

ALJS VIGNUDELLI

COMUNICAZIONE PUBBLICA E UTENZA RADIOTELEVISIVA

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. — 2. Alcuni criteri per l'individuazione delle diverse tipologie di *comunicazione pubblica*. — 3. Le radici della comunicazione pubblica. — 4. La *comunicazione pubblica* nella legislazione radiotelevisiva. — 5. *Comunicazione pubblica* e pubblica *advertising*.

1. CENNI INTRODUTTIVI.

Nel presente lavoro ci occuperemo di alcuni aspetti della *comunicazione promanante da un soggetto pubblico* e — più specificamente — dell'ipotesi in cui questa venga « veicolata » sul mezzo radiotelevisivo¹. In particolare, il nostro primo obiettivo sarà quello d'individuare e distinguere — seppure

* Il presente scritto riproduce il testo della relazione al Convegno « I diritti dell'utente radiotelevisivo » organizzato dal Centro di iniziativa giuridica Piero Calamandrei e svoltosi a S. Margherita Ligure il 7 e 8 maggio 1993.

¹ Solo di recente la dottrina si è occupata della *comunicazione pubblica* attraverso il mezzo radiotelevisivo, soffermandosi soprattutto sulle implicazioni della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato). Al riguardo, si rinvia a CARETTI, *Commento all'art. 9*, in AA.VV., *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, a cura di ROPPO, Zaccaria, Milano, 1991, 213 ss.; FURNO E., *Commento all'art. 9*, in *Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, a cura di BOCCHINI, LIPARI, numero monografico di *Nuove leggi civ. comm.*, 1991, 719 ss., ed infine a CONTALDO, *La comunicazione pubblica: profili organizzativi ed amministrativi*, in AA.VV., *La comunicazione pubblica*, a Cura di Vignudelli, Rimini, 1992, 275 ss.

Per una rassegna del materiale normativo, giurisprudenziale e indicazioni dottrina-

rie sulla *radiotelevisione*, si rinvia al mio *Radiotelevisione fra legislazione, giurisprudenza, dottrina*, Bologna, 1979 nonché a *Evoluzione legislativa delle emissioni radiotelevisive*, in *Libertà di antenna*, a cura di MONACO, BERNARDINI, VIGNUDELLI, Rimini, 1986, 97 ss., spec. 137 ss.; per una visione delle principali problematiche che attengono al settore si rinvia a VALLETTI BORGNI, voce *Radiodiffusioni*, in *Noviss. Dig. it.*, XIV, Torino, 1967, 745 ss.; ZACCARIA R., *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, 1977, 15 ss.; PACE, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione*, Padova, 1983, 21 ss.; CHIOLA, *Informazione pensiero, radiotelevisione*, Napoli, 1983, 11 ss.; SANDULLI, voce *Radioaudizioni*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 191 ss.; CHIOLA, VANNINI, voce *Radiotelevisione*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, 1991, 1 ss. Per una lettura del fenomeno secondo la chiave libertà si rinvia in generale al Fois e, specificamente, a: *Libertà di diffusione del pensiero e monopolio radiotelevisivo*, in *Giur. cost.*, 1960, 1127 ss., nonché in *La libertà di informazione*, a cura di VIGNUDELLI, Rimini, 1991, 9 ss.; *La natura dell'attività radio-te-*

in maniera inevitabilmente sommaria, dati i limiti di spazio — i diversi aspetti che nel loro complesso caratterizzano l'istituzione pubblica quando agisce tramite il mezzo radio-televisivo nell'area descritta da questi fenomeni: *comunicazione sociale, comunicazione politica, comunicazione istituzionale*. In un secondo momento, poi, ci soffermeremo sugli *strumenti di tutela* che il cittadino può attivare per fruire di una *comunicazione pubblica* « ortodossa » e per evitare di essere relegato in un ruolo esclusivamente passivo, di fronte all'eventuale degenerazione della *comunicazione pubblica* in mera *propaganda* delle *forze politiche che si trovino a rivestire posizioni di governo*². Non dimentichiamo che il mezzo radiotelevisivo è stato oggetto, sin dai suoi esordi, di particolare attenzione da parte del potere politico³ (*comunicazione politica* arcaica), anche se il mondo dell'economia è pervenuto alla *comunicazione pubblicitaria* notevolmente prima di quanto quello politico-istituzionale (più conservatore) non sia giunto alla *comunicazione pubblica* intesa in senso moderno.

È sufficiente pensare al fenomeno delle c.d. veline, decollate durante il fascismo (e poi volate in alta quota con la televisione), ed al modo di porgere le informazioni riguardanti il soggetto pubblico messo a punto dall'EIAR, i cui massimi dirigenti sembravano vantarsi di aver reso il mezzo radiofonico l'araldo del Duce⁴. In altri

levisiva alla luce della giurisprudenza costituzionale, in *Giur. cost.*, 1977, I, 429 ss.; *La libertà di « informazione »*, cit., 155 ss. ed anche agli altri studi riportati in questo volume.

² Il rischio di rintronare l'opinione pubblica senza permetterle di maturare un'autonoma capacità critica è già stato sollevato da SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957, 76; IDEM, *Democrazia. Cosa è*, Milano, 1992, 72. In particolare, sul rischio che la comunicazione pubblica — in assenza di un'accurata regolamentazione sui contenuti e le modalità della stessa — degeneri in mera propaganda a vantaggio della maggioranza per il consolidamento della sua posizione di supremazia si rinvia al mio *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico, profili generali, elementi di diritto costituzionale*, spec. nt. 18 in AA.VV., *La comunicazione pubblica*, cit.

³ Attualmente, l'attività radiotelevisiva in ambito nazionale presuppone un *rapporto concessorio* (meglio sarebbe *autorizzatorio*) per l'utilizzo dell'etere, diversamente dalla stampa, che — per espressa indicazione dell'art. 21 Cost. — non può essere soggetta a nessuna forma di autorizzazione o censura. In merito, la Corte costitu-

zionale, con la sentenza n. 112 del 1993, ha confermato il doppio regime amministrativo dell'etere: concessorio per le tv nazionali ed autorizzatorio per i ripetitori delle tv straniere. La sentenza diverrà sicuramente oggetto di annotazione da parte della dottrina soprattutto sulle tematiche connesse alla natura dell'etere.

