

IV  
NOTE INTRODUTTIVE AL SISTEMA DELLA  
“COMUNICAZIONE” PUBBLICA IN ITALIA

PASQUALE COSTANZO \*

1. PREMessa TERMINOLOGICA (A PROPOSITO DI UNA SIGNIFICATIVA VARIAZIONE LESSICALE)

Anche se lo scopo delle considerazioni che seguono è abbastanza mirato, trattandosi del tentativo di mettere in evidenza le caratteristiche della c.d. comunicazione pubblica nella nostra attuale esperienza ordinamentale, l'approccio linguistico, specialmente laddove si ragioni comunque (come nel nostro caso) del tema dell'informazione, può forse aiutare a mettere insieme le prime idee e a fissare i concetti di base.

Com'è noto, infatti, con il termine “informare” ci si riferisce ad un'attività di carattere diffusivo – esprimibile giuridicamente di volta in volta nei termini di una libertà, di un diritto, di un potere o di un obbligo<sup>1</sup> – avente ad oggetto notizie, opinioni e dati del più vario genere, suscettibili anch'essi (anche da prima dell'entrata in vigore della disciplina in tema di tutela dei dati personali) di qualificazioni giuridiche di diverso tipo: istituzionale, politico, economico, personale, ecc.

Peraltro, i medesimi contenuti informativi possono essere fatti propri da attività di tipo comunicativo che, a differenza dell'informazione diffusa verso destinatari eventuali ed indeterminati, sono orientate verso destinatari in qualche modo selezionati dall'emittente (come è stato detto, sia pure a diverso proposito, esisterebbe come un *continuum* fra informare e comunicare, per cui il passaggio dall'informare al comunicare e viceversa, dalla forma al significato e di nuovo al-

---

\* Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Genova.

<sup>1</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto* (Disc. Pubbl.), Torino, 1993, VIII, p. 319 ss.

la forma, sarebbe sempre possibile in qualsiasi momento, poiché entrambe le attività utilizzano la stessa materia prima, le informazioni; basterebbe modificare lo scopo per cui esse vengono fatte circolare e si passerebbe dalla mera informazione alla comunicazione e viceversa <sup>2</sup>).

Da quest'ultimo punto di vista, occorre anzi rilevare come l'attività comunicativa abbia perduto, nei confronti dell'attività diffusiva, la sua più dimessa configurazione (tradizionalmente indotta – come dire? – dalla scarsa potenza di fuoco dei mezzi e dei codici trasmissivi classici), sembrando talvolta andare a sconfiggere nell'area della diffusione informativa e inducendo qualche vacillamento nella delimitazione dei campi applicativi rispettivamente degli artt. 15 e 21 <sup>3</sup>.

Infatti, se il mantenimento di una simile distinzione corrisponde ad un'ineludibile esigenza di livello costituzionale di specializzazione della tutela (si possono cioè "diffondere" informazioni, avendo la certezza di fruire della tutela accordata dall'art. 21 Cost., ma le stesse informazioni possono anche essere "comunicate", sottraendole così non solo alla conoscenza generalizzata del pubblico, ma creando per esse, in virtù della garanzie offerte dall'art. 15 Cost. – massimamente quella della segretezza –, una sorta d'immunità rispetto ai limiti esplicitamente od implicitamente ricavabili per le manifestazioni del pensiero), il progresso tecnico ha tuttavia definitivamente prodotto l'inutilizzabilità del criterio strumentale (cioè del mezzo adottato per veicolare l'informazione) come univoco criterio di distinzione, dal momento che, se, per quanto riguarda la diffusione, già in passato essa poteva avvenire sia con la semplice messa a disposizione dell'informazione (ad es. tramite la distribuzione della stampa), sia con uno strumento comunicativo (ad es. agli abbonati tramite il servizio postale), ora, anche per quanto riguarda la comunicazione, le nuove tecnologie informative ne consentono l'attivazione mediante una semplice messa a disposizione (si pensi esemplarmente all'inserimento di informazioni in siti telematici ad accesso riservato o controllato).

Sono questi peraltro svolgimenti ormai sufficientemente conosciuti, indotti da sviluppi tecnologici anch'essi ormai largamente noti quali soprattutto la numerizzazione dell'informazione e il correlato fenomeno della convergenza multimediale <sup>4</sup>. Ciò che si vuole invece qui sottolineare è come anche il lessico giuridico abbia finito per registrare tale evoluzione, pervenendo ad attribuire al termine "comunica-

---

<sup>2</sup> Cfr. G. ARENA, *La funzione pubblica di comunicazione*, in G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001, p. 46.

<sup>3</sup> Cfr. A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Milano, 2001, p. 143 ss.

<sup>4</sup> Cfr. P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, 2<sup>a</sup> ed., Bologna, 2001, p. 145 ss., nonché S. CICCOTTI, *La convergenza tecnologica*, relazione al Convegno su "Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?", Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, Firenze, 19 aprile 2002 (testo provvisorio).

zione” un valore sintetico ed allusivo a situazioni disparate, attinenti sia al campo diffusivo, sia a quello *stricto sensu* comunicativo, non disgiunta forse talora da un certo senso di circolarità e interattività di certe forme diffusive. Ne sono prove, a nostro avviso, evidentissime, ad esempio, la denominazione dell'*Authority* di settore come Autorità per le garanzie nelle comunicazioni destinata dalla l. 31 luglio 1997, n. 249 ad operare con riguardo sia al sistema telecomunicativo, sia a quello radiotelevisivo; ancora la recente chiamata in vita, da parte del d.l. 12 giugno 2001, n. 217 (conv. nella l. 3 agosto 2001, n. 317), del Ministero delle comunicazioni, la cui competenza spazia dalle poste e telecomunicazioni alle reti informatiche e telematiche, dalla radiotelevisione a qualsiasi altra tecnologia innovativa di tipo comunicativo. Ancora assai eloquente in questo senso è la l. 22 febbraio 2000, n. 28, che ha inteso disciplinare la c.d. “comunicazione” politica, vale a dire l’informazione di carattere politico attraverso i mezzi di informazione da parte di tutti i soggetti politici. Da ultimo, la stessa l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del Titolo V della Costituzione, accanto all’attribuzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della materia del “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”, ha assegnato alla competenza concorrente di Stato e Regioni la materia “ordinamento della comunicazione”. Il significato di tale formula, che a differenza del “coordinamento” per primo ricordato non trova precedenti in termini nel progetto di novembre della Commissione Bicamerale D’Alema, può forse ugualmente inferirsi (portando così ancora argomenti al nostro assunto) dall’art. 90 del progetto in parola, in cui compariva, tra le materie riservate alla legge bicamerale, la materia “informazione, comunicazione radiotelevisiva”<sup>5</sup>: formula, ci sembra, assai espressiva, oltre che dello stretto connubio tra informazione e comunicazione, anche di quella variazione lessicale che, trattando del mezzo radiotelevisivo, strumento elettivo di diffusione informativa, lo collega ad un generale concetto di “comunicazione”.

