



Rivista N°: 1/2023
DATA PUBBLICAZIONE: 13/03/2023

AUTORI: Paola Marsocci e Anna Papa *

LINGUA E LINGUAGGIO DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA **

LANGUAGE AND PUBLIC COMMUNICATION

Sommario: 1. Democrazia e uso della lingua. La rilevanza della comunicazione nella sfera pubblica. - 2. La comunicazione pubblica: soggetti, contenuti, responsabilità. - 2.1. Il fondamento costituzionale della comunicazione istituzionale. - 2.2. Le plurali finalità della comunicazione istituzionale nel rapporto con i cittadini. - 2.3. La complessa interazione tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica. - 3. La promozione della lingua nella comunicazione pubblica. Rem tene, verba sequentur. - 3.1. Il linguaggio della comunicazione in Rete: la nuova lingua includente o escludente - 4. Brevi considerazioni conclusive: il linguaggio come terreno dell'aporia tra comunicazione istituzionale e politica.

1. Democrazia e uso della lingua. La rilevanza della comunicazione nella sfera pubblica

Nella prospettiva giuridica, interrogarsi su come le dinamiche linguistiche operino nelle e sulle società contemporanee, in particolare nello spazio comunicativo delle democrazie, è tanto importante quanto complesso e richiede necessariamente la fissazione di un perimetro alla propria indagine.

Lo scambio di elementi di conoscenza, esperienze, idee è vitale, perché qualifica gli ordinamenti democratici; la libera circolazione dei dati e delle informazioni semplicemente

* Paola Marsocci è Professoressa Ordinaria di Diritto costituzionale presso Sapienza, Università degli studi di Roma; Anna Papa è Professoressa Ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Napoli "Parthenope".

** Relazione al XXXVII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Lingua Linguaggi Diritti" giovedì 27, venerdì 28 e sabato 29 ottobre 2022, Università degli Studi di Messina.

non è garantita nei sistemi che non lo sono¹. Tale stretta relazione, inoltre, è tema che si colloca necessariamente a monte della problematica che riguarda la verità o la falsità dei contenuti veicolati, che con evidenza è ritenuta oggi (condivisibilmente) tanto rilevante quanto delicata, come si avrà modo di sottolineare *infra*.

Lingua, linguaggio, comunicazione sono termini profondamente legati tra loro e caratterizzanti, nella loro interazione, la quasi totalità delle attività relazionali dei componenti di una comunità; i primi due rappresentano lo strumento che consente agli individui di comunicare, negli ambiti più diversi, mentre l'ultimo sintetizza il processo mediante il quale un soggetto entra in connessione con gli altri, esternando e condividendo il proprio pensiero, le proprie opinioni, il proprio sentire.

¹ La formulazione dell'art. 21 Cost., volta a dare alla libertà di espressione un respiro ampio e democraticamente non funzionalizzato, ha portato la dottrina a riconoscere in questo articolo il pilastro dell'architettura democratica, aderendo, in modo pressoché unanime, all'affermazione che «non la democraticità dello Stato ha per conseguenza il riconoscimento di quella libertà (la manifestazione del pensiero), sicché possa determinarne la funzione e i limiti, ma che le ragioni ideali del riconoscimento di quella libertà (...) porta tra le tante conseguenze anche all'affermazione dello Stato democratico». Così C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958, 12. In senso analogo A. PACE - M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli *Il Foro Italiano*, 2006, 39, i quali individuano tuttavia, quali «ragioni ideali» del riconoscimento di tale libertà, non il valore della persona umana, come ritenuto da Esposito, bensì «la più ampia circolazione delle più diverse idee». Questa parziale distinzione, che si innesta nella non discussa e fondamentale correlazione tra manifestazione del pensiero e democrazia, evidenzia piuttosto come nella costruzione dell'art. 21 Cost. abbiano influito due diverse concezioni in materia di diritti. L'una, la principale, mira ad esaltare l'aspetto attivo di questa situazione giuridica soggettiva, della quale è garantito l'esercizio avverso ogni intervento, dei pubblici poteri e dei privati, volto ad impedire o anche solo a limitare il diritto di comunicare coi propri simili, di discutere con loro, sostenendo le proprie idee in uno «spontaneo e fecondo contraddittorio» tra diverse opinioni. La seconda concezione, che pure emerge dal dettato costituzionale seppure in modo più sfumato, si presenta, invece, attenta a cogliere e a valorizzare anche la dimensione partecipativa del diritto di manifestazione del pensiero. Secondo gli autori che aderiscono a quest'ultima visione, la Costituzione italiana, pur priva di ogni intento funzionalizzante, ha infatti inteso porre le condizioni per una diffusione del pensiero che sia la più ampia possibile e presenti un carattere pluralistico, a tutela di tutti i soggetti coinvolti nel circuito comunicativo. La bibliografia sul tema del rapporto tra manifestazione del pensiero e democrazia è quanto mai ampia; senza pretesa di esaustività cfr., tra gli altri, S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1957; P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975; L. PALADIN, *La libertà di informazione*, Torino, Giappichelli, 1979; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Appunti sulla libertà di manifestazione del pensiero*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, Cedam, 1985; C. CHIOLA, voce *Manifestazione del pensiero (libertà di)*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XIX, Roma, 1988; A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1988; M. LUCIANI, *La libertà d'informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 1989; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, Cedam, 1992; AA.VV., *Libertà di pensiero e mezzi di diffusione*, Padova, Cedam, 1992; R. ZACCARIA - L. CAPECCHI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Giuseppe Santaniello, vol. XII, Padova, Cedam, 1992; L. CARLASSARE, *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Padova, Cedam, 2000; A. PIZZORUSSO, *Limiti alla manifestazione del pensiero derivanti da incompatibilità del pensiero espresso con principi costituzionali*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003; V. ZENO ZENCOVICH, *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 2004; P. CARRETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2005; A. PIZZORUSSO - R. ROMBOLI - A. RUGGERI - A. SAITTA - G. SILVESTRI (a cura di), *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005; P. CARRETTI, *Manifestazione del pensiero*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006; V. CUCICIA, *Libertà di espressione e identità collettive*, Torino, Giappichelli, 2007. Per un'analisi dell'impatto all'avvento della Rete Internet sul rapporto tra i due termini in questione cfr.: M. CUNIBERTI (a cura di), *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione: profili costituzionali e pubblicistici*, Milano, Giuffrè, 2008; A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009; M. OROFINO, *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti*, Torino, Giappichelli, 2014.

La lingua, quindi, produce comunicazione, nello spazio privato come nello spazio del dialogo pubblico, “civile”, dove l’individuo dimostra di essere *zōon politikón*. Del pari, il linguaggio si pone come forma privilegiata di comunicazione, fonte di organizzazione semiotica, orientata non solo al dire, ma al fare, in particolare all’agire a partire dall’acquisizione di conoscenze (ossia di dati che hanno significato).

La Costituzione italiana valorizza questo dinamismo, sia a garanzia delle relazioni interindividuali sia a garanzia dello sviluppo della collettività e delle relazioni tra questa e le autorità pubbliche.

L’esigenza di definire il perimetro dell’indagine riguarda anche le tante e differenti forme e aree della comunicazione, tutte ritenute meritevoli di tutela da parte dei costituenti e, qualora lo abbia ritenuto necessario, disciplinate del legislatore; si pensi alla comunicazione dei privati nello “spazio dell’intimità”, tutelata dall’art. 15 Cost., dalla quale si differenzia, e forse si contrappone, quella che si svolge nella sfera pubblica e che trova tutela nell’art. 21 Cost., nella forma sia della libera manifestazione del pensiero, sia dell’informazione. Come viene sottolineato, le nuove tecnologie della comunicazione tendono a sfumare la distinzione tra comunicazione in privato e manifestazione del pensiero, al punto che secondo alcuni studiosi essa può considerarsi superata. In questa sede si ritiene invece, aderendo a una diversa dottrina, che tale distinzione conservi un proprio fondamento². Tutelare il diritto individuale a uno spazio riservato di dialogo interpersonale e, dall’altro lato, riconoscere appieno all’art. 21 Cost. quel ruolo di “pietra angolare dell’ordine democratico”³, nel quale si intersecano la natura individuale e quella collettiva dell’esercizio di questo diritto⁴, sono obiettivi che meglio concorrono a realizzare l’interesse generale alla garanzia di tutte le espressioni, per quanto diverse, minoritarie e isolate. Del pari risulta potenziata la possibilità di acquisire uno spazio di visibilità nella “sfera pubblica”, intesa come ambito relazionale nel quale la palese e dinamica – perché sempre sottoponibile a discussione critica – circolazione delle idee consente la formazione dell’opinione pubblica⁵.

