

## RICERCHE

# IL GARANTE DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE PER L'EDITORIA ED IL GARANTE PER LA RADIODIFFUSIONE E L'EDITORIA: DUE FIGURE ISTITUZIONALI A CONFRONTO

**SOMMARIO** 1. Premessa. — 2. La struttura. — 3. Le funzioni. — 4. La natura. — 5. Rilievi conclusivi.

## 1. PREMESSA.

Per la disciplina del settore dell'informazione il decennio appena trascorso sarà ricordato come assai significativo, poiché ad esso risalgono la legge 5 agosto 1981, n. 416 (modificata dalle leggi nn. 137/1983, 428/1984, 1/1985, e 67/1987) sull'editoria e la legge 6 agosto 1990, n. 223 regolante, dopo un vuoto protrattosi alcuni anni<sup>1</sup>, il sistema radiotevisivo pubblico e privato: l'analisi che ci accingiamo a compiere avrà ad oggetto i due peculiari organi istituiti da queste leggi, il Garante dell'attuazione della legge per l'editoria (art. 8 legge 416/1981) ed il Garante per la radiodiffusione e l'editoria (art. 6 legge 223/1990), che per brevità talora denomineremo rispettivamente « vecchio » e « nuovo » Garante. Prima di analizzare in via comparativa la struttura, le funzioni e la natura dei due suddetti organi è opportuno però svolgere su di essi alcuni rilievi di carattere generale.

Anzitutto, proprio la buona prova che di sé ha fornito l'organo di garanzia operante dal 1981 nel settore editoriale spiega perché l'idea di istituire un organo omologo nel settore della radiodiffusione<sup>2</sup> sia stata vigorosamente proposta dai disegni di legge, presentati al Senato nel

1987 e nel 1988, per la disciplina del sistema radiotevisivo: il d.d.l. n. 140, che, per il vero, proponeva di attribuire compiti di garanzia non ad un organo *ad hoc*, bensì alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi di cui alla legge 103/1975, da ridenominarsi « Commissione parlamentare per le radiotelevisioni pubbliche e private »; il d.d.l. n. 1138, il quale prevedeva l'istituzione del « Garante per la radiodiffusione », strutturandolo sul modello del Garante dell'attuazione della legge per l'editoria; il d.d.l. n. 1159 ove, in verità, si prefigurava, contestualmente alla soppressione del Garante istituito dalla legge 416/1981, la nascita di una

<sup>1</sup> Rilevano che il « vuoto di norme » sulla televisione è durato quindici anni E. ROPPO-R. ZACCARIA, *Introduzione*, in AA.VV., *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, a cura di E. ROPPO e R. ZACCARIA, Giuffrè, Milano, 1991, p. 1 ss., in part. p. 3.

<sup>2</sup> Non si tratta di un'idea nuova, posto che già la Commissione Quartulli nel 1972 aveva proposto di dar vita ad una Commissione civica di garanzia circa i servizi radiotelevisivi.

« Commissione nazionale per le comunicazioni », ossia di un organo collegiale dotato di competenze riguardanti non la sola radiotelevisione, ma l'intero sistema delle comunicazioni di massa.

Fondendo le previsioni contenute negli ultimi due atti d'iniziativa legislativa menzionati, la legge 223/1990 (fin dal testo proposto dalla ottava Commissione del Senato, in sede referente, all'Assemblea del medesimo nel marzo 1990) prevede un organo competente a svolgere funzioni sia nel settore editoriale sia in quello radiotelevisivo, ma simile strutturalmente — e non solo per il carattere monocratico — all'organo di garanzia istituito dalla legge 416/1981.

Se da una parte sussiste un nesso genetico tra il « vecchio » Garante ed il « nuovo » Garante, dall'altra parte il primo risulta assorbito nel secondo, poiché l'art. 6, comma 11 legge 223/1990 trasferisce a questo le competenze demandate a quello dalla legge 416/1981 e successive modificazioni. Una sorta di continuità fra i due organi è poi stabilita, sebbene in via transitoria, dall'ultimo comma dell'art. 34 legge 23/1990, in base al quale il Garante dell'attuazione della legge sull'editoria in carica all'entrata in vigore della legge 223 è nominato dai Presidenti delle Camere per un triennio Garante per la radiodiffusione e l'editoria<sup>3</sup>.

Nonostante le analogie ravvisabili tra essi, i due organi oggetto della nostra indagine mostrano delle differenze sia sotto il profilo strutturale sia dal punto di vista funzionale, come porremo in luce nei paragrafi seguenti; in questa sede interessa far rilevare una differenza terminologica, che ha però riflessi sostantivi.

La legge 416/1981 denomina l'organo da essa istituito Garante « dell'attuazione » della legge per l'editoria, il quale ha costituito il primo caso di organo di

garanzia creato allo specifico fine di vegliare per conto del Parlamento sull'applicazione di una certa disciplina legislativa<sup>4</sup>: fenomeno, questo, giustificabile in virtù della cospicua rilevanza della normativa da attuarsi e prodottosi di recente con la previsione (art. 12 legge 12 giugno 1990, n. 146) di una « Commissione di garanzia » dell'attuazione della legge disciplinante l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Invece la legge 223/1990 non definisce il Garante per la radiodiffusione e l'editoria quale garante dell'attuazione di sé medesima — invero, al comma 10 dell'art. 6 non compare più la formula, contenuta ancora nel testo approvato in prima lettura dal Senato il 22 marzo 1990, secondo cui il Garante « vigila sull'osservanza delle norme della presente legge » —: questa omissione, con tutta probabilità, non è casuale, bensì indica che la funzione e la natura dell'organo in parola (come preciseremo più oltre, analizzandone i compiti) non sono soltanto « di garanzia », ma anche « di governo ».

## 2. LA STRUTTURA.

Sotto il profilo strutturale, occorre anzitutto mettere in evidenza che sia il « vecchio » sia il « nuovo » Garante risultano organi monocratici, sebbene proposte di configurarli come organi collegiali siano state avanzate riguardo non solo al secondo (come abbiamo detto nel paragrafo precedente), ma anche riguardo al primo (si ipotizzò una commissione i cui membri, abbastanza numerosi, avrebbero dovuto essere nominati dal Presidente della Repubblica e designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dai Presidenti delle Camere nonché dalle organizzazioni di categoria): opportuna pare la scelta a favore della monocraticità poiché quest'ultima evita la lottizzazione partitica solitamente prodotta, invece, dalla struttura collegiale.