## 2. “DIMENSIONI” DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA: TRA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE E COMUNICAZIONE POLITICA

Tuttavia, il fenomeno lessicale appena menzionato proprio per la portata generale assunta dal termine “comunicazione” nel linguaggio legislativo finisce per ribaltare sull’interprete l’onere di appurarne di volta in volta l’esatta valenza concettuale.

---

<sup>5</sup> Cfr. P. COSTANZO, G.F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI e S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, 1998, p. 485 ss.

Per quanto più da vicino ci riguarda (e qui si può capire l'opportunità della premessa), è proprio il caso della c.d. comunicazione pubblica, di recente disciplinata dalla l. n. 150 del 2000, esaminando la quale dovrebbe risultare chiaro come il termine "comunicazione" (salvo qualche dubbio per quanto riguarda la circolazione delle informazioni all'interno delle strutture pubbliche di riferimento) "non impinga nel campo comunicativo di cui all'art. 15 Cost., ma si riferisca piuttosto ad un'attività di diffusione di informazioni *in incertam personam* non dissimile dalle condotte dei privati di diffusione del pensiero, laddove ... le comunicazioni dell'amministrazione in senso proprio dovrebbero, dal canto loro, invece essere collegate alle diverse funzioni notiziali a cui è condizionato per solito il raggiungimento dell'efficacia cogente o di altri effetti degli atti emanati" <sup>6</sup>.

La "comunicazione pubblica" comincerebbe dunque a mostrare il suo volto non solo per il fatto di costituire un'attività svolta da soggetti di rilievo pubblicitario (autorità pubbliche ma anche, secondo noi, privati legati all'amministrazione da un rapporto pubblicitario: ad es. di concessione <sup>7</sup>), ma soprattutto per essere diretta appunto al "pubblico" e non a soggetti determinati che già (o in ragione del fatto che) intrattengono relazioni peculiari con i soggetti emittenti.

In questo senso ancora la comunicazione pubblica potrebbe essere definita anche come comunicazione istituzionale, solo se si attribuisca a tale espressione una portata assai generica, ossia nel senso di diffusione di informazioni al pubblico da parte delle istituzioni, mentre più probabilmente converrebbe riservare l'espressione a specifici compiti informativi strettamente collegati ai fini appunto "istituzionali" del soggetto pubblico in questione: un'attività informativa quindi per così dire "non libera" ma incardinata (o, se si vuole, appiattita) sulle sole competenze del soggetto stesso, come accade esemplarmente nel caso in cui le comunicazioni siano implicate dall'esigenza di partecipazione e regolarità del procedimento, oppure siano imposte dalla necessità di far conseguire validità ed efficacia a taluni deliberati (si pensi rispettivamente alla pubblicazione degli atti normativi e alla pubblicazione dei bandi di gara per appalti).

In realtà, come dimostrano i tentativi esperiti per cercare di fissare un criterio di classificazione univoca e condivisa, la materia difficilmente si presta ad una ri-

---

<sup>6</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Informazione e comunicazione pubblica nella Società dell'informazione (osservazioni sparse a margine della legge 7 giugno 2000, n. 150)*, in *Dir. radiodiff. telecomun.*, 2001, p. 17 ss.

<sup>7</sup> Inoltre, sulla comunicazione come vero e proprio strumento di *management* delle strutture pubbliche nel governo dei processi di "esternalizzazione" in generale e delle politiche di sussidiarietà in particolare, cfr. R. NIGRI, *Co-makership, comunicazione e strategie istituzionali delle aziende pubbliche*, in S.M. BRONDONI (a cura di), *La comunicazione nell'azienda pubblica*, Torino, 1999, p. 148.

guida categorizzazione, soprattutto per la pluralità di prospettive attraverso le quali può essere considerata. Ad esempio, i fenomeni comunicativi testé esemplificati, e per i quali soltanto si è proposto di utilizzare l'espressione "pubblicità istituzionale" (ben consapevoli di come, di questa stessa espressione, sia invalso un uso affatto diverso e che più avanti non mancheremo di accennare), potrebbero benissimo rientrare rispettivamente nel quadro della procedimentalizzazione amministrativa *ex lege* n. 241 del 1990 e della pubblicità legale, restando pertanto fuori dal quadro del fenomeno della comunicazione pubblica che s'intende in questa sede considerare.

In realtà, l'*actio finium regundorum* in grado di fornire la corretta delimitazione del fenomeno della comunicazione pubblica va, secondo noi, esperita anche nei confronti di quell'altro importante fenomeno rappresentato dalla comunicazione politica, riferendosi con questa formula alla diffusione di giudizi e punti di vista su questioni e temi politicamente opinabili. Una simile diffusione tipica delle svariate formazioni politiche e partitiche – men che ammissibile – non dovrebbe neanche essere concettualmente ricompresa tra le comunicazioni possibili da parte di autorità pubbliche ancorché una sovrapposizione tra carica istituzionale e caratterizzazione politica del suo titolare sia in certi ambiti fisiologicamente indotta dalla natura rappresentativa di strutture di governo democratiche.

Ma qui sta il punto. È una considerazione persino troppo ovvia che, se si guarda al quadro costituzionale, il limite in questione risulta connaturato al principio di imparzialità dell'amministrazione. Principio che, mentre deve manifestarsi *sub specie* della neutralità dell'azione amministrativa dell'apparato pubblico servente, non risulta nemmeno estraneo allo svolgimento delle funzioni apicali e di governo, al cui livello infatti dovrebbe eventualmente attuarsi attraverso la pratica del contraddittorio e del pluralismo delle voci. In questo senso, si comprende come le cautele maggiori debbano riguardare l'uso degli strumenti comunicativi più pervasivi quali esemplarmente la radiotelevisione, sull'utilizzo delle quali significativamente la legge 22 febbraio 2000, n. 28, ha posto circostanziate regole non solo per i periodi più critici e delicati delle campagne elettorali ma prima ancora indiscriminatamente per ogni tempo.

