

La ricezione dei principi fondamentali in materia di comunicazione pubblica da parte delle regioni

IN CORSO DI PUBBLICAZIONE SU RIVISTA ITALIANA DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA

di Valerio Sarcone*

Sommario: 1. La tutela del diritto all'informazione pubblica in ambito regionale. – 2. I principi della legge n. 150/2000 come parametro minimo da rispettare da parte delle regioni. – 3. Comunicazione pubblica e «ordinamento della comunicazione». – 4. La disciplina della «comunicazione pubblica» nelle regioni. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *La tutela del diritto all'informazione pubblica in ambito regionale.*

Il diritto all'informazione pubblica riveste, da tempo, fondamentale importanza anche nell'ambito dell'operato delle autonomie territoriali. La locuzione «diritto all'informazione pubblica» è, infatti, da intendersi come quella particolare situazione giuridica soggettiva di cui sono titolari i cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche, e che consiste nel diritto di ricevere tutte le informazioni strumentali al loro coinvolgimento partecipativo all'attività amministrativa. Tale diritto è funzionale all'effettiva realizzazione e garanzia dei principi democratici garantiti nella prima parte della Carta costituzionale e di quelli concernenti l'azione delle amministrazioni, contenuti nella seconda.

La situazione giuridica in commento non è espressamente contemplata tra gli articoli della Costituzione italiana. Per addivenire ad un sua enucleazione è necessario compiere un'operazione di interpretazione euristica, e di contestualizzazione storica delle disposizioni costituzionali che ne hanno consentito la definizione.

Il diritto all'informazione pubblica¹ può essere considerato una specie del *genus* «diritto all'informazione»². Se è vero che quest'ultimo non riceve espressa e formale

* Dottorando di ricerca in diritto amministrativo presso l'Università degli Studi Roma Tre.

¹ Il «diritto all'informazione» *tout court* si riferisce ad una generica pretesa di libertà di acquisizione delle notizie da parte dei consociati, di libero accesso, cioè, alle fonti produttrici delle informazioni. In tale contesto è da riconoscere una «libertà negativa» a ciascuno dei cittadini. Il diritto all'informazione pubblica, invece, pone l'amministrazione in una posizione di «obbligo» nel fornire tutte le informazioni necessarie ai cittadini per realizzare i doverosi principi di partecipazione all'attività amministrativa. Per approfondimenti, sia consentito rinviare a V. SARCONE, *Alcune considerazioni in merito al diritto all'informazione pubblica*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1/2004, p. 63 ss.

tutela costituzionale, l'interpretazione delle disposizioni della Carta fondamentale ha consentito di enucleare un profilo *attivo* (la libera espressione della manifestazione del pensiero) ed uno *passivo* (la libera ricezione delle informazioni)³ del generale diritto di informazione *ex art. 21 Cost.*

Alcuni studiosi hanno già sottolineato, peraltro, come non sia sufficiente un'interpretazione «estensiva» dell'art. 21 Cost. per enucleare la definizione della situazione giuridica *de qua*⁴, tanto che è grazie al combinato disposto di tale norma con

² Cfr. P. MARSOCCI, *La comunicazione delle istituzioni pubbliche*, in E. COLARULLO (a cura di), *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Torino, 2003, 110.

³ P. COSTANZO, voce *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, IV ed. Utet, 1992, 320 e 330; P. BARILE e S. GRASSI, voce *Informazione (libertà di)*, in *Nuovissimo digesto discipline pubblicistiche*, App., IV, Torino, 1983, 208; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 75; P. BARILE, *La libertà di espressione del pensiero*, in IDEM, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 227; C. CHIOLA, *Informazione (diritto alla)*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Roma, 1988, 1; J. JACOBELLI (a cura di), *Verso il diritto all'informazione*, Bari, 2001; A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, 1971, Milano, 473; E. BOCCHINI, *La prospettiva giuridico-istituzionale*, in E. ZUANELLI (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1990, 67. La Corte costituzionale ha da tempo affermato che "il diritto all'informazione" va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che «la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale» (Corte cost., 26 marzo 1993, n. 112, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 939 ss., con nota di P.A. CAPOTOSTI, *L'emittenza radiotelevisiva privata tra concessione e autorizzazione (ivi, 2118 ss.)*. L'art. 21 colloca la predetta libertà tra i valori primari assistiti dalla clausola dell'inviolabilità (art. 2 Cost.), i quali, in ragione del loro contenuto, in linea generale si traducono direttamente in diritti soggettivi dell'individuo, di carattere assoluto. Sempre nella citata sent. n. 112/1993, la Corte ha precisato che «la Costituzione, all'art. 21, riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione e che tale libertà ricomprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto di essere informati (v. Corte cost., sentt. n. 202/1976, n. 148/1981, n. 826/1988)». Cfr. Corte cost., 15 giugno 1972, n. 105, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, 1196 ss. e Corte cost., 10 luglio 1974, n. 225, *ivi*, 1974, 1175 ss, con note di R. ZACCARIA, *L'alternatività posta dalla Corte: monopolio «pluralistico» della radiotelevisione o liberalizzazione del servizio (ivi, 2169 ss.)* e di C. CHIOLA, *I comandamenti della Corte per il settore radiotelevisivo (ivi, 2191 ss.)*; Corte cost., 21 luglio 1981, n. 148, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, 1379 ss., con nota di C. CHIOLA, *L'alternativa alla riserva statale dell'attività radiotelevisiva nazionale (ivi, 186 ss.)*; Corte cost., 7 dicembre 1994, n. 420, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 3716 ss., con nota di R. ZACCARIA, *La Corte costituzionale applica direttamente il principio pluralistico in materia di radiotelevisione e ... "non fa il vuoto" (ivi, 3748 ss.)*; Corte cost. 20 novembre 2002, n. 466, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 3861 ss., con nota di P. COSTANZO, *La libertà d'informazione non può più attendere: ma la Corte continua ad ammettere il transitorio pur censurando l'indefinito (ivi, 3896 ss.)*. Di una visione "individualista", contrapposta ad una "funzionalista" del diritto all'informazione tratta P. MARSOCCI, *I profili giuridici dell'attività di comunicazione istituzionale nel difficile confronto tra pubblico e privato*, in F. FACCIOLI (a cura di), *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma, 2001, 174-176, in *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002, 124-125, ed in *La comunicazione delle istituzioni pubbliche*, in E. COLARULLO (a cura di), *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Torino, 2003, 110-111. Il «diritto all'informazione» è, invece, espressamente riconosciuto dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata in occasione del Consiglio europeo di Nizza, il 7 dicembre 2000, dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione UE – 2000/C364/01 in G.U.C.E. – e dall'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dalla Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