Per quanto concerne le modalità di nomina, il Garante dell'attuazione della legge per l'editoria veniva « scelto dai Presidenti della Camera e del Senato, d'intesa fra i medesimi » (art. 8, comma 3 legge 416/1981), sicché appariva come un organo di emanazione parlamentare; tale procedura di nomina da un lato era apprezzabile, poiché fa-

<sup>3</sup> Cfr. la deliberazione del Parlamento nazionale del 24 agosto 1990, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, Serie gen., 24 agosto 1990, n. 197, p. 19. Si noti che le modalità di nomina sono quelle previste dalla legge 416/1981, mentre la durata della carica è quella stabilita dalla legge 223/1990 (ved. par. 2).

<sup>4</sup> Anche per questo aspetto il Garante ha costituito una « novità integrale per l'ordinamento italiano »: l'espressione è tratta da C. GESSA-G. VOTANO, *Il Garante dell'attuazione della legge sull'editoria: problemi e prospettive*, in *Nomos*, n. 3/1988, 55 ss., in part. p. 55.

ceva risalire in sostanza al Parlamento la scelta dell'organo che avrebbe dovuto garantire l'attuazione della legge sull'editoria<sup>5</sup>, dall'altro lato è stata sottoposta a critiche: per aver attribuito ad organi interni (i Presidenti delle Camere) una funzione (la scelta del Garante) dotata di rilevanza esterna — laddove, a nostro avviso, la derivazione parlamentare del Garante avrebbe dovuto esprimersi piuttosto nell'elezione di esso da parte del Parlamento in seduta comune —; per non aver previsto rimedi nell'eventualità che, a causa di veti reciproci tra i Presidenti, non si riuscisse a raggiungere la prescritta intesa; per aver implicitamente configurato la nomina del Garante come atto politico, escludendone dunque l'impugnabilità dinanzi al giudice amministrativo<sup>6</sup>.

Invece, una diretta derivazione parlamentare non è rinvenibile nel Garante per la radiodiffusione e per l'editoria, poiché le modalità di nomina di esso contemplano un ruolo non deliberativo, ma solo propositivo dei Presidenti delle Camere e l'atto di nomina non è più una determinazione congiunta di questi, ma un decreto del Capo dello Stato: il « nuovo » Garante è infatti nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta — che non si precisa se sia vincolante o meno — formulata dai Presidenti delle Assemblee parlamentari, d'intesa fra essi (art. 6, comma 2, legge 223/1990). Questa modifica, introdotta nel testo che ha ricevuto l'approvazione della Camera il 1° agosto 1990, da un lato, configurando la nomina del « nuovo » Garante come un atto amministrativo, impugnabile dinanzi al corrispondente giudice, ovvia all'ultima critica mossa contro le modalità con cui era da nominarsi il « vecchio » Garante; dall'altro lato la suddetta modifica, posto che il decreto presidenziale con cui è nominato il Garante per la radiodiffusione e l'editoria risulta un atto sostanzialmente governativo (e somiglia dalle nomine degli alti funzionari dello Stato in base all'art. 3 legge 400/1988) accentua il ruolo dell'Esecutivo nel settore dell'informazione, in contrasto con l'indirizzo espresso dalla Corte Costituzionale nella sent. n. 225/1974<sup>7</sup>.

Il discorso sulle modalità di nomina sembra fornire una risposta, pur nel silenzio del legislatore in argomento, alle

questioni della responsabilità e della revocabilità dell'organo di garanzia. Quanto alla prima, escluso che l'organo in esame sia irresponsabile, pare da ritenersi che il « vecchio » Garante avrebbe dovuto rispondere al Parlamento — ma sorge il dubbio se: alle Camere, di cui era organo fiduciario, o piuttosto ai Presidenti delle medesime, dai quali veniva chiamato alla carica — e che invece il « nuovo » Garante dovrebbe rispondere nei confronti del Governo, pur non potendosi considerare gerarchicamente subordinato a quest'ultimo<sup>8</sup>.

Riguardo poi al modo di far valere in concreto la responsabilità del (« vecchio » come del « nuovo ») Garante, esso sembra consistere nella revoca — si passa così alla seconda delle due questioni cui si è fatto cenno poc'anzi, la revocabilità dell'incarico —; a nostro avviso la revoca è da ammettersi<sup>9</sup>, purché avvenga con la stessa procedura seguita per la nomina, ma al tempo stesso è da supporre infrequente, posto che regole di correttezza avrebbero suggerito al Garante per l'attuazione della legge per l'editoria e suggerirebbero al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, di rassegnare le dimissioni, in caso di attriti con l'organo verso cui rispettivamente l'uno era e l'altro è responsabile.

<sup>5</sup> Cfr. G. CASTIGLIA, *Il Garante dell'attuazione della legge per l'editoria*, in *Giur. it.*, 1983, IV, 290 ss., in part. 295.

<sup>6</sup> Per il primo dei tre rilievi critici esposti nel testo ci si è rifatti a G. CASTIGLIA, *Il Garante...*, cit. 297 e F. ZANAROLI, *Aspetti del ruolo istituzionale del Garante per l'editoria*, in *Dir. Soc.*, 1987, 203 ss., in part. 231 nt. 89; per il secondo a G. CASTIGLIA, *op. ult. cit.*, 295; per il terzo a G. CORASANITI, *Trasparenza, pluralismo, interventi pubblici nella disciplina delle imprese editoriali*, CEDAM, Padova, 1988, p. 18 nt. 2 ed a G. CASTIGLIA, *op. ult. cit.*, 297.

<sup>7</sup> Cfr. Corte Cost. sent. 10 luglio 1974, n. 225, in *Giur. Cost.*, 1974, 2, 1775 ss., in part. 1789, che si riferisce esplicitamente al solo settore radiotelevisivo. Sulle considerazioni di cui al testo ved. G. CORASANITI, *Commento all'art. 6*, in *Il sistema radiotelevisivo...*, cit., Giuffrè, Milano, p. 94 ss., in part. p. 111-112.