È ben vero che l'art. 1, 1° comma, della legge n. 28, nel fissare gli obblighi di parità di trattamento e d'imparzialità dei mezzi d'informazione rispetto a tutti i soggetti politici, sembrerebbe non riguardare i soggetti istituzionali politicamente connotati ma solo soggetti extraistituzionali come partiti e movimenti<sup>8</sup>, ma una tale interpretazione lascerebbe evidentemente irrisolte le questioni legate alle emissioni di quei primi soggetti le quali (anche a prescindere da una risalente

---

<sup>8</sup> Sulla nozione peraltro assai poco precisa di "soggetti politici", cfr. S. VENTURI, in *Com-*

tradizione di utilizzo e di presenza nei mass-media), non potendosi all'evidenza ritenere vietate, graviterebbero nella più totale sregolatezza. Ci sembra in altri termini di poter dire che l'ispirazione sottesa all'art. 1, 1° comma, della l. n. 28 del 2000, esiga che l'accesso del Governo e delle sue componenti ai mezzi di informazione a fini di comunicazione politica venga specularmente riscontrato (in questo senso abbiamo ancora molto da apprendere dallo stile informativo della Gran Bretagna e di altri paesi di comune matrice democratica) dall'accesso dei competitori politici di opposizione.

Attraverso un'identica prospettiva occorre poi considerare le esternazioni dei soggetti istituzionali (Governo, Amministrazioni dello Stato, Regioni ed enti pubblici territoriali) ai quali la normativa offre corsie preferenziali sul piano comunicativo allorché "per soddisfare gravi ed eccezionali esigenze di pubblica necessità" e – si noti – nel solo "ambito interessato da dette esigenze" possono pretendere sia dalla concessionaria pubblica, sia dai concessionari privati (secondo quanto recita l'art. 10, 5° comma, della l. n. 223 del 1990) la trasmissione gratuita ed immediata di brevi comunicati. Nello stesso ordine di idee, va ricompresa la facoltà riconosciuta praticamente a tutti i presidenti degli organi costituzionali di richiedere alla sola concessionaria pubblica *ex art.* 22, 1° comma, della l. n. 103 del 1975 (il 2° comma deve ritenersi abrogato per effetto dell'anzì detto art. 10, 5° comma, della l. n. 223 del 1990) di trasmettere comunicati e dichiarazioni ufficiali rese riconoscibili come tali da preve apposite menzioni.

### 3. COMUNICAZIONE PUBBLICA E PRINCIPIO DI PUBBLICITÀ DELL'AZIONE DEI PUBBLICI POTERI

D'altro canto, se fosse messa in dubbio la fondatezza della distinzione proposta, si finirebbe con lo smarrire la nozione stessa di "comunicazione pubblica" quale è venuta emergendo, almeno a partire dalla fine degli anni '80 e inizio anni '90, grazie agli apporti della normazione e della riflessione dottrinale.

Si rammenti soltanto come, pur prescindendo dall'esperienza della dittatura, durante la quale ogni sorta di comunicazione e quindi anche quella pubblica venne mantenuta sotto lo stretto controllo dell'apparato e concepita come funzionale ad esso<sup>9</sup>, anche in epoca repubblicana, per molto tempo la comunicazione

---

*mento analitico alla legge 22 febbraio 2000, n. 28 "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica", in Dir. radiodiff. telecomun., 2000, p. 40 ss.*

pubblica è stata utilizzata per la ricerca della visibilità e del consenso, in ciò particolarmente agevolata sia da un certo deficit politico-culturale nel settore, sia dalla sostanziale disponibilità da parte delle formazioni politiche dell'area governativa degli strumenti diffusivi più capillari.

Da questo punto di vista, mi pare anzi assai significativa l'affermazione per cui, accanto all'esigenza di riorganizzazione del sistema di informazione e di documentazione pubblica e del governo in particolare, si collochi quella della sua completa "rilegittimazione"<sup>10</sup>!

Ma, una volta emarginate nozioni comunicative reputate estranee (e dunque delegittimanti) a quella di comunicazione pubblica, è necessario anche fornire elementi di carattere ricostruttivo di una "relazione comunicativa" tra soggetti pubblici e pubblico che possa esclusivamente fondarsi sul puro determinarsi di un'attività informativa.

In questo senso, se, in base a quanto già argomentato, possono già individuarsi nel carattere unilaterale dell'attività informativa e nel valore autonomo di questa stessa attività alcuni connotati essenziali della comunicazione pubblica, per quanto riguarda l'ambito materiale è opportuna l'adozione di un criterio di residualità più eclettico di quanto propongono i vari studiosi della comunicazione pubblica, i quali sostengono soprattutto classificazioni poggianti sulle finalità comunicative, che però non sembrano reagire sensibilmente sulla fisionomia giuridica della funzione<sup>11</sup>. In tal senso, ricomprenderemo indifferentemente nella comunicazione pubblica sia l'attività informativa che (con un lessico da noi non condiviso: ma si tratta in fondo di una questione meramente stipulativa) è invalso chiamare "pubblicità istituzionale" (e il cui punto di avvio è concordemente rintracciato nelle previsioni recate dalla l. 25 febbraio 1987, n. 67), sia la c.d. comunicazione sociale (intesa come quella che tratta e promuove la soluzione di problemi di interesse collettivo, a nulla rilevando che talvolta tale attività possa coincidere in qualche modo con interessi di settore: si pensi ai problemi della salute, dell'inquinamento, della solidarietà, della condizione dei minori e delle donne, al fumo, all'emigrazione, all'AIDS). A favore di questo assunto milita, ci sembra, lo stesso impianto della l. n. 150 del 2000, il cui art. 1, 5° comma, reca un catalogo piuttosto diversificato per modalità e finalità di attività assegnate alla comunicazione pubblica, mentre altrettanto significativamente l'art. 16 della stessa

---

<sup>9</sup> Cfr. P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 22 ss.

<sup>10</sup> Cfr. S. ROLANDO, *Chiavi di lettura*, in S. ROLANDO (a cura di), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Milano, 2001, p. 21.

<sup>11</sup> Cfr. F. FACCIOLI, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma 2001 (ristampa), p. 20 ss. e P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, 5ª ed., Bari, 2001, p. 111 ss.

legge provvede all'abrogazione delle norme concernenti la predetta pubblicità istituzionale e quelle recate dall'art. 9 della l. n. 223 del 1990 sullo stesso settore e in tema di messaggi di utilità sociale<sup>12</sup>.

