

Sommario

Prefazione <i>R. Chiarelli</i>	vii
Introduzione <i>A. Lamberti</i>	1
ARMANDO LAMBERTI	
Informazione televisiva e diritti fondamentali tra Costituzione italiana e integrazione europea	9
I. <i>L'informazione televisiva nel diritto internazionale e comunitario</i>	11
II. <i>La libertà di informazione televisiva nell'ordinamento italiano</i>	47
III. <i>L'esecuzione in esecuzione del diritto comunitario in materia televisiva: oltre il contenzioso Italia-Ce</i>	115
<i>Conclusioni</i>	139
SIMONE BUDELLI	
La difficile costruzione dei principi costituzionali in materia radiotelevisiva	141
1. <i>Dal 'diritto dei media' al 'diritto della multimedialità'</i>	143
2. <i>La radiotelevisione in Italia: breve premessa</i>	145
3. <i>Le 'strane' omissioni dell'art. 21 Cost.</i>	146
4. <i>La difficile applicazione normativa dei principi elaborati dalla Corte Costituzionale</i> ...	150
5. <i>Quali prospettive per il sistema radiotelevisivo italiano</i>	179

Prefazione

È abbastanza comune la constatazione dell'efficacia persuasiva della televisione. Eppure è proprio l'accertata incidenza del messaggio televisivo che, mettendo quotidianamente in discussione la tradizionale forza coercitiva del diritto, sollecita ed ha sollecitato la produzione di un tessuto di regole giuridiche in difesa del primato del diritto.

Si comprende facilmente, pertanto, come, nella trattazione giuridica della comunicazione radiotelevisiva, venga evidenziato il tema dell'informazione nell'intento di prospettare una regolazione che possa risultare difensiva dei principi di libertà, non solo perché affermati dalla Costituzione, ma perché considerati essenziali alla nostra convivenza.

Consapevoli delle minacce per la libertà che dall'informazione televisiva possono derivare, i giuristi hanno prevalentemente rivolto la propria attenzione ai messaggi informativi ed agli aspetti informativi della produzione televisiva.

Questa tendenziale "reductio ad unum" delle problematiche della comunicazione televisiva sembra tuttavia trascurare la presenza di una molteplicità di messaggi televisivi non informativi ma genericamente culturali, ludici, di intrattenimento.

Si può certamente considerare informazione anche il sorriso di Lilly Gruber. Si può decidere di chiamare informazione ogni messaggio, anche se una scelta del genere parrebbe contrastata dal persistere di un differente approccio all'impatto comunicativo dei vari programmi.

Se la regolazione dell'informazione sembrerebbe delineare le sfere di diritti variamente articolati per chi informa e per chi viene informato, essa tuttavia comporterebbe una legittimazione concettuale della limitazione dell'informazione stessa. Una limitazione desumibile dall'origine semantica dell'informazione che concreterebbe il significato di "mettere in forma" o di "dare forma".

La connaturata limitazione dell'informazione non rifletterebbe, secondo Luhmann, una semplice trasmissione di notizie o di informazioni dal mittente al ricevente, ma implicherebbe una triplice selezione che dimostrerebbe la connaturata presenza di filtri in ogni processo comunicativo.

Secondo Luhmann, infatti, ad una iniziale selezione dell'informazione da un repertorio noto od ignoto di possibilità di comunicazione farebbe seguito un'altra selezione imposta dal comportamento comunicativo e si concluderebbe con la selezione posta in essere dal destinatario nella recezione dell'informazione.

La selezione, il filtro costituirebbero elementi intrinseci della comunicazione. In assenza di essi il flusso eccessivo delle informazioni potrebbe impedire la comunicazione stessa. Ne parrebbe derivare la necessità di una funzione ordinatrice e regolatrice delle informazioni che ogni governo sarebbe chiamato a svolgere per assicurare il flusso della comunicazione stessa.

Se, come avverte Luhmann, il libero flusso delle informazioni potrebbe impedire la comunicazione, ne conseguirebbe che il problema della libertà dell'informazione si risolverebbe esclusivamente nel buon governo dell'informazione stessa.