² Sul dibattito in tema di superamento della distinzione tra le forme di comunicazione tutelate dagli artt. 15 e 21 Cost. determinata dall’avvento della Rete, cfr. in particolare A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie. Inquadramento costituzionale e prospettive di tutela delle nuove forme di comunicazione interpersonale*, Milano, Giuffrè, 2001; A. PACE – M. MANETTI, *Art. 21*, cit., 143; P. CARETTI, *Comunicazione e informazione*, in Enc. del diritto, Annali I, 2007; A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet*, cit., 56 ss.

³ Corte costituzionale, *ex multis*, sentenze nn. 9 e 25 del 1965; n. 84 del 1969; n. 126 del 1985; n. 293 del 2000; n. 243 del 2001; n. 129 del 2009.

⁴ Su questo aspetto cfr. nota 1.

⁵ Come sottolineato da J. HABERMAS, *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2002, 35, nelle società moderne emerge la tendenza ad una complessità crescente in cui sempre più interazioni vengono gestite dal sistema dei media (denaro e potere) e dove, ancora, più sottosistemi sono creati per gestire questa complessità. Le società moderne si presentano quindi come sottosistemi gestiti dai media, la cui principale finalità è la riduzione della complessità. In particolare, la comunicazione nello spazio pubblico si caratterizza per la capacità di alcune componenti del sistema sociale di influire sui media (si pensi alla tendenza di ogni gruppo di potere – politico, economico, culturale – di dotarsi di un proprio giornale) e per la presenza di media in posizione di oligopolisti della diffusione del pensiero, in grado così di influenzare fortemente la conoscenza e la percezione dei fatti da parte della collettività. Sull’uso controverso della metafora del “libero mercato delle idee”, elaborata dal giudice Holmes in una sentenza della Corte suprema degli Stati Uniti del 1910, in riferimento al dibattito sulla nuova regolamentazione dei limiti alla libertà di espressione in Italia e in Ue, cfr. O. POLLICINO, *La prospettiva*

Se, dunque, richiamare l'attenzione sul rapporto tra circolazione delle conoscenze e affermazione della democrazia nel costituzionalismo moderno⁶ può apparire quasi scontato, non lo è affatto continuare a interrogarsi sul tema di come, in un ordinamento statale che si proclami nel solco di quella tradizione, effettivamente ci si adoperi (e con quali risultati) per garantire la comunicazione tra l'apparato pubblico, gli individui e le parti sociali. È necessario farlo, perché quello prescritto dalla Costituzione italiana è un modello di democrazia protettiva ed emancipante per tutti, che non consente di confondere tra loro, nella comunicazione della sfera pubblica, le competenze delle istituzioni e le facoltà dei privati, ossia il principio dell'autorità e il principio della libertà, ognuno con i rispettivi, specifici e ineliminabili limiti di esercizio⁷.

2. La comunicazione nella sfera pubblica: soggetti, contenuti, responsabilità

Procedendo a un'ulteriore delimitazione del tema del "discorso in pubblico", viene in evidenza la comunicazione posta in essere dai mass media, dai partiti e dai tanti soggetti plurali che si muovono nello spazio pubblico e che sono mossi dalla volontà di concorrere alla definizione di temi e opinioni di carattere generale. Come è noto, questo ambito è costantemente oggetto di attenzione da parte della dottrina, della giurisprudenza costituzionale e del legislatore, soprattutto con riferimento all'esigenza di garantire il pluralismo informativo, esterno e interno, con particolare riguardo, negli ultimi decenni, all'accesso al mezzo televisivo⁸. Anche in questo ambiente comunicativo, l'impatto della Rete si è mostrato negli anni di

costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, 2018, 1, 79 ss.

⁶ Il sostantivo *conoscenza* e il suo significato di apprendimento, ossia di efficace esito della trasmissione di dati, elementi che contengano informazioni, non compare esplicitamente nella Carta, mentre ha un significato potente, invece, l'uso del verbo *riconoscere*. Si pensi alla disposizione contenuta nell'art. 2: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo...», ma anche al suo uso nelle prescrizioni dedicate al lavoro, famiglia, immigrazione, proprietà privata, cooperazione, nelle autonomie locali, per l'ordinamento internazionale (...) fino alla XIV disposizione transitoria finale dove si sancisce che «I titoli nobiliari non sono riconosciuti». Sul nesso tra conoscenza e pubblicità come principio, costituzionalmente fondato, sia consentito un rinvio a P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, Cedam, 2002, XII ss., ora anche disponibile su <https://www.academia.edu/>. Sulla nascita e sviluppo del movimento che propone la classificazione scientifica della conoscenza come "bene comune", C. HESSE, E. OSTROM (a cura di), *La Conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Torino, Mondadori, 2009, XIII ss. Del resto, non tutte le parole che si vorrebbe leggere nel testo della Carta sono presenti e le pur diverse prospettive della teoria dell'interpretazione costituzionale concorrono tutte a riconoscere il valore all'uso giuridico di nuove formule linguistiche in grado di mantenere vitale il significato normativo della Carta fondamentale, proprio perché riferite a (nuovi) fatti, che – nel momento in cui se ne rinviene il fondamento costituzionale –, sono utili ad adattare alla realtà sociale l'ordinamento; come ricorda F. MODUGNO, voce *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1991, 2, sarebbe infatti inconcepibile un ambito in cui «le scelte normative siano costituzionalmente indifferenti». Per considerazioni sul nodo del rapporto tra lingua, scienza e diritto, cfr. di recente R. BIN, *Normatività del fattuale*. Seminari Mutinensi, Modena, Mucchi editore, 2021, spec. 49 ss.

⁷ Per una disamina delle teorie su origine ed evoluzione dei concetti di "sfera pubblica" e "sfera privata", si rinvia a P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit., 17 ss.

⁸ Il tema della garanzia del pluralismo interno nelle trasmissioni televisive è stato indagato e regolamentato con riferimento soprattutto ai contenuti e alla presenza di politici e ha caratterizzato la normativa in materia di comunicazione politica a partire dagli anni '90. Fino a quel momento, come è noto, rilevavano solo poche disposizioni contenute nella legge n. 212 del 1956 (in materia di stampati e volantini elettorali e di convocazione di comi-

crescente rilevanza, con la comparsa di nuovi media (si pensi ai giornali online, ai blog, ai forum, in generale ai siti di informazione), ma anche di piattaforme di condivisione di contenuti, di proprietà privata, che si sono inseriti nel dialogo pubblico con una crescente funzione editoriale di proposizione e selezione dei contenuti e, talvolta, di “censura” degli stessi⁹. In questo settore, gli interventi del legislatore, anche europeo, a differenza di quanto avvenuto per stampa e televisione, non sembrano al momento aver individuato efficaci strumenti di regolazione della materia, soprattutto a garanzia del pluralismo e di una almeno tendenziale attenzione alla veridicità dei contenuti. Sembra infatti che da un lato persista la convinzione che l’ecosistema digitale sia in sé plurale, dall’altro che, avendo preso atto della difficoltà di attivare azioni di contrasto alla disinformazione¹⁰, in assenza di accordi con le piattaforme stesse, la si erga a ostacolo insormontabile¹¹.

zi e riunioni elettorali) e nella legge n. 103 del 1975 in materia di spazi televisivi autogestiti da associazioni (latamente intese, ricomprendendovi quindi anche e soprattutto partiti e sindacati) espressive del pluralismo. Nel 1993 è stata, invece, approvata la legge n. 515 di disciplina della comunicazione politica nel periodo che precede le consultazioni elettorali (escludendo solo quelle referendarie, poi inserite nella legge successiva) con riferimento, tra l’altro, all’accesso ai mezzi di informazione, al regime economico-finanziario delle campagne elettorali, ai sondaggi, ai divieti di comunicazione istituzionale e pubblica. In particolare, la legge 515/1993 ha rappresentato il primo tentativo posto in essere dal legislatore di dare un contenuto ai concetti di “propaganda”, “informazione” e “pubblicità” elettorale. Tale sforzo è stato poi ripetuto e perfezionato con la legge L. 22 febbraio 2000, n. 28 (anche nota come legge sulla *par condicio*), di disciplina della comunicazione politica e dell’accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie che ha, per la parte che qui maggiormente rileva, disciplinato l’uso dei media per finalità di comunicazione politica, estendendo le proprie prescrizioni a tutta la legislatura e non più alle sole campagne elettorali e riconoscendo così la necessità di disciplinare i luoghi della formazione dell’opinione pubblica anche nei periodi non-elettorali. Sul tema della *par condicio* cfr., anche per la bibliografia citata, R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione. I- Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Torino, Giappichelli, 2007; F. BIONDI DAL MONTE, *Esiste ancora la “par condicio”? Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, in *Osservatorio AIC*, n.1, 2018, 2; F. LANCHESTER - R. ZACCARIA, *La par condicio in Italia*, in *Federalismi.it*, 2011.