Tuttavia, rispetto alla pur pregiudiziale delimitazione *ratione materiae*, di maggior interesse risulta la possibilità della ricostruzione in chiave dogmatica della comunicazione pubblica<sup>13</sup>. Per fortuna, della coesistenzialità di un generale principio di pubblicità all'azione dei pubblici poteri in un ordinamento democratico non sembra da tempo potersi seriamente nutrire dubbi ed anzi, come si è avuto già occasione di rilevare, "per effetto di tale principio" può anche predicarsi "un autonomo obbligo conformativo di quella stessa azione, le cui valenze informative appaiono innegabili"<sup>14</sup>. Occorre tuttavia ammettere come, in precedenza, l'attenzione (al di là del significato oggettivamente premonitore dell'affermazione!) fosse stata prevalentemente attratta da un concetto di pubblicità per così dire "statico"<sup>15</sup>, suscettibile però, per dirla con un termine in voga mutuato dagli informatici, di essere ora implementato dal punto di vista "dinamico" (deve del resto convenirsi come un'efficace funzione informativa sia strettamente collegata anche alla possibilità della sua attuazione, laddove del progresso tecnologico si rivela determinante per l'implementazione e fors'anche per il riconoscimento stesso della funzione).

Non si tratta beninteso di una riscrittura del principio costituzionale, ma della capacità solo di recente acquisita di disvelarvi potenzialità orientative dapprima soltanto intuitive e che la naturale evoluzione sociale permette ad un certo momento di cogliere pienamente e allo sviluppo ordinamentale di corrispondervi. D'altro canto, non pare nemmeno azzardato suggerire un parallelo tra eguaglianza formale e principio statico di pubblicità, da un lato, ed eguaglianza sostanziale e principio dinamico (*id est*: informativo) dall'altro: nel senso cioè che la stessa trama costituzionale mostra di dipanarsi tra questi due piani: talvolta immediatamente individuabile il primo, come nell'art. 64 Cost., relativamente alla re-

---

<sup>12</sup> Sui problemi interpretativi anche alla luce della Convenzione di concessione RAI determinati da questa abrogazione, cfr. P. FAVALE, *Introduzione*, in *Dir. radiodiff. telecomun.*, 2001, p. 93 ss.

<sup>13</sup> Per un tentativo ricostruttivo anche nella prospettiva sociologica più attento all'individuazione del quadro teorico che non alle implicazioni operative, cfr. A. MESSERI, in G. ROLLA, A. MESSERI e A. GRISENDI, *Gli uffici per le relazioni con il pubblico*, Rimini, 1998, p. 41 ss.

<sup>14</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, cit., p. 355.

<sup>15</sup> Ancora diversa risulta la connotazione data al termine "informazione pubblica" nello studio di F. MERLONI (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002, 76, dove ci si riferisce piuttosto al "complesso delle attività volte ad assicurare alla generalità dei cittadini la disponibilità delle informazioni di pubblico interesse in possesso delle amministrazioni pubbliche alle condizioni economiche e operative più favorevoli".

gola della sola pubblicità parlamentare ma sicuramente paradigmatica per l'azione di tutti i pubblici poteri e limitabile soltanto a garanzia di valori di pari rango costituzionale<sup>16</sup>; ontologicamente connesso il secondo al compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale di cui al 2° comma dell'art. 3 Cost.<sup>17</sup>.

Una tale duplicità di valenze del generale principio di pubblicità dell'azione dei pubblici poteri non può nemmeno ritenersi del tutto estraneo alla *ratio* della cruciale sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 1988 in tema di condizioni di scusabilità dell'ignoranza della legge penale. In essa infatti, "l'effettiva possibilità di conoscere la legge penale" è, tra l'altro, ricollegata all'adempimento da parte dello Stato dei precetti contenuti in entrambi i commi dell'art. 3 Cost. Ora, senza voler forzare i termini di questo accostamento, è però forse utile rammentare almeno l'osservazione della Corte per cui l'art. 27 Cost. "statuendo la necessità di considerazione d'una qualche relazione psicologica del soggetto con il disvalore giuridico del fatto, si riconnette ... ai principi di fondo della convivenza democratica a termini dei quali ... così come il cittadino è tenuto a rispettare l'ordinamento democratico, quest'ultimo è tale in quanto sappia porre i privati in grado di comprenderlo senza comprimere la loro sfera giuridica con divieti non riconoscibili ed interventi sanzionatori non prevedibili".

Peraltro, di portata assai più generale, risulta la sentenza n. 29 del 1996, con la quale la Corte costituzionale ha ribadito come l'informazione costituisca il presupposto insopprimibile per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma di Stato democratico<sup>18</sup>.

Anche alla luce di siffatta giurisprudenza, ci pare tuttavia che il ruolo del legislatore resti non solo decisivo, ma anche necessario per il rispetto dell'esigenza di legalità sostanziale allorché ci si muova nell'ambito amministrativo improntato, com'è noto, al principio costituzionale di imparzialità. Ci sembra cioè che la stessa preoccupazione, che in base all'art. 27 della l. n. 675 del 1996 ha condotto a legare la possibilità di diffusione e comunicazione di dati personali da parte delle amministrazioni pubbliche alla previa determinazione legislativa o regolamenta-

---

<sup>16</sup> Cfr. P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, Roma, p. 75 ss.

<sup>17</sup> Cfr. analogamente G. AZZARITI, *Introduzione: la comunicazione come funzione*, in G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione*, cit., p. 17, che vi accosta, a livello del vincolo costituzionale che legherebbe i servizi pubblici ai valori della Carta, anche l'obbligo di risultato, inteso come qualità del servizio per l'effettiva realizzazione dei singoli diritti fondamentali, segnatamente quelli sociali.

<sup>18</sup> Su questa giurisprudenza, cfr. particolarmente P. CARETTI, *Le Regioni nel nuovo ordinamento delle telecomunicazioni*, in R. ZACCARIA, *Informazione e telecomunicazione*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, XXVIII, Padova, 1999, p. 512.

re o quanto meno alla diretta strumentalità con lo svolgimento di funzioni istituzionali, debba esplicitare anche qui i suoi effetti, fondando nella previa regola di diritto la funzione di comunicazione pubblica dell'amministrazione latamente intesa<sup>19</sup>.