Sono argomenti che richiamano la problematica della ragion di Stato.

La ricorrente evocazione, quale terrificante scenario di anarchia, della moltitudine dissociata dei ciclopi, "confusa turba", secondo Euripide, dove tutti parlavano e nessuno ascoltava nessuno, sembra efficacemente contrapporre agli effetti della incapacità di comunicare della "turba", il necessario controllo della comunicazione da parte della "civitas".

La necessaria selezione del flusso delle comunicazioni da parte dei governanti, teorizzata da Botero, che perveniva a legittimare il loro mendacio, sembra ancora oggi alimentare gli argomenti illustrativi del servizio pubblico radiotelevisivo.

Se l'eredità del monopolio statale della comunicazione radiotelevisiva sembra ancora oggi rivelarsi condizionante dell'analisi giuridica della radiotelevisione, ciò è anche da ascrivere ad un approccio ai problemi della comunicazione televisiva centrato sull'informazione che, quasi inevitabilmente, include Botero nel proprio patrimonio culturale.

Opportunamente Simone Budelli ha potuto rilevare l'assenza di ogni riferimento alle trasmissioni radiotelevisive nell'art. 21 della Costituzione e mettere in luce la conseguente fragilità delle costruzioni della giurisprudenza costituzionale, ed efficacemente Armando Lamberti ha potuto motivare l'omissione da parte dei costituenti di ogni riferimento allo strumento radiotelevisivo dall'esigenza di assicurare tacitamente all'ancora incerta maggioranza di governo quel "presidio indispensabile per rafforzare nel tempo la propria posizione di potere" costituito dal monopolio statale delle trasmissioni radiofoniche istituito in epoca fascista.

Le scelte ondivaghe della giurisprudenza costituzionale, sottolinea Budelli, hanno largamente condizionato la legislazione sulla televisione che tuttavia è risultata anche decisamente influenzata dalla dottrina giuspubblicistica fortemente recettiva del Diritto internazionale ed europeo, secondo quanto rileva Lamberti, che perviene a costruire con convincenti argomentazioni un diritto inviolabile all'informazione.

Di fronte al sempre più vistoso deperimento di regole, di principi, e di valori espressi dalla Costituzione vigente si sottolinea costantemente la necessità di costruzioni giuridiche coraggiose e coerenti.

Le riflessioni contenute in questo volume potranno efficacemente contribuire ad avvicinare la problematica costituzionale italiana della trasmissione televisiva al dibattito europeo sull'informazione. Questo pervasivo impegno teorico non ha però impedito una lucida ed attenta esposizione delle tortuose vicende della legislazione italiana sull'argomento.

Introduzione

L'inarrestabile sviluppo su scala internazionale ed europea di moderne tecniche di diffusione delle informazioni e il susseguirsi in ambito nazionale di affannosi interventi del legislatore, impegnato nella difficile ricerca di un equilibrio tra la circolazione delle notizie e la corretta formazione del libero convincimento dei destinatari sollecitano un'attenta riconsiderazione del principio di libertà di informazione. Emergono, infatti, istanze ed esigenze parzialmente nuove, con le quali occorre misurarsi. L'informazione è divenuta un fenomeno che conosce sempre più evidenti implicazioni transnazionali, mentre si approfondisce il rapporto tra l'informazione e la politica e l'economia dall'altro. E tutto questo a fronte di un quadro legislativo ancora inadeguato a fronteggiare una situazione in continua evoluzione.

Come si cercherà di chiarire, la libertà di informazione¹ è un concetto relativamente recente. Esso costituisce una derivazione ed una specificazione della libertà di espressione, la cui proclamazione risale alla Rivoluzione Francese e, precisamente, all'articolo 11 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 26 agosto 1789². Dopo la fase storica dell'Ancien régime in cui lo Stato assoluto rappresentava l'unico titolare del diritto di comunicare, questa prima più radicale formulazione della libertà di espressione dell'art. 11 ("...tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement..."), intesa come diritto di manifestare il proprio pensiero in maniera assoluta per tutti gli uomini e senza limitazioni, subì presto una significativa attenuazione. L'esito del processo rivoluzionario, infatti, condusse la borghesia a presentarsi come titolare privilegiata del diritto di comunicare.