⁹ Sul punto, cfr. almeno, M. BETTONI, *Profili giuridici della privatizzazione della censura*, in *Cyberspazio e diritto*, n. 4, 2011, 363-383 e più di recente, MR. ALLEGRI, *Ubi Social, Ibi Ius. Fondamenti costituzionali dei social network e profili giuridici della responsabilità dei providers*, Milano, Franco Angeli, 2018, spec. 36 e 132 ss.; O. GRANDINETTI, *Le piattaforme digitali come “poteri privati” e la censura online*, in L. Abba, A. Lazzaroni, M. Pietrangelo (a cura di), *La internet governance e le sfide della trasformazione digitale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 231 ss.; M. BETZU, *I baroni del digitale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

¹⁰ Denominazione preferibile rispetto all’uso dell’espressione “notizie false”, perché non solo le informazioni diffuse risultano apparentemente plausibili, ma in realtà producono distorsioni e alimentano pregiudizi nell’opinione pubblica, ma perché – come condivisibilmente osservato da C. HASSAN, C. PINELLI, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, Venezia, Marsilio, 2022, 101 ss., – il fenomeno è relativo ad «una strategia di propagazione di notizie false». Sul difficile rapporto tra verità e diritto, cfr. P. HABERLE, *Diritto e verità*, Milano, Einaudi, 2000; sulle *fake news* nella teoria giuridica e costituzionale, cfr. G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell’era di Internet*, in G. PITRUZZELLA - O. POLLICINO - S. QUINTARELLI (a cura di), *Parole e potere. Libertà d’espressione, hate speech e fake news*, Milano, Egea, 2017; A. PAPA, *Democrazia della comunicazione e formazione dell’opinione pubblica*, in *Federalismi.it*, 2017; G. MARCHETTI, *Le fake news e il ruolo degli algoritmi*, in *Medialaws. Rivista di diritto dei media*, 2020, 1; C. MAGNANI, *Finché ci sono fake news c’è speranza. Libertà di espressione, democrazia, nuovi media*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2021, spec. 13 ss. e 55 ss..

¹¹ Un tentativo di costruzione di un sistema di difesa e contrasto contro la disinformazione può leggersi nel *Codice rafforzato di buone pratiche sulla disinformazione* della Commissione europea del 16 giugno 2022, che integra e modifica quello del 2018. I punti chiave del nuovo documento sono in primo luogo l’allargamento dei soggetti coinvolti, soprattutto di quelli dediti alla realizzazione di pubblicità online e ai servizi di messaggistica. Come secondo punto chiave, la Commissione individua la *demonetizzazione* della disinformazione. In particolare, si afferma che «le piattaforme e i soggetti attivi nell’ecosistema pubblicitario online devono assumersi le loro responsabilità e collaborare più efficacemente per sottrarre fondi alla disinformazione», anche generando un vero e proprio *network* tra le piattaforme che consenta di individuare congiuntamente le fonti di disinformazione e agire

Nel suo complesso, la comunicazione nella sfera pubblica che accomuna partiti, mass media (fuori e dentro la Rete internet) e cittadini, anche in forma associata, si presenta come un ambito nel quale si sperimentano e si contrappongono forme di interazione, stili comunicativi e dinamiche del linguaggio, grazie alla libertà (di scelta dei destinatari, del dove, del quando e delle finalità) che quest'ultimo può assumere, seppure nei limiti della tutela della dignità delle persone, del decoro e del prestigio delle istituzioni e pur in presenza di fenomeni di particolare criticità come i discorsi d'odio o la disinformazione¹².

Essa si sviluppa, quindi, recependo non solo i contenuti, ma anche i linguaggi dei suoi attori, in particolare media e politici, ai quali si deve, soprattutto negli ultimi decenni, un profondo cambiamento dello stile, con riflessi anche sulla scelta delle parole chiave da utilizzare. A ciò si aggiunga, come pure viene evidenziato, un crescente mutamento di significato di alcune parole o l'introduzione di nuove¹³.

In questo contesto magmatico e quindi accanto al flusso di opinioni, dati, informazioni, contenuti, linguaggi, generato da singoli cittadini, media, partiti e altre formazioni sociali, si rinvergono nella sfera pubblica anche, e in misura incrementale, contenuti comunicativi do-

insieme nella direzione di rimuoverle. In particolare, la Commissione ritiene necessario adottare misure idonee a «garantire una copertura completa delle forme di manipolazione attuali ed emergenti usate per diffondere la disinformazione (come i bot, gli account falsi, le campagne di manipolazione organizzate o l'appropriazione indebita di account)» e ciò sempre al fine di configurare maggiori responsabilità e trasparenza nel contrasto alla manipolazione. Aspetto cruciale del Codice è però quello relativo al monitoraggio della disinformazione, che viene analizzato su più livelli. Il primo, e in un certo senso quello più «sensibile», ha riguardo proprio agli utenti, i quali «devono avere accesso a strumenti che consentano loro di comprendere meglio l'ambiente online e di navigarvi in sicurezza». In particolare, si richiede ai firmatari di rendere trasparenti le modalità con cui i contenuti vengono proposti agli utenti, anche considerato che la pericolosità delle informazioni false discende da una viralità che è generata proprio dal comportamento degli utenti delle piattaforme. In questa prospettiva, si richiede di fornire strumenti utili a permettere a chiunque di segnalare in maniera efficace quei contenuti che potrebbero «causare danni a livello pubblico o individuale». Sempre in materia di monitoraggio, la Commissione afferma che dovrebbe favorirsi una maggiore cooperazione tra i «verificatori di fatti», anche quindi tra distinte piattaforme, nella prospettiva di configurare un controllo trasversale a tutti gli Stati e a tutte le lingue dell'Unione europea. Inoltre, si prevede «un quadro di monitoraggio migliorato basato su indicatori di prestazione chiari che consenta di misurare i risultati e gli effetti delle misure prese dalle piattaforme e l'incidenza complessiva del codice sulla disinformazione nell'UE». Ulteriori riflessioni in C. HASSAN, C. PINELLI, *Disinformazione e democrazia*, cit., 133 ss.; cfr. D. BUTTARINI, *Le notizie false su Internet e il ruolo delle piattaforme digitali*, in G. FERRI (a cura di), *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, Napoli, ESI, 2022, 75 ss.

¹² Sui discorsi d'odio, P. FALLETTA, *Controlli e responsabilità dei social network sui discorsi d'odio online*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, 2020, 1, 146 ss.; L. CALIFANO, *La libertà di manifestazione del pensiero... in rete; nuove frontiere di esercizio di un diritto antico. Fake news, hate speech e profili di responsabilità dei social network*, in *Federalismi.it*, 2021, 26; sul tema della disinformazione, nella prospettiva di un sistema economico in trasformazione, cfr. la recente ricostruzione di A. NICITA, *Il mercato della verità. Come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, il Mulino, 2021.

