esistenza del gruppo di imprese collegate in funzione di un comune obiettivo (il raggiungimento della posizione dominante nel settore), e ciò si desume dalle norme ove la concentrazione è sanzionata quale risultato di azione economica di più soggetti nel settore oltre limiti precisi prefissati dalla legge (art. 4 della legge n. 416, ora abrogato e sostituito dall'art. 3 della legge n. 67/1987), ciò è ancora desumibile dall'art. 7, comma 4 della legge n. 416/1981, ove si dispone il deposito presso il Registro Nazionale della stampa proprio di un bilancio consolidato di gruppo.

3. IMPRESA DI INFORMAZIONE E IMPRESA DI SPETTACOLO.

Di recente si è avvertita l'esigenza di ricondurre tutto il sistema della comunicazione sotto un'unica regolamentazione *antitrust*, che ricomprenda ogni *medium* presente ed attivo (periodici, agenzie di

⁶ EINAUDI, *Le prediche della domenica*, Torino, 1987, p. 63.

⁷ Sul diritto all'informazione è fondamentale il contributo di LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà d'informazione*, Napoli, 1969 e quindi nella voce *Informazione (diritto alla)*, sulla *Enc. dir.*, vol. XXI, p. 479. Sulla dimensione della libertà d'informazione come tendente ad una crescita col-

lettiva v. FOIS, *Principi costituzionali e libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973, nonché, *Informazione, pensiero, radiotelevisione*, Napoli, 1984.

Da ultimo CUFFARO, in *Profili civilistici*, cit., in nota 1.

⁸ GENTILI, in *Controllo, concentrazioni, gruppi*, cit., p. 432 ss.

stampa, radio, televisioni, imprese produttrici o fornitrici di programmi, di pubblicità, etc.)⁹.

Tale esigenza nasce da un preciso richiamo della Corte Costituzionale, contenuto nella sentenza n. 148 del 1981 e si ricollega al tentativo, assai recente di predisporre una prima normativa *antitrust* valida per tutto il sistema delle comunicazioni di massa¹⁰.

A riguardo vanno suggeriti alcuni punti di riflessione, poiché altro è predisporre una normativa che sanzioni le situazioni di dominanza nel settore dell'informazione, altro è pretendere di regolare attraverso norme comuni tutto il settore della comunicazione, ricomprendendo ogni attività comunicativa anche se priva di contenuto *informativo*, come la radio o la televisione meramente commerciale o l'impresa di spettacolo.

Beninteso, il problema della necessità di un regime autorizzatorio che ponga un freno ad una situazione di incertezza e di anarchia im-

⁹ Tale esigenza nasce da un preciso richiamo contenuto nella sentenza n. 148 del 1981 della Corte Costituzionale, la quale ribadiva in tale sede la legittimità di un monopolio pubblico radiotelevisivo su scala nazionale. Secondo la Corte « l'asserito aumento della disponibilità delle frequenze non appare ... elemento determinante per escludere il pericolo di oligopoli privati. Invero una serie di fattori di ordine economico, con l'utilizzazione del progresso della tecnologia, fa permanere i rischi di concentrazione oligopolistica attraverso lo strumento dell'interconnessione e degli altri ben noti mezzi di collegamento di vario tipo oggi esistenti per le trasmissioni televisive », per cui « L'emittenza privata può essere attualmente esercitata ... solo in ambito locale per la oramai acquisita pluralità di altre emittenti di diversi e contrastanti indirizzi, mentre largamente travalicherebbe questi limiti qualora si estendesse a tutto il territorio nazionale, ove i suoi effetti si moltiplicherebbero d'intensità finendo con l'attribuire al soggetto privato, operante in regime di monopolio e oligopolio, una potenziale capacità d'influenza incompatibile con le regole del sistema democratico. Capacità che risulterebbe, oltre tutto ... proprio nella violazione di quell'art. 21 della Costituzione che invece si invoca a sostegno della tesi favorevole all'abolizione del monopolio statale. Infatti com'è evidente, la delineata posizione di preminenza di un soggetto o di un gruppo privato non potrebbe non comprimere la libertà di manifestazione del pensiero di tutti quegli altri soggetti che, non trovandosi a disporre delle potenzialità economiche e tecniche del primo, finirebbero col vedere progressivamente ridotto l'ambito di esercizio delle loro libertà », di qui, quindi, la necessità di predi-