⁴ P. MARSOCCI, *La comunicazione delle istituzioni pubbliche*, cit., 111.

altri articoli della Carta costituzionale che si è fornita al diritto all'informazione pubblica una piena qualificazione giuridica⁵.

Le regioni già da tempo prevedono la garanzia di tale diritto, come si può desumere dall'analisi dei rispettivi statuti⁶. Non deve sorprendere, dunque, che la tutela della pretesa di informazione dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri all'interno dei sistemi regionali, sia divenuta condizione imprescindibile nel *continuum* dei rapporti tra amministrazioni ed amministrati, ben prima dell'espresso riconoscimento avvenuto in ambito nazionale con le fondamentali leggi sul diritto di accesso, prima, e con la legge 7 giugno 2000, n. 150, poi⁷. Il diritto all'informazione pubblica, che per essere enucleato dalle disposizioni costituzionali ha richiesto un'opera interpretativa, era già espressamente previsto negli statuti delle regioni⁸.

⁵ Il riferimento è alla combinazione con gli articoli 64 (pubblicità dei lavori delle Camere), 73 (pubblicazione delle leggi) e 97 (buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione). È proprio tale, ultimo precetto quello che, in ogni caso, sostiene maggiormente l'importanza della pubblicità dell'agire delle amministrazioni pubbliche, in considerazione della necessaria garanzia di quei principi di trasparenza e imparzialità che sono oggi posti ad imprescindibile fondamento dell'operato degli organi amministrativi. Le basi costituzionali del diritto all'informazione pubblica, sarebbero, altresì, da ricercarsi nelle disposizioni poste a salvaguardia del principio democratico della nostra Repubblica (art. 1), della garanzia dei diritti della personalità (art. 2) e dell'imparzialità (art. 3), sino a ricomprendere la garanzia dell'associazionismo per fini politici (art. 49).

⁶ Artt. 5, co. 2 e 62, St. Basilicata; art. 35, commi 2 e 3, St. Veneto; artt. 13, 14 e 85, co. 1, St. Umbria (ora art. 21 del nuovo statuto approvato in seconda lettura il 29 luglio 2004); artt. 4 e 72, St. Toscana (ora art. 4, co. 1, lett. b) e art. 73, del nuovo statuto approvato in seconda lettura il 19 luglio 2004); art. 8, St. Piemonte (ora art. 12 del nuovo statuto approvato in seconda deliberazione il 19 novembre 2004); art. 42, St. Molise; art. 32, co. 2 (p. 7), St. Marche (ora art. 39 del nuovo statuto approvato in seconda deliberazione il 4 dicembre 2004); artt. 4, co. 3 e 54, St. Lombardia; art. 4, St. Liguria (ora art. 6, co. 3 e art. 11, del nuovo statuto approvato in seconda lettura il 28 settembre 2004); art. 14 del nuovo statuto della regione Puglia (il primo statuto regionale ad essere approvato dopo la riforma del 2001); art. 5, co. 2, St. Emilia-Romagna (ora art. 14 del nuovo statuto approvato in seconda lettura il 14 settembre 2004); art. 48, St. Campania; art. 9, St. Calabria, nel nuovo testo approvato in seconda lettura il 6 luglio 2004 (a seguito di precedente impugnazione del Governo nei confronti del medesimo Statuto approvato in seconda lettura il 23 luglio 2003 – v. Corte cost., sent. n. 2/2004). Il citato art. 73 del nuovo Statuto della regione Toscana (espressione peraltro già presente nel "vecchio" testo statutario) definisce un «dovere» per le istituzioni regionali la garanzia dell'informazione e della comunicazione dell'attività amministrativa regionale nei confronti dei cittadini. A sostegno del diritto all'informazione pubblica in ambito regionale si segnalano, inoltre, le due leggi sulla società dell'informazione emanate dalla Toscana (L.R. 26 gennaio 2004, n. 1) e dall'Emilia Romagna (L.R. 24 maggio 2004, n. 11).

⁷ È innegabile che il diritto di accesso sia solo una specificazione del più generale contesto in cui va ricompreso il diritto all'informazione pubblica (cfr. V. SARCONI, *ult. op. cit.*). Appare, altresì, incontestabile che prima di positivizzare la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni con la legge n. 150, le norme (settoriali) inerenti la garanzia della pretesa di informazioni dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri erano solo quelle concernenti l'esercizio delle varie tipologie di diritto di accesso (vedi *infra*).