¹³ Si pensi ad esempio, all'utilizzo di termini sino a un recente passato estranei alla politica, come «amore», «invidia» o «rottamazione», oppure all'introduzione di neologismi, come «esodati», o a locuzioni quali «gelida manina» o alla più datata «convergenza parallela». Una singolare trasformazione ha coinvolto anche la sfera dello «Stato» e della cosa pubblica, con una prevalenza di contorni negativi («il peso, il costo dello Stato») su quelli positivi («servizio pubblico»). In una prospettiva colloquiale, sono poi stati introdotti nel discorso termini e immagini dello sport («discesa in campo», «a monte e a valle») o dell'informatica («fare sistema», «fare rete») o espressioni proprie del linguaggio delle generazioni più giovani. Allo stesso tempo, si fa un sempre più frequente uso di acronimi, di parole tecniche, soprattutto di derivazione economica («PIL», «spread», «deficit», «derivati») o mutuati da altre lingue («I care», «moral suasion», «question time», «spending review»). Su questi aspetti cfr., tra gli altri, S. GENSINI, *Linguaggio e comunicazione politica negli studi linguistici italiani. Bilancio e temi attuali*, in *Comunicazione politica*, 2009, 1; G. COSENZA, *Semiotica e comunicazione politica*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2018.

verosamente prodotti da istituzioni, enti e amministrazioni pubbliche. Questa presenza rappresenta il frutto dell'evoluzione del modo di tali soggetti pubblici di intendere il proprio rinnovato ruolo in questo spazio comunicativo, che non si esaurisce nell'essere il precipitato delle leggi sulla trasparenza, ma rappresenta, invece, il tentativo di rendere le istituzioni non solo una "casa di vetro"¹⁴, ma un luogo nel quale sia possibile per i cittadini entrare fattivamente in relazione.

È quindi su questo ambito della comunicazione del *soggetto pubblico* nella *sfera pubblica* (d'ora in poi comunicazione istituzionale), che ci si intende soffermare in questa sede, per diversi ordini di ragioni. In primo luogo, perché essa si presenta oggi di grande interesse, non solo per i contenuti che produce, ma anche per l'attenzione al tema della lingua e del linguaggio, attestato da documenti ufficiali e dagli approfondimenti specialistici del tema. Inoltre, essa assume in democrazia una pluralità di significati e di obiettivi di particolare rilevanza nel rapporto tra potere e comunità, con la conseguenza che, nel suo esercizio, l'uso della lingua e del linguaggio si pone quale punto di incontro tra le esigenze di comunicazione politica del vertice di un organo o di ente e quelle di dialogo con il cittadino, affinché prevalgano la continuità e la logica del servizio.

Come prima ricordato, il linguaggio è una dimensione fondamentale della società e ne rispecchia la cultura e le trasformazioni. Anche per questo, il linguaggio del soggetto pubblico svolge un ruolo chiave nella costruzione sociale della realtà, nel sostenere il cambiamento e nel promuovere modelli sociali, lavorativi e culturali in cui le persone possano riconoscersi. Non a caso, come appena ricordato, in questo segmento della comunicazione si attribuisce da tempo rilevanza al processo di individuazione di specifici canoni linguistici in grado di instaurare un rapporto dialogico tra soggetto pubblico e comunità, al di là degli strumenti di marketing comunicativo, ormai applicati a ogni contesto.

Volersi dedicare alla sola comunicazione istituzionale non equivale tuttavia ad affermare che la definizione di tale ambito si presenti incontroversa, né che essa assorba interamente lo spazio della comunicazione nella sfera pubblica; l'intento è piuttosto quello di contribuire a chiarire che la comunicazione istituzionale rappresenta un campo di indagine ampio, riferito all'insieme delle attività che sono suscettibili di esservi ricomprese, ai fondamenti su cui si basa e alle finalità che per suo tramite si vogliono perseguire.

Si è reso, infatti, necessario articolarla in forme specifiche – come si avrà modo di sottolineare *infra* – sul piano concettuale e successivamente su quello legislativo, al fine di

¹⁴ L'evoluzione del complesso rapporto tra trasparenza dell'azione amministrativa e "segreto" (nelle sue diverse declinazioni) è ben espresso dalla modifica, introdotta dalla l. legge 7 agosto 1990 n. 241, dell'art. 15 del T.U. del 1957 che imponeva a funzionari e dipendenti di mantenere il segreto su tutta l'attività amministrativa, anche qualora non si trattasse di "atti segreti". Nella nuova formulazione, invece, il dovere di segretezza non è più rapportato alla qualificazione del soggetto, bensì alla qualità delle informazioni con conseguente obbligo, per l'amministrazione, di motivare tutti i casi nei quali l'accesso venga negato. Sul rapporto tra segreto e circolazione democratica delle informazioni cfr., tra gli altri, A. PACE - M. MANETTI, *Art. 21*, cit., 201 ss. Con riferimento all'espressione "casa di vetro", essa, come è noto, fu usata per la prima volta nel 1908, durante una seduta della Camera dei deputati, dall'on. Filippo Turati, che parlò dell'esigenza di una "amministrazione di vetro", senza omissioni non motivate da "un superiore interesse generale che imponga un segreto temporaneo". In ambito dottrinale, l'utilizzo del termine "casa di vetro" si rinviene in M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986.

mettere in evidenza le differenze senza, nel contempo, contestare la sua unicità di fondo. Per lo stesso motivo è divenuta oggetto di interesse scientifico da parte di saperi diversi, oltre la scienza giuridica – in particolare quella costituzionalistica, ma anche quella amministrativistica –, quali la sociologia, la psicologia sociale, fino alla semiotica che da sempre studia il linguaggio della relazione tra potere e cittadini e tra potere e attori della sfera pubblica¹⁵; approcci disciplinari che hanno permesso di evidenziare gli aspetti specifici che la comunicazione istituzionale assume nei diversi regimi politici e segnatamente, per quanto qui ora rileva, nei sistemi democratici.

Inoltre, a questo tipo di comunicazione il legislatore ha dato regolamentazione, ormai oltre due decenni fa, con la legge n. 150 del 2000, sia ponendo alcuni punti di riferimento sul piano delle finalità¹⁶, sia individuando i soggetti chiamati a dare ad essa attuazione¹⁷. Tale legge – deliberata con procedimento in sede legislativa ed entrata in vigore l'anno prima della riforma costituzionale del riparto di competenze legislative Stato-Regioni –, reca i principi fondamentali della materia, applicabili sia alle Regioni ordinarie sia a quelle speciali (per queste ultime nel rispetto dei loro statuti)¹⁸. Infine, ma certamente non da ultimo, gli stessi organi costituzionali, pur non rientrando nel novero dei soggetti pubblici ai quali la legge è

¹⁵ Si può qui solo fare un cenno al contributo della linguistica, come semiotica specifica, ricordando l'attenzione particolare dedicata da Tullio De Mauro al testo della Carta costituzionale (e testimoniata tra gli altri da scritti quali: *Sul linguaggio della Costituzione* (2008), ora anche in S. LOIERO, M.A. MARCHESE (a cura di), *L'educazione linguistica democratica*, 59 ss.), del quale vale la pena di ricordare almeno l'osservazione che chi scrisse la Costituzione volle e si sforzò di 'chiamare le cose col proprio nome', considerato il dato che «quasi il 93% del testo sia fatto con il vocabolario di base della lingua italiana, col vocabolario di massima frequenza» e che «ciò indica qualcosa di eccezionale in tutta la nostra tradizione»; «i costituenti, non solo scelgono le parole più trasparenti, per il possibile, ma scelgono di scrivere frasi esemplarmente brevi», in sintesi, «la prosa più limpida è pensata per essere altamente comunicativa» (p. 63). Con riferimento specifico alla lingua delle istituzioni repubblicane, cfr., altresì, del medesimo Autore: *Storia linguistica dell'Unità d'Italia*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1963, 420-430 e *Storia linguistica dell'Italia repubblicana*, Bari-Roma, Editori Laterza, 2014. Il percorso ricchissimo di De Mauro (e non solo) di ricerca su questo tema specifico è sintetizzato in M. E. PIEMONTESE, *De Mauro e la lingua delle istituzioni: essere chiari per essere eguali*, *Treccani Magazine*, 8 marzo 2017. Tra i contributi più recenti e anche attenti al confronto con la scienza giuridica, cfr. D. VELLUTINO, *L'italiano istituzionale per la comunicazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2018; J. VISCONTI, *Studi su testi giuridici. Norme, sentenze, traduzione*, Roma, Accademia della Crusca, 2022.