<sup>8</sup> Sulla problematica della responsabilità del « vecchio » Garante si veda F. ZANAROLI, *Aspetti del ruolo...*, cit., 223, nt. 97.

<sup>9</sup> La revocabilità del « vecchio » Garante è stata ritenuta « conforme al carattere fiduciario dell'organo » G. CORASANITI, *Trasparenza, pluralismo...*, cit., p. 19, nt. 2.

Per quanto riguarda i nominabili, il Garante per l'attuazione della legge per l'editoria doveva essere scelto tra gli ex giudici della Corte Costituzionale ovvero tra i presidenti o ex presidenti di sezione della Corte di Cassazione o del Consiglio di Stato o della Corte dei Conti (art. 8, comma 3, legge 416/1981): in virtù dei requisiti soggettivi prescritti, dunque, il « vecchio » Garante non solo doveva presumersi dotato di una notevole indipendenza, ma anche risultava strutturalmente riconducibile in un certo senso alla sfera giurisdizionale. La carica di Garante per la radiodiffusione e l'editoria, invece, può essere ricoperta, oltre che dai soggetti poc'anzi citati, altresì dai professori universitari ordinari nelle discipline giuridiche, aziendali od economiche nonché (si tratta di un'aggiunta inserita nel testo proposto dalla ottava Commissione all'Assemblea del Senato) da esperti di riconosciuta competenza nel settore delle comunicazioni di massa: ora, se l'allargamento dei nominabili alla prima delle suddette categorie può condividersi, non altrettanto si deve dire circa l'estensione alla seconda categoria, poiché appare problematica la definizione del requisito della « riconosciuta competenza »<sup>10</sup>; inoltre il venir meno dell'estrazione esclusivamente giudiziaria del titolare dell'organo di garanzia fa cadere le connesse presunzioni di indipendenza ed imparzialità del medesimo.

Proprio per tale motivo è stato necessario rendere più severe le norme a pre-

sidio dell'indipendenza del « nuovo », Garante: al « vecchio » Garante si vietava, per la durata dell'incarico, di esercitare attività professionali, di essere amministratore di enti pubblici e privati e di ricoprire cariche elettive (art. 8, comma 4, legge n. 416), laddove al Garante per la radiodiffusione e l'editoria è fatto divieto, a pena di decadenza (come si prescrive espressamente), di svolgere le tre suddette mansioni ed anche di avere interessi diretti o indiretti in imprese operanti nel settore (art. 6, comma 3 legge n. 223): questa aggiunta, introdotta alla Camera, risulta opportuna, soprattutto in riferimento alla seconda delle due ulteriori categorie di nominabili sopra menzionate, in quanto gli esperti nel campo della comunicazione di massa sono i soggetti che più potrebbero avere interessi nelle imprese di tale settore, per la probabile circostanza di esserne consulenti.

Per completare il confronto sotto il profilo strutturale tra gli organi in esame, resta da far cenno alla durata della carica, che era un quinquennio per il « vecchio » Garante (art. 8, comma 4, legge n. 416), mentre è di tre anni per il « nuovo Garante » (art. 6, comma 3, legge n. 223), ed alla circostanza che riguardo al primo si tace sulla facoltà o meno di conferma, laddove è disposto che il secondo può essere confermato, ma non più di una volta (tale possibilità rimedia alla brevità del mandato).

Quasi identica è invero la disciplina legislativa degli strumenti a disposizione del Garante per l'esercizio dei compiti attribuitigli. Sia la legge 416/1981 (art. 8, comma 5, 6 e 7) sia la legge n. 223 (art. 6, comma 6, 7 e 8) prevedono un Ufficio del Garante, composto da un contingente di personale della pubblica amministrazione da determinarsi su proposta del Garante medesimo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, e stabiliscono che le spese di funzionamento dell'Ufficio in parola siano poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e che le norme sull'organizzazione dell'Ufficio e sulla gestione delle spese siano approvate con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente di quest'ultimo e parere conforme del Garante<sup>11</sup>; la legge n. 223

<sup>10</sup> Sul punto ved. G. CORASANITI, *Commento all'art. 6*, cit., p. 110, il quale inoltre rileva che l'« elevato numero di soggetti legittimati », aventi « esperienze diverse tra loro, costituisce una indiretta conferma della opportunità del ricorso alla soluzione collegiale », mentre il « numero chiuso di soggetti legittimati, tutti di estrazione "giudiziaria" avrebbe potuto giustificare in modo più nitido il mantenimento del modello monocratico » (pp. 110 e 111).

<sup>11</sup> Per l'Ufficio del « vecchio » Garante ved. d.P.R. 26 dicembre 1981, n. 1058 circa la gestione delle spese e il d.P.R. 17 novembre 1988, n. 519 (leggermente modificato dal d.P.R. 7 agosto 1990, n. 254) riguardo agli aspetti organizzativi; il regolamento sull'Ufficio del « nuovo » Garante è in corso di elaborazione, anche se ex art. 6, comma 8 legge 223/1990 avrebbe dovuto venir emanato entro tre mesi dall'inizio della vigenza della legge n. 223 medesima (entrata in vigore alla mezzanotte del 24 novembre 1990).

esige però, per l'approvazione di tali norme come pure per la determinazione dei dipendenti pubblici da assegnarsi all'Ufficio, anche il concerto col Ministro del Tesoro e prescrive (art. 6, comma 12) che il « nuovo » Garante, fino all'entrata in funzione del proprio Ufficio, utilizzi quello, che verrà poi soppresso, del « vecchio » Garante.

Entrambe le suddette leggi poi, per rimediare all'esilità della struttura organizzativa del Garante rispetto al cospicuo numero di attribuzioni ad esso conferite, facultizzano (art. 8, comma 8 legge n. 416 e comma 6 e 9 legge n. 223) l'organo in parola ad avvalersi dell'opera di consulenti o società di consulenti<sup>12</sup>; tuttavia il ricorso a prestazioni professionali esterne è possibile: in base alla prima legge, nei casi in cui il Garante lo consideri opportuno; alla stregua invece della seconda legge, quando la natura tecnica o la delicatezza dei problemi lo richiedano, previsione quest'ultima che circoscrive significativamente la discrezionalità del Garante al riguardo<sup>13</sup>. Il solo Garante per la radiodiffusione e l'editoria, infine, può avvalersi, per l'esercizio delle proprie funzioni, dei comitati regionali per i servizi radiotelevisivi e degli omologhi comitati provinciali di Trento e Bolzano istituiti dell'art. 7 legge n. 223/1990.