Sull'argomento, si rinvia a SANDULLI, *Pubblico e privato nel sistema radio-televisivo*, in *Dir. e soc.*, 1980, 247 ss., il quale sostiene la natura prettamente pubblica del bene. Per un etere *res communis omnium* sembrano essere concordi GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1989, 93; CAPOTOSTI, *Modelli normativi della concessione radiotelevisiva: il problema del servizio pubblico*, in AA.VV., *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, a cura di BARI, CHELI, BACCARIA, Bologna, 1980, 108. A questa dottrina, però, Chiola controbatte che difficilmente la qualità di *res communis*, intesa come proprietà collettiva si può riconoscere a beni o energie insuscettibili di usi plurimi. Al riguardo vedi CHIOLA, VANNINI, voce *Radiotelevisione*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1991, 4.

⁴ Vedi, sui rapporti fra soggetto pubblico ed EIAR, ZACCARIA, *Radiotelevisione*

termini, parlando di *comunicazione pubblica*, è di primario interesse la ricerca degli strumenti per garantire al cittadino la *selezione recettiva delle informazioni*, in modo che quelle « buone » possano prevalere su quelle « cattive » alla stregua della legge economica dei monetaristi inglesi del secolo scorso per cui « la moneta buona dovrebbe scacciare dal mercato quella cattiva »⁵.

2. ALCUNI CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE DIVERSE TIPOLOGIE DI COMUNICAZIONE PUBBLICA.

Chiariti alcuni elementi introduttivi, conviene ora individuare e distinguere i diversi aspetti, fattori e riferimenti che nel loro complesso caratterizzano il soggetto pubblico nella sua attività di comunicatore. In particolare, conviene specificare le differenze fra *comunicazione sociale* (nel senso più ampio del termine), *comunicazione politica* (nell'ambito della quale la *propaganda* svolge un ruolo prevalente) e *comunicazione istituzionale*, prima di addentrarci nell'esame della disciplina della *comunicazione pubblica* veicolata tramite la radiotelevisione.

Seguendo una *content analysis*, si dovrà considerare in termini di comunicazione sociale quella attinente ai grandi temi quali la vita, la salute, la fame, la sicurezza, l'ambiente⁶, ecc. La *comunicazione istituzionale* in senso proprio, invece, riguarda la pubblica azione, secondo uno schema mutuabile, almeno parzialmente, dall'esperienza che il mondo della politica e quello dell'economia hanno maturato in questi anni sotto il profilo dell'*immagine comunicata*⁷ ed attiene, principalmente, all'*attività*, al *programma*, allo *scopo* del soggetto pubblico, coinvolgendo sia il complesso della sua attività normativa, sia l'azione di carattere informativo-organizzativo svolta da alcune parti del suo apparato⁸.

e Costituzione, Milano, 1977, 25 ss.; CAPOTOSTI, *Problemi della riserva statale sull'attività radiotelevisiva*, Roma, 1979, 36 ss.

⁵ Rispetto a questa materia manca un approccio organico del Legislatore, tale da indirizzare le iniziative delle varie amministrazioni verso un unico punto di convergenza, e ci si imbatte tuttora in atteggiamenti che vanno dal rifiuto assoluto all'esaltazione incosciente o, talvolta, addirittura inconsapevole dei rischi derivanti da una *comunicazione pubblica* « faziosa ».

⁶ Le campagne di comunicazione sociale sono quelle riferibili a temi di grande respiro e dimensione nazionale e sovranazionale. In proposito, si rinvia al mio *Mezzi di*

informazione e tutela dell'ambiente, in GEA, 1989, nonché in AA.VV., *L'ambiente e la sua protezione*, Atti del Convegno di studi di giuridici, Cagliari 19-20-21 aprile 1989, a cura di MURGIA, Milano, 1991.

⁷ Vedi, nuovamente, il mio, *La Comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico, profili generali, elementi di diritto costituzionale*, cit., 35 ss.

⁸ In ogni caso, il momento comunicativo delle istituzioni, a mio parere, deve stare tassativamente al di fuori dell'area politico-istituzionale (*gubernaculum*) cui si effettuano ed elaborano le scelte, rivestendo solo un ruolo strumentale. A questo proposito rinviamo al nostro *Il diritto della Sibilla*, Rimini, 1993, 227 ss., spec. nt. 37, nonché 284 ss.

In questa prospettiva, il soggetto pubblico tende raggiungere un duplice risultato: a) la massima *incidenza e notorietà possibili* delle singole iniziative proposte; b) una marcata *coerenza* fra le diverse iniziative, dalle quali possa emergere la fisionomia complessiva del soggetto pubblico⁹. È una necessità sempre più attuale quella di vedere le *fasi di istituzionalizzazione dei temi* di interesse generale nel quadro di uno *Stato più trasparente*, che comunica gli *stadi evolutivi* della propria attività e della propria struttura. Lo stesso Luhmann¹⁰ ritiene che il passaggio da forme di Stato in cui il segreto è considerato un normale strumento di governo a forme di Stato in cui il segreto costituisce l'eccezione è reso possibile anche grazie all'uso degli strumenti comunicativi.

3. LE RADICI DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA.

Venendo all'individuazione degli *strumenti di tutela* possibili a vantaggio del cittadino teleutente, il nodo da sciogliere riguarda la verifica sulla sussistenza di un *dovere di comunicazione* da parte del soggetto pubblico, a cui dovrebbe evidentemente corrispondere il riconoscimento di un *diritto ad essere informati* in capo ai cittadini.

Per compiere tale verifica, occorre subito sgomberare il campo da un possibile equivoco, operando una netta distinzione tra l'ipotesi in cui la pretesa di *ottenere informazioni* si rivolga ai *mezzi radio-televisivi*¹¹ e quella in cui, invece, la *richiesta informativa* sia indirizzata ad un *soggetto pubblico*. Il nostro discorso, infatti, prescinde dalla tematica concernente l'azionabilità del di-

⁹ Sulla necessità di elaborare per la comunicazione pubblica una vera e propria strategia comunicativa, vedi il nostro, *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico, profili generali, elementi di diritto costituzionale*, cit., 15.