sposizione di « un sistema di garanzie efficaci al fine di ostacolare in modo effettivo il realizzarsi di concentrazioni monopolistiche e oligopolistiche non solo nell'ambito delle connessioni fra varie emittenti, ma anche in quello dei collegamenti tra le imprese operanti nei vari settori dell'informazione incluse quelle pubblicitarie » (cfr. *Giur. cost.*, 1981, I, p. 1379, con nota di CHIOLA). Il principio espresso dalla Corte vale per riflettere sulla necessaria connessione tra (attività di) informazione e necessità di norme *antitrust*: è proprio l'ultimo passaggio a tradire l'intenzione di sollecitare l'emanazione di una normativa sull'attribuzione della frequenza, tendenzialmente correlata allo stato di limitatezza delle medesime ed inoltre di predisposizione di norme *antitrust* valide « per i vari settori dell'informazione ».

Sulle caratteristiche (e sulle prevedibili difficoltà) di una normativa *antitrust* in materia radiotelevisiva, cfr. SANTORO, *Emittenti radiotelevisive in ambito locale e normativa antitrust*, p. 229; MARCHETTI, *Strumenti di controllo delle concentrazioni*, p. 255; ZAGREBELSKY, *Collegamenti, interconnessioni e concentrazioni fra le emittenti in ambito locale*, p. 265 nel volume a cura di BARILE, CHELI, ZACCARIA, *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, 1980.

¹⁰ Così LIPARI (che in realtà prospetta l'estensione analogica della normativa sull'editoria alle radiotelevisioni) in *Commento*, cit., p. 464; ROPPO, *Il diritto delle comunicazioni di massa problemi e tendenze*, Padova, 1985, p. 13 ss., ed *ivi*, anche MARCHETTI, *L'impresa d'informazione: trasparenza, pluralismo, valori del mercato e regole legali*, p. 109, il quale ricomprende tra le imprese d'informazione anche quelle radiotelevisive.

plica un intervento amministrativo di tipo ordinario, con la previsione di apposito procedimento o di regole tali da consentire una tendenziale parità di attribuzione delle frequenze in relazione ai soggetti interessati ed alle esigenze collettive di fruizione di una programmazione il più possibile con riferimento ad imprese di mero spettacolo.

Si consideri, in primo luogo come la legge sull'editoria sottoponga solo le imprese di *concreta* influenza sul formarsi dell'opinione pubblica a disciplina anticoncentrazione: sono infatti oggetto di tali norme le imprese editrici di giornali quotidiani (o comunque le imprese a queste legate da rapporti organizzativi) nonché le imprese concessionarie di pubblicità nel settore della stampa quotidiana.

L'indicazione è nettissima, e non è un sintomo di irrazionalità nel sistema a voler considerare le osservazioni di Marshall Mc Luhan, che individuava nella cadenza temporale della diffusione di notizie, una prima concreta influenza sulla personalità dei soggetti riceventi i messaggi¹¹.

In altre parole il ripetersi quotidiano del *messaggio* (o addirittura la ricorrenza di notizie trasmesse nel corso dello stesso arco orario) rende il lettore partecipe di un procedimento continuo nel quale egli è insieme testimone e parte dei fatti esposti, in modo più o meno immediato in relazione al *medium* adottato. È infatti evidente che l'informazione può avvalersi di caratteri grafici e di fotografie, così come di immagini riprese in movimento ed in un contesto sonoro, ma sempre in relazione ad un contenuto informativo riconoscibile, all'esigenza di offrire al lettore o allo spettatore una esposizione di fatti e di giudizi tale da consentire il formarsi di una sua opinione.

Non deve dimenticarsi, infatti, che la recentissima legge n. 67/1987 ha previsto contributi pubblici alle emittenti radiofoniche che svolgano in concreto una attività *informativa*, concretamente ravvisabile dalla programmazione diffusa.

Sembra quindi difficile ipotizzare una pura e semplice estensione della normativa *antitrust* esistente a tutte le imprese radiotelevisive, comprendendo quelle che trasmettano solamente programmazione musicale, culturale o di svago.

L'obiezione di fondo a tale impostazione si incentra ancora sul concetto di *comunicazione*, per cui, si sostiene, la mera trasmissione di espressioni di qualsiasi genere (compresi films o musiche) consentirebbe all'emittente di influire sulla collettività, e quindi sulle sue scelte.