⁸ È da rilevare come l'espresso riconoscimento di un diritto all'informazione pubblica del cittadino non sia previsto in nessuna delle Carte fondamentali delle regioni a statuto speciale e da quella della regione Lazio. Peraltro, con l'approvazione del nuovo statuto avvenuta lo scorso 3 agosto, il Consiglio di quest'ultima regione ha non solo previsto esplicitamente la garanzia di un «generale» diritto all'informazione (o meglio, di accesso ai mezzi d'informazione – art. 6, co. 6, dello statuto), ma anche la formale adesione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 6, co. 3, dello statuto) in cui sono espressamente tutelati i diritti dei

2. I principi della legge n. 150/2000 come parametro minimo da rispettare da parte delle regioni.

Parte della scienza giuridica ha argomentato circa l'esistenza di una «funzione di comunicazione pubblica», finalizzata alla cura diretta del diritto all'informazione dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri⁹. La normativa di riferimento in materia comprende le disposizioni in tema di diritto di accesso ai documenti amministrativi¹⁰, quelle riguardanti l'istituzione degli Uffici relazione con il pubblico (URP)¹¹, e – come norma fondante della disciplina - la legge n. 150/2000.

Per le amministrazioni regionali e locali tale ultima legge deve essere considerata alla stregua di parametro da cui desumere esclusivamente i principi fondamentali della materia (comunicazione pubblica)¹².

In proposito alcuni dubbi sorgono in riferimento al nuovo assetto istituzionale della Repubblica disegnato dalla riforma del Titolo V, della Parte Seconda della Costituzione¹³, che non contempla tra le competenze esclusive dello Stato quella

cittadini ad una buona amministrazione ed al diritto di accesso ai documenti delle stesse (artt. 41 e 42 della Carta).

⁹ G. AZZARITI, *La comunicazione come funzione*, in G. ARENA (a cura di) *La funzione di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche*, Rimini, 2001, 15 ss.; G. ARENA, *La funzione pubblica di comunicazione*, *Ibidem*, 29 ss.; M. DE BENEDETTO, *Comunicazione pubblica*, in *Enciclopedia giuridica*, VII, Roma, 2002, 5 ss.; P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002, 139 ss., che preferisce evidenziare un'«attività» di comunicazione pubblica, piuttosto che una «funzione». Vi è anche chi ha individuato una «funzione di informazione pubblica», F. MERLONI, *La funzione di informazione pubblica nella società dell'informazione*, in IDEM (a cura di), *L'informazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002, 15 ss.

¹⁰ Tra esse si possono ricordare: l'art. 25 della legge 27 dicembre 1985 n. 816, in cui si prevedeva il diritto di tutti i cittadini di prendere visione di «tutti i provvedimenti adottati dai Comuni, dalle Province, dai Consigli circoscrizionali, dalle aziende speciali e di enti territoriali, dalle Unità sanitarie locali e dalle Comunità montane»; l'art. 31, co. 9, della «legge urbanistica» (legge 17 agosto 1942 n. 1150) e l'art. 10 della legge 6 agosto 1967 n. 765, in base ai quali chiunque abbia interesse ha il diritto di visionare gli atti di progetto del piano regolatore e può prendere visione presso gli uffici comunali della licenza edilizia e dei relativi elaborati di progetto; l'art. 20 della legge 23 dicembre 1978 n. 833 (in collegamento con l'art. 9 della legge 20 maggio 1970 n. 300), concernente l'obbligo per le Unità sanitarie locali di assicurare l'informazione sanitaria ed ambientale in favore dei lavoratori esposti a rischio, F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M.T. SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 2003, 5 ss.; l'art. 7 e ss. della legge 8 giugno 1990 n. 142, in merito al diritto di accesso agli atti delle Amministrazioni comunali e provinciali in funzione di controllo democratico. Per ciò che concerne, invece, la più generale nozione di diritto all'informazione nell'ambito dei rapporti tra cittadini e pubblici poteri, si rinvia a A. MARI, *Diritto all'informazione e Pubblica Amministrazione*, in *Foro amministrativo*, 1992, 2880 ss.

¹¹ Basti citare l'art. 12 del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (ora art. 11, d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Nello stesso decreto 165/2001 (art. 2, co. 1, lett. d)) si sottolinea, altresì, l'esigenza di istituire «apposite strutture per l'informazione ai cittadini», nonché di garantire «la comunicazione interna ed esterna» (art. 2, co.1, lett. c)).

¹² Art. 10, l. n. 150/2000.

¹³ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 «Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione». In tema la bibliografia è assai numerosa. Qui basti segnalare le opere più recenti: A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, vol. II – *Il processo autonomistico in Italia dall'unità ad oggi*, Padova, 2003; G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131*, Bologna, 2003; T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003; F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, Torino, 2003; G.F. PARODI, G.

dell'organizzazione dei pubblici uffici. L'art. 117, co. 2, lett. g) della Costituzione riconosce allo Stato, infatti, la competenza esclusiva sull'«ordinamento e organizzazione amministrativa» dello stesso Stato (apparato) e degli enti pubblici nazionali, e nulla dice sull'organizzazione amministrativa di regioni ed enti locali che deve, perciò, intendersi ricompresa tra le competenze esclusive delle medesime regioni. Peraltro, con recenti pronunce, la Corte costituzionale ha statuito la competenza esclusiva residuale delle regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa¹⁴, pur riconoscendo allo Stato il potere di disciplinare determinate fattispecie della materia *de qua* che non ledano direttamente le competenze riservate alle regioni.

A favore di una possibile «ingerenza» statale in tale materia sembrerebbe, d'altronde, doversi riportare il richiamo alla c.d. «clausola di salvaguardia» contenuta nell'art. 120 Cost., che dispone il potere sostitutivo del Governo nei confronti di regioni ed enti locali laddove ciò sia richiesto dalla «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare [dalla] tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali»¹⁵. Proprio la necessaria garanzia di tali tipologie di diritti ci consente di avanzare un'ulteriore riflessione.