¹⁰ Cfr. LUHMANN, *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1978, 61; IDEM, *Sistemi sociali*, Bologna, 1990, 26 ss.

¹¹ In tale prospettiva, il problema dei rapporti tra *diritto d'informare* e *diritto ad essere informati* chiama in causa la contrapposizione tra quelle posizioni c.d. *libertarie*, che attribuiscono prevalenza assoluta al diritto individuale previsto dall'art. 21 Cost., e quelle posizioni c.d. *funzionali*, per le quali non sarebbe da escludere l'apposizione di limiti alla *libera manifestazione del pensiero* per soddisfare esigenze della *collettività* come quella alla *correttezza dell'informazione*. Sulle pro-

blematiche connesse si rinvia a CRISAFULLI, *Problematica della libertà di informazione*, in *Il Politico*, 1964, 283 ss.; LOJODICE, *Contributi allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli, 1969, 61 ss.; CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973, 31 ss.; BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, 424 ss.; PALADIN, *Problemi e vicende della libertà di informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in AA.VV., *La libertà di informazione*, Torino, 1979, 12 ss.; BARILE, GRASSI S., voce *Informazione (libertà di)*, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice, IV, Torino, 1983, 196 ss.; più recentemente, sul diritto ad essere informati, vedi FOIS, «Nuovi» *diritti di libertà*, in *Scritti Barile*, Padova, 1990, nonché IDEM, *La libertà di «informazione»*, cit., Rimini, 1991, 442 ss.

ritto all'informazione nei confronti delle imprese televisive, che ha visto la contrapposizione tra coloro che lo riferiscono solo alle imprese pubbliche e coloro che, diversamente, coinvolgono anche le imprese private^{11-bis}.

Il diritto all'informazione di cui ci occuperemo ha tutt'altra connotazione e, per certi versi, risale più a monte, nel mondo delle sorgenti di questo tipo d'informazione. Sotto tale profilo, le televisioni — sia pubbliche, sia private — si pongono come semplici strumenti per un'azione comunicativa pubblica che trova i propri parametri in un altro ordine di principi: non più l'art. 21 Cost. e la libera manifestazione del pensiero, ma quelle disposizioni costituzionali (faremo riferimento ai principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost.), che pongono le basi del dover essere del soggetto pubblico.

In particolare, la pretesa di acquisire le notizie in mano pubblica non coperte legittimamente da segreti si ricollega a quella tendenza all'amministrazione alla luce del sole e al governo aperto sempre più marcata nella nostra legislazione¹². Tendenza confermata pure da alcune recenti leggi¹³ che mirano a consentire un controllo diffuso sulle attività del soggetto pubblico, anche in considerazione delle funzioni nuove a questo attribuite e di fenomeni rivoluzionari quali l'informatizzazione degli apparati amministrativi. Fenomeni rispetto ai quali la comunicazione pubblica, con una sempre maggior riduzione dello spazio consentito agli arcana imperii, sembra costituire uno dei passaggi cruciali dei grandi processi in atto sul piano dei rapporti Stato/cittadini¹⁴.

^{11-bis} A questo riguardo rinviamo al nostro *Il diritto della Sibilla*, cit., Capp. I-IV, spec., 199 ss.

¹² Si rinvia, sul punto, al nostro, *La comunicazione pubblica*, cit., 51 ss. spec. ntt., 39, 41.

¹³ Si rinvia al riguardo a CORASANITI G., *Diritto e tecnologie dell'informazione*, Milano, 1990, 43 ss. Cfr., inoltre, VESPIGNANI, op. supra cit., 168 ss.

¹⁴ L'evoluzione che conduce al superamento di una visione dello Stato chiuso nella difesa dei propri arcana imperii ha radici antiche. Basti pensare ai « libri di colore », così detti per le diverse tinte delle copertine a seconda dei differenti Paesi (azzurri in Inghilterra, bianchi in Germania, Rossi negli USA, grigi in Giappone, verdi in Italia) —, coi quali i Governi comunicavano il contenuto di determinati atti o situazioni ai rispettivi Parlamenti, rendendoli così di pubblica conoscenza. Più in generale, poi, va posto in luce che la democrazia di un ordinamento è proporzionale al grado di trasparenza della sua ammini-

strazione, tenuto conto che i regimi autoritari normalmente si avvalgono con larghezza dello strumento del segreto.

In particolare, la tendenza al segreto corrisponde generalmente alla « sfiducia nella capacità del popolo di capire qual è l'interesse collettivo, il *bonum commune* », nella convinzione che « il volgo persegue i propri interessi particolari e non ha occhi per vedere le ragioni dello Stato » (così Hobbes, riportato da BOBBIO, *Democrazia e segreto*, in AA.VV., *Il trattato segreto*, a cura di FOIS P., Padova, 1990, 18). Concezione, questa, ricollegabile alla successiva teoria hegeliana in base alla quale nei rapporti tra Stato e cittadini andrebbe attribuita un'assoluta prevalenza al primo che « in quanto è la realtà della volontà sostanziale che esso ha dell'autocoscienza particolare, elevata alla sua universalità, è il razionale in sé e per sé. Quest'unità sostanziale è fine a sé stessa, assoluto, immoto nel quale la libertà giunge al suo diritto supremo, così come questo scopo finale ha il suo più alto diritto, di fronte ai singoli, il cui dovere supre-

Risulta pertinente, sotto questo profilo, rilevare che «informazione equivale a potere», intendendo con ciò sottolineare il nesso essenziale sussistente fra conoscenza ed esercizio delle libertà e dei diritti democratici. Tutto questo senza dimenticare che la *trasparenza della pubblica amministrazione* costituisce un elemento importante anche nei rapporti fra Legislativo ed Esecutivo: a fronte di un peso sempre maggiore del secondo rispetto al primo, la possibilità di un controllo più diffuso da parte delle strutture propriamente politiche non potrà non contribuire a rivitalizzare istituti fondamentali della nostra forma di Stato, quali, ad esempio, la *rappresentanza*¹⁵.