Orbene, nel corso dell'Ottocento la libertà di espressione coincise sostanzialmente con la libertà di stampa, in ragione del rilevante sviluppo che interessò la stampa, per il miglioramento delle condizioni economiche globali, l'ammodernamento dei servizi di comunicazione che velocizzò la circolazione delle notizie, lo sviluppo della tecnica di stampa³. Di conseguenza, essa costituiva la libertà di una cerchia limitata di persone,

¹ Si può anticipare che il concetto di libertà di informazione – generalmente riconosciuto dalla dottrina come autonomo, rispetto alla libertà di stampa – è usato per rappresentare situazioni diverse nel contenuto: si può distinguere, cioè una dimensione attiva, che consiste nell'erogazione di notizie (l'informare) e quindi nell'attività di chi diffonde e comunica informazioni, da una dimensione passiva, che ricomprende sia la mera ricezione intesa come risolto passivo dell'informare, sia la ricerca di notizie intesa come la possibilità di accedere ad acquisire le informazioni (l'informarsi). Nei capitoli successivi si avrà modo di precisare meglio il concetto, alla luce di quanto è venuto emergendo nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale.

² L'articolo 11 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino stabilisce che "la libre communication des pensées et des opinions est un des droits le plus précieux de l'homme: tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi". Lo sviluppo del processo rivoluzionario porta poi alla dichiarazione Termidoriana del 24 giugno 1793, il cui articolo 7 proclama "le droit de manifester sa pensée et ses opinions, soit par la voie de la presse, soit de toute autre manière.

che comprendeva soltanto giornalisti ed imprenditori dell'informazione: uomini di fiducia, cioè, cui il potere affidava il compito di formare sui giornali le opinioni della società dal punto di vista della borghesia.

Nel sistema di informazione liberal-borghese, dunque, la capacità di diffondere messaggi venne sostanzialmente "gestita" e cominciò contestualmente a delinarsi giuridicamente nell'ambito delle Costituzioni e delle legislazioni ordinarie (si pensi alle grandi leggi europee sulla stampa della seconda metà dell'800).

Agli inizi del XX secolo, con lo sgretolamento dell'ordine liberal-borghese le facoltà proprie del diritto alla comunicazione finirono con l'essere avocate a sé dallo Stato nei regimi totalitari o assoggettate ad un controllo indiretto nelle democrazie costituzionali⁴: a dimostrazione - già a quell'epoca - della straordinaria valenza dei mezzi di comunicazione come strumento di propaganda. La libertà di espressione, quindi, ne risultò ulteriormente preclusa ai cittadini.

All'indomani della seconda guerra mondiale, infine, il crescente sviluppo scientifico e tecnologico ha conferito ai nuovi mezzi di comunicazione di massa, basati sulla straordinaria forza persuasiva dell'immagine unita alla parola, e aventi una diffusione addirittura superiore alla stampa ed alla scrittura. I concetti di libertà di stampa e di espressione, fatalmente insufficienti a ricomprendere un fenomeno del tutto nuovo e peculiare di produzione e diffusione delle notizie, hanno conosciuto una rapida evoluzione e specificazione del contenuto. Parallelamente alla moltiplicazione dei mezzi di comunicazione e alla loro frequente concentrazione nelle mani di pochi, è venuta delineandosi la formula della libertà di informazione⁵, più idonea ad includere il complesso di situazioni soggettive ed interessi collegati al sistema dell'informazione⁶.

Così sviluppatosi, il concetto di libertà di informazione costituisce il superamento della idea di libertà di espressione del 1789 come in precedenza. Quella libertà che poteva essere circoscritta dallo Stato e persino negata diventa un diritto universale che appartiene a tutti gli uomini e che non può essere limitato estrinsecamente quanto piuttosto coordinato con gli altri diritti umani.