In questo senso, la posizione della l. n. 150 del 2000 relativamente alla disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle amministrazioni pubbliche va apprezzata non solo in riferimento all'identificazione dei soggetti destinatari che, in base al rinvio contenuto nell'art. 1, 2° comma, potrebbero riassumersi con la formula sintetica dell'amministrazione pubblica allargata, ma soprattutto per l'individuazione dei fini assegnati a tali attività. Fini che, vale ancora la pena di sottolinearlo, appaiono configurati in una prevalente logica di servizio in coerenza con la missione propria dell'amministrazione, anche se con un progressivo alleggerimento dei livelli di concretezza fino a sfumare in una sorta di attività promozionale dell'immagine dell'istituzione (art. 1, 5° comma, lett. *f*), tuttavia non puramente autoreferenziale o narcisistica nei confronti degli amministratori ma diretta ad un *target* sovranazionale.

#### 4. COORDINATE NORMATIVE DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA

Ma, come già accennato, la l. n. 150 del 2000 costituisce lo sbocco di un *trend* normativo percepibile da tempo nell'ordinamento e di cui non pare inutile fornire adesso le coordinate principali.

Successivamente l'attenzione verrà concentrata su quella specifica forma di comunicazione pubblica che la stessa l. n. 150 del 2000, nell'art. 1, 5° comma, lett. *a*, definisce come comunicazione finalizzata a "illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione", toccando anche le questioni relativamente al ruolo che al medesimo fine di "comunicazione legislativa" spetta agli organi della diretta produzione legislativa statale e regionale.

Benché si possa far risalire l'atto di nascita della comunicazione pubblica come "obbligo istituzionale" alla l. n. 67 del 1987, di rinnovo della l. n. 416 del 1981 sull'editoria, il cui art. 5, 2° comma, ebbe per la prima volta ad impegnare le amministrazioni statali e gli enti pubblici (non territoriali e non economici) ad isti-

---

<sup>19</sup> Da questo quadro rimangono all'evidenza fuori gli organi apicali del potere esecutivo e gli altri organi costituzionali, rispetto ai quali peraltro il principio di pubblicità rinvia in normative specifiche di rango costituzionale (si pensi ancora alla pubblicità parlamentare o al potere di messaggio del Capo dello Stato) con consuetudini e prassi che integrano la sua peculiare disciplina.

tuire nel proprio bilancio uno specifico capitolo per finanziare le spese di pubblicità delle medesime amministrazioni, occorre ricordare come l'appena citata l. n. 416 del 1981 avesse già previsto, nel suo art. 13, tale evenienza, anche se tale previsione aveva avuto lo scopo prevalente di individuare risorse per il settore sempre esposto a rischio di crisi dell'editoria. Non solo, ma nella medesima occasione non erano mancate altre interessanti previsioni tese sia a favorire una *par condicio* nell'allocazione delle risorse, sia a configurare tale canale di contribuzione come esclusivo da parte delle amministrazioni pubbliche, sia ad attribuire alla Presidenza del Consiglio il potere di indicare i criteri per la specifica pubblicità finalizzata all'informazione sulle leggi e la loro applicazione, nonché sui servizi erogati.

Il successivo intervento della l. n. 67 del 1987 non farà dunque che perfezionare sotto svariati profili il sistema, rendendo obbligatoria la premessa sul quale esso si reggeva. Su questa stessa linea evolutiva si colloca la previsione recata dall'art. 9 della l. n. 223 del 1990 che successivamente determinerà i criteri dell'allocazione delle risorse pubblicitarie delle amministrazioni pubbliche in relazione all'utilizzo di emittenti radiotelevisive nazionale e locali operanti negli ordinamenti dell'Unione europea.

Ma se questo filone genetico appare sicuramente orientato a promuovere istanze *lato sensu* conoscitive e di trasparenza nella relazione governanti-governati, non può, a nostro avviso, trascurarsi anche un'altra componente che tende a convergere nella determinazione della disciplina complessiva e che si è già indicata in precedenza come "comunicazione sociale", che, se ottiene un formale riconoscimento nell'art. 9, 2° comma, della l. n. 223 del 1990, che affida al Presidente del Consiglio la determinazione dei messaggi di pubblica utilità sociale ovvero di interesse delle Amministrazioni dello Stato che la concessionaria pubblica è obbligata a trasmettere secondo certe cadenze orarie, è sicuramente riscontrabile anche in previsioni come quelle recate dalle l. 8 luglio 1986, n. 349, e 28 agosto 1989, n. 305, in tema di informazione ambientale, o dalla l. n. 162 del 1990 circa l'effettuazione di campagne informative sulle tossicodipendenze, o ancora dalla l. 9 gennaio 1991, n. 9, circa la diffusione di informazioni sul consumo energetico.

Pur in un quadro di progressiva e costante sensibilizzazione alle esigenze della comunicazione pubblica, un decisivo salto di qualità è però sicuramente costituito dalle disposizioni di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 29 del 1993 dedicate all'istituzione degli Uffici per le relazioni con il pubblico (in realtà precedute da una raccomandazione in tal senso da parte dell'art. 6 del d.p.r. 27 giugno 1992, n. 352, ed ora rifluite, insieme alle modificazioni successivamente intervenute, nell'art. 11 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Di tali disposizioni, interessano qui però soprattutto quelle recate dal 4° comma in base alle quali "Al fine di assicu-

rare la conoscenza di normative, servizi e strutture, le amministrazioni pubbliche programmano ed attuano iniziative di comunicazione di pubblica utilità”, da cui si evidenziava, in un’epoca ancora priva di una legge di carattere organico sul punto, un radicale e generalizzato cambiamento di prospettiva teso a far rientrare la comunicazione pubblica tra le attività doverose dell’amministrazione.

Non è tra gli scopi di queste osservazioni effettuare una rassegna dei vari provvedimenti attuativi (particolarmente circolari e direttive) generatisi come a cascata negli anni seguenti, né rilevare come, per altro verso, il loro numero stia forse a testimoniare anche una certa refrattarietà dell’amministrazione a cambiare volto<sup>20</sup>. Almeno un cenno merita però probabilmente la c.d. Carta dei servizi pubblici preconizzata nella direttiva del Presidente del Consiglio del 17 gennaio 1994 come strumento da adottarsi da parte delle pubbliche amministrazioni eroganti pubblici servizi e dove gli obblighi di comunicazione assumono un ruolo centrale nella relazione con gli amministrati-utenti<sup>21</sup>, così come corre l’obbligo di rammentare come tale processo evolutivo si accompagni al più generale riordino dell’amministrazione attraverso lo snellimento delle procedure e la semplificazione amministrativa che evocano senz’altro l’imponente *corpus* normativo legato al nome del Ministro Bassanini<sup>22</sup>.