In tale prospettiva, per la ricostruzione in termini dinamici dei *rapporti fra autorità e libertà*, acquisisce un rilievo preminente la possibilità di una corretta *formazione della critica*¹⁶. Nelle moderne democrazie il popolo non viene più considerato parte integrante di uno Stato organicamente concepito, ma acquisisce una propria autonomia, sottolineata dall'esplicita attribuzione della *sovranità*¹⁷, alla quale va ricondotto il peso assunto nella vita po-

mo è di essere componenti dello Stato (HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, trad. it. a cura di MESSINEO, Bari, 1954, 137, 124-125).

La tendenza opposta, cioè quella alla trasparenza, trova invece un preciso punto di riferimento nella posizione kantiana, coerentemente con quell'esplicito riconoscimento della sovranità popolare accolto anche dalla nostra Costituzione. In tal senso, «per l'uomo uscito di minorità, il potere non ha, non deve più avere segreti. Perché l'uomo diventato maggiorenne possa fare pubblico uso della propria ragione è necessario che egli abbia una conoscenza piena degli affari di Stato, (...) è necessario che il potere agisca in pubblico». (BOBBIO, *op. ult. cit.*, 22). Discorso, questo, che chiama in causa pure il nesso tra rappresentanza e rappresentazione sottolineato da Schmitt quando evidenzia che «la rappresentanza può avere luogo solo nella sfera della pubblicità. Non c'è nessuna rappresentanza che si svolga in segreto e a quattr'occhi» (lo si veda richiamato in BOBBIO, *op. ult. cit.*, 25).

¹⁵ In questa sede pare opportuno ricordare che «democrazia ha sempre voluto significare, e significa tuttora, governo di popolo o popolare» (LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 392). Da tale considerazione discende la necessità di individuare meccanismi che siano in grado di garantire, appunto, il «carattere rappresentativo» delle istituzioni e

quindi la maggior corrispondenza possibile dell'azione e della formazione del Governo agli interessi della collettività. Ciò tenendo presente che il «tipo di garanzia, del quale ha da essere provvisto ogni sistema democratico, non può non consistere in una garanzia giuridica» (LAVAGNA, *op. et loc. supra cit.*, 398) e che «il problema della democrazia va ben al di là delle pure e semplici questioni di immissione del popolo nel governo, rappresentandone, tutt'al più, l'aspetto preliminare» (LAVAGNA, *op. et loc. supra cit.*, 402). Nello stesso senso si veda anche il nostro, *La Corte delle leggi*, Rimini, 1988, 263.

¹⁶ La *formazione della critica* costituisce un momento importante nello svolgimento delle moderne democrazie, soprattutto in virtù del fatto che l'esercizio della medesima viene ricondotto in capo al popolo. In questo contesto bisogna leggere il peso attribuito nella vita politica all'opinione pubblica, i processi di formazione della quale s'incentrano sulla discussione razionale di grandi correnti di opinione. Per una lettura delle dinamiche conseguenti si rinvia a VESPIGNANI, *op. et loc. supra cit.*, 152.

¹⁷ Sui rapporti fra popolo e governo si rinvia ad ALESSI, *L'affermazione costituzionale della sovranità popolare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 49 ss.; CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti Orlando*, Padova, 1957, 409 ss. Entrambi gli autori escludono però la possibilità di considerare il popolo come or-

litica dall'*opinione pubblica*. Soggetto questo che, coerentemente col progressivo decadere di alcune libertà classiche (si pensi al *diritto di riunione*), si esprime ormai soprattutto con l'esercizio della *libertà di manifestazione* del pensiero attraverso le nuove tecnologie medial¹⁸.

Quello a cui stiamo assistendo è lo sviluppo da *organizzazioni chiuse*, impegnate, in prevalenza, nella propria autoconservazione, a *strutture aperte*, non tanto finalizzate ad imporre determinati interventi, quanto piuttosto attraversate dalla preoccupazione di trovare la *collaborazione* ed il *consenso* dei destinatari degli atti. Questo sembra essere il significato dell'affermarsi, accanto alle tradizionali forme di pubblicità, come ad esempio la *Gazzetta Ufficiale*, di nuove forme di comunicazione con le quali si cerca di tradurre provvedimenti dell'autorità in termini il più possibile comprensibili, così da consentirne un'efficace ricezione ed il conseguente spontaneo adeguamento dei comportamenti¹⁹.

4. LA COMUNICAZIONE PUBBLICA NELLA LEGISLAZIONE RADIOTELEVISIVA.

Coerentemente con quanto si è appena rilevato, nella giurisprudenza costituzionale emerge progressivamente il convincimento che l'informazione abbia un'importanza fondamentale in quanto presupposto della forma di Stato democratica e condizione indispensabile per l'effettuazione di scelte libere e consapevoli²⁰. Nella sentenza n. 348 dell'11 luglio 1990, ad esempio, si afferma esplicitamente che, «nell'ambito di tale forma, qualsiasi soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può, pur nel rispetto delle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa»²¹.

gano dello Stato. *Contra* CROSA, *Miti e realtà costituzionali. Sovranità del popolo, sovranità dello Stato*, in *Studi De Francesco*, Milano, 1957, 307 ss.

¹⁸ Cfr. VIGNUDELLI, *Aspetti giurpubblicistici della comunicazione pubblicitaria*, Rimini, 1983, 24 ss., spec. 35 e nt. 40; per ulteriori valutazioni connesse cfr., pure, ntt. 41, 42, 43.

¹⁹ Si tratta di azioni dirette ad indurre modelli comportamentali ed idee collettive che, lo si è detto, portano con sé il rischio della degenerazione in *propaganda di Stato*, qualora non venga operata una continua verifica sui contenuti e le modalità della proposta, al fine di valutarne la compatibilità con quei principi costituzionali che pongono limiti all'ingerenza dello Stato nella società. In questo senso, ho già anche al-

trove sottolineato (*La comunicazione pubblica*, cit., 32) la necessità di regolamentare la materia della *comunicazione pubblica*, utilizzando lo strumento della legge, poiché costituisce, per dirla col Fois, una «forma di garanzia della minoranza contro la maggioranza» (cfr., *La riserva di legge*, Milano, 1963, 295).