### 3. LE FUNZIONI.

Mentre nel paragone tra « vecchio » e « nuovo » Garante dal punto di vista strutturale abbiamo considerato piuttosto dettagliatamente le singole analogie e differenze, nel confronto fra i due organi dal punto di vista funzionale analizzeremo rapidamente le principali attribuzioni prima dell'uno, poi dell'altro, per svolgere infine qualche rilievo comparativo.

Al Garante istituito dalla legge 416/1981 la legislazione sull'editoria (soprattutto legge n. 416 cit. e legge 67/1987) ha demandato numerosi compiti, raggruppabili per semplicità espositiva in tre serie.

Un primo gruppo di funzioni esprime la *ratio* istituzionale dell'organo in discorso, ossia quella di « consentire la continuità dell'azione di vigilanza del Parlamento sull'attuazione » della legge per l'editoria (art. 8, comma 1, legge

416/1981); consapevole della delicatezza della disciplina dettata, il legislatore ha così disposto che il controllo parlamentare sul rispetto di essa si esercitasse non con gli strumenti ordinari del sindacato ispettivo, ma in una forma insolita, consistente nell'esame delle informazioni fornite dal Garante<sup>14</sup>. La legge 416 ha previsto in capo a quest'ultimo il duplice dovere di presentare, per il tramite del Governo, alla Presidenza delle Camere una relazione semestrale sullo stato dell'editoria e di riferire, sulle materie affidategli, alle commissioni parlamentari competenti ogniquale volta ne venga richiesto (art. 8, comma 2), nonché l'obbligo di dare a quelle commissioni tempestiva notizia scritta delle comunicazioni elencate dall'art. 9, comma 2 della legge medesima<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> In ossequio alla citata disposizione della legge 416/1981, l'art. 3 d.P.R. n. 519/1988 attribuiva al « vecchio » Garante la triplice facoltà di organizzare indagini conoscitive, dibattiti ed incontri di studio, curare la pubblicazione di studi, stipulare convenzioni di ricerca con esperti universitari ed organismi specializzati precisando « tanto il contenuto che il livello delle consulenze previste dalla legge »: così G. CORASANITI, *Commento all'art. 6, cit.*, p. 118, il quale ritiene « auspicabile la riproposizione » di tale norma nel regolamento di organizzazione dell'Ufficio del « nuovo » Garante.

<sup>13</sup> Peraltro, non sembra che il « vecchio » Garante abbia abusato della facoltà in parola, anzi U. DE SIERVO, *Parlamento, Governo e Garante nell'applicazione della legge sull'editoria*, in *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione 1985*, a cura di P. BARILE e R. ZACCARIA, CEDAM, Padova, 1986, p. 127 ss., in part. pp. 140 e nt. 34, rileva che nel primo quinquennio il Garante ha fatto « un uso estremamente parco » di strumenti come il ricorso a consulenze.

<sup>14</sup> La legge 416/1981 delineava dunque un sistema divergente dallo schema consueto dei rapporti tra Parlamento ed Esecutivo: al riguardo cfr. G. CASTIGLIA, *Il controllo del parlamento sull'attuazione della legge per l'editoria*, in *Quaderni del pluralismo*, 1984, 2, 16 ss. che rileva (*ivi*, 22) come di fatto il Parlamento abbia continuato ad esercitare il controllo attraverso gli usuali mezzi del sindacato ispettivo.

<sup>15</sup> Tuttavia le Camere, almeno nei primi anni di vigore della legge n. 416, non si sono avvalse a fondo delle potenzialità offerte dal Garante, utilizzando solo in piccola parte il flusso informativo di cui questo è destinatario: riguardo al primo quinquennio, U. DI SIERVO, *Parlamento...*, cit., p. 135, nt. 20, dà notizia del numero piuttosto basso di audizioni del Garante e del presocché mancato esame delle relazioni di quest'ultimo da parte delle Commissioni parlamentari competenti.

Ad un secondo gruppo sono ascrivibili le funzioni che ponevano il « vecchio » Garante in rapporto con l'apparato esecutivo, tra le quali citiamo quelle connesse con le competenze del Servizio dell'editoria, istituito dalla legge 416/1981 presso la Presidenza del Consiglio. Si tratta della funzione (art. 11, comma 1 legge n. 416) di vigilare sulla tenuta, effettuata dal Servizio suddetto, del Registro nazionale della stampa — che contiene dati sulla titolarità ed attività delle imprese editrici di quotidiani e, in alcuni casi, di quelle editrici di periodici, delle agenzie di stampa e delle imprese concessionarie di pubblicità —, nonché della funzione (art. 9, comma 1) di ricevere: tramite il servizio dell'editoria, copia di numerose comunicazioni, tra cui ci limitiamo a ricordare quelle relative alla sospensione e cessazione di pubblicazione di testate quotidiane ed alla proprietà e gestione delle imprese concessionarie di pubblicità; inoltre, dal servizio dell'editoria, notizia delle deliberazioni di quest'ultimo riguardanti l'accertamento delle tirature dei quotidiani e la ripartizione dei contributi previsti dalla legge.

Queste funzioni, da una parte rendevano il Garante destinatario di un flusso informativo continuo, idoneo a fargli conoscere la sostituzione aggiornata del

settore editoriale, dall'altra parte, però, ponevano in luce il ruolo preponderante attribuito all'apparato governativo circa l'attuazione della legge n. 416, laddove nell'*iter* parlamentare di quest'ultima si era proposto di conferire al Garante alcune delle competenze poi demandate al Servizio dell'editoria<sup>16</sup>.