Se mai, qualche ulteriore notazione può riservarsi ad illustrare le novità dello scenario inauguratosi con la già citata legge n. 150 del 2000 con la quale sono venuti a fare sistema sia il regolamento di attuazione recato dal d.p.r. 21 settembre 2001, n. 422, sia la direttiva ministeriale 7 febbraio 2002 sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Sulla più generale problematica, cfr. A. DE MAIO, *Il cambiamento nella pubblica amministrazione*, in M. CARERI e R. CATTANEO, *Cambiare la pubblica amministrazione*, Bari, 1999, che giunge ad ammettere la validità dello *spoils system* in un’ottica di funzionalità ed efficacia e non di mera occupazione di posizioni di potere.

<sup>21</sup> In generale sulle Carte dei servizi pubblici, cfr. F. FACCIOLI, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, cit., p. 196 ss. e R. GRANDI, *La comunicazione pubblica*, Roma, 2001, p. 109 ss.

<sup>22</sup> Cfr. G. REBORA, *Un decennio di riforme*, Milano, 1999, p. 53. Cfr. anche G. ROLLA, in G. ROLLA, A. MESSERI e A. GRISENDI, *Gli uffici per le relazioni con il pubblico*, cit., p. 11, per cui in particolare la novità principale dell’attuale fase di ridisciplina delle amministrazioni pubbliche consisterebbe nell’apertura a problematiche e tecniche estranee alla tradizionale cultura amministrativa, le quali inizierebbero a scalfire, non senza resistenze ed inerzie, alcuni vizi storici dell’amministrazione italiana, tra cui la dimensione della segretezza e della separatezza comunicativa viste come attuazione del principio costituzionale di indipendenza dell’amministrazione.

<sup>23</sup> La Direttiva (del Ministro Frattini) può leggersi in *Comunicazione pubblica*, n. 71 del 2002, 16 e ss. Rileva in materia anche il d.p.c.m. 31 ottobre 2001 (in *Gazzetta Ufficiale* 20 febbraio 2002, n. 42) per l’istituzione di un’apposita struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio con il compito di “riorganizzare, coordinare e integrare le attività di comunicazione e informazione ai cittadini svolte, anche attraverso Internet e le reti telematiche, dalle diverse strut-

Guardando comunque in special modo alla legge, constatiamo come essa, formalizzando in maniera compiuta e generalizzata l'obbligo delle amministrazioni di inserire tra i loro compiti istituzionali quello della comunicazione pubblica, si presenti anche come una disciplina di grande impatto organizzativo e funzionale, da un lato individuando direttamente le principali strutture comunicative di cui devono dotarsi le amministrazioni, e, dall'altro, scandendo una serie di adempimenti periodici mediante i quali le iniziative comunicative risultino coordinate in una vera e propria programmazione. In relazione a questi profili poi nella legge si è colta l'occasione per identificare professionalità specifiche anche sotto l'aspetto formativo da destinare alle attività di comunicazione pubblica, pur con tutte le perplessità che si è già avuto modo di rilevare circa il trattamento ingiustificatamente privilegiato riservato agli iscritti all'Ordine dei giornalisti. Trattamento che, se ha comprensibilmente suscitato l'entusiasmo dell'Ordine stesso<sup>24</sup>, ha del tutto prevedibilmente provocato una segnalazione censoria del 19 luglio 2001 dell'Autorità regolatrice della concorrenza e del mercato nonché un ricorso alla Commissione europea della Federazione relazioni pubbliche italiane del settembre successivo, seguita poi dalla *Confederation Européenne des Relations Publiques* e dalle 14 associazioni nazionali di relazioni pubbliche degli Stati membri dell'Unione Europea<sup>25</sup>.

Si tratta peraltro di problematiche applicative che si possono in questa sede non approfondire dal momento che può forse risultare più interessante completare quanto già accennato circa le linee portanti della legge, il cui ruolo, a nostro avviso, è quello di conformare, promuovendo ma anche delimitando, la comunicazione pubblica. In questo senso, accanto alle valenze pubblicitarie di cui si è già ragionato, va ancora sottolineata la consapevolezza dell'importanza dell'informazione per incrementare l'efficacia dell'azione pubblica, postulando evidentemente un atteggiamento maggiormente collaborativo e nello stesso tempo vigile degli amministrati<sup>26</sup>.

---

ture del Dipartimento nelle materie di competenza dello stesso, nonché di sperimentare procedure e modelli di eccellenza da mettere, eventualmente, a disposizione delle altre pubbliche amministrazioni”.

<sup>24</sup> Per tutti, cfr. F. ABRUZZO, *Uffici stampa della pubblica amministrazione: cittadinanza piena per i giornalisti*, consultato all'indirizzo telematico <http://www.odg.mi.it>. Su questo profilo, cfr. ancora P. COSTANZO, *Informazione e comunicazione pubblica nella Società dell'informazione*, cit., p. 13.

<sup>25</sup> Sui profili professionali interessati dal settore, cfr. R. GRANDI, *La comunicazione pubblica*, cit., p. 153 ss.

<sup>26</sup> Efficacemente su questi aspetti, cfr. G. ARENA, *Comunicazione e amministrazione condizionalista*, in S. ROLANDO (a cura di), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, cit., p. 45 ss.

Se un ampio spazio di discrezionalità occorre riconoscere infine a favore delle amministrazioni interessate questo va senz'altro individuato sul piano delle modalità tecniche ed organizzative di cui le stesse sono autorizzate ad avvalersi (*ex art. 1, 4° comma, lett. b*) della l. n. 150 del 2000) per dar vita alle attività di comunicazione pubblica con evidente rinvio alla strumentazione comunicativa più aggiornata chiudendo quella sorta di circuito virtuoso (per cui il progresso della tecnologia comunicativa ha funzionato come fattore d'implementazione del valore della comunicazione pubblica) a cui s'è fatto in precedenza cenno.

## 5. COMUNICAZIONE PUBBLICA E COMUNICAZIONE LEGISLATIVA

Rinviando per una conoscenza più adeguata del nuovo sistema della comunicazione pubblica ai commenti che la legge in parola ha suscitato tra gli osservatori di formazione sia giuridica sia sociopolitica, sembra utile in conclusione gettare lo sguardo su quella particolare specie della comunicazione pubblica che sembra ormai uso corrente designare con la formula di comunicazione legislativa.