²⁰ Vedi in questo senso l'interpretazione della sentenza della Corte Costituzionale 11 luglio 1990 n. 348 di CORSANITI, *Diritto dell'informazione*, Padova, 1992, 10.

²¹ Corte Costituzionale, sentenza 11 luglio 1990, n. 348, in *Giur. cost.*, 1990, 2190, con nota di CHIOLA, *La pubblicità «istituzionale» della Regione*. In particolare, sugli obblighi di comunicazione delle Regioni vedi, in merito alla sentenza della Corte o delle leggi n. 94 del 1977, MACCHI-

Tuttavia, né la sentenza in questione, né la (di poco) successiva legge 6 agosto 1990, n. 223 (c.d. legge Mammì) hanno chiarito se esista per il cittadino utente televisivo un vero e proprio *diritto ad essere informato* sulle attività del soggetto pubblico attraverso il mezzo radio-televisivo, anche se in questi ultimi anni si è venuto via via definendo il *diritto all'informazione* come legittima pretesa ad ottenere informazioni dai poteri pubblici. Posto ciò, spetta a questi ultimi trovare il modo di adempiere al proprio *dovere d'informare* nelle modalità più adeguate a seconda del *media* utilizzato.

Al riguardo, l'art. 10 n. 5 della legge Mammì ha gravato il servizio pubblico e le imprese radiotelevisive private dell'obbligo di concedere spazi nell'ambito del palinsesto per trasmissioni e comunicati ufficiali del soggetto pubblico. In questo modo, il Legislatore ha ripreso e meglio definito un obbligo, sancito genericamente dall'art. 11 D.Lgt. C.p.S. 3 aprile 1947, n. 428 e successivamente specificato dall'art. 22 della legge 14 aprile 1975 n. 103²², che vincolava la società concessionaria a trasmettere sulle proprie reti, sia radiofoniche sia televisive, i comunicati e le dichiarazioni ufficiali del Presidente della Repubblica, dei Presidenti dei due rami del Parlamento, del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Corte Costituzionale « su richiesta degli organi medesimi, facendo precedere e seguire alle trasmissioni l'esplicita menzione della provenienza dei comunicati e delle dichiarazioni ».

Si tratta di un obbligo di trasmissione piuttosto generico, in quanto lascia la concessionaria pubblica libera di decidere *discrezionalmente* sul « quando » effettuare la trasmissione richiesta. Esiste però un'ipotesi in cui tale discrezionalità viene esclusa dalla legge 103, e cioè di fronte alla richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri « per gravi ed urgenti necessità pubbliche », che — dietro previa comunicazione alla Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI-TV — determina effetti immediati. Potere, questo, esteso dall'art. 10 n. 5 della legge 223/1990 al Governo nel suo complesso (e quindi a ciascuno dei ministri), ad altre pubbliche amministrazioni (si dovrebbe trattare degli enti pubblici non economici), nonché agli enti territoriali, quali le Regioni e gli enti locali.

TELLA, *Corte Costituzionale, Regioni e stampa: una battuta d'arresto sulla via della riforma*, in *Dir. radiotelecom.*, 1977, 587 ss.; RUSSO, *Il diritto all'informazione nell'ordinamento regionale*, in *Pol. dir.*, 1977, 120 ss. Sulla sentenza n. 348 del 1990 si rinvia, altresì, ad ANZON, *Le Regioni tra disciplina del mezzo e disciplina dell'oggetto dell'informazione*, in *Giur.*

cost., 1981, 1215; MACCHITELLA, *Servizio pubblico radiotelevisivo e Regioni: una svolta nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Dir. radiodiff.*, 1981, 285 ss. Sul piano delle iniziative concrete rinviato al nostro, *La comunicazione pubblica*, cit., 58, spec. nt., 54).

²² Si rinvia a CONTALDO, *La comunicazione pubblica*, cit., 276

In questi ultimi casi, tuttavia, la legge non indica alcunché sulla legittimazione ad avviare la procedura per tale accesso (eccezionale e straordinario), anche se, a rigore, la competenza va individuata in capo al titolare della rappresentanza. L'assenza di ulteriori elementi che possano meglio definire i soggetti passivi delle richieste fa però sorgere alcuni problemi riguardo ai rapporti tra gli enti territoriali e le concessionarie nazionali, sia pubbliche sia private. Le tre reti RAI o le tre reti Fininvest hanno l'obbligo di trasmettere un comunicato inoltrato dal sindaco di un piccolo Comune per gravi ed urgenti necessità, oppure la richiesta inoltrata ai concessionari radio-televisivi dev'essere in qualche modo « proporzionata » alla portata dell'evento? Sarebbe forse più sensato che, per eventi locali, gli esponenti degli enti interessati rivolgersero il loro appello alle TV regionali (nel caso della RAI alle redazioni regionali di RAI 3 o delle tre radio), piuttosto che alle concessionarie nazionali.

Un ulteriore obbligo di comunicazione venne posto a carico della concessionaria pubblica dalla disposizione dell'art. 7 del d.P.R. 1 agosto 1983, n. 367 (Convenzione Stato-RAI), che le imponeva di trasmettere — in maniera gratuita e per un massimo del 2% di ogni ora di programmazione e del 1% dell'orario settimanale di ciascuna rete — messaggi di *utilità sociale* e di *interesse delle amministrazioni dello Stato*, su richiesta del Presidente del Consiglio. Né la disposizione in oggetto, né altre fonti del nostro ordinamento giuridico, tuttavia, stabiliscono quali debbano essere i canoni per cui un messaggio sia definibile di *utilità sociale* o di *interesse delle amministrazioni dello Stato* e, nell'ipotesi di un uso distorto di tale opportunità, la concessionaria pubblica potrebbe ricorrere esclusivamente alla *giustizia amministrativa* per ottenere una pronuncia di sospensione.