¹⁶ Legge 7 giugno 2000, n. 150 (*Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle amministrazioni pubbliche*). In base a quanto previsto dall'art. 1 di questa legge sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero da soggetti pubblici con la finalità di a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici; b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa; c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente. Tali attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, finalizzate a: a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

¹⁷ La legge 150/2000 stabilisce che le attività di 'informazione' vengono esercitate mediante il portavoce e l'ufficio stampa, mentre quelle di 'comunicazione' attraverso l'Ufficio relazioni con il pubblico (art. 6).

¹⁸ Al riguardo si sottolinea che non tutte le Regioni hanno disciplinato la propria attività di comunicazione, ma tutte hanno adeguato la propria struttura organizzativa a quanto previsto dalla l. 150/2000. Per un approfondimento su questo tema cfr., tra gli altri, V. SARCONI, *La ricezione dei principi fondamentali in materia di comunicazione pubblica da parte delle Regioni*, in *Rivista italiana della comunicazione pubblica*, 2004, 22.

indirizzata, hanno nel tempo (come si avrà modo di sottolineare *infra*) inserito nella loro organizzazione i portali *web*, gli uffici stampa, qualora non già presenti, e i portavoce¹⁹.

2.1. Il fondamento costituzionale della comunicazione istituzionale

Come è noto, analogamente a quanto accade per le altre Costituzioni europee, il principio di pubblicità nell'esercizio del potere pubblico – condizione di conoscibilità generalizzata e presupposto dell'attribuzione e dello svolgimento di ogni funzione statale –, nella sua generalità, non è esplicitamente richiamato nel testo della Carta italiana.

L'evidente tautologia non esenta tuttavia dalla ricerca dei fondamenti costituzionali dell'insieme di attività che permettono ai soggetti, a cui il potere pubblico viene attribuito, di essere visibili²⁰, di esprimersi e appunto di comunicare, ossia dal capire in particolare su quali principi si basi la legittimità e la doverosità della circolazione delle informazioni tra le istituzioni (anche nel loro reciproco rapporto) e tra queste e i consociati²¹.

Se le istituzioni hanno il dovere di agire in considerazione e nel totale rispetto delle posizioni giuridiche soggettive, allora, la pubblicità dei loro comportamenti risulta uno degli elementi che razionalmente fondano l'esercizio concreto del potere, in quanto premessa indispensabile per l'esercizio del controllo e della partecipazione da parte dei consociati. Tale duplice punto di vista permette di considerare l'importanza dei diversi circuiti dei flussi di informazione: quello esterno, i cui effetti sono destinati direttamente alla società, e quello interno, predisposto per la formazione delle decisioni dei soggetti istituzionali, entrambi strumenti a garanzia dell'effettivo funzionamento dello Stato di diritto.

Per dare concretezza all'argomento dell'inviolabilità della pubblicità dell'agire istituzionale, quale principio prevalente su quello di segretezza (che in democrazia occorre utilizzare, a determinate e circostanziate condizioni, con analogo valore di garanzia del corretto funzionamento del sistema democratico)²², appare quindi necessario che l'interprete percorra la strada, affatto inconsueta, dell'identificazione del principio dall'interpretazione sistematica di diverse norme costituzionali.

¹⁹ Cfr. i contributi raccolti in D. Chinni (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

²⁰ Si rinvia alle celebri considerazioni di N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 1980, 2, ora anche in *Id*, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1995, 86, che ricordava anche che l'aggettivo 'pubblico' ha due accezioni «secondo che venga contrapposto a 'privato' [...] oppure a 'segreto', nel qual caso ha il significato non di appartenere alla 'cosa pubblica' o allo Stato, ma di 'manifesto', 'palese', appunto visibile». Sul nesso tra 'vedere' e 'potere' e sulle distorsioni dell'esercizio sia delle libertà sia del potere generate dall'uso delle tecnologie contemporanee, cfr. F. RIMOLI, *Sorveglianza tecnocratica e integrazione politica*, in F. RIMOLI, G. SALERNO (a cura di), *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, Roma, Carocci, 2006, 123 ss.

²¹ L'uso dell'endiadi «principi di pubblicità e trasparenza [...] quale corollario del principio democratico» è richiamata dalla Corte costituzionale, sent. n. 20 del 2019.

²² A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali, Parte speciale*, cit., 367, richiama l'attenzione sulla considerazione che «la pubblicità non è un valore costituzionale assoluto», come del resto la segretezza e la riservatezza.

La dottrina ha orientato tale ricerca in molteplici direzioni²³, sulle quali in questa sede è possibile produrre solo alcuni cenni.

Primi riferimenti, saldi quanto chiaramente espressi, sono rinvenibili innanzitutto in connessione con il principio di rappresentanza. Si tratta dell'art. 64, secondo comma, che prescrive che sono pubbliche le sedute di Camera e Senato – e che può estendersi per analogia a qualunque assemblea direttamente rappresentativa del corpo elettorale – e dell'art. 73, terzo comma, relativo alla pubblicazione delle leggi.

Per quanto riguarda la funzione amministrativa, imparzialità e buon andamento prescritti dall'art. 97, secondo comma, sono obiettivi realizzabili solo a condizione che non solo avvenga, ma che sia efficace – anche in termini di organizzazione efficiente degli uffici – lo scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni, verso i cittadini e verso le altre istituzioni pubbliche²⁴. È poi sottoposta a procedura concorsuale pubblica la selezione del personale delle pubbliche amministrazioni (art. 97, quarto comma), così anche, per quanto riguarda la funzione giurisdizionale, accade per il reclutamento dei magistrati (art. 106, primo comma), e motivati, dunque argomentati pubblicamente, devono essere tutti i provvedimenti giurisdizionali (art. 111, sesto comma).

Il dibattito è poi particolarmente ampio e articolato quando si passa a indagare la possibilità che la circolazione delle informazioni relative alle istituzioni trovi fondamento nell'art. 21 Cost. non solo e, anzi non tanto, nella forma della libertà di manifestazione del pensiero – che comunque non entrerebbe in gioco con riferimento al potere di esternazione, competenza riferita agli organi costituzionali –, quanto nella pretesa dei cittadini, anch'essa tutelata da questo articolo, a ottenere dati e notizie a qualunque titolo detenute in mano pubblica, purché non coperte legittimamente da segreto²⁵.

²³ Cfr. P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit. 111 ss. e bibliografia ivi contenuta.

²⁴ Nel tempo, l'attenzione non poteva non essere riservata in primo luogo alle forme di comunicazione verso l'esterno predisposte dalle amministrazioni pubbliche; quelle che già parte della dottrina definiva tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso, "pubblicità-informazione" e "pubblicità-propaganda" (A. MELONCELLI, voce *Pubblicità (dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, XXXVII, 1988, 1036). Con la prima espressione si fa riferimento essenzialmente al modo di render noto lo svolgimento dell'attività economica e imprenditoriale dello Stato (si pensi in particolare all'ambito dei servizi pubblici); con la seconda espressione si richiama la doverosa attività – da porre accanto a quella di pubbliche relazioni – che gli esecutivi esercitano per rendere possibile l'osservanza delle leggi e per diffondere l'effettiva conoscenza delle situazioni giuridiche soggettive, di obbligo e di diritto, che queste prevedono. A quest'ultimo proposito si parla anche di "informazione civica" (A. VIGNUDELLI, *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico, profili generali, aspetti di diritto costituzionale*, in A. VIGNUDELLI, (a cura di), *La comunicazione pubblica*, Bologna, Maggioli, 1992, 17), le istituzioni sarebbero, in tale senso, chiamate non a raccogliere un consenso passivo, ma a determinare una condotta sociale in relazione ad un dato provvedimento. L'indice della riuscita di tale azione sarebbe valutabile proprio dal grado di notorietà, efficacia ed accoglimento che si riesce ad imprimere ad un certo dato normativo, coerentemente con i suoi reali contenuti. Sulle forme giuridiche che nel tempo hanno dato sostanza al dovere delle pubbliche amministrazioni di informare, cfr. la ricostruzione di E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, il Mulino, 2022, spec. 211 ss. L'A., nel ricostruire criticamente la distinzione tra pubblicità e trasparenza amministrativa, sostiene che la peculiarità di quest'ultima è arrivare a «illuminare anche gli angoli più remoti, attraverso forme mediate di conoscenza, attraverso l'interposizione di soggetti terzi, pubblici e privati, attraverso una conoscenza differita, attraverso l'insindacabilità del segreto», p. 30. Sul punto, cfr. anche M. OCCHIENA, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 143 ss.