Al proposito i nessi con le considerazioni già svolte sono davvero considerevoli non solo sul piano per così dire evolutivo, dato che abbiamo già avuto occasione di constatare come la stessa genesi normativa della comunicazione pubblica in Italia trovi consistenza anche nell'esigenza di instaurare un rapporto informativo con i cittadini quali destinatari delle norme, ma soprattutto sul piano del conseguimento dell'efficacia del potere pubblico riguardato qui come potere di dettare le regole di diritto. In questa direzione ci si è spinti da qualche parte a teorizzare addirittura una sorta di "contratto comunicativo" tra lo Stato e i cittadini, fondato sulla discussione potenziale tra le parti e tendente a pubblicizzare e sottoporre al pubblico dibattito il materiale normativo in via di adozione.

Ma senza spingersi ad evocare scenari di così vasta portata che costringerebbero probabilmente anche a ripensare le strutture stesse della forma di governo, è innegabile che la comunicazione legislativa si sviluppi e si alimenti di almeno tre fattori concomitanti, ossia:

- a) ancora una volta mediante procedure pubblicitarie che diano svolgimento al principio espresso negli artt. 64 e 72 Cost.;
- b) mediante il riconoscimento e la garanzia di un diritto all'informazione parlamentare e legislativa strettamente correlato al quel principio;
- c) finalmente mediante un'attività di comunicazione pubblica sia da parte dei produttori delle norme, sia dagli organi dell'attuazione e, in genere, da parte di qualsiasi autorità pubblica interessata.

Del fattore *sub a*) si è già in qualche modo riferito ed investe il tema della c.d. informazione parlamentare. Un tema assai dibattuto non solo nel nostro ordinamento e che è diventato vieppiù complesso o complicato con lo sviluppo delle tecnologie comunicative. Occorre per la verità riconoscere come il nostro Parlamento abbia progressivamente maturato sensibilità verso la relativa problematica, anche se furono accantonate troppo presto le ricerche svolte al proposito dal Comitato per la comunicazione e l'informazione della Camera dei deputati istituito nel 1987 soprattutto per l'impegno di Aldo Aniasi (vi si sottolineava in particolare la perdita di ruolo dell'informazione propriamente parlamentare rispetto a quella genericamente politica e l'inadeguatezza dei canali informativi)<sup>27</sup>. Infatti, da qualche anno le Camere, in aggiunta alle forme di pubblicità dei lavori per così dire classiche tra le quali vanno ormai annoverate anche le forme basate sull'utilizzo della tecnologia radiotelevisiva a circuito chiuso, si avvalgono per la distribuzione delle informazioni di ben strutturati portali telematici e della diffusione della diretta televisiva su canale satellitare dedicato<sup>28</sup>.

Circa il fattore *sub b*), anche qui il discorso è stato già variamente approfondito e soprattutto ha investito la conoscibilità dei testi normativi, sia sotto il profilo del loro rapido rinvenimento e della loro indiscriminata messa a disposizione, sia

---

<sup>27</sup> Sulla vicenda, cfr. P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, cit., p. 142 e F. PIRRA, *Di fronte al cittadino*, Milano, 2000, p. 24.

<sup>28</sup> In particolare, per la Camera dei Deputati, la pubblicità dei lavori è assicurata attraverso la pubblicazione dei relativi resoconti e dei progetti di legge diffusi attualmente anche mediante il sito *web* della Camera stessa (<http://www.camera.it>), dove è possibile anche consultare il calendario tematico dei temi e dei provvedimenti all'ordine del giorno dei diversi organismi della Camera dei Deputati. Questo calendario viene diffuso *on line* ogni sabato precedente la settimana di lavori cui si riferisce. Mediante lo stesso sito, è inoltre ancora possibile sia seguire il dibattito in diretta audio/video dall'aula di Montecitorio, sia visualizzare le registrazioni video delle sedute. La Camera dei Deputati fornisce inoltre un servizio televisivo satellitare gratuito e non criptato a chiunque in Europa disponga di un'antenna parabolica collegata con un ricevitore digitale adeguato. Per il Senato della Repubblica, la pubblicità dei lavori è assicurata attraverso la pubblicazione dei relativi resoconti e dei progetti di legge diffusi attualmente anche mediante il sito *web* del Senato (<http://www.senato.it>), dove, in un'apposita sezione, sono pubblicati gli atti del Senato relativi alla programmazione e alla resocontazione delle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni. È possibile seguire la programmazione dei lavori dell'Aula del Senato sia a medio termine, consultando il calendario dei lavori, sia con cadenza giornaliera, visionando gli ordini del giorno. Sono consultabili anche gli ordini del giorno delle Commissioni. I resoconti delle Commissioni Bicamerali sono pubblicati sul sito *web* del Senato attraverso procedure automatiche il giorno dopo la seduta. I lavori parlamentari sono anche fatti oggetto di diffusione da parte della concessionaria pubblica del servizio radiotelevisivo sulle frequenze trasmissive di GR parlamento (<http://www.radio.rai.it/grr/grparlamento/frequenze/frequenze.htm>) e via satellite analogico sul canale radiofonico "Rete parlamentare". Infine, i lavori parlamentari sono anche radiotrasmessi da Radio Radicale nella rubrica "Diretta dal Parlamento" (<http://www.radioradicale.it/index.shtml>).

sotto quello della loro comprensibilità e possibilità applicativa. In realtà, quest'ultimo punto fuoriesce dal nostro campo di attenzione, mentre per quanto riguarda la conoscibilità si registrano passi avanti sia per quanto riguarda il potenziamento dei mezzi tradizionali di conoscenza, in particolare la *Gazzetta Ufficiale* di cui si ha una versione telematica e anche la possibilità, sia pur limitata nel tempo, della sua consultazione gratuita in Rete, con ciò anche superando le questioni collegate ai ritardi nella pubblicazione e nella distribuzione di questa fondamentale fonte di cognizione. Nella stessa direzione si muovono poi le iniziative già ricordate dei portali telematici presenti non solo a livello delle assemblee legislative dello Stato, ma anche a livello sovrastatale presso le istituzioni comunitarie (ne parlano in maniera esplicita sia il Libro verde dell'Unione sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione COM(98)585 def.<sup>29</sup>, sia il Rapporto pubblicato nel novembre 2001 del "Gruppo europeo di alto livello per il miglioramento della normazione"<sup>30</sup>) e a livello infrastatale presso i consigli regionali e delle province autonome al cui potenziamento di competenza dovrà auspicabilmente accompagnarsi un corrispondente incremento delle risorse pubblicitarie ed informative.