La citata legge sulla comunicazione pubblica è stata emanata antecedentemente alla riforma costituzionale del 2001. Le disposizioni in essa contenute non tengono, perciò, conto del rinnovato assetto istituzionale della Repubblica, tanto che proprio all'art. 10 della stessa legge, le norme contenute nel Capo I della legge 150/2000, vengono contemplate come «principi fondamentali» che le regioni ordinarie (in considerazione dell'art. 117 del vecchio testo costituzionale) sono tenute a rispettare, e si considerano applicabili alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano «nei limiti e nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione». Nonostante ciò molte delle regioni italiane hanno provveduto - con leggi organiche di disciplina delle attività di informazione e comunicazione degli organi e delle istituzioni

FERRARI, *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003; S. BARTOLE, R. BIN., G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, 2003; R. BIFULCO, *Le regioni. La via italiana al federalismo*, 2004, Bologna; P. CAVALIERI, E. LAMARQUE, *L'attuazione del Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004.

¹⁴ Corte cost., sentenze nn. 3, 15 e 17 del 2004, in SENATO DELLA REPUBBLICA – Servizio studi, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni alla prova della Corte*, parte I, Roma, 2004, rispettivamente alle pagine 146, 168 e 172.

¹⁵ Vedi anche art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

regionali piuttosto che attraverso disposizioni normative varie inserite in contesti di eterogenea disciplina di materie - al formale recepimento della legge n. 150/2000.

Tali provvedimenti normativi sono stati emanati sia prima che dopo la riforma in senso «federalista» approvata nell'ottobre 2001. L'adeguamento regionale a quanto disposto dalla legge statale sulle attività di informazione e comunicazione delle amministrazioni pubbliche (previsto dall'art. 1, co. 2, di tale legge) sembrerebbe, dunque, dover essere considerato come necessario (e dovuto), dall'ottobre 2001 per il rispetto delle disposizioni statali in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» che costituisce, per l'appunto, una competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione italiana¹⁶.

La disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle amministrazioni pubbliche, come indicato nell'art. 1 della legge n. 150/2000, è direttamente funzionale all'«attuazione dei principi che regolano la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa». Ne consegue che un livello «minimo» di tali attività deve essere garantito anche da parte delle autonomie territoriali. La garanzia del diritto all'informazione pubblica di cui sono titolari i cittadini nei confronti dei pubblici poteri si sostanzia, dunque in una vera e propria situazione giuridica soggettiva che l'ordinamento è tenuto a garantire, da considerarsi strumentale per garantire la concreta fruizione dei diritti civili e sociali contemplati nell'art. 117 Cost., co. 2¹⁷.

¹⁶ In ordine a tale argomento, C. PINELLI, *Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»*, in *Diritto pubblico*, 2002, 881 ss.; E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1103 ss.; G.P. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2002, 25 ss.; ISAE, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in IDEM, *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, Roma, 2004, 235 ss.; A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m comma 2 art. 117 della Costituzione*, in *Le regioni*, 2003, 1141 ss.; L. CUOCOLO, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in *Il Diritto dell'economia*, 2003, fasc. 2-3, 389 ss. G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in L. CHIEFFI, G.C. DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, 187, sottolinea come «nel disposto costituzionale può effettivamente considerarsi primaria l'esigenza di porre, come elemento unificante, una garanzia di uniformità dei livelli di prestazione, e non è poco»; lo stesso A. richiama il contributo di M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Sanità pubblica*, 2000, 1030, che rileva come con la formula “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” si voglia esprimere «la volontà di porre al riparo dalla discrezionale determinazione delle regioni un nucleo di prestazioni concernenti diritti, che non possono essere ridotte ad un livello inferiore a quello stabilito dal legislatore statale».

¹⁷ Il diritto all'informazione è stato classificato da alcuni (E. BOCCHINI, *La prospettiva giuridico-istituzionale*, cit., 69) come “diritto civile” che trova una sua autonoma legittimazione non solo in relazione al citato art. 21 della Costituzione, ma anche e soprattutto «nei principi costituzionali di una democrazia e di uno Stato sociale fondato sulla partecipazione e sul pluralismo, sulla trasparenza della *res pubblica* [...] che si radica nella tutela e soddisfazione dei bisogni primari dei cittadini più deboli, rispetto ai quali il diritto all'informazione è strumentale alla soddisfazione dei bisogni sociali elementari»; altri (A. Sandulli, *Il procedimento*, in S. Cassese (a

Benché la «determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali» iscritta nel suddetto articolo non possa qualificarsi come una «materia» in senso stretto¹⁸, vero è che tale competenza statale è «idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite e [...] senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle»¹⁹.

A conferma di quanto sopra viene a supporto l'art. 15, co. 2, dell'A.C. n. 3890-B, legge di riforma della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, approvata in via definitiva dalla Camera il 26 gennaio u.s.

Preliminarmente va precisato come sia stato chiarito dalla giurisprudenza che il diritto di accesso ai documenti amministrativi deve essere considerato una specie del *genus* «diritto all'informazione»²⁰. Peraltro, la pretesa di informazione in parola non sarebbe azionabile verso qualsiasi soggetto dell'ordinamento, ma nei confronti di quelli aventi una rilevanza (seppur solo occasionale) pubblicistica (amministrazioni, concessionari di pubblici servizi, enti pubblici economici, ecc.)²¹. Ciò consente di

cura di), Trattato di diritto amministrativo, parte generale, II, Milano, 2003, 1083), ne hanno esaltato la valenza riconoscendo come «il diritto all'informazione [pubblica] è divenuto interesse qualificato, pienamente azionabile da parte dei titolari».

¹⁸ G.U. RESCIGNO, *ibidem*, 114: «nell'elenco statale delle materie ce ne è almeno una che ci riguarda e che non è una vera e propria materia orizzontale accanto alle altre, ma una "materia" che attraversa molte altre».