Ma allora, semmai, il problema dovrebbe affrontarsi mediante la predisposizione di adeguati meccanismi di vigilanza sull'intera pro-

¹¹ Per MC LUHAN (in *Gli strumenti del comunicare*, Ed. Garzanti, 2ª edizione italiana con traduzione di Capriolo, p. 212) è « la

quotidiana esposizione collettiva di una serie di dati giustapposti che dà al giornale la sua complessa dimensione d'interesse umano ».

grammazione nel suo complesso (e non solamente quella privata) affinché sia rispettata la personalità degli utenti nell'imminenza di elezioni (già la legge n. 10/1985, all'art. 9-*bis*, vietando anche alle emittenti private la propaganda elettorale nel giorno precedente alle elezioni si muove in tal senso)¹².

Si afferma, inoltre, che proprio la legge sull'editoria ricomprendendo anche i quotidiani c.d. *sportivi* (e quindi — si sostiene — di nessun peso informativo concreto) nella regolamentazione *antitrust*, sotto il profilo della determinazione delle soglie di concentrazione, costituisce indizio della ricerca di una rilevanza della comunicazione nel suo insieme, tramite la forma della pubblicazione quotidiana di giornali, ed indipendentemente dal contenuto.

Tale obiezione non sembra considerare che o si conviene circa l'irrazionalità di una simile disposizione, ed allora non sembra utile proporla quasi a parametro di riferimento di un intero settore, ovvero essa proprio può offrire conferma che è la quotidianità dell'informazione ad essere causa di sottoposizione a norme anticoncentrazione, considerando che sempre di informazione si tratta, rivolta alla (assai ampia) collettività degli « sportivi », ovvero dei soggetti interessati al fenomeno ed alle vicende dello sport, ben al di là del suo contenuto « spettacolare ».

Il pluralismo nello spettacolo non ha certo necessità di garanzie esterne, in quanto è essenziale la libertà « creativa » propria del singolo operatore dello spettacolo, libertà garantita a livello costituzionale, ma altresì condizione di successo del singolo operatore, inteso nella sua dimensione artistica (oggetto di tutela, sul piano costituzionale non solo *ex art. 21*, ma anche *ex art. 9 Cost.*, in chiave di evoluzione culturale collettiva).

Val la pena di ricordare che la differenziazione tra attività *informativa* e attività di *spettacolo*, ai fini, della giustificazione costituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo è opera di Costantino Mortati¹³.

Deve anche aggiungersi che l'innovazione tecnologica va nel senso di un ampliamento delle frequenze utilizzabili e della programmazione fruibile da ciascun cittadino, con l'ormai prossimo superamento del confine nazionale (tramite il satellite) e delle barriere linguistiche (tramite il computer, con sistemi di traduzione simultanea o di sottotitolatura elettronica del tipo di quelle utilizzate all'interno del *Televideo* della RAI per i non udenti).

In questo quadro, ove il televisore si appresta a diventare un vero e proprio terminale aperto al mondo, ove la tecnica renderà possibile

¹² Un esempio di questo genere è dato dalla *Independent Broadcasting Authority* (IBA) inglese, operante appunto in un sistema « misto »: cfr. il relativo codice di regola-

mentazione apparso su questa *Rivista*, 1987, p. 325.

¹³ In *Istituzioni di diritto pubblico* (ed. agg. 1976), Padova, p. 1080.

la realizzazione di televisori di dimensioni ridottissime o di schermi giganti, utilizzabili nella massima individuabilità o nella massima socialità; perderà ogni ragion d'essere qualsiasi imposizione tributaria connessa al possesso di uno strumento indispensabile di conoscenza. In questo quadro, solamente l'informazione giustifica e rende doverosa una disciplina anticoncentrazione.

Lo spettacolo implica un'attività a carattere « creativo », consistente nell'invenzione o nell'elaborazione di suoni, testi o immagini in funzione non riproduttiva (quanto meno tendenzialmente) della realtà, ma mirante a suscitare negli « spettatori » emozioni tra le più varie (dal divertimento all'arricchimento culturale) nelle più varie forme (dal concerto musicale al cinema ed al teatro), contribuendo sì alla « formazione » della persona, ma in relazione non solo alla consapevole scelta del fruitore ma altresì a quell'elemento imponderabile e variabile che è il « costume », o, più semplicemente, il suo « gusto », il suo desiderio di svago e di astrazione momentanea della realtà in cui vive.

L'informazione, viceversa, è attività tendenzialmente « riproduttiva » della realtà, mirante a fornire dati ed elementi di valutazione indispensabili per la vita associata e quindi aderenti e fedeli alla realtà stessa, poiché essenziali al soggetto che è informato, non soltanto per « conoscere », ma per effettuare scelte (politiche, economiche, sociali) nella piena consapevolezza delle relative cause e dei relativi effetti.