Ma è il fattore *sub c*) che indubbiamente si lega maggiormente al generale tema che qui si sta affrontando della comunicazione pubblica. Si tratta infatti qui di un'attività informativa svolta non solo per raggiungere il pubblico sull'esistenza di determinate discipline normative e sui modi di apprenderne il contenuto, ma anche sulle finalità e i destinatari delle normative stesse<sup>31</sup>. Una simile attività – per riprendere anche un concetto già accennato – avrebbe nello stesso tempo funzione di servizio e funzione d'integrazione sociale: sotto il primo profilo, fornendo agli utenti una vera e propria attività di consulenza relativamente ai dati "obiettivi" (sottolineo tale aggettivo su cui tra poco occorrerà ritornare) della normativa (ad esempio, adempimenti, scadenze, redazione di atti, ecc.)<sup>32</sup>; sotto

<sup>29</sup> Sul tema, cfr. M. CALIGIURI, *Lineamenti di comunicazione pubblica*, Messina, 1997, p. 87 ss., S. ROLANDO, *Un paese spiegabile*, Milano, 1998, p. 110 ss., e C. PICCININI, *La comunicazione al cittadino dell'Unione europea: azioni prioritarie e valutazioni*, in AA.VV., *La comunicazione pubblica in Europa*, Milano, 1999, p. 192 ss.

<sup>30</sup> Cfr. C. PAPPAGALLO, *La progettazione normativa nell'Unione europea*, in *Iter legis*, nov. 2001-febb. 2002, p. 53 ss.

<sup>31</sup> Cfr. R. REGA, *La comunicazione delle leggi*, in S. ROLANDO (a cura di), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, p. 237 ss.

<sup>32</sup> L'art. 27 del Regolamento dei servizi e del personale della Camera dei Deputati affida all'Ufficio Stampa (posto alle dirette dipendenze della Segreteria generale) di curare la comunicazione istituzionale anche attraverso il sito Internet e il televideo, nonché il concorso nelle pubblicazioni della Camera rientranti in tale finalità. Sempre ai sensi della medesima disposizione il Capo dell'Ufficio è il Portavoce della Camera. Sul sito Internet della Camera dei

il secondo profilo, favorendo in senso lato la partecipazione dei cittadini (ciò è particolarmente sottolineato del resto in sede di relazione al disegno di legge recante “Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001”<sup>33</sup>, sia pure riferendosi all’utilizzo di sistemi telematici in base all’esigenza di adeguarsi alla specifica raccomandazione OCSE *Coinvolgere i cittadini: informazione, consultazione e partecipazione del pubblico al processo di presa di decisione*<sup>34</sup>).

Ma se, in quest’ultimo caso il destinatario è il Governo, abbiamo già considerato come in base alla l. n. 150 del 2000 siano tutte le amministrazioni pubbliche impegnate a “illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l’applicazione”, laddove la precisazione vale indubbiamente come riferimento non ad una semplice agevolazione della conoscenza delle norme ma come sollecitazione ad una più pregnante attività di consulenza ed assistenza. La plausibilità di un’analoga attività comunicativa a carico delle assemblee legislative è stata invero messa seriamente in dubbio, allegandosi il rischio della circolazione di due versioni distinte dell’atto legislativo entrambe imputabili con uguale autorevolezza alla stessa fonte di produzione, mettendo a repentaglio proprio quella certezza e quella chiarezza alle quali si vorrebbe pervenire<sup>35</sup>. Circa le obiezioni legate al pericolo della faziosità da cui potrebbe essere affetta la comunicazione legislativa promanante dal Governo<sup>36</sup>, pur non potendo escludere in assoluto una simile eventualità, mi pare argomento eccessivo in quanto il denunciato pericolo apparterrebbe alla patologia delle istituzioni (diversamente dalle negative implicazioni ricollegate alla comunicazione legislativa del Parlamento) e comunque anche poco persuasivo se si riflette sul fatto che il Governo è anch’esso un formidabile produttore “in proprio” di norme. Infine l’argomento rischierebbe di provare troppo e di

---

deputati come strumento di comunicazione istituzionale, cfr. i resoconti dell’incontro di studio tenutosi il 7 aprile 2000 ed organizzato dal Ce.S.AR d’intesa con la Camera dei Deputati, Roma, Palazzo Montecitorio consultati nelle pagine interne del sito telematico <http://www.parlamentiregionali.it> (precisamente <http://www.parlamentiregionali.it/elementi/11cesar/il%20sito%20della%20camera%207%20apr.%2000.PDF>).

<sup>33</sup> Cfr. Senato della Repubblica, XIV legisl. atto 776, Camera dei Deputati, XIV legisl. atto 2579.

<sup>34</sup> Consultata nel testo francese presso il sito telematico <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201132E.PDF>.

<sup>35</sup> Cfr. M. AINIS, *La legge oscura*, Bari, 1997, p. 111 ss.

<sup>36</sup> Cfr. M.C. DE LORENZO, *Comunicazione legislativa e pubblicazione del Bollettino Ufficiale: le attività di informazione sulla produzione normativa della Regione*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II. *La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Torino, 2001, p. 333 ss.

coinvolgere anche amministrazioni molto “fidelizzate” alle quali pure invece la legge n. 150 del 2000 si rivolge.

Da queste osservazioni emerge però quello che conclusivamente ci pare il problema di maggior spessore ravvisabile nella comunicazione pubblica di tipo legislativo: infatti, oltre alla questione vera o presunta dell'imparzialità di una simile comunicazione – che pertanto dovrebbe accreditarsi soprattutto in relazione (e qui ci ricollegiamo a quanto prima accennato) agli elementi obiettivi della normativa e in definitiva leggersi come una dichiarazione di quale sia l'attitudine dell'amministrazione interessata a dare applicazione alla normativa stessa – è appena il caso di ricordare come la conoscenza della legge non possa andar disgiunta dalla sua interpretazione e come l'attività ermeneutica richieda, a sua volta, un bagaglio assai vasto di conoscenze giurisprudenziali, dottrinali e di prassi, nonché almeno quel minimo di abilità logiche e metodologiche che ci sforziamo con esito variabile di fornire agli studenti di Giurisprudenza.

Da questo punto di vista (che è poi l'unico che alla fine conta al di là di condivisibili aspirazioni informative e partecipative), non vorrei che, come è stato già efficacemente rilevato, “la conoscibilità del diritto vigente da parte dei cittadini” non fosse “comunque una pia illusione”<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr. R. GUASTINI, in M. AINIS, P. COSTANZO e C. PINELLI (curr.), *La tecnica della legislazione*, in *Riv.dir.cost.*, 2000, p. 266.