²⁵ Si rinvia a P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit. 120, per sottolineare che «Il tema in esame, del resto, viene affrontato anche dagli studiosi di altri ordinamenti costituzionali e con argomentazioni da condividere. Con particolare riferimento al Governo degli Stati Uniti, si ritiene che le forme di espressione e di comunicazione verso

Come è noto, nel tempo in dottrina si sono andate confrontando, e in parte contrapponendo, la visione “individualista” e quella “funzionalista” della *libertà di informazione*, quale diritto di ricevere notizie da altri liberamente diffuse²⁶; letture poi necessariamente messe alla prova dall’evoluzione del progresso tecnologico e dall’affermazione di nuovi media, con la conseguenza di porre al centro delle analisi il concreto atteggiarsi del principio cardine del sistema dell’informazione: il pluralismo. Parte della dottrina ritiene che, così intesa, tale situazione goda di garanzia costituzionale proprio in quanto risolto necessario del diritto di diffondere le notizie²⁷. Altri ritengono che non si possa pensare a un diritto all’informazione inteso come generale pretesa a ottenere determinate notizie, ma che occorra verificare se e in che modo il legislatore abbia previsto un obbligo con riguardo a specifiche situazioni e, in particolare, sul versante dei rapporti con i pubblici poteri (per prime le pubbliche amministrazioni). Se infatti la tutela costituzionale è accordata al diritto d’informare, l’esistenza di un contrapposto diritto soggettivo dei cittadini a essere informati, di fatto verrebbe a comprimere e a negare la libertà di chi diffonde le notizie, affermando che sia meglio rinvenire nella libertà d’informazione essenzialmente un valore o un’esigenza²⁸.

La Corte costituzionale ha nel tempo aderito alla prima delle tesi ora esposte, dapprima riconoscendo ai destinatari delle trasmissioni radiotelevisive un interesse generale all’informazione, direttamente protetto dall’art. 21 Cost., fino a giungere, nei primi anni novanta, a consolidare tale impostazione affermando che «la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione ricomprende tanto il diritto d’informare quanto il diritto ad essere informati» e che quest’ultimo «va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti la forma di Stato delineata dalla Costituzione»²⁹.

i cittadini non vadano ricondotte alla tutela offerta dal Primo emendamento e che, dunque, non sia corretto parlare di un “diritto di espressione” del governo. Il Primo emendamento, infatti, deve essere interpretato storicamente come un limite posto nei confronti dell’autorità statale, a tutela dei diritti e delle libertà degli individui, e non come la fonte di un diritto per i titolari di organi, enti o uffici pubblici. Inoltre, i diritti contenuti nel *Bill of rights* non sono da estendere a tali soggetti, ma valgono solo nei confronti dei singoli e dei gruppi di privati cittadini. La protezione costituzionale per l’attività di comunicazione del governo riguarderebbe piuttosto il diritto a ricevere le informazioni e ad informare, nel corretto e doveroso esercizio delle proprie funzioni in un sistema democratico». Sul punto, M.G. YUDOF, *When Government Speaks. Politics, Law, and Government Expression in America*, Los Angeles, University of California press, 1983, 44 ss.

²⁶ La locuzione “libertà di informazione” rinvia alla ormai tradizionale tripartizione tra il diritto di «ricercare, ricevere e diffondere le informazioni e le idee» esplicitata nell’art. 19 della *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*, approvata dalla Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 10.12.1948 e presente anche esplicitamente nella Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU), all’art. 10, e nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, all’art. 11.

²⁷ Contra A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali, Parte speciale*, cit., 427.

²⁸ Ad integrazione della dottrina citata alla nota 1, con riferimento specifico alla libertà di informazione, la tesi individualista è sostenuta da V. CRISAFULLI, *Problema della libertà d’informazione*, in *Il politico*, 1964, 287; L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà d’informazione. Le problematiche attuali*, in *Pol. dir.*, 1987, 5 ss. e quella funzionalista da G. CUOMO, *Libertà di stampa ed impresa giornalistica nell’ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, Jovene, 1956, 191 ss.; A. LOIODICE, voce *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. Dir.*, XXI, 1971, 475; C. CHIO-
LA, *L’informazione nella Costituzione*, Padova, Cedam, 1973, 7 ss., 28 ss.; N. LIPARI, *Libertà di informare o diritto ad essere informati?*, in *Dir. radiodiff. e telecom.*, 1978, 4.

²⁹ Cfr. sent. della Corte costituzionale 15 giugno 1972, n. 105; 14 luglio 1986 n. 826; 5 dicembre 1994, n. 420; 26 marzo 1993, n. 112, 7 maggio 2002 n. 155.

A valle di questa seppur breve analisi, può certamente riconoscersi la rilevanza delle disposizioni costituzionali ora richiamate in materia di pubblicità e diritto ad essere informati; tuttavia, appare possibile affermare che la copertura offerta dagli articoli 64, 73, 97 e 21 della Costituzione non possa considerarsi risolutiva del quesito iniziale relativo a quali siano i principi costituzionali sui quali basare le attività di comunicazione istituzionale.

Da qui la scelta, che trova sostegno in buona parte della dottrina, di ritenere che queste ultime rinvengano la propria legittimazione nei principi fondamentali che connotano la forma di Stato italiana, e innanzitutto nel *principio di democrazia pluralista*.

L'opinione che il fenomeno della circolazione delle informazioni nel diritto pubblico sia direttamente collegato al principio dello Stato di diritto è stata largamente sostenuta dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Tuttavia, la varietà di interpretazioni del significato della nozione di "Stato di diritto" porta a dover chiarire che il collegamento è utile per dare concretezza all'organizzazione dello Stato con riferimento particolare alla rinnovata concezione del rapporto autorità-libertà. Del resto, il concetto giuridico di Stato di diritto trae origine dalla necessaria divisione tra i poteri, dall'istanza di riconoscimento e di tutela dei diritti fondamentali, dalla richiesta d'assunzione di responsabilità dell'autorità e dalla conseguente valutabilità e censurabilità delle sue manifestazioni, dalla legalità dell'azione amministrativa e del conseguente controllo giudiziale.

Può dirsi, quindi, che la disciplina delle "pretese" ad acquisire tutte le notizie in mano pubblica non coperte legittimamente da segreto trovi un suo generale fondamento nel complesso delle disposizioni costituzionali relative al rapporto tra cittadini, persone e Stato e che, nonostante tali pretese derivino da un principio generale di pubblicità dell'agire istituzionale, non essendo questo esplicitato nella Carta e direttamente applicabile, occorra rimettere al legislatore la scelta dell'adozione di concrete definizioni normative, che diano effettività ai diversi obblighi informativi.

In particolare, come sopra accennato, se il principio della democrazia rappresentativa necessita dell'applicazione del principio di pubblicità dell'attività degli organi elettivi, devono essere messe in evidenza, per i fini che qui rilevano, le norme costituzionali per la tutela e la promozione della *partecipazione dei cittadini* alla vita democratica delle istituzioni (artt. 1, 2, 3, 49 Cost.)³⁰. La promozione della persona e della personalità degli individui attraverso l'acquisizione e la capacità di utilizzo delle conoscenze (anche tramite le formazioni sociali di cui il singolo è o sceglie di essere parte), dettata dall'art. 2, è coesistente, quasi precondi-

³⁰ Gli istituti che nell'ordinamento perseguono e facilitano la conoscenza degli eventi pubblici significativi (come nel caso della motivazione e pubblicazione degli atti normativi e di quelli amministrativi o delle delibere degli organi rappresentativi a livello locale e in genere degli enti pubblici) si devono, dunque, considerare come direttamente applicativi dei principi desumibili dalle norme costituzionali sopra richiamate. Per permettere al corpo elettorale di maturare le proprie decisioni, lo Stato deve assicurare la soddisfazione di precognizioni di ordine politico, sociale ed economico e predisporre strumenti organizzativi e procedurali idonei allo svolgimento della funzione di rappresentanza, di raccordo e di controllo. Quello che in sostanza appare necessario prospettare è una «nozione di rappresentanza idonea ad includere il sistema di comunicazione tra Stato e società civile e la capacità dei poteri pubblici di dirimere ed articolare il conflitto sociale», come sottolineava autorevole dottrina (cfr. G.F. FERRARI, *Rappresentanza istituzionale*, in *Enc. giur.*, XXV, 1991, 2).

zione, per il disegno di democrazia protettiva ed emancipante per tutti prescritto dalla Costituzione italiana.