Eventuali comportamenti poco ordossi, però, (ad esempio, si potrebbe « contrabbandare come “messaggio di interesse dell'amministrazione” ogni atto ministeriale o come “messaggi sociali” le comunicazioni — più o meno occulte — dei ministri al proprio elettorato), sarebbero ogni caso soggetti al controllo della Commissione bicamerale di vigilanza. Commissione che potrebbe impedire la messa in onda con un suo provvedimento *ad hoc* qualora l'accesso del Governo non tenesse conto delle « esigenze dell'organizzazione e dell'equilibrio dei programmi »²³, soprattutto

²³ Il Legislatore sembra aver voluto fare salva la centralità del Parlamento per le comunicazioni dell'Esecutivo attraverso la radio e la televisione, anche se, a ben vedere, un conto è parlare d'accesso nel senso di cui all'art. 6 della legge 103, un altro è parlare di uno specifico diritto di utilizzare gli spazi ritagliati dall'art. 22 legge 103/1975,

nonché dagli artt. 9 comma 2 e 10 commi 5 e 6 L. Mammi, rispetto ai quali i media radiotelevisivi sono tenuti a trasmettere i comunicati dell'Esecutivo e di altri poteri ed organi dello Stato.

Più in generale, si può rilevare che il perno attorno al quale ruota l'intera legge 14 aprile 1975 n. 103, è la Commissione di vigi-

se i messaggi non fossero compatibili con le finalità di pubblico interesse e le responsabilità del servizio pubblico²⁴.

L'obbligo in questione è stato ripreso dall'art. 9 n. 2 della legge 223/1990, che ha riconosciuto il diritto di accesso alle trasmissioni della concessionaria pubblica in capo all'Esecutivo, senza abrogare — anzi, come abbiamo appena visto, recependo nell'art. 10 — le precedenti norme previste dalla legge 103/75²⁵. Si crea così una situazione in cui il Presidente del Consiglio, al quale l'art. 9 della legge 223/1990 affida il ruolo di « filtro » tra RAI e pubblica amministrazione, si trova a ricoprire una posizione assai più rilevante di quella prevista dall'art. 22 della legge 103/75 per gli altri organi costituzionali o per i loro massimi rappresentanti (Presidente della Repubblica, Presidenti dei due rami del Parlamento, Presidente della Corte Costituzionale).

Orbene, tale tipo di accesso non può essere accomunato a quello previsto dall'art. 10 n. 5, in cui non esiste discrezionalità sul tempo della trasmissione dei comunicati, riconnettibili alla « peculiare potestà della P.A. di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti per far fronte a circostanze di pubblico pericolo o che necessitano di un intervento immediato »²⁶. La forza dell'art. 10, inoltre, consente di superare la limitazione del soggetto passivo — identificato dall'art. 9 solo nella concessionaria pubblica — coinvolgendo pure le reti private, obbligate anch'esse a trasmettere gratuitamente ed immediatamente brevi comunicati *senza alcuna discrezionalità* sul momento in cui mandare in onda il messaggio.

Nel suo complesso, tuttavia, la legislazione in esame non affronta esplicitamente il problema di tutelare il cittadino da un'eventuale selezione « faziosa » delle informazioni e delle notizie effettuata dai soggetti pubblici, nonostante la pianificazione dei messaggi venga disciplinata con una certa attenzione. I principi di *imparzialità* e *buon andamento* posti dall'art. 97 Cost., rison-

lanza, con « funzioni referenti innanzi al Parlamento, funzioni conoscitive correttive nei confronti dell'attività della concessionaria » (vedi il nostro, *Evoluzione legislativa delle emissioni radiotelevisive*, cit., 107).

²⁴ Tali finalità sono indicate dall'art. 4 della legge 103/1975. In particolare, sulle funzioni della Commissioni nell'ambito della comunicazione degli organi costituzionali e sulla richiesta di trasmissione di un comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri in occasione di uno sciopero dei giornalisti del servizio pubblico v., FOIS, *Sciopero dei giornalisti e servizio pubblico radiotelevisivo: analisi di una*

polemica, in questa *Rivista*, 1985, 427.

²⁵ Lo sancisce esplicitamente l'art. 10 n. 6 della legge n. 223/1990, che così recita: « sono fatte salve le disposizioni di cui all'art. 22 primo comma della legge 14 aprile 1975 n. 103 ».

²⁶ Così LAX, *Commento all'art. 10*, in AA.W., *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, a cura di ROPPO, ZACCARIA, Milano, 1991, 218. Nello stesso senso CORASANITI G., *Commento all'art. 10*, in *Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, a cura di BOCCHINI, LIPARI, numero monografico de *Le nuove leggi civ. comm.*, 1991, 731 ss.

stanziandosi attraverso un nuovo modello trasparenza, impongono la *comunicazione pubblica* come dovere fondamentale per un'azione amministrativa moderna, più efficiente ed efficace, sotto il profilo comunicativo, rispetto ai propri *target*. Ma quando l'amministrazione pubblica, nella sua attività di comunicazione, non riesca ad essere imparziale²⁷, subendo l'influenza della maggioranza « di turno »?

In questo caso, ci troveremmo di fronte ad un vizio della richiesta di spazio radio-televisivo contro il quale la concessionaria pubblica potrebbe ricorrere — lo si è visto — al giudice amministrativo. Assai più sguarnita, invece, appare la condizione del singolo teleutente, munito solo di un *interesse semplice*. Il nostro ordinamento giuridico — come abbiamo visto — gli ha riconosciuto un diritto di accesso²⁸ all'informazione amministrativa, ma non un generale *diritto all'informazione pubblica*, che dovrebbe scongiurare i pericoli insiti nella manipolazione delle informazioni pubbliche, attribuendo al cittadino uno strumento certo contro gli *arcana imperii*²⁹.

5. COMUNICAZIONE PUBBLICA E PUBBLICA ADVERTISING.

Fino a qui ci siamo occupati di quella parte della *comunicazione pubblica* che attiene alla fattispecie prevista dalla legge 223/1990.

²⁷ Il principio di imparzialità della P.A. ex art. 97 Cost. esprime la necessità di prescindere da interessi particolari nell'esercizio della funzione amministrativa per escludere discriminazioni prodotte dalle posizioni politiche dei singoli cittadini. All'imparzialità sembra così collegarsi la pubblicità degli atti, così da permettere il contraddittorio fra tutti gli interessati. Sull'argomento, ci si permette di rinviare nuovamente a, *La comunicazione pubblica*, cit., 75 ss., la dove si sottolinea come non ci sia discordanza fra il messaggio diffuso e i comportamenti ad esso correlabili.