³ G. GRISOLIA, *Libertà di manifestazione del pensiero e tutela penale dell'onore e della riservatezza*, Padova 1994, p. 4

⁴ Infatti, lo scoppio della Prima guerra mondiale ed i gravissimi squilibri socio-economici che ne derivarono negli anni Venti determinarono, da un lato, in alcune nazioni l'intervento diretto dello Stato in economia per rimuovere gli ostacoli alla ripresa economica e alla promozione politica di riforme sociali per stimolare la ripresa produttiva, e, dall'altro, in altre nazioni l'assunzione di tutti i poteri da parte del c.d. Stato "totalitario".

⁵ Il concetto di libertà dell'informazione è estraneo al secolo scorso, perché allora era sufficiente stampare affinché si diffondesse la notizia pubblicata. Le persone che sapevano leggere o scrivere erano pochissime e destinataria della notizia rimaneva solo una élite, nell'ambito della quale si diffondeva rapidamente. Ecco perché si parlava unicamente di libertà di espressione. Oggi, invece, non vi è più la diffusione elitaria ma una massa enorme di dati disponibili per molti ed è cambiata la circolarità delle notizie. Non c'è più solo la tutela dell'interesse di chi è destinatario di una manifestazione del pensiero a ricevere la notizia, ma piuttosto la tutela del destinatario dal potere di manipolazione dell'emittente. Così A. LOIODICE, *Libertà e società dell'informazione*, in *Prospettive dell'informazione - 1. L'intervento pubblico nell'informazione* (a cura dell'Ufficio del Garante per l'Editoria), Firenze 1990, pp. 101 - 102.

⁶ P. BARILE, S. GRASSI, *Informazione (Libertà di)*, in *Noviss. dig. it., App.*, Torino 1983, p. 200.

Oggi, dunque, la libertà di informazione costituisce espressione di uno dei diritti fondamentali della persona. Essa si può far rientrare, più precisamente, in quella categoria che viene convenzionalmente definita dei “nuovi” diritti di libertà: di quei diritti, cioè, che fanno riferimento a valori emersi prepotentemente solo in epoca più recente, quali esigenze che attengono alla nuova configurazione dei rapporti sociali e dei rapporti tra cittadini ed istituzioni. La enorme rilevanza dei mezzi di comunicazione di massa, infatti, è caratteristica tipica delle democrazie moderne, nell’ambito delle quali questi ultimi assolvono a fondamentali compiti di informazione nonché di formazione.

Da questo punto di vista, ci si può spingere fino ad affermare che la libertà di informazione non rappresenta solo una libertà che rientra nel catalogo delle altre libertà fondamentali, ma ne costituisce addirittura la premessa e il presupposto necessario. Ciò è ancor più vero in un momento storico in cui i mezzi di comunicazione hanno assunto un ruolo prevalente e anzi invasivo quali tramite tra i cittadini e la loro partecipazione alla vita politica, economica e sociale. Essi, perciò, sono arrivati ad incidere così largamente sulla formazione dell’opinione pubblica che i meccanismi democratici di un ordinamento possono anche essere distorti per effetto di un’opinione pubblica che si formi in modo condizionato o deviato⁷.

Come è stato rilevato da autorevole dottrina, la spinta verso il riconoscimento, la soddisfazione e la garanzia della libertà di informazione non è emersa solo a livelli di movimenti sociali, di opinioni teoriche, di pronunce giurisdizionali. L’affermazione di tale libertà, invero, ha trovato linfa vitale nei primi significativi documenti e nelle prime fondamentali dichiarazioni espresse a livello internazionale, prima fra tutte la Dichiarazione internazionale dei diritti dell’uomo del 1948. Questi interventi hanno rappresentato sul piano positivo la prima solenne affermazione del diritto di “cercare, ricevere e diffondere informazioni” ed hanno fatto sostanzialmente da “battistrada” rispetto all’affermazione ed al riconoscimento della libertà di informazione negli ordinamenti nazionali.