In un terzo gruppo, infine, possono ricomprendersi le funzioni del « vecchio » Garante volte a promuovere l'intervento della magistratura, tra le quali maggior rilievo rivestono: il dovere di esercitare l'azione di nullità di determinati atti previsti dalla legge, se grazie ad essi un soggetto raggiunge la posizione dominante nel mercato editoriale (come disponeva l'art. 4, comma 5 legge 416/1981 e come dispone l'art. 3, comma 10 legge 67/1987); nonché il dovere di chiedere al tribunale competente l'adozione dei provvedimenti necessari ad eliminare la posizione dominante che un soggetto abbia raggiunto per mezzo di atti diversi dai suddetti e non abbia eliminato entro il termine sancito dal Garante (art. 3, comma 6 legge n. 67). Al riguardo può anzi sostenersi che il conferimento all'organo di garanzia dei compiti in parola, contraddistinti da doverosità e subordinati alla tutela di un interesse diffuso (all'esistenza di innumerevoli fonti informative), assimilasce la figura del Garante a quella del pubblico ministero, attribuendo al primo il ruolo, tipico del secondo, di impulso processuale rispetto a finalità di ordine collettivo, qual è la repressione delle concentrazioni nel settore dell'editoria<sup>17</sup>.

Concludendo la breve disamina delle competenze attribuite al Garante dell'attuazione della legge per l'editoria, dobbiamo aggiungere che quest'ultimo, nelle proprie relazioni, ha talora scritto di aver esercitato un'attività consultiva e chiesto di esercitare poteri ispettivi diretti e arbitrali<sup>18</sup>. A nostro avviso era da ritenersi inammissibile l'esercizio, da parte dell'organo in parola, di funzioni ulteriori rispetto a quelle conferitegli legislativamente in modo espresso<sup>19</sup>, mentre sembrava auspicabile un ampliamento effettuato con legge dei compiti del medesimo<sup>20</sup>, ovvero l'attribuzione ad esso, per esempio, di un potere di accertamento autonomo — finalità per la quale sarebbe stato necessario sostituire il Servizio dell'editoria con una struttura

<sup>16</sup> Sul punto si vedano G. CASTIGLIA, *Il Garante...*, cit., 297-8 e C. GESSA-G. VOTANO, *Il Garante...*, cit., 56. Quanto al rilievo che « il Governo... mantiene la gestione amministrativa della legge » sull'editoria v. U. DE SIERVO, *Parlamento...*, cit., p. 132.

<sup>17</sup> Così G. CORASANITI, *Trasparenza, pluralismo...*, cit., p. 45, nt. 41.

<sup>18</sup> Si vedano rispettivamente le relazioni al 31 maggio 1986, al 30 novembre 1987 ed al 30 novembre 1983 (su cui G. CORASANITI, *op. ult. cit.*, p. 78, nt. 111; p. 35, nt. 28 e p. 48, nt. 47); il Garante dell'attuazione della legge per l'editoria aveva poteri ispettivi solo indiretti, essendo facultizzato a chiedere alla magistratura di svolgere indagini: art. 9, comma 4 legge 416/1981, sostituito dall'art. 1, comma 4 legge 67/1987.

<sup>19</sup> In dottrina taluno si è mostrato favorevole alla non tassatività delle funzioni del Garante: cfr. C. GESSA-G. VOTANO, *Il Garante...*, cit., 57.

<sup>20</sup> Invero, una certa estensione dei poteri del « vecchio » Garante rispetto alla disciplina del 1981 era già stata sancita dalla legge 67/1987 come illustra U. DE SIERVO, *Prime considerazioni sulla nuova legge per l'editoria*, in *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione 1986-1987*, a cura di P. BARILE, P. CARRETTI e R. ZACCARIA, CEDAM, Padova, 1988, p. 151 ss., in part. p. 156-8.

(analoga alle *Agencies* statunitensi) posta alle dipendenze del Garante<sup>21</sup> —, nonché di altre potestà, come quella ispettiva diretta e quella arbitrale o almeno di conciliazione, riguardo ai conflitti suscettibili d'insorgere nel campo dell'editoria.

Spostando il discorso sulle competenze del Garante per la radiodiffusione e l'editoria istituito dalla legge 223/1990, dobbiamo rilevare che ad esso spettano funzioni sia nel settore editoriale sia in quello radiotelevisivo.

Quanto alle prime, si tratta (art. 6, comma 11, legge n. 223) delle medesime funzioni attribuite dalla legge 416/1981, e successive modifiche, al « vecchio » Garante, con la sola — ma significativa — innovazione (introdotta nel testo approvato in prima lettura dal Senato) per la quale spettano al « nuovo » Garante, e non più al Servizio dell'editoria, la tenuta del registro nazionale della stampa (art. 6, comma 10 lett. a legge n. 223), nonché — di conseguenza — il ricevimento diretto delle comunicazioni con quest'ultimo annesso.

Riguardo ai compiti nel settore radiotelevisivo, li menzioneremo raggruppandoli a seconda della natura, ad iniziare da quelli che assomigliano agli omologhi nel settore editoriale.

Il « nuovo » Garante deve predisporre annualmente una relazione, trasmessa al Parlamento a cura del Presidente del Consiglio dei Ministri entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello cui si riferisce, sull'attività da lui compiuta e sullo stato di applicazione della legge 223/1990 (art. 6, comma 13 legge medesima). Al riguardo, più che analizzare le diversità — quanto alla scadenza temporale, al destinatario, al procedimento di consegna ed al contenuto — fra tale relazione e quella prevista dall'art. 8, comma 2 legge 416/1981, interessa chiarire se l'una escluda l'altra: a nostro avviso, è da condividersi la tesi secondo cui l'organo in parola deve predisporre un'unica relazione, magari articolata in due parti (per l'editoria e per la radiotelevisione), posto che la legge n. 223 richiede al Garante di far rapporto al Parlamento non sullo stato del solo settore radiotelevisivo, ma sull'intera attività svolta dal Garante medesimo, cui sono conferite funzioni in entrambe i settori<sup>22</sup>. Il punto di maggior rilievo però consiste

nel fatto che la suddetta legge non configura la relazione dell'organo di garanzia come uno degli strumenti volti ad agevolare la vigilanza delle Camere sul sistema informativo, sicché il raccordo tra « nuovo » Garante e Parlamento è più attenuato rispetto a quello tra « vecchio » Garante ed Assemblee parlamentari.