Così se allo spettacolo può essere connaturata un'esigenza di « varietà » (che è propria, si badi, di ogni forma di espressione artistica, e di ogni manifestazione intrinsecamente considerata), tale esigenza è salvaguardata non già attraverso una disciplina giuridica analitica circa il dimensionamento o l'azione dei soggetti economici operanti nel settore, ma attraverso interventi pubblici di presenza o di supporto e l'eventuale situazione di oligopolio non incide sulla varietà dei generi e delle forme espressive, nonché sui contenuti degli spettacoli.

Si può dire che in campo artistico o culturale la limitazione dei soggetti economici presenti nel settore non pregiudica in alcun modo la libertà del singolo operatore: è infatti possibile la predisposizione di circuiti alternativi per l'espressione, anche attraverso forme di autoproduzione. Nello spettacolo è il gusto del pubblico degli spettatori che assume un valore trainante.

Il sistema dello spettacolo, proprio perché connaturato a tale esigenza di varietà non potrebbe prescindere dall'indispensabile pluralità dei generi, delle tendenze, delle forme, degli operatori.

Nessun impresario (anche se monopolista) potrebbe concepire la programmazione del medesimo spettacolo oltre un certo limite temporale e nessun operatore (compositore o esecutore, sceneggiatore, regista o attore) imporrebbe agli spettatori sempre il medesimo contenuto.

È ovvio, del resto, che il costume può essere influenzato comunque non solamente dallo spettacolo (è vero, forse, il contrario), ma per converso la particolare capacità dello spettacolo di provocare emo-

zioni, e quindi di sensibilizzare, di commuovere, di appassionare, non si manifesta in modo determinante nelle scelte politiche, economiche o sociali, e se ciò avviene talvolta (con riferimento, evidentemente, alle potenzialità suggestive offerte dal mezzo radiotelevisivo) ciò rappresenta l'eccezione e non già la regola (e per di più, si tratta di una « eccezione » connotata negativamente poiché non sempre apprezzata dagli spettatori).

È sempre invece l'informazione in senso stretto, il proporre la realtà anche con il mezzo radiotelevisivo (in modo, quindi assai più coinvolgente che non attraverso la stampa) in notiziari quotidiani o servizi che, in concreto, agisce come fattore (ineliminabile) di influenza sulla dimensione associativa del singolo, poiché suscita, nei confronti della realtà (e della vita associata in modo particolare) valutazioni, impegno, contrapposizioni.

4. CARATTERISTICHE DI UN SISTEMA ANTITRUST COERENTE PER IL SETTORE RADIOTELEVISIVO NEL MOMENTO ATTUALE.

Un sistema *misto* quale quello ipotizzato dall'art. 1 della legge n. 10/1985 si fonda su principi generali quali la difesa dell'oligopolio e la trasparenza del settore. Dovrà tenersi in considerazione, tuttavia, che, mentre nel sistema editoriale la presenza pubblica è inibita (art. 1, comma 13 della legge 5 agosto 1981, n. 416), nel sistema radiotelevisivo questa riveste un ruolo dominante, con particolare riguardo all'informazione, e si avvale, a differenza delle emittenti private, di una forma pubblica di finanziamento (il canone correlato alla detenzione di un apparecchio di ricezione dei programmi).

La situazione appare pertanto squilibrata, e non già solamente a favore del forte gruppo privato costituitosi di fatto.

Il problema reale sarà allora di estendere i controlli pubblici ai settori paralleli, ma non per questo meno influenti sulla vitalità dei soggetti presenti: il mercato della pubblicità e la fissazione di limitazioni o di garanzie per il consumatore, il rilievo dell'ascolto e, come, si è detto, sul piano amministrativo, l'assegnazione delle frequenze.

Il problema, in sostanza, in materia di radiotelevisione di mero spettacolo, non è quello di definire la soglia *quantitativa* della presenza della singola impresa operante nel settore, ma semmai di predisporre di interventi pubblici sul piano *qualitativo* rispetto alla programmazione in generale effettuata da ogni operatore, affinché sia salvaguardata l'*identità* culturale dello spettacolo, con la determinazione di soglie massime di presenza pubblicitaria e di regole di fondo onde evitare che l'attività di svago possa (specie nell'imminenza di competizioni politiche) trasformarsi in occasioni di intervento informativo o di propaganda politica (che, se pure ammessa, dovrà essere sempre e comunque essere riconoscibile come tale dallo spettatore).