¹⁹ Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282. Cfr. F. SACCO, *Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della "tutela della concorrenza") della Corte costituzionale*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 1. Cfr. anche V. MOLASCHI, "Livelli essenziali delle prestazioni" e Corte costituzionale: prime osservazioni, nota a C. Cost. 26 giugno 2002, n. 282, in *Il Foro italiano*, 2003, fasc. 2, pt. 1, 398 ss. Su altre pronunce della Consulta in merito cfr. A. ANDRONIO, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13-27 marzo 2003, n. 88*, in <http://www.federalismi.it>;

²⁰ Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa, considerato come specificazione del «diritto all'informazione» (Cfr. Corte cost., ordinanza 23 marzo 2001, n. 80, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 544 ss.: «il diritto di accesso trova fondamento nel diritto all'informazione, nei principi di democrazia, sovranità popolare, sviluppo della persona umana ed eguaglianza, nel principio per cui l'amministrazione è al servizio dei cittadini, che ne devono quindi conoscere l'operato, e nei principi di buon andamento ed imparzialità della stessa pubblica amministrazione»), è stato classificato come situazione giuridica direttamente tutelabile dinnanzi al giudice amministrativo, a salvaguardia della partecipazione all'attività amministrativa prevista nella legge sul procedimento amministrativo, nel contesto di una più generale pretesa dei cittadini di ricevere informazioni che li interessino (G. ARENA, voce *Trasparenza amministrativa*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, vol. XXXI, 1995, 3). La giurisprudenza maggioritaria è addivenuta alla configurazione del diritto di accesso come «un vero e proprio diritto soggettivo da ricondursi ad una prospettiva più ampia di quella inerente alla mera conoscibilità degli atti e documenti amministrativi, con l'accentuazione della sua coerenza ad un nuovo modello di organizzazione amministrativa ispirata al principio di pubblicità in contrapposizione al previgente sistema di segretezza (o riservatezza) dell'attività amministrativa» (TAR Puglia, Bari, Sez. I, 25 giugno 2003, n. 2782; C.d.S., Sez. VI, 13 maggio 2003, n. 2549, entrambe consultabili in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. Cfr. C.d.S., VI Sez., 2 marzo 1999, n. 246, in *Consiglio di Stato*, 1999, III, p. I, 437 e in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *L'accesso ai documenti amministrativi*, cit., 262).

²¹ Cons. St., sez. IV, 4 febbraio 1997 n. 82, in *Giurisprudenza italiana*, III, 1, 1498 ss., con nota di E. CANNADA BARTOLI, *Accesso ad atti di diritto privato di pubbliche amministrazioni*, e di R. GAROFOLI, *Diritto di accesso, attività di diritto privato e privatizzazione di enti pubblici economici*, *ivi*, 1997, III, 1, 543 ss.

qualificare tale particolare informazione come «pubblica», per distinguerla da qualsiasi altro tipo di notizia che non è connotata dal suddetto carattere.

La citata disposizione dell'A.C. 3890-B statuisce che «l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione»²².

Come si potrebbe pensare, ad esempio, di tutelare correttamente il diritto all'istruzione o quello all'assistenza sociale senza contemporaneamente assicurare standard minimi di informazione e comunicazione a riguardo? Sembrerebbe corretto poter quindi affermare che il carattere di «strumentalità» riconosciuto alla comunicazione pubblica rispetto al resto delle funzioni amministrative possa essere equiparabile alla «strumentalità» che il diritto all'informazione pubblica rappresenta per i diritti civili e sociali a livello costituzionale.

Se, dunque, la legge sul procedimento amministrativo è da considerarsi come parametro «minimo» di garanzia del diritto di accesso ai documenti amministrativi che regioni ed enti locali devono rispettare (se non altro per ciò che attiene i suoi principi fondamentali), altrettanto dovrebbe essere considerata la legge n. 150/2000 per ciò che concerne la garanzia delle attività di informazione e comunicazione poste in essere dalle amministrazioni pubbliche. Diritto di accesso ed attività di informazione e comunicazione si configurano, dunque, come strumenti di garanzia del più ampio diritto all'informazione pubblica; il primo vede le amministrazioni «subire» l'istanza da parte dei cittadini, mentre le seconde si caratterizzano per l'attività «propulsiva» delle stesse amministrazioni che si rendono protagoniste di processi informativi indiretti (attività di informazioni) e diretti-relazionali (attività di comunicazione).

3. *Comunicazione pubblica e «ordinamento della comunicazione».*

²² G.U. RESCIGNO, *ult. op. cit.*, 114-115, chiarisce come «se un diritto sociale rientra nella competenza legislativa regionale, non esiste più, per quanto riguarda i livelli di prestazione considerati essenziali, alcuna competenza esclusiva, ma tutti i diritti sociali (e civili se ve ne sono) debbono ricevere da tutte le leggi regionali lo stesso livello di prestazioni considerato essenziale dalla legge statale: in questo caso tutte le leggi regionali diventano per così dire leggi concorrenti, e le leggi statali previste dalla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 diventano automaticamente principi fondamentali ai quali debbono attenersi le regioni sia nelle materie ufficialmente definite concorrenti sia in quelle ufficialmente definite esclusive».

Le suggestioni in materia di attività di informazione e comunicazione delle regioni e degli enti locali che possono desumersi dall'analisi del Titolo V, Parte II della nostra Costituzione, però, non si esauriscono con quanto sopra esposto. Si è fatto notare in dottrina come la comunicazione pubblica, se pur indirettamente, interessi fattispecie ricomprese nelle competenze concorrenti Stato-regioni indicate nel comma 3, dell'art. 117 Cost²³. Più espressamente ci si riferisce alla disciplina dell'«ordinamento della comunicazione».