Il Garante previsto dalla legge 223/1990 ha poi una serie di compiti che potremmo definire di accertamento, tra cui ricordiamo quelli di: tenere il registro nazionale delle imprese radiotelevisive (art. 6, comma 10 lett. a) e 12, comma 1); ricevere comunicazione scritta delle vicende riguardanti l'assetto proprietario delle, o il contratto sulle, società soggette all'obbligo d'iscrizione nel suddetto registro (art. 13, comma 1 e 6); esaminare i bilanci dei concessionari privati, dei titolari di autorizzazione ex art. 38 legge 103/1975, della concessionaria pubblica e, se lo ritenga, delle imprese di produzione e distribuzione di programmi o concessionarie di pubblicità (art. 6, comma 10, lett. b); vigilare sulla rilevazione e pubblicazione degli indici di ascolto delle emittenti o reti radiofoniche e televisive pubbliche e private (art. 6, comma 10 lett. e); il Garante può infine compiere l'attività istruttoria ed ispettiva necessaria allo svolgimento delle proprie funzioni (art. 6, comma 10, lett. c).

Rispetto alle attribuzioni del « vecchio » Garante nel relativo ambito di competenza, il « nuovo » Garante per un verso non è legittimato a far valere in giudizio la nullità degli atti che danno vita a posizioni dominanti nel settore

<sup>21</sup> Ved. ad es. R. LUPO-S. TROILLO, *Mezzo secolo di stampa assistita. Rapporto sulle forme di sostegno dello Stato all'editoria* (1935-1987), III, part. in questa *Rivista*, 1989, 1, 219 ss., in part. 226.

<sup>22</sup> Tesi sostenuta da G. CORASANITI, *Commento all'art. 6*, cit., p. 132, il quale osserva (p. 131) come l'opposta criticabile tesi, secondo cui il Garante dovrebbe predisporre ogni anno tre relazioni (due semestrali ex legge n. 416 e una annuale ex legge n. 223) sia stata argomentata in base al duplice rilievo che la legge 223/1990 ha conferito al « nuovo » Garante tutte le competenze del « vecchio » tra le quali vi è quella di stendere due relazioni semestrali, e non ha abrogato espressamente l'art. 8, comma 2 legge 416/1981 ove si prevede la competenza in parola.

delle comunicazioni di massa (pur se quella nullità è stata prevista e queste posizioni sono state vietate dall'art. 15 legge 223/1990), ma per altro verso ha ulteriori significative funzioni:

— è dotato di una potestà arbitrale: invero si pronuncia sulla fondatezza della richiesta di rettifica, dietro istanza, del concessionario privato o della concessionaria pubblica (art. 10, comma 4 legge n. 223 che, nell'attribuire al Garante questa funzione latamente giurisprudenziale, fa salva tuttavia la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria a tutela dei diritti soggetti);

— ha poteri sanzionatori: infatti, nel caso di inosservanza di alcune norme della legge n. 223, l'organo in esame, previa diffida agli interessati, delibera l'irrogazione di una sanzione amministrativa e, nei casi più gravi, la sospensione dell'efficacia della concessione o dell'autorizzazione (si veda in dettaglio l'art. 31 legge n. 223, che attribuisce invece la revoca di queste ultime al Ministro delle Poste, sebbene su proposta del Garante);

— svolge una funzione propositiva in casi stabiliti: propone al Ministro delle Poste un'ulteriore disciplina — rispetto a quella dettata dalla legge — dei programmi sponsorizzati (art. 8, comma 15, nonché al medesimo la revoca delle concessioni ed autorizzazioni in base al poco sopra citato art. 31) ed inoltre propone, nella sua relazione annuale, modifiche alla normativa sul finanziamento, tramite la pubblicità, della concessione pubblica (art. 8, comma 17);

— ha altresì, in certe ipotesi, una competenza consultiva, visto che egli esprime parere: sul modello dei bilanci dei concessionari da approvarsi con decreto del Ministro delle Poste (art. 14, comma 1), sull'assenso dello stesso Ministro alle domande di conferma della concessione (art. 17, comma 5) sull'elaborazione e successive modifiche del regolamento attuativo dalla legge n. 223 (art. 36);

— esercita infine un'attività di regolamentazione: determina le opere di alto valore artistico e le trasmissioni a carattere educativo e religioso che non possano subire interruzioni pubblicitarie (art. 8, comma 4) e soprattutto è « tenuto » (art. 28, comma 2, articolo introdotto dalla Camera) ad emanare un regolamento sull'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio consultivo degli utenti, istituito dalla legge n. 223 presso l'ufficio del Garante<sup>23</sup>.

In sintesi, possiamo conclusivamente rilevare che, mentre il Garante dell'attuazione della legge per l'editoria aveva compiti di vigilanza, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria svolge i suddetti (la legge n. 223 conserva però inalterate le competenze della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi), ma esercita altresì alcuni poteri amministrativi (altri spettano invece al Ministro delle Poste): al « nuovo » Garante risultano dunque conferite non solo funzioni « di garanzia », bensì anche funzioni « di governo »<sup>24</sup>, e per l'esattezza eminentemente le prime quanto al settore editoriale, in prevalenza le seconde riguardo al sistema radiotelevisivo.

#### 4. LA NATURA.

Il confronto tra il Garante dell'attuazione della legge per l'editoria ed il Garante per la radiodiffusione e l'editoria non può estendersi anche alla natura dei due organi.

Riguardo al « vecchio » Garante, sia strutturalmente sia funzionalmente, esso presentava aspetti suscettibili di farlo definire come organo parlamentare, amministrativo, giurisprudenziale.

Invero, la nomina del suddetto Garante da parte dei Presidenti delle Camere, la funzione del primo di rendere

<sup>23</sup> Il suddetto regolamento è stato emanato (con sollecitudine) il 12 settembre 1990 e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* serie gen., 18 settembre 1990, n. 218, p. 14 ss. (esso, tra l'altro risulta « Il primo atto ufficiale del nuovo Garante »: così G. CORASANITI, *Commento all'art. 28, in Il sistema radiotelevisivo...*, cit., Giuffrè, Milano, p. 477 ss., in part. p. 482).