Peraltro, la proclamazione a livello internazionale della libertà di informazione si è da subito scontrata, come si vedrà, con la realtà del diritto, internazionale ed interno, sempre ancorato al concetto della sovranità assoluta dello Stato, cui è stato agevole appellarsi per limitare il potere di organi esterni allo Stato in materie che rientrano nella competenza esclusiva delle autorità nazionali.

Tuttavia, nell’ambito della libertà di informazione, merita altresì di essere rimarcato che, alla affermazione del diritto come tale delle organizzazioni internazionali a livello universale, si è sovrapposto il sistema di protezione approntato a livello delle organizzazioni internazionali a carattere regionale. In questo senso viene particolarmente in rilievo quello che è stato fondatamente definito come il “diritto europeo dei diritti dell’uomo”, un diritto di carattere spiccatamente giurisprudenziale, in virtù del quale si

⁷ In questo senso si esprimeva già A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli, 1969, pp.7 e ss, Id., *Informazione (diritto alla)*, *Enc. dir.*, vol. XXI, 1971, p. 473.

è pervenuti ad allargare l'ambito di protezione dei diritti fondamentali dell'uomo, ed anche della libertà di informazione.

Per quanto si dirà, se da un lato appaiono confortanti in quanto le problematiche connesse all'informazione si sono imposte all'attenzione universale, dall'altro richiedono un rinnovato impegno perché non è breve il cammino da percorrere per giungere alla completa affermazione della libertà di informazione. Del resto, un'efficace protezione dei diritti fondamentali dell'uomo, e fra questi della libertà di informazione, non è un risultato che si possa considerare alla stregua di una conquista della scienza o della tecnica, ma piuttosto un obiettivo verso il quale la comunità umana deve tendere per la sua valenza etica prima che giuridica.

Nel nostro ordinamento la disciplina dell'informazione televisiva trova nella Costituzione un ineliminabile quadro di riferimento. Si vedrà che al termine di una lunga e tormentata vicenda si è giunti a riconoscere che l'informazione televisiva, oltre a costituire un aspetto della libertà di manifestazione del pensiero, può costituire anche l'esercizio di un'attività economica organizzata in forma di impresa, non essendo più concepibile una riserva di essa alla mano pubblica.

Ad analoghe conclusioni si è giunti nell'ordinamento comunitario, non essendo più revocabile in dubbio che, se da un lato il diritto alla diffusione e distribuzione dei servizi televisivi costituisce uno specifico aspetto della libertà di espressione sancita dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, l'attività economica con cui tale libertà viene esercitata costituisce un servizio ai sensi degli artt. 59 e ss. del Trattato Cee, e ad essa si applica pertanto il principio della libera circolazione dei servizi ; e all'obiettivo di eliminare gli ostacoli alla piena esplicazione di tale libertà si ispira in particolare la direttiva n. 552/89. E' stata proprio l'emanazione di tale direttiva a fornire al nostro legislatore l'occasione per una disciplina del settore televisivo fondato, per quel che concerne l'emittenza privata, sui principi di cui agli artt. 21 e 41 Cost. Attese le reciproche implicazioni che sussistono tra gli aspetti economici e quelli connessi all'attuazione, nel campo dell'attività televisiva, dei principi di cui all'art. 21 Cost, non può pertanto non stupire e allarmare che anche l'attuazione della direttiva n. 552/89 abbia aperto un nuovo capitolo di incomprensioni con la Comunità europea.

La storia dell'appartenenza dell'Italia alla Comunità è segnata da numerosi casi di omesso o carente recepimento di atti normativi comunitari. Ma il contrasto che si è verificato in materia televisiva suscita una più viva preoccupazione non solo per la necessità di tener fede all'impegno europeistico, quanto soprattutto per le rilevanti implicazioni che sono connesse all'uso dei mezzi di comunicazione sociale⁸. Pertanto, dopo aver delineato il concetto di libertà di informazione, ed aver individuato, attraverso la ricostruzione del quadro normativo dell'attività televisiva, la fattispecie della libertà di informazione televisiva, una parte del presente lavoro viene dedicata a quella che si è definita "l'esecuzione - inesecuzione" della direttiva 89/552/CEE.