Sostenere che il mezzo radiotelevisivo dispone di una « potenziale » capacità di influenza sui componenti umani non implica perciò

una normativa *antitrust* in senso stretto, in quanto la particolare suggestività del mezzo può, in definitiva, essere sfruttata da ogni operatore *indipendentemente dalle sue dimensioni* attraverso tecnologie ormai alla portata di chiunque. Del resto già l'uso della fotografia nelle pagine dei giornali se è stata veicolo di informazione particolare forza coinvolgente non è stata mai utilizzata al di fuori di un contesto informativo precisamente individuato o individuabile che è il giornale stesso entro il quale la fotografia si colloca.

Occorre, in altre parole una normativa di sistema elastica che pur nel fondamentale rispetto degli spazi espressivi del singolo operatore, tracci, per il sistema radiotelevisivo, regole di condotta valide per tutti i soggetti presenti, nell'intento di precludere abusi e distorsioni, di garantire soprattutto le utenze « deboli » (minori, consumatori, portatori di *handicaps*) rispetto alla programmazione effettuata e di « apertura » del mezzo radiotelevisivo alla cultura ed alle tendenze culturali e di contemporanea salvaguardia delle espressioni intellettuali trasmesse (films prima di tutto ed in genere ogni programmazione artistica) dalla frammentazione a causa di trasmissioni di spazi pubblicitari.

L'accesso delle formazioni sociali alle trasmissioni delle emittenti private potrebbe, ancora, contribuire in maniera determinante a prevenire distorsioni connesse al preteso potere di influenza connesso all'attività radiotelevisiva¹⁴.

La trasmissione di programmi informativi potrebbe, quindi, essere causa di sottoposizione delle imprese radiotelevisive (locali e nazionali, con diversi livelli di concentrazione, proprio come fissato nella legge sull'editoria) ad obblighi di trasparenza e di informazione, ed al rispetto delle medesime regole *antitrust* valide per la stampa, ricavando tali soglie dal rapporto tra numero complessivo di analoghe (ed omogenee) fonti informative presenti nello stesso settore, e presenza « massima » da consentire a salvaguardia del pluralismo informativo (così come per l'editoria si valuta la tiratura della singola impresa in rapporto alla tiratura complessiva nazionale ed il numero delle imprese presenti).

Ciò, è bene notare, può determinare l'influenza informativa in modo differente rispetto al mero possesso della rete emittente nel suo insieme, con conseguenze di maggior dinamismo, con particolare riguardo alla sempre ignorata situazione informativa delle emittenti

¹⁴ Nello stesso senso, infatti, GAMALERI, *Radiotelevisione e accesso con particolare riferimento all'emittenza locale*, in *Radiotelevisione pubblica e privata*, cit., p. 349; JACOBELLI, *Una proposta di estensione dell'accesso*, in *Tribune e accesso*, 1976, p. 32; CORASANITI, *Per un bilancio dell'accesso*, in *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, Napoli, 1983,

p. 294. Già LOIODICE, in *Rapporti tra potere economico ed informazione*, cit., p. 70 nota-va come l'istituto potesse essere utilizzato anche al di fuori di un servizio pubblico in senso stretto, stante la sua particolare dimensione partecipativa, proponendone perciò l'adozione sulla stampa d'informazione a favore delle formazioni sociali interessate.

locali, tramite le quali può bene influenzarsi sulle opzioni politiche, sociali ed economiche delle collettività interessate (si pensi alla trasmissione, sempre più ricorrente di pretesi programmi informativi locali o culturali condotti da politici, che regolarmente assumono un peso dominante sulle varie collettività interessate, utilizzando di frequente tale presenza, con successo, nelle occasioni elettorali).

**5. I PUNTI CRITICI DELLE NORME ANTITRUST PER L'EDITORIA:
PROSPETTIVE DI RIFORMA PER UNA REALE EFFICACIA DELLE
DISPOSIZIONI DI REPRESSIONE DELLE CONCENTRAZIONI
ATTRAVERSO IL RIDIMENSIONAMENTO DELLE STRUTTURE
AMMINISTRATIVE DI GARANZIA E DI GESTIONE (GARANTE E
SERVIZIO DELL'EDITORIA); NUOVI POTERI E NUOVE STRUTTURE
PER IL GARANTE; ISTITUZIONE DI UNA AGENZIA PER
L'INFORMAZIONE DI SUPPORTO PER L'OPERA DEL GARANTE.**

Vanno in ogni caso messi in luce i principali punti critici della legge sull'editoria, e ciò in particolare con riguardo alle istanze di definizione di una normativa « di sistema » o di costituzione di organismi di vigilanza sul sistema inteso nella sua globalità.