<sup>24</sup> Sec. G. CORASANITI, *Commento all'art. 6, cit.*, p. 96, il Garante istituito dalla legge 223/1990 « costituisce un innesto normativo » tra le esigenze *antitrust* e quelle di *regulation*.



continua la vigilanza delle seconde sull'attuazione della legge per l'editoria e la volontà del legislatore di configurarlo come « *longa manus* del Parlamento »<sup>25</sup> parevano sancire la natura parlamentare dell'organo in esame; questa non è sembrata però sostenibile, sia perché chi ricopriva la carica di Garante non era membro delle Camere — si noti quindi la notevole differenza tra l'organo di garanzia in parola e la Commissione bicamerale per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (che è senz'altro un organo parlamentare, in quanto composta da deputati e senatori) —, sia perché il Garante non esercitava esso stesso la funzione di controllo, bensì ne agevolava l'esercizio dalle Camere, né tantomeno le funzioni legislative e d'indirizzo.

Parimenti, la natura giurisdizionale del Garante in discorso, a favore della quale avevano deposto l'estrazione del titolare dell'organo ed il ruolo tutorio svolto da quest'ultimo, non è apparsa credibile, giacché l'attività del Garante difettava del carattere distintivo della giurisdizione, che è fondamentalmente quello di risolvere controversie.

In via residuale, dunque, la natura del « vecchio » Garante è stata ritenuta amministrativa<sup>26</sup>, anche se dotata di alcune peculiarità: ciò, del resto, trova conferma nella circostanza che il garante medesimo, nella sua prima relazione, si era definito esplicitamente come « organo amministrativo straordinario », sebbene non fosse chiaro se quest'ultimo termine alludesse, risultando sinonimo di « atipico », alla singolare configurazione giuridica dell'organo di garanzia, oppure ne indicasse la collocazione *extra ordinem* rispetto all'insieme degli uffici della p.a.<sup>27</sup>.

Pur essendo riconducibile all'apparato esecutivo, il Garante si caratterizzava tuttavia per la sua indipendenza da esso, grazie alla quale lo si è potuto annoverare, insieme con il Difensore civico, istituito in numerose Regioni — e suscettibile (alla stregua dell'art. 8 legge 8 giugno 1990, n. 142) di essere previsto dagli statuti di Comuni e Province —, la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private (ISVAP), tra le c.d. « amministrazioni indipendenti ad alto tasso d'imparziali-

tà » ossia « soggette soltanto alla legge »<sup>28</sup>. Carattere comune alla suddette autorità amministrative indipendenti è la protezione di interessi collettivi costituzionalmente rilevanti — il Garante tutelava l'interesse ad una pluralistica e tendenzialmente veritiera informazione a mezzo stampa, il Difensore civico tutela quello della buona amministrazione, la CONSOB e l'ISVAP infine tutelano l'interesse al corretto impiego del risparmio (interessi desumibili rispettivamente dagli artt. 21, 97, comma 1 e 47, comma 1 della Costituzione) — effettuata attraverso strutture contraddistinte da un notevole grado di indipendenza nei confronti del potere esecutivo e dell'imparzialità, intesa quale terzietà, nell'esercizio delle proprie funzioni<sup>29</sup>.

Può inoltre rilevarsi che con la definizione del « vecchio » Garante quale autorità amministrativa indipendente, non contrastava — anzi, si conciliava in pieno — l'altra definizione suggerita dal medesimo come organo ausiliario delle Camere, in virtù dei compiti strumentali alla funzione parlamentare di controllo

<sup>25</sup> Così A. CATRICALÀ-R. CLARIZIA, *Commento degli artt. 8 e 9, in Commentario alla legge 416/1981*, a cura di N. LIPARI e P. MARCHETTI, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1983, 552 ss., in part. 552 e G. CASTIGLIA, *Il Garante...*, cit., 293; la espressione fu coniata dall'on. Bozzi nel dibattito alla Camera sul testo che avrebbe dato vita alla legge 416/1981.

<sup>26</sup> Si condivide l'opinione di C. GESSA-G. VOTANO, *op. ult. cit.*, 56.

<sup>27</sup> Sul punto cfr. F. ZANAROLI, *Aspetti del ruolo...*, cit., 234. Definiva il « vecchio » Garante come « speciale organo amministrativo » U. DE SIERVO, *Parlamento...*, cit., p. 133.

<sup>28</sup> La definizione è stata coniata dalla c.d. Commissione Piga per la modernizzazione delle istituzioni, nella sua *Relazione sulla riforma dell'amministrazione centrale* (18 giugno 1985), in *Riv. trim. sc. amm.*, 1985, n. 3, 85 ss., in part. 115, che accosta il Garante previsto dalla legge 416/1981 alla CONSOB e all'ISVAP; il medesimo Garante è assimilato a tali due organismi e al Difensore civico da C. FRANCHINI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, n. 3, 549 ss., in part. 551-2.

<sup>29</sup> Sulle autorità amministrative indipendenti si rinvia a C. FRANCHINI, *op. ult. cit.*, *passim*, ed a N. LONGOBARDI, *Le « amministrazioni indipendenti*, Giuffrè, Milano, 1988, *passim*, il quale ultimo (*op. cit.*, p. 18-9 e 28) sottolinea i due significati che l'indipendenza assume — separazione da altri e mancanza di ingerenze altrui nell'esercizio delle proprie funzioni — e rileva come essa nel secondo significato è comunque solo relativa, vigendo sempre la soggezione alla legge.

da esso svolti<sup>30</sup>; invero l'indipendenza è uno dei requisiti ausiliari, come si evince dal fatto che essa viene addirittura espressamente prescritta dalla Costituzione (art. 100, comma 3) per il Consiglio ha ritenuto più adatta a tali due organi la qualifica « indipendenti » rispetto a quella di « ausiliari »<sup>31</sup>.

Passando ora ad analizzare la natura del « nuovo » Garante, rileviamo subito che essa si mostra meno problematica rispetto a quella del « vecchio » Garante, sicché il discorso sarà pur breve: infatti il Garante per la radiodiffusione e l'editoria non può essere definito né come organo di natura parlamentare, non venendo nominato dai Presidenti delle Camere, né come organo di natura giurisdizionale, poiché esso non risulta di estrazione esclusivamente giudiziaria; senza dubbio amministrativa deve quindi ritenersi la natura del « nuovo » Garante, il quale tuttavia si inserisce nell'apparato esecutivo con modalità volte ad assicurargli una notevole indipendenza e perciò è annoverabile, al pari del « vecchio » Garante, tra le amministrazioni indipendenti (il « nuovo » Garante è volto a tutelare l'interesse collettivo al corretto funzionamento del sistema delle comunicazioni di massa, interesse desumibile dall'art. 21 della Costituzione, come quello protetto dal « vecchio » Garante).