⁸ Cfr. A. LAMBERTI, *Introduzione al contenzioso Italia - CEE in materia di comunicazioni radiotelevisive*, Salerno, 1992, p. 163.

In Italia, l'adeguamento del nostro ordinamento agli atti normativi comunitari ha provocato quello che è stato a ragione definito un "trauma costituzionale"⁹, atteso che, prima della legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha modificato il titolo V della Carta, la Costituzione italiana non conteneva norme che riguardassero specificamente l'adeguamento del diritto italiano al diritto comunitario, ma una sola norma - l'art. 10 co. 1 - che riguarda unicamente l'adattamento del diritto interno al diritto internazionale generale. A causa di ciò, per oltre un trentennio, si è determinata nel nostro paese la formazione progressiva di una legislazione sull'esecuzione degli atti comunitari. Nonostante le numerose iniziative susseguitesesi, i processi di attuazione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano si sono svolti attraverso modalità farraginose nonché inadeguate e con l'intempestività ed il ritardo che sono ben note alla Corte di giustizia.

E' sull'impianto delle leggi precedenti, però, che si innestano le disposizioni della legge 9 marzo 1986, n. 89, meglio nota come legge "La Pergola". Essa costituisce una tappa significativa nel processo di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano perché ha determinato il passaggio dalla logica dell'emergenza a quella della stabilità, dotando il legislatore di strumenti organici di inserimento del diritto comunitario nell'ordinamento interno. Di conseguenza, laddove l'atto comunitario non sia dotato del requisito della diretta applicabilità, il legislatore fa riferimento alla procedura fissata dalla legge. Peraltro, quello televisivo è un caso atipico, perché la direttiva n. 552/89 è stata recepita con una legge ad hoc, la n. 223/90 (c.d. legge Mammi). Ma non si deve dimenticare, come da altri sostenuto¹⁰, che, di fronte alle difformità di non poche disposizioni di questa legge con la disciplina comunitaria, una strada percorribile sarebbe stata proprio quella, offerta dalla legge n. 86 del 1989, di emanare norme specifiche di adeguamento in sede di adozione della annuale "legge comunitaria".

Anche se l'attuazione nel nostro ordinamento della normativa comunitaria in materia televisiva non è collegata ai meccanismi previsti dalla legge "La Pergola", è opportuno però farvi riferimento perché essa introduce i concetti della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e della esecuzione degli obblighi comunitari.

L'esame che si compirà dei non pochi punti di contrasto tra la legge Mammi e la direttiva n. 552/89, rilevati peraltro anche dalla Commissione Ce, dimostra la vigente disciplina italiana di esecuzione non si distingue certo per coerenza rispetto alla normativa comunitaria. Il "monitoraggio" che si è tentato di compiere in ordine al comportamento dell'Italia nell'esecuzione della direttiva n. 552/89 avvalorava la considerazione che già si avanzava in apertura, secondo cui il nostro paese fatica, più o meno deliberatamente, a stare al passo con le indicazioni della Comunità: il caso televisivo ne è soltanto una "cartina di tornasole".

⁹ Cfr. M. PANEBIANCO, *Introduzione al diritto comunitario europeo*, Salerno, 1986, p. 157.

¹⁰ Cfr. G. STROZZI, *Commento all'art. 39*, in E. ROPPO - R. ZACCARIA (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Milano 1991, p. 601.

In questo quadro non rimane affatto sullo sfondo il problema del pluralismo dell'informazione. Invero, sul piano interno, a fronte di una reale esigenza di regole ed orientamenti, si devono sinora registrare timidi e scoordinati tentativi di ripartire gli spazi e di distribuire equamente i tempi, che rivelano un'inguaribile tendenza nostrana ad attribuire ai *mass-media* una funzione complementare o di supporto alle vicende politiche del paese.

Va, al contrario, sottolineato che snodo cruciale è quello relativo al rapporto fra la titolarità, la gestione e l'utilizzazione dei *media* da un lato, ed il livello e la qualità della democrazia dall'altro, rapporto che contraddistingue la società in cui i *media* sviluppano il loro influsso.