La legge, come si è detto, prevede l'istituzione di una autorità amministrativa indipendente, il Garante, cui spettano compiti operativi in relazione a situazioni di violazione dei precetti, compiti di alta vigilanza rispetto al settore ed ai meccanismi amministrativi previsti, di relazione al Parlamento con riguardo allo « stato » del settore editoriale nell'insieme.

Si è osservato, in sede di ricognizione delle istituzioni pubbliche da parte della apposita commissione insediata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, come tali funzioni implicino una salvaguardia di interessi « diffusi », o comunque « deboli » a carattere privato, e non già la cura di un pubblico interesse tradizionalmente inteso. Il Garante, sotto questo profilo, non è la sola ipotesi presente nell'ordinamento: basti pensare alla CONSOB o all'ISVAP.

Deve porsi in luce, tuttavia, che l'azione di tale autorità necessita non già, per dimostrarsi realmente efficace, di una tipicità nelle disposizioni individuate degli atti o delle situazioni da sanzionare, bensì (come è stato sempre messo in luce dagli studiosi di norme *antitrust*, e come si desume dalle normative analoghe, tra le quali spicca la legge istitutiva della CONSOB) di *clausole generali* oggetto di concreta definizione da parte dell'autorità stessa, e di interpretazione da parte del giudice in relazione alla legittimità dell'azione di salvaguardia.

Non basta elencare una serie di atti, o una serie di rapporti: qualsiasi elenco sarà inadeguato rispetto ad un settore nel quale i collegamenti economici ben raramente sono formalizzati, ed assumono mul-

tiformi configurazioni giuridiche, cui poco o nulla si adatta una normativa rigida¹⁵.

In questo senso di dovrà convenire sull'opportunità dell'abbandono di una tecnica sanzionatoria adottata dalla legge n. 416 (e confer-

¹⁵ V. LIBERTINI, in *L'azienda e il mercato* (nel *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. GALGANO, *Il mercato: modelli di organizzazione*, p. 411; MARCHETTI, *op. ult. cit.*, p. 119, ancora MARCHETTI, *Garantismo ed efficienza*, in *Problemi dell'informazione*, 1985, p. 532 nota efficacemente che « Come sempre avviene, tuttavia, allorché si rinuncia ad una legislazione per *clausole generali* a favore della ricerca analitica della completezza delle fattispecie da disciplinare, la realtà rivela non solo ampie aree di zone grigie, ma registra altresì continui tentativi di superamento o di elusione sostanziale della norma attraverso il ricorso a costruzioni, negozi, comportamenti diversi da quelli espressamente previsti dal legislatore in norme che proprio per il loro carattere volutamente analitico e tassativo (ma anche perché spesso di natura eccezionale, penali o assimilabili a norme di natura penale) lasciano spazi assai ridotti ad interpretazioni per analogia o solo estensive ».

Oltretutto proprio il primo Garante, Prof. Sinopoli nelle sue prime interpretazioni delle norme *antitrust*, adottò « un'interpretazione strettamente e rigidamente ancorata al tenore della norma secondo rigorosi canoni che per l'interpretazione della legge sono dettati in via generale e non già un potere d'intervento di natura (anche parzialmente) discrezionale ispirato a ragioni di opportunità o a generiche (ma infondate sul piano tecnico) esigenze di natura politica e di rispetto delle finalità sostanziali della disciplina sull'editoria » (MARCHETTI, *ibidem*, p. 533).

La posizione del primo Garante, pur sostanzialmente condivisa da MARCHETTI, non è stata tuttavia immune da critiche proprio in relazione all'essenziale funzione di « attuazione » della legge connaturata all'organo. In tal senso, infatti, DE SIERVO (in *Parlamento, governo e garante nell'attuazione della legge sull'editoria*, cit., p. 147) osserva che, oltre alle modifiche legislative in materia di stampa « dovrebbe accompagnarsi uno svolgimento, certo sempre imparziale, ma assai più dinamico di quanto sia avvenuto in questi anni, delle attività dell'Ufficio del Garante, in modo che possa divenire davvero un centro autonomo e autorevole di vigilanza per conto del Parlamento sul settore editoriale ed in genere dell'informazione ».

Cfr. anche AGOSTINI, *Il ruolo e le vedute del Garante attraverso le sue relazioni*, in *Problemi dell'informazione*, 1985, p. 513.