Lo svolgimento delle attività di informazione e comunicazione da parte di regioni ed enti locali avviene in parte, e non potrebbe essere altrimenti, anche attraverso l'utilizzo di quei «mezzi di comunicazione» (televisione, radio, telecomunicazioni in genere) oggetto della summenzionata disciplina concorrente tra Stato e regioni²⁴. Ciò non deve sorprendere se si considera che le prime norme in materia di comunicazione pubblica erano inserite all'interno di leggi «di provvidenza» del settore dell'editoria²⁵, o in altre disciplinanti il settore radiotelevisivo²⁶, a testimonianza dell'inscindibile legame intercorrente tra le attività di informazione e comunicazione delle amministrazioni pubbliche ed il più generale contesto delle «comunicazioni». D'altro canto vi è anche chi ritiene, invece, che la materia «ordinamento della comunicazione» contemplata nell'art. 117, co. 3, Cost., non sia tesa a disciplinare fattispecie quali quella della comunicazione pubblica²⁷.

In ogni caso, l'esplicitazione delle attività di informazione e comunicazione delle amministrazioni pubbliche abbisogna, in alcuni contesti, di essere supportata da

²³ La materia «ordinamento della comunicazione» non sembra essere ben delimitata nei suoi confini operativi. Cfr. A. VALASTRO, *Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Paolo Barile*, 2004, «Si pensi alla comunicazione pubblica e alla grande tematica della c.d. "società dell'informazione" e dell'e-government: anche in questo caso si tratta probabilmente di materia diversa, in quanto connessa all'organizzazione e alle finalità dell'amministrazione regionale». Cfr. E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione dopo (ed alla luce della) riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2002, 1001 ss.

²⁴ In ordine alla commistione tra comunicazione pubblica e materia concorrente «ordinamento della comunicazione», M. ATELLI, *La funzione pubblica di informazione e comunicazione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in T. KRASNA (a cura di), *L'attività di informazione e di comunicazione della P.A.*, in IDEM (a cura di), *Informazione e comunicazione della P.A. dopo la legge n. 150/2000*, Roma, 2003, 7 ss.

²⁵ Artt. 5 e 6, legge 25 febbraio 1987, n. 67 "Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria".

²⁶ Art. 9, Legge 6 agosto 1990, n. 223 "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato" (c.d. legge "Mammì").

²⁷ R. ZACCARIA, *L'«ordinamento della comunicazione» tra Stato e regioni*, in V. CERULLI IRELLI E C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo*, Bologna, 2004, 273: «devono certamente escludersi dall'ordinamento della comunicazione sia il settore del cinema, del teatro e degli spettacoli in generale, attratti dall'ambito materiale della "promozione e organizzazione di attività culturali", sia la comunicazione pubblica e l'e-government, intesi come fattori dell'organizzazione amministrativa affidata, secondo competenza, ai diversi livelli di governo e strumentale all'esercizio delle funzioni e dei servizi ad essi attribuiti».

strumenti di comunicazione di massa o comunque afferenti a settori la cui disciplina è riferibile alla materia concorrente di «ordinamento della comunicazione».

Vero è, altresì, che, come avviene per ogni altra attività delle amministrazioni pubbliche oggetto d'analisi, andrebbero distinti il profilo strutturale da quello funzionale. L'organizzazione delle strutture regionali e degli enti locali deputate al perseguimento della funzione comunicazione pubblica sono totalmente da ricomprendersi nella competenza esclusiva delle regioni in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa». Non può negarsi, comunque, che gli stessi enti, allorquando pongano in essere attività di informazione e/o comunicazione che interessano i «comuni» mezzi di comunicazione, operano in settori della «comunicazione» *tout court* disciplinati dal citato art. 117, co. 3, Cost.

4. La disciplina della «comunicazione pubblica» nelle regioni

A riprova della «commistione» tra comunicazione pubblica e disciplina della «comunicazione» in generale, sta il fatto che, in alcuni casi (Toscana, Friuli Venezia Giulia e Umbria), i dettami della legge n. 150/2000 sono stati recepiti nelle leggi regionali istitutive dei Comitati regionali delle comunicazioni (CORECOM)²⁸, organi periferici funzionali dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, aventi compiti di regolazione e vigilanza del settore delle comunicazioni in ambito regionale, nonché di consulenza nei confronti delle istituzioni territoriali²⁹.

A seguito dell'emanazione della legge n. 150/2000, Basilicata³⁰ e Liguria³¹ e Valle D'Aosta³², hanno provveduto ad emanare una legge organica sulle attività di informazione e comunicazione delle istituzioni regionali, anche se occorre precisare

²⁸ Istituiti ai sensi dell'art. 1, co. 13, della legge 31 luglio 1997, n. 249 "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo".

²⁹ L.R. Toscana 25 giugno 2002, n. 22 "Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni" e L.R. Friuli Venezia Giulia 10 aprile 2001, n. 11 "Norme in materia di comunicazione, di emittenza radiotelevisiva locale ed istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni". L'Umbria ha provveduto a disciplinare le attività di informazione e comunicazione nell'ambito della L.R. 11 gennaio 2000, n. 3 "Norme in materia di emittenza radiotelevisiva locale e istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni", antecedentemente all'emanazione della legge n. 150/2000. Peraltro, tale legge è stata emanata proprio in attuazione degli artt. 13 e 14 dello Statuto, relativi al diritto all'informazione pubblica. È curioso rilevare come le disposizioni di tale legge si avvicinino molto a quelle della legge nazionale sulla comunicazione pubblica che ancora doveva essere approvata.

³⁰ L.R. Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 "Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata".

³¹ L.R. Liguria 11 marzo 2004, n. 3 "Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Liguria".