Non si tratta più, evidentemente, di verificare il solo rispetto del pluralismo politico nell'ambito delle democrazie nazionali e della comunità sovranazionale, ma si tratta di introdurre al più presto gli strumenti normativi ed istituzionali, sia di promozione che di controllo, in grado di garantire i diritti fondamentali della persona umana nella loro attuale configurazione. In tal senso, è peraltro da ritenere auspicabile, come si è visto, l'irrobustimento di un indirizzo politico europeo in questa materia. Solo nella dimensione europea, infatti, la tutela del pluralismo può realizzare la protezione concreta della sfera dei cittadini quali utenti dei media, data la dimensione sovranazionale degli apparati relativi.

Per raggiungere questo obiettivo, occorre anche eliminare disparità di regole in materia proprietaria, e di condizioni e titoli legittimanti l'esercizio dei vari mezzi di comunicazione, promuovere la libera circolazione e diffusione dei servizi, rendere effettiva la libertà di stabilimento degli operatori: in definitiva, occorre pervenire al raggiungimento di un mercato unico all'interno dell'Unione europea anche nel settore della comunicazione¹¹.

Lo scarto che non solo nel nostro ordinamento si è dovuto a vari livelli registrare tra l'astratta proclamazione della libertà di informazione e la misura del suo concreto esercizio e della sua concreta applicazione è sintomatico delle difficoltà che incontra la sua attualizzazione. La preoccupazione, che deve muovere anche lo studioso, di individuare ed avviare a soluzione i problemi che si frappongono all'effettività di un sistema normativo deve accrescersi quando gli ostacoli rendono difficile l'affermazione di un diritto fondamentale.

Questo studio, di carattere storico-ricostruttivo, tende all'illustrazione delle linee di tendenza del sistema delle fonti che presiedono alla disciplina dell'informazione, in special modo quella televisiva, negli ordinamenti internazionale, europeo e comunitario, ed in quello interno. In particolare i primi tre capitoli si sviluppano nell'ambito di una prospettiva che giunge fino alla soglia della più recente fase del dibattito istituzionale e

¹¹ Cfr. per maggiori approfondimenti sul tema ed anche per apprezzare se sia preferibile alla creazione di una normativa europea unificata la progressiva armonizzazione delle legislazioni nazionali, il "Rapporto Bangemann": *L'Europa e la società dell'informazione globale. Raccomandazioni al Consiglio europeo*, Bruxelles, 26 maggio 1994.

dei conseguenti sviluppi normativi, legati in particolare all'emanazione della legge n. 249/97, restando, pertanto, sullo sfondo di questa parte della trattazione i riferimenti alle vicende normative successive, ivi compresi gli sviluppi ancora *in itinere* ed i corrispondenti arresti giurisprudenziali comunitari ed interni che hanno contrassegnato la fase successiva.

Occorre, peraltro, puntualizzare che la vastità del tema inerente al versante della disciplina nazionale ha richiesto l'affidamento ad altro studio (il quarto capitolo curato dal prof. Simone Budelli) dell'esame in dettaglio del quadro normativo sino all'approvazione del D.D.L. C 3184 (cd. Gasparri) recante "Norme di principio in materia di assetto radiotelevisivo e della Rai S.p.A., nonché delega al Governo per l'emanazione del Codice della Radiotelevisione". Questa parte del lavoro ripercorre, altresì, in prospettiva diversa ed in funzione dello specifico ambito di approfondimento, la copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale che ha, come è noto, progressivamente inciso sulla conformazione della disciplina del settore. Pertanto, il secondo capitolo si occupa esclusivamente di delineare i principi generali ed i cardini istituzionali che li inverano.

L'esposizione parallela dei succitati profili viene infine seguita dal raffronto critico, sempre contenuto in un arco temporale limitato, fra la normativa interna e quella comunitaria, raffronto che si svolge in chiave di verifica della esecuzione-inesecuzione da parte del legislatore nazionale degli obblighi posti dal diritto comunitario.

Armando Lamberti