In questo senso, il richiamo alla “partecipazione effettiva” contenuto nell’art. 3, 2° comma deve essere interpretato anche in relazione al tema generale della comunicazione. La partecipazione implica un comportamento consapevole, cosciente e dunque critico, ossia presuppone la capacità del singolo di portare un proprio contributo «all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Parte della responsabilità di questo processo formativo deve essere attribuita allo Stato attraverso l’individuazione del “dovere di informazione”, più volte richiamato.

2.2. Le plurali finalità della comunicazione istituzionale nel rapporto con i cittadini

Una volta analizzato il tema del fondamento costituzionale della comunicazione del soggetto pubblico (interna, esterna e interistituzionale), occorre soffermarsi sulle finalità peculiari che tale complesso di attività può perseguire³¹, anche al fine di chiarire meglio quali strumenti, azioni e procedure siano idonee a realizzarle.

La funzione primaria, e per certi aspetti tradizionale, si rinviene nella *finalità di certezza* che l’attività svolta da soggetti pubblici si propone di perseguire, mettendo in circolazione atti, dati e informazioni prodotti o comunque in possesso dell’ente o organo pubblico e dotati della qualità giuridica della piena e formale attendibilità (che deriva dall’assunzione di responsabilità e dalla natura particolare della fonte). In questo ambito rientrano non solo i verbali degli organi collegiali, i provvedimenti amministrativi, i dati statistici posti alla base delle manovre economico-finanziarie pubbliche, i bilanci, che grande importanza rivestono per accesso civico e *open data*, ma anche gli atti normativi, anche corredati da spiegazioni utili a favorirne la comprensibilità ed effettiva conoscenza da parte dei destinatari.

L’individuazione appena operata porta a evidenziare una seconda significativa finalità: quella di *stimolo* e impulso – che, con riferimento in particolare alla comunicazione delle pubbliche amministrazioni, è stata anche chiamata *educativa o di cittadinanza*³² –, mediante la quale le istituzioni sono chiamate, pur nella diversità del ruolo costituzionale loro assegnato, a promuovere e orientare comportamenti individuali e collettivi (i sociologi parlano di “cambiamento cognitivo” e “cambiamento d’azione”) verso i fini e nel rispetto dei diritti e dei

³¹ Cfr. P. MARSOCCI, *La disciplina dell’attività di comunicazione*, in G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Maggioli, 2004.

³² Come sottolineato nel testo, la comunicazione che persegue tale finalità può anche essere definita *di cittadinanza*, cfr. G. ARENA, *La funzione di pubblica di comunicazione*, in G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit. 68, perché «mira a rendere le persone cui si rivolge, sia i cittadini sia i dipendenti pubblici, soggetti consapevoli di attività finalizzate alla soddisfazione di interessi di carattere generale... (si pensi) ai problemi riguardanti la tutela ambientale, la salute, l’istruzione, la sicurezza stradale, l’ordine pubblico, lo smaltimento dei rifiuti...». In altri termini, ci si può riferire ai temi dello Stato sociale, dove è noto che la collaborazione fattiva e l’intervento “positivo” sono richiesti non solo allo Stato, ma ai singoli individui. Da parte privata dovrebbe infatti corrispondere un orientamento al vincolo sociale, nel rispetto del principio costituzionale di solidarietà che riguarda ognuno (art. 2).

doveri individuati dall'ordinamento giuridico. Questa funzione è particolarmente valorizzata dalle attività del Capo dello Stato nei confronti delle istituzioni, anche territoriali, dei partiti politici e dei mass media. Nelle tante occasioni di incontro con cittadini, associazioni, in generale con la cittadinanza, i discorsi del Presidente della Repubblica presentano, come viene sottolineato, il comune denominatore della promozione di un sentimento e di azioni di appartenenza civica.

Un'ulteriore finalità, quella *di servizio*, in un'accezione volutamente ampia, è perseguita con la diffusione di ogni informazione utile a far conoscere all'esterno la composizione, il funzionamento e le attività delle strutture pubbliche, non solo perché questi dati costituiscono un servizio per gli utenti, ma anche perché – in un apparato istituzionale in continua trasformazione nella contemporaneità – essi formano ormai parte integrante della funzione pubblica. Così, tesa a tale scopo è la comunicazione detta anche di pubblica utilità (o *di utilità sociale*) attivata in primo luogo dalle amministrazioni al fine di rendere possibile e facilitare la fruizione dei propri servizi.

È poi possibile e opportuno, distinguere dalle precedenti la finalità di *promozione dell'immagine* – che più facilmente si presta a similitudini con le analoghe attività del settore privato e di mercato –, tesa a concorrere a soddisfare il fondamentale principio della *legittimazione* delle istituzioni e degli enti pubblici. Come appare evidente, si tratta di una finalità che può presentare, se non correttamente perseguita, elementi forti di criticità (dalla disaffezione, all'allontanamento, fino alla sfiducia), soprattutto qualora nella comunicazione l'elemento politico o leaderistico prevalga rispetto alla più generale valorizzazione dell'immagine dell'ente³³.

2.3. La complessa interazione tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica

All'interno del "contenitore" generale della comunicazione pubblica, occorre definire separatamente la nozione e l'ambito della *comunicazione istituzionale* da quelli della *comunicazione politica*. Così anche, spazio particolare è riservabile alla *comunicazione sociale* – ambito che nel contesto di questo contributo non è possibile analizzare diffusamente – ossia alla circolazione delle informazioni attivata dalle associazioni ("terzo settore") e da altri enti no profit, sempre con finalità di orientamento dell'opinione pubblica e di promozione dei comportamenti individuali e collettivi.

La differenza tra i primi due spazi comunicativi sembrerebbe, a prima lettura, netta. Nella realtà, invece, non appare sempre così agevole distinguere gli atti di promozione istituzionale dagli atti di promozione (autolegittimazione) politica e di orientamento del consenso elettorale³⁴.

³³ Sul tema della critica alle istituzioni rappresentative, legata alla perdita del senso della rappresentanza cfr. M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, 2018, 3, spec., 383 ss.

³⁴ Un ragionamento distinto va fatto in riferimento alla *comunicazione dell'indirizzo politico governativo*, ossia alla circolazione delle informazioni sulle attività tese ad assumere decisioni pubbliche, non solo compatibili,

Al riguardo giova ricordare che la l. 150/2000 impone alle amministrazioni pubbliche (*lato sensu*) di approvare annualmente il piano della comunicazione istituzionale. Come appare evidente, nella formulazione di tale documento incidono non solo le competenze di quanti all'interno dell'amministrazione svolgono concretamente questa attività, ma anche la visione e la volontà di chi ricopre il ruolo di vertice (ministro, presidente di regione, sindaco ecc.) e dunque si trova nella contemporanea legittima posizione, e conseguente responsabilità, di esponente della maggioranza di governo e di capo dell'amministrazione³⁵. In altri termini – laddove non sia esplicitamente prevista una copertura informativa, e di conseguenza di spesa, dalle singole specifiche leggi – queste forme di comunicazione sono decise anche con una certa dose di discrezionalità da un soggetto, rispetto al quale sono chiamati a convivere ruolo istituzionale e ruolo politico; si tratta di attività comunque riferibili alle attribuzioni proprie dell'ente o dell'organo e come tali sono percepite dalla comunità; il limite, troppo spesso superato nella realtà, è che si comunichino temi o specifici contenuti che non sono ancora diventati oggetto di una specifica regolamentazione o che addirittura esulino dalle competenze di quell'ente, con la conseguenza di far aumentare le incertezze sulla natura e sulla finalità del messaggio, sulle motivazioni alla base della ricerca dei temi da trattare, sulle finalità perseguite.