Il nuovo Garante, Prof. Giuseppe Santaniello, nella prima relazione (30 novembre

1987) si è proprio soffermato sulla necessità dell'adozione di *clausole generali*, poiché « in materia di processi concentrativi la dinamica del mercato è così forte, il poliformismo delle aggregazioni e delle connessioni societarie è così intenso, gli intrecci e le combinazioni degli assetti sono così complessi, che una enunciazione di formule rigide, una elencazione d'ipotesi analiticamente descrittive è insufficiente rispetto all'impegno di riconoscere le formazioni dominanti » (cfr. SANTANIELLO, *Relazione*, cit., p. 109).

Tale lucidissima impostazione sottintende una considerazione dell'organismo di garanzia assai dinamica, tesa alla verifica ed alla repressione delle situazioni di squilibrio nel sistema informativo affinché l'attuazione della legge si traduca nella ricerca e nella concretizzazione di criteri tali da assicurare il pluralismo delle voci presenti e quindi la libertà del singolo operatore informativo ed economico, oltre che il diritto fondamentale dei cittadini a questa connesso. Il Garante è sì interprete « imparziale », ma non per questo « giudice » della legge, anzi, parte in un processo civile mirante alla dichiarazione di nullità degli atti contrari alle disposizioni di legge.

È compito del Garante, perciò, primariamente, « dare un senso » alle disposizioni normative, renderle non già enunciazioni giuridiche oggetto di esame tecnico-giuridico, ma vive parti dell'ordinamento, concepite per uno scopo primario (essenziale nel quadro dei valori costituzionali) di libertà, rispetto al quale ogni rilievo economico-patrimoniale deve recedere.

Va notato che nessuna norma della legge sull'editoria può leggersi al di fuori di tale impostazione: tutta la normativa sull'editoria non è normativa « economica » ma normativa inerente a diritti di libertà quali l'eguaglianza (art. 3 cpv.) e la libera manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione), essa perciò richiede attenzione particolare da parte dell'interprete nella consapevolezza di tale peculiare dimensione. Le norme *antitrust* in maniera di editoria, pertanto, appaiono orientate alla realizzazione di due obiettivi fondamentali: la trasparenza ed il pluralismo, in reciproca implicazione, differenziandosi profondamente, perciò dalle comuni norme « *antitrust* » (proprie dell'ordinamento anglosassone e statunitense) miranti alla salvaguardia dell'equilibrio tra operatori economici nel mercato, e quindi al controllo pubblico su fenomeni associativi tali da pregiudicare un suo « equo » funzionamento (*workable competition*) in funzione limitativa della libera concorrenza tra imprese.

mata, sia pure con qualche apertura, dalla recentissima legge n. 67/1987) quale l'azione di nullità. Occorrerà, in altre parole, dotare il Garante di poteri inibitori diretti, opportunamente rafforzati da diretti poteri ispettivi, oggetto di opposizione di fronte al giudice, sulla base di un agile procedimento, alla stregua di quanto si prevede già in materia di sanzioni amministrative con la legge n. 689/1981, con limitazione al solo ricorso in Cassazione avverso la sentenza di primo grado.

Ciò consentirebbe di adeguare la tecnica di tutela alla specificità degli interessi coinvolti, ed altresì di adattare gli effetti dell'intervento alla specificità delle singole.

Dovrà, poi, riconsiderarsi la posizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che in materia di editoria mantiene, tramite il *servizio dell'editoria* collocato presso l'unica Direzione generale della sua struttura (la Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica) una posizione assai pericolosa, poiché potenzialmente incisiva sull'indipendenza delle fonti informative: è palese il collegamento tra gestione diretta degli incentivi per le imprese di informazione e possibile utilizzazione *politica* (da parte di un organismo che ha strettissima natura *politica*) delle fonti, quanto meno sotto il profilo della necessità, per ogni fonte, di trovarsi in una equivoca forma di soggezione rispetto ad un organismo siffatto e relativamente ad una attività amministrativa che appare indispensabile per la sua stessa sopravvivenza.

Si è avvallato un meccanismo assai pericoloso, disattendendo la precisa posizione della Corte Costituzionale, la quale aveva ammonito, nella nota sentenza n. 225/1974 proprio che il peso dell'esecutivo doveva essere eliminato in un libero sistema di informazione, appunto onde evitare l'influenza del governo sull'informazione, nel suo ruolo incisivo sulle scelte politiche, economiche, sociali dell'intera collettività¹⁶.

Paradossale è poi, che a gestire l'intero sistema dei pubblici interventi in materia di editoria, sia proprio l'organismo che, sul piano strutturale, è erede del ben noto Ministero della cultura popolare fascista, di una struttura, cioè, nata con compiti di censura, propaganda, controllo politico delle voci dissenzienti¹⁷.