²⁸ Nonostante il riconoscimento del diritto di accesso, d'altro canto, sussistono tuttora numerose ipotesi di atti sottratti alla pubblica conoscibilità. Questi ultimi, infatti, non vengono più identificati con le sole ipotesi di segreto di Stato, ma anche con le fattispecie indicate dall'art. 24 n. 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero con gli atti preparatori di particolari provvedimenti (normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione) in alcuni settori ritenuti d'importanza strategica per l'Esecutivo, quali la sicurezza e la difesa nazionale, la politica monetaria e valutaria, l'ordine pubblico e la prevenzione

(o la repressione) della criminalità. Inoltre, la stessa legge 241/1990, all'art. 24 n. 6, prevede un limite discrezionale al diritto di accesso, consentendo alle singole pubbliche amministrazioni di differire l'esercizio di questo diritto allorché la conoscenza delle informazioni possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa. Pur in presenza di questi limiti, tuttavia, l'*inspectio* nei confronti dei pubblici poteri ha contribuito a dissipare tante « zone di nebulosità », postulando un nuovo rapporto tra i cittadini ed il soggetto pubblico.

²⁹ Gli *arcana imperii* sono stati oggetto di studio soprattutto come limiti all'informazione amministrativa. In particolare, vedi RODRIGUEZ, *I pubblici segreti ancora fra 8 jus conditum e jus condendum*, in *Dir. e soc.*, 1978, 797 ss.; FAVINO, *Segreti e ragioni di Stato*, in *Rass. parl.*, 1979, 213 ss.; LOIODICE, *Segreti e Costituzione*, Bari, 1981, 32 ss.; FERRINI, *L'avventura del segreto nell'Italia repubblicana tra gli anni '60 e '80*, in AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana*, Padova, 1983, 62; MELONCELLI, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983, 245 ss.; ARENA, *Il segreto amministrativo. Profili teorici*, II, Padova, 1984, 24 ss.

Esistono però altre ipotesi, in cui lo Stato ricorre ai *media* per inviare messaggi pubblicitari (*advertising pubblica*) secondo modalità del tutto analoghe a quelle praticate dalle aziende private, nonostante i temi rimangano legati alla sfera pubblica. Come ci si deve regolare in questo caso? Sussiste una competenza del Giurì di Autodisciplina Pubblicitaria? L'interrogativo non è di poco conto, se si considera che il soggetto pubblico protrebbe, ad esempio, promuovere comportamenti sociali, al limite, anche contrastanti con alcuni valori (etici, politici, ecc.) ed interessi economici presenti nella società.

Del resto, già alcune *advertising* del soggetto pubblico sono finite davanti al Giurì. In particolare, mi riferisco alla pronuncia n. 44 del 1991, con la quale — dietro iniziativa della Lega per l'ambiente — è stata sottoposta a giudizio la pubblicità per l'arruolamento organizzata dal Ministero della Difesa sulla base della considerazione che «talvolta anche i confini tra pubblicità commerciale e comunicazione priva di incidenza sui consumi, tra messaggio rivolto al cittadino in quanto acquirente e al cittadino *tout court*, tra finalità imprenditoriali e non imprenditoriali, diventano piuttosto labili e talvolta confondibili»³⁰.

Il Giurì, tuttavia, pervenne alla conclusione che non vi fosse luogo a provvedere, attesa la natura non pubblicitaria della comunicazione » poiché «l'Esercito è un'istituzione del tutto priva di connotazioni imprenditoriali ed il suo messaggio non può essere considerato come diretto alla vendita di beni o servizi»³¹. L'organo di autodisciplina pubblicitaria, nato da un accordo privatistico fra utenti pubblicitari e *media*, ha cioè ritenuto che la pubblicità di Stato possa essere sanzionabile unicamente qualora sussistano *risvolti di carattere economico*.

In altri termini, l'*advertising pubblica* che violi situazioni soggettive differenti deve essere giudicata dall'autorità giudiziaria, eccetto il caso in cui concerna beni o servizi offerti dall'apparato pubblico in concorrenza con operatori privati, come potrebbe accadere, ad esempio, per i servizi di postacelere (in competizione coi corrieri) o per alcuni beni prodotti dall'Azienda dei Monopoli di Stato (il sale ed il chinino, dato il divieto di pubblicizzare i prodotti da fumo).

Già da questi rapidissimi cenni, però, emerge la profonda differenza sussistente tra la *comunicazione pubblicitaria dello Stato*

³⁰ Vedi Giurì di Autodisciplina Pubblicitaria, pronuncia n. 44 del 1991, 6 del dattiloscritto, citato anche da CON-TALDO, in *La comunicazione pubblica*, cit., 279, nt. 147, che, peraltro, rinviava

alla nostra parte, *ivi*, spec. §§ 1.1 e 1.5.

³¹ Si rinvia a Giurì di Autodisciplina pubblicitaria, pronuncia n. 44 del 1991, 7 del dattiloscritto.

e le ipotesi di *comunicazione pubblica* previste dalla legge 223/1990, rispetto alla quale non si è neppure posto il problema di un'eventuale competenza del Giurì nei confronti del soggetto pubblico, competente ad intervenire a fronte di *situazioni di necessità ed urgenza* o nel perseguimento di *finalità sociali*.

In questo caso, le eventuali ingiunzioni di desistenza a proseguire la comunicazione *ex art. 39* del Codice di Autodisciplina Pubblicitaria potrebbero essere rivolte soltanto contro i mezzi radio-televisivi che hanno mandato in onda il messaggio ed il ricorrente potrebbe citare nella sede di autodisciplina soltanto il *medium*, restando comunque al convenuto la possibilità di scagionarsi richiamando l'atto col quale gli sia stato imposto di trasmettere il messaggio. Atto eventualmente impugnabile presso l'autorità giurisdizionale amministrativa, competente ad emettere una pronuncia che sollevi il concessionario radio-televisivo dal « dovere » di mandare in onda il messaggio, ovvero gli inibisca di proseguire le trasmissioni³², qualora si debbano svolgere in modo continuativo per ragioni di *pubblica utilità*.