³² L.R. Valle D'Aosta, 23 dicembre 2004, n. 32 "Disposizioni per le attività di coordinamento, promozione e sostegno del sistema della comunicazione e dell'informazione regionale".

che solo il provvedimento della Basilicata (all'art. 1) fa espresso riferimento alla normativa statale.

Altre regioni (Sicilia, Lombardia e Campania) hanno effettuato formalmente il recepimento della legge n. 150/2000 (richiamandone direttamente i principi) in contesti normativi più ampi (ad esempio nella leggi regionali di organizzazione degli organi regionali o nelle leggi finanziarie³³). Il legislatore campano si è limitato a stanziare i fondi per le attività di informazione e comunicazione istituzionale così come previste dalla normativa nazionale (salvo poi recepire i dettami di quest'ultima per mezzo di provvedimenti regolamentari³⁴), mentre il legislatore siciliano ha addirittura previsto l'applicazione diretta di alcuni articoli della stessa³⁵.

Vi sono regioni, ancora, che hanno provveduto a recepire i principi contenuti nella normativa nazionale in materia di comunicazione pubblica per mezzo di atti regolamentari e provvedimenti vari (Lazio, Veneto, Calabria, la già citata Campania)³⁶.

Le rimanenti regioni (Sardegna, Valle D'Aosta, Emilia Romagna, Trentino Alto Adige, Abruzzo, Puglia, Marche) continuano a disciplinare le proprie attività di informazione e comunicazione sulla base di atti legislativi e regolamentari emanati precedentemente alla legge n. 150/2000 e disciplinanti, principalmente, il diritto di accesso ai documenti amministrativi ed in garanzia del più generale «diritto all'informazione» dei cittadini nei confronti delle istituzioni regionali, iscritto nella quasi totalità degli statuti regionali³⁷.

³³ È il caso della Sicilia (art. 127, L.R. 26 marzo 2002, n. 2 "Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002"), della Lombardia (art. 1, L.R. 24 marzo 2003, n. 3 "Modifica a leggi regionali in materia di organizzazione, sviluppo economico, territorio e servizi alla persona" a modifica della L.R. 13 febbraio 1990, n. 9 "Disciplina delle pubblicazioni e delle iniziative di informazione e comunicazione della regione Lombardia") e della Campania (artt. 4 e 5, L.R. 26 luglio 2002, n. 15 "Legge finanziaria per l'anno 2002"). Emblematico è il novellato art. 1 della L.R. Lombardia n. 9/1990, «Anche ai sensi dei principi previsti dalla legge 7 giugno 2000, n. 150 [...], la Regione programma e coordina annualmente le iniziative di informazione e comunicazione istituzionale».

³⁴ Campania, del. Giunta n. 612 del 14 febbraio 2003 e art. 4, decreto Pres. Giunta Reg. 21 giugno 2002, n. 490.

³⁵ Art. 127, co. 1, L.R. Sicilia n. 2/2002.

³⁶ Lazio, reg. reg. 6 settembre 2002, n. 1 "Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale" – in specie Capo II "Attività di informazione e comunicazione", artt. 35-52; Veneto, reg. reg. 26 luglio 2002, n. 2 "Disciplina delle attività di comunicazione degli uffici per le relazioni con il pubblico e individuazione dei titoli per l'accesso e degli interventi formativi e di aggiornamento per il personale da assegnare a detti uffici"; Calabria, del. Giunta n. 42 del 15 gennaio 2002 e reg. reg. 29 luglio 2003, n. 7.

³⁷ Sardegna, L.R. 3 luglio 1998, n. 22 "Interventi della regione a sostegno dell'editoria locale, dell'informazione e disciplina della pubblicità istituzionale [...]" (in specie artt. 28 e 29); Valle D'Aosta, L.R. 26 maggio 1998, n. 41 "Interventi per la valorizzazione e lo sviluppo dell'informazione locale" (in specie artt. 1-5); Emilia Romagna, L.R. 20 ottobre 1992, n. 39 "Norme per l'attività di comunicazione della regione e per il sostegno del sistema dell'informazione operante in Emilia Romagna". Disposizioni in materia di comunicazione istituzionale ed organizzazione delle relative attività sono contenute nei seguenti provvedimenti normativi: Trentino Alto Adige, L.R. 11 giugno 1987, n. 5 (di modifica della L.R. 9 novembre 1983, n. 9) – in particolare Allegato 1 e art. 30, L.R. 31 luglio 1993, n. 13 "Norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di

Caso a parte rappresenta il Piemonte che ha integrato la propria normativa in materia di informazione e comunicazione istituzionale con alcuni principi disposti dalla legge n. 150/2000³⁸.

5. *Considerazioni conclusive*

L'emanazione di norme concernenti la tutela del diritto all'informazione pubblica del cittadino e la predisposizione di strutture e mezzi a disposizione di appositi uffici di informazione e comunicazione delle amministrazioni, hanno consentito di poter enucleare una vera e propria funzione amministrativa di «comunicazione pubblica», la cui finalità è strumentale alle altre funzioni amministrative, poiché tesa alla imprescindibile garanzia della trasparenza dell'operato dei pubblici poteri e dei principi partecipativi dei cittadini all'azione amministrativa.

La centralità, nel sistema istituzionale, del diritto all'informazione pubblica e della relativa funzione di comunicazione, deve essere garantita tanto dalle amministrazioni statali, quanto da quelle territoriali.

Anzi, il «ruolo» della comunicazione pubblica è tale che il legislatore nazionale, nell'emanare la principale normativa in materia (l. n. 150/2000), non ha esitato ad attribuire alle disposizioni in essa contenute la qualifica di «principi fondamentali» dal quale le regioni non sembrano potersi discostare, nemmeno ora che la riforma costituzionale del 2001 ha ampliato la loro competenza legislativa sino a renderla, in misura residuale, esclusiva.