Le esigenze che allora portarono a tale collocazione, furono essenzialmente operative e correlate alla necessità ed all'urgenza della corresponsione di contributi pubblici cospicui, in relazione a documentazione esistente agli atti di tali uffici¹⁸.

¹⁶ Già RODOTÀ, nella dichiarazione di voto sulla legge n. 416 osservava che « la presenza dell'esecutivo risulta rafforzata e tradisce una volontà di gestione attraverso organi nuovi e poteri ben più ampi di quelli del Garante ».

¹⁷ Sulle origini storiche della Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e

della PLAS, presso la quale è collocato il Servizio dell'editoria, cfr. il nostro *Commento all'art. 10 della legge 5 agosto 1981, n. 416*, nel *Commentario* a cura di LIPARI e MARCHETTI, cit., p. 557.

¹⁸ DE SIERVO, in *Recenti linee di tendenza degli interventi legislativi e governativi in materia di stampa*, in AA.VV., *La stampa*

È da sperare che il *servizio dell'editoria* possa trovare una autonoma configurazione, svincolandosi dalla Presidenza del Consiglio, per costituire una moderna *Agency*, un ufficio autonomo con compiti operativi, alle dipendenze, semmai, del Garante. Ciò ben si correla al ruolo massimamente imparziale, anche sotto il profilo dell'apparenza, che deve riconoscersi alle istituzioni pubbliche, coinvolte in interventi di difesa del pluralismo¹⁹.

È da dire, infine, che una regolamentazione di sistema non potrà prescindere dal ruolo e dall'attività del Garante: anzi, l'esperienza del Garante potrebbe risultare il punto di riferimento essenziale per ogni regola *antitrust* nel sistema dell'informazione. A riguardo basterebbe seguire indicazioni già presenti nella giurisprudenza: si pensi alla unicità di disciplina, quanto alla registrazione delle testate (sia quelle stampate che quelle teleradiodiffuse) presso l'apposito registro tenuto dalle cancellerie dei Tribunali ai sensi della legge n. 47/1948. Il Registro nazionale della stampa potrebbe costituire una forma unitaria di pubblicità per tutte le imprese di informazione, indipendentemente dal mezzo adottato, nell'intento di assicurare appieno la trasparenza di ogni attività informativa.

Solamente mantenendo una unicità di criteri di fondo nella definizione e nell'individuazione delle posizioni dominanti, nella previsione di organismi indipendenti incaricati della vigilanza e della garanzia dell'equilibrio del settore, nei poteri a questi riconosciuti, si potrà assicurare al sistema una caratteristica indispensabile: la coerenza²⁰.

quotidiana tra crisi e riforma, Bologna, 1976, p. 51; ROPPO, *Un « diritto dei mezzi di comunicazione di massa »?*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1983, p. 106. In particolare ROPPO, sembra cogliere una « tendenza ad allocare il ruolo di governo e di indirizzo generale (o, per così dire di alta amministrazione) del sistema informativo presso il vertice unitario dell'esecutivo, sottraendolo alla logica settoriale e particolaristica delle competenze ministeriali, che si circoscrivono, invece, a funzioni di prevalente contenuto tecnico ».

¹⁹ Di qui la proposta di una « *Authority* » di governo del sistema (*recte*, di alta vigilanza sul sistema) dell'informazione, sulla quale v. ROPPO, *Contro l'anarchia, l'Authority*, in *Il Villaggio di vetro* (atti della convenzione nazionale del PCI sulle comunicazioni di massa 12-24 marzo 1987), Roma, 1987, p. 68.

Purtuttavia parte della dottrina aveva proposto un nuovo dimensionamento della Commissione Parlamentare di vigilanza sulla RAI, ampliandone i compiti d'indirizzo, vigilanza e coordinamento alla radiotelevisione privata (cfr. CHELI, *Verso la disciplina del sistema radiotelevisivo italiano come sistema misto*, in *Il diritto delle comunicazioni di massa, problemi e tendenze*, cit., p. 63) dotata di un organismo amministrativo con compiti essenzialmente operativi (che nella prospettiva qui enunciata potrebbe ben consistere nell'attuale figura del Garante, opportunamente rafforzata sotto il profilo strutturale).

²⁰ Giustamente CHELI, *op. ult. cit.*, p. 65, nota come « il problema di oggi non è soltanto quello di superare lo stato di confusione normativa e istituzionale, ma anche di cogliere il senso di uno sviluppo futuro che è già alle porte ».