Diversamente, qualora lo Stato acquisti spazi radiotelevisivi alla stregua di un'impresa privata, si esce fuori dello schema appena delineato, dal momento che l'*advertising* mantiene un carattere pubblico solo dal punto di vista del soggetto committente, ma risulta sottoposta ad un regime contrattualistico di diritto privato. Di conseguenza, quanto meno nell'eventualità in cui vengano promossi beni o servizi rivolti al mercato, sembra prefigurabile una competenza del Giurì.

Tale tipo di comunicazione, inoltre, pur esulando dai canoni previsti dall'art. 9 n. 2 della legge 223/1990, deve comunque essere pianificata secondo vincoli predeterminati, attribuendo alle concessionarie radio-televisive locali almeno il 25% della somma stanziata in bilancio³³. Oltre a ciò, gli *spot* in questione dovreb-

³² Occorre precisare — come si è detto (cfr. nt. 23) — che quest'ipotesi si scosta da quella che chiama in causa le funzioni tipiche della Commissione parlamentare di vigilanza. Infatti, l'autorità che può pretendere gli spazi dalle concessionarie radiotelevisive è tenuta a dare comunicazione alla Commissione che, in questo caso, non autorizza alcunché.

Completamente diverso è il caso previsto dall'art. 6 della legge 103 (v., sempre, nt. 23) relativamente alla gestione dell'accesso. Anche su questo versante, tuttavia, non mancano perplessità per quanto riguarda l'impugnabilità degli atti della Commissione, pur avendo valenza amministrativa, non sarebbero però giustiziabili, tenuto conto della natura « politica » dell'organo da cui promana. Al riguardo, vedi SANDULLI A.M., *Spunti*

problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale, in *Giur. it.*, 1977, I, 1, 1822; IDEM., *Sulla sindacabilità degli atti della Commissione parlamentare per la Rai*, in *Giur. cost.*, 1977, I, 1833; PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, I, 286 ss.

Per quanto concerne la giurisprudenza amministrativa, vedi T.A.R. Lazio 11 aprile 1979, in *Giur. it.*, 1980, III, 96 con nota di SANDULLI A.M., *Una dottrina giuspubblicistica attenta*.

³³ Al riguardo, si segnalano le vicissitudini del d.l., 28 aprile 1993, n. 127 che ri-

bero rientrare nel computo dell'affollamento pubblicitario previsto dall'art. 8 della legge 223/1990 e dall'art. 3, comma 1 della legge 17 dicembre 1992 n. 483, diversamente dai messaggi di *utilità sociale* o d'*interesse delle pubbliche amministrazioni*.

Restano da meglio precisare i confini tra le due differenti categorie dell'*advertising pubblica*, ovvero, quella che incarna l'ipotesi della pubblicità economica *tout court*, concernente beni o servizi pubblici in concorrenza con quelli prodotti dai privati, e quella che, sia pure veicolata allo stesso modo, non riveste natura pubblicitaria in senso stretto, rientrando — come si è detto — nella categoria della *comunicazione istituzionale* o *sociale*, a loro volta *species* del più ampio *genus comunicazione pubblica*. Sembra però che possano essere ricondotte al versante della comunicazione (informazione) istituzionale in senso stretto quegli atti od attività che siano esercizio di una *pubblica funzione*, come la pubblicazione di una legge (o la divulgazione dei suoi contenuti), la pubblicazione di regolamenti, la pubblicità degli atti dell'attività processuale, l'attività amministrativa (nella misura su cui sussistano obblighi di pubblicità come per quanto concerne il procedimento amministrativo: problematiche della trasparenza, ecc.) ed altri ancora. In tal caso ci troviamo di fronte ad un (sia pur delimitato) *dovere d'informare* e ad un relativo *diritto ad essere informati* connessi entrambi all'*esercizio di funzioni pubbliche in senso proprio*. Discorso questo che si motiva pure in riferimento alla problematica della pubblicità dell'attività parlamentare (art. 64 Cost.), connessa con quella del *buon andamento* (art. 97 Cost.) inteso come *efficacia* ed *efficienza* dell'azione amministrativa. Si rientra, invece, nella categoria della *comunicazione ed informazione sociale* dei soggetti pubblici quando l'attività in questione corrisponde non già all'espletamento di una *funzione* (da cui un *dovere d'informare*), ma all'*esercizio di un servizio*. Cioè a dire: fuori dei così sopradescritti di *informazione istituzionale* intesa in senso stretto, ci tro-

badiva la regola del 25% di cui al testo, poi negata dal successivo d.l. 27 agosto 1993, n. 323, ed infine recepita dalla legge di conversione 27 ottobre 1993, n. 422 (recante provvedimenti in materia radiotelevisiva), in forza quale (ex art. 11 bis) viene modificato il n. 1 dell'art.) della l. 6 agosto 1990, n. 223, prevedendo che « le amministrazioni statali e gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici, compresi quelli economici, questi limitatamente alla pubblicità diffusa sul territorio nazionale, sono tenuti a destinare alla pubblicità su emittenti televisive locali

almeno il 15 per cento delle somme stanziare in bilancio oer campagne pubblicitarie e di promozione delle proprie attività. Gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici a rilevanza regionale e locale, compresi quelli economici sono tenuti a destinare, relativamente alla pubblicità non diffusa in ambito nazionale almeno il 25 per cento delle somme stanziare in bilancio per le campagne pubblicitarie e di promozione delle proprie attività, su emittenti televisive e radiofoniche private (...). I comitati regionali radiotelevisivi vigilano sull'applicazione del presente articolo ».

veremo di fronte alla comunicazione effettuata dal soggetto pubblico non in *termini di funzione (dovere)*, bensì in quelli di *servizio*. In questo caso, quindi affinché sia possibile godere dei vantaggi dello dello *Stato comunicante* scongiurando i pericoli dello *Stato comunicatore*, essa (*comunicazione sociale*) si dovrà ritenere ammissibile unicamente qualora risulti *collegata a specifici, individuati e circoscritti interessi costituzionalmente tutelati* (salute collettiva, ambiente, giustizia, difesa della patria, sicurezza pubblica, ecc.).