La prospettata «trasversalità» della comunicazione pubblica è tale da renderla una funzione che interessa la quasi totalità dell'azione amministrativa, e la connessa garanzia del diritto all'informazione pubblica riconosce implicitamente la competenza del legislatore nazionale nel determinarne i «livelli essenziali» che devono essere assicurati in materia anche dalle regioni. Ciò rende la legge n. 150/2000 un parametro giuridico di riferimento da cui il legislatore regionale non può sottrarsi, se non in parte, conservando quella autonomia organizzativa degli uffici amministrativi che la

accesso ai documenti amministrativi”; Abruzzo, art. 3, L.R. 14 settembre 1999, n. 77 “Norme in materia di organizzazione del rapporto di lavoro della regione Abruzzo” e art. 4, L.R. 11 settembre 1996, n. 83 “Provvidenze per lo sviluppo delle autonomie e dei poteri locali”; Puglia, art. 16, L.R. 4 febbraio 1997, n. 7 e art. 4, reg. reg. 5 dicembre 2000, n. 2; Marche, art. 1, L.R. 30 giugno 2003, n. 14.

³⁸ L.R. 7 febbraio 2003, n. 1 (integrazioni alla L.R. 1 dicembre 1998, n. 39 “Norme sull'organizzazione degli uffici di comunicazione e sull'ordinamento del personale assegnato”); Reg. reg. 29 luglio 2002, n. 8 “Ordinamento e disciplina dell'attività del Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte”; art. 5, L.R. 8 agosto 1997, n. 51 “Norme sull'organizzazione degli uffici e sull'ordinamento del personale regionale; L.R. 30 luglio 1990, n. 52 “Interventi per l'informazione locale”.

Costituzione gli riconosce, sempre nel rispetto delle distinzioni competenziali fondamentali delineate dalla normativa statale.

Tra i principi dettati dalla legge n. 150/2000, che anche le regioni dovrebbero recepire, imprescindibile appare il mantenimento della distinzione tra l'attività di informazione³⁹ e quella di comunicazione⁴⁰, pur in previsione di apposite strutture di coordinamento⁴¹. La prassi organizzativa delle strutture preposte alle suddette attività fa rientrare la prima nella competenza degli uffici «direttamente dipendenti» dall'organo di vertice dell'amministrazione (uffici stampa e portavoce sono pressoché sempre ricompresi tra gli uffici di diretta collaborazione), e la seconda in quella degli uffici di «amministrazione diretta»⁴². Ciò, nel caso degli uffici stampa, si presta ad un pericolo di «politicizzazione» delle attività di informazione, che il legislatore aveva inteso scongiurare con l'istituzione di una figura appositamente posta alle dirette dipendenze del vertice politico: il portavoce. In alcuni casi, tanto nell'ambito di amministrazioni statali, quanto in quello di enti pubblici territoriali, il portavoce viene collocato addirittura a capo dell'ufficio stampa (e, a volte, anche dell'ufficio di comunicazione), comportando una indebita elusione della fondamentale distinzione tra politica e amministrazione che da anni, oramai, è un fattore caratterizzante del sistema amministrativo italiano.

Ancor più deleteria risulta, inoltre, la possibile collocazione degli uffici di comunicazione tra gli uffici di diretta collaborazione del vertice dell'amministrazione o in una posizione di subordine rispetto ai responsabili delle attività di informazione. In tal caso, l'attività di comunicazione, tesa alla modificazione dei comportamenti dei cittadini e incentrata sullo svolgimento di attività che possono senz'altro considerarsi di «amministrazione diretta», rischierebbe di essere soggiogata sotto il peso dell'influenza del decisore politico che rispetto a tali uffici deve esclusivamente mantenere la propria competenza di indirizzo e non di diretta gestione.

³⁹ Di competenza di uffici stampa e portavoce, in genere posti a diretto contatto con il vertice politico.

⁴⁰ Di competenza di URP ed uffici di comunicazione che devono poter «amministrare» autonomamente la comunicazione istituzionale dell'ente di riferimento liberi da indebite influenze di carattere politico.

⁴¹ L'art. 6, co. 2, l. n. 150/2000 prevede la predisposizione di strutture di coordinamento delle attività (*rectius*, degli uffici) di informazione e di comunicazione, come anche il punto 3 della direttiva del Ministro per la Funzione pubblica del 2 febbraio 2002, ma ciò non toglie che le i due tipi di attività rispondano a finalità ed esigenze diverse.

⁴² Sempre nella stessa direttiva (ult. comma punto 4) viene sottolineata la distinzione tra l'attività istituzionale dell'ufficio stampa e quella più strettamente «di *staff*» all'organo di vertice «*pro tempore*» del portavoce. Non si può che concordare con tale definizione ma non si può non rilevare come l'appartenenza dello stesso ufficio stampa agli uffici di diretta collaborazione con il vertice politico non può non incidere sulla loro attività, soprattutto in quei casi (palesamente distorsivi nell'applicazione della normativa) che vedono il portavoce dirigere anche l'ufficio stampa.

Al termine di questa disamina sulle normative regionali in materia di comunicazione pubblica, si può pertanto affermare che la legge n. 150/2000 è stata effettivamente presa a formale parametro di riferimento da più della metà delle regioni italiane, impegnate a disciplinare le attività istituzionali di informazione e comunicazione. Alcune esperienze, altresì, insegnano come già prima del 2000, comunque, alcune regioni avessero già raggiunto un elevato grado di garanzia del diritto all'informazione pubblica (un esempio per tutte è l'Emilia Romagna). L'attenzione di istituzioni e giuristi dovrà quindi essere rivolta all'analisi dell'effettivo esercizio della funzione di comunicazione pubblica delle istituzioni regionali (e locali), per evitare una inauspicabile difformità di garanzia sul territorio nazionale del diritto all'informazione pubblica.