Poiché si è pervenuti a definire sia il Garante dell'attuazione della legge per l'editoria sia il Garante per la radiodif-

fusione e l'editoria quali autorità amministrative indipendenti, interessa rilevare come il secondo si atteggi non solo rispetto al primo, ma anche rispetto alle altre autorità così qualificate. In estrema sintesi, sembra possa ritenersi che sotto il profilo dell'indipendenza dal potere esecutivo il « nuovo » Garante (in pratica, di nomina governativa) occupi una posizione intermedia tra il « vecchio » Garante ed il Difensore civico, derivanti dalle Assemblies rappresentative, e la CONSOB e l'ISVAP, che non solo vedono i propri membri nominati dal Governo, ma altresì soggiacciono alla vigilanza dei ministri rispettivamente del Tesoro e dell'Industria, il quale ultimo ha per di più un potere di direttiva nei confronti dell'ISVAP. Tuttavia, dal punto di vista dell'incisività dei poteri attribuiti a tali figure, il « nuovo » Garante pare assimilabile alla CONSOB ed all'ISVAP, differenziandosi dal Difensore civico, ma anche dal « vecchio » Garante; così viene meno la contraddizione per cui quest'ultimo organo di garanzia — ora assorbito in quello previsto dalla legge 223/1990 — disponeva, nonostante la maggiore delicatezza dell'interesse tutelato, di potestà meno penetranti rispetto alla CONSOB e all'ISVAP.

## 5. RILIEVI CONCLUSIVI.

Al termine della breve analisi comparativa fin qui effettuata sul Garante dell'attuazione della legge per l'editoria e sul Garante per la radiodiffusione e l'editoria, merita svolgere almeno un paio di rilievi finali.

Anzitutto, è apprezzabile che la legge 223/1990 abbia istituito un solo organo di garanzia per l'intero sistema delle comunicazioni di massa<sup>32</sup> superando i limiti operativi del « vecchio » Garante, malgrado anche prima dell'entrata in vigore della suddetta legge fosse emersa una volontà in tal senso: si allude all'art. 3 del d.P.R. n. 519/1988, volto ad attribuire al Garante la facoltà fra l'altro di organizzare dibattiti e curare la pubblicazione di studi « attinenti ai settori delle comunicazioni sociali »<sup>33</sup>. Del resto, la creazione di un'unica autorità competente nei settori dell'editoria e della radiotelevisione si inserisce in una tenden-

<sup>30</sup> Questa seconda definizione è stata implicitamente prospettata in dottrina da A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Jovene, Napoli, 1984, p. 402; in tal senso opinava il Garante stesso nella sua prima relazione: cfr. U. DE SIERVO, *Parlamento...*, cit. p. 136.

<sup>31</sup> Così M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II ed., Milano, Giuffrè, 1988, p. 162.

<sup>32</sup> L'esigenza di creare un tale organo era stata vivamente sostenuta in dottrina: ved. per tutti E. ROPPO, *Per una nuova « autorità » di garanzia e di governo del sistema informativo*, in *Pol. dir.*, 1987, 261 ss.

<sup>33</sup> L'uso del plurale — « settori » — « allarga le virtualità operative e l'orizzonte istituzionale del Garante » previsto dalla legge 416/1981 « verso l'intero universo dei media »: così commenta C. GESSA, *Commento al regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio del Garante dell'editoria*, in *Vita italiana. Istituzioni e comunicazione*, 1989, 2, 130 ss., in part. 132.

za normativa diffusa in molti Stati<sup>34</sup>, anche se risulterebbe necessario, in ragione delle differenze tecniche tra i due suddetti settori, attribuire a quell'organo compiti parzialmente diversi nell'uno e nell'altro: questo è proprio quanto statuisce la legge 223/1990 riguardo al Garante da essa previsto (come si è detto alla fine del par. 3).

In secondo luogo, il « nuovo » Garante, andando ad aggiungersi alle già istituite amministrazioni indipendenti, conferma la validità del modulo istituzionale — inaugurato a livello statale proprio col « vecchio » Garante — secondo cui la protezione di certi interessi viene in modo assai opportuno demandata non alle autorità amministrative comuni, facilmente influenzabili dai gruppi di pressione, bensì ad autorità amministrative di singolare natura, che agiscono con un'imparzialità simile a quella degli organi giurisdizionali. Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria risulta la penultima figura ad inserirsi nel novero delle autorità amministrative indipendenti precedendo, sia pur di poco, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, istituita dall'art. 10 legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Il richiamo all'Autorità da ultimo citata renderebbe doveroso un benché sintetico confronto di essa col Garante previsto dalla legge 223/1990, ma non potendo, per esigenze di spazio, sviluppare questo spunto — che meriterebbe un'apposita indagine — abbozziamo una sola riflessione conclusiva sul rapporto tra le due figure in parola; dall'art. 20, comma 1, legge 287/1990, in base a cui il compito di applicare alcune disposizioni della medesima legge nei confronti delle imprese operanti nei settori radiotelevisivo ed editoriale spetta al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, si desume che esiste un rapporto di genere a specie tra la competenza dell'Autorità garante *ex* legge n. 287 e quella del Garante *ex* legge n. 223, rapporto il quale si giustifica in base al fatto che la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione) protetta dal secondo organo risulta preminente rispetto alla libertà d'iniziativa economica (art. 41 della Costituzione) tutelata dal primo.

PATRIZIA VIPIANA

<sup>34</sup> L'« analogia della radiotelevisione con la stampa... ha portato i legislatori più recenti nei vari paesi ad alcuni profili di legislazione comuni », tra i quali è da ascrivere la creazione di un unico organo di garanzia per entrambi i settori: cfr. E. ROPPO-R. ZACCARIA, *Commento agli artt. 1 e 2, in Il sistema radiotelevisivo...*, cit., Giuffrè, Milano, p. 21 ss., in part. p. 22.