Dell'esigenza di tenere (o almeno di provare a tenere) distinti i piani il legislatore si è mostrato nel tempo consapevole, introducendo due strumenti potenzialmente idonei a consentire all'opinione pubblica di percepire e farsi un'idea della differenza tra le diverse finalità comunicative.

Il primo si sostanzia nel divieto di svolgere attività di comunicazione e di informazione istituzionale nel periodo delle campagne elettorali³⁶, al fine di ribadire, nella misura possibile,

ma sostanzialmente finalizzate a perseguire le forme della democrazia prescritte dalla Costituzione, considerato che – come indicava T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed., Milano, Giuffrè, 1998, 245, «l'organizzazione di un gruppo sociale prevede un'autorità o un complesso di autorità alle quali viene affidata la direzione di un gruppo...fermo restando la distinzione tra governanti e governati, i primi vengono posti in continuo collegamento con i secondi, di guida che l'azione governativa risulti conforme alle esigenze della collettività popolare». Sul tema, si rinvia a P. MARSOCCI, *Indirizzo politico, comunicazione, responsabilità giuridica. Il programma di governo alla prova dell'opinione pubblica*, in P. Marsocci (a cura di), *"Esporre" la democrazia. Profili giuridici della comunicazione del Governo*; Roma, Franco Angeli, 2007, 11 ss. Sulla questione dell'uso dei nuovi strumenti digitali a disposizione della comunicazione del Governo, cfr. G. PICCIRILLI, *Il Governo "nel" web*, in D. Chinni (a cura di), *Potere e opinione pubblica*, cit. 43 ss.

³⁵ Nel 2018 la Presidenza del Consiglio, al fine di uniformare – almeno con riferimento ai criteri di elaborazione del piano della comunicazione – le attività delle amministrazioni dello Stato, ha predisposto le *Linee guida per l'elaborazione dei programmi di comunicazione*, che contiene non solo regole di stile ma anche l'indicazione delle aree di riferimento all'interno delle quali le amministrazioni devono orientarsi.

³⁶ Il divieto è stato inizialmente introdotto dalla l. 10 dicembre 1993 n. 515, primo intervento volto a disciplinare gli spazi e i tempi delle campagne elettorali. Quella normativa imponeva, infatti, a tutti gli enti e le amministrazioni pubbliche di astenersi da iniziative di promozione e pubblicità della propria attività nei trenta giorni precedenti l'inizio della campagna elettorale e per la durata della stessa, al fine di evitare un uso non corretto di questi strumenti, una propaganda elettorale velata, nonché una distorsione della competizione elettorale tra amministratori uscenti e nuovi soggetti politici. Questa disciplina non è stata modificata nell'impostazione dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28 (*Disposizioni per la parità d'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*), che ha tuttavia cercato di ridurre le ambiguità del precedente regime. Il periodo relativo al divieto, viene ora chiarito, va dalla data di convocazione dei comizi elettorali, fino alla chiusura delle operazioni di voto, e gli obblighi riguardano ogni forma o strumento di propaganda, con qualsiasi tecnica e a qualsiasi scopo effettuata e anche se finalizzata alla promozione dell'immagine politica e dell'attività

il principio che la finalità della comunicazione delle pubbliche amministrazioni, a tutti i livelli territoriali, si sostanzia non nella ricerca in modo indiretto del consenso per i singoli o per i gruppi politici – che si concretizza attraverso la promozione della propria immagine –, ma nello sforzo di avvicinare il cittadino alle istituzioni.

Infatti, a tutela dell'elettore e considerato il pericolo che l'attività di comunicazione venga strumentalizzata a scopo di propaganda per la propria rielezione e/o per la conferma del partito di appartenenza, durante le campagne elettorali, sia politiche sia amministrative (ossia dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto), alle amministrazioni è fatto divieto di svolgere attività indirizzate a questo fine, «ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace svolgimento delle proprie funzioni»³⁷, salvo per i Comuni, dove il divieto assume connotazioni più stringenti³⁸. Le iniziative programmate nel periodo di campagna elettorale sono quindi assoggettate ad un controllo preventivo da parte di AGCOM, da effettuarsi peraltro su materiali anonimizzati, e devono avere come unico segno distintivo l'emblema della Repubblica, oltre ad eventuali strumenti di comunicazione informativa (numero verde, sito internet, ecc.) necessari a veicolare l'iniziativa di comunicazione.

Inoltre, come stabilito dalla Corte costituzionale in alcune importanti sentenze³⁹, il divieto non vale solo per il livello di governo chiamato al rinnovo degli organi elettivi, ma per

istituzionale dell'ente e non del singolo rappresentante. Tali disposizioni valgono per le elezioni europee, nazionali, regionali, mentre non abrogano la disciplina "speciale" dettata in tema di campagna per l'elezione diretta del sindaco (legge 25 marzo 1993, n. 81, artt. 28 e 29), dove il divieto di propaganda è assoluto, non limitabile nemmeno a tutela dell'efficace svolgimento delle funzioni degli enti.

³⁷ Art. 9 della legge n. 28 del 2000.

³⁸ Con la sentenza n. 79 del 2016 la Corte costituzionale ha dichiarato la non illegittimità costituzionale della disposizione, contenuta nell'art. 29, comma 5, della l. 81/1993 (*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*), che punisce con la sanzione della multa le pubbliche amministrazioni che, in violazione del divieto loro imposto dal successivo comma 6, svolgano attività di propaganda di qualsiasi genere, anche se inerente alla rispettiva attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale per le elezioni amministrative locali, e per tutta la durata della stessa. Secondo la Corte non vi è violazione dell'art. 3 Cost. per la contemporanea vigenza dell'art. 9 della l. 28/2000, di disciplina delle medesime attività di elezioni regionali, politiche ed europee, che sono esenti da ogni sanzione. La Corte ha motivato il rigetto della questione sotto un duplice profilo. La fattispecie contenuta nell'art. 29, comma 6, l. n. 81 del 1993 stabilisce il divieto, assistito dalla sanzione penale, di propaganda «di qualsiasi genere», ancorché inerente all'attività istituzionale delle amministrazioni, concernendo condotte diverse rispetto a quelle poste in essere nello svolgimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione e indirizzandosi direttamente ai soggetti titolari di cariche pubbliche a livello locale. Inoltre, l'art. 29, comma 6, l. n. 81/1993 circoscrive il divieto all'intervallo tra i trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e la conclusione di questa, mentre l'art. 9, comma 1, l. n. 28/2000 lo fa decorrere dalla data di convocazione dei comizi elettorali, estendendolo fino alla chiusura delle operazioni di voto. Per un commento a questa sentenza cfr. G.P. DOLSO, *Propaganda elettorale da parte di pubbliche amministrazioni ed elezioni amministrative. Una questione ancora aperta dopo l'intervento della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016.

³⁹ Particolarmente importante, anche perché è la prima interamente dedicata al tema del rapporto tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica, si presenta la sentenza della Corte costituzionale n. 502 del 2000. La pronuncia ha riguardato il conflitto di attribuzione tra poteri sollevato dai promotori e presentatori dei referendum abrogativi del 21 maggio 2000 nei confronti della Commissione parlamentare di vigilanza per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Proprio in considerazione della vigenza del divieto ricordato nel testo, la Corte dimostra come sia necessario distinguere la doverosa attività di comunicazione svolta da qualunque organo, ente o ufficio pubblico da una possibile rappresentazione indirettamente politica dell'amministrazione e dei suoi organi titolari che, inevitabilmente, durante le campagne elettorali si rischia di fornire trattando di «contenuti informativi non neutrali» (punto 4 del considerato in diritto).

tutti, con una evidente limitazione delle attività non solo dei vertici politici, ma di tutta l'amministrazione. Analizzando le delibere adottate da AGCOM in presenza di segnalazione di violazioni in materia, anche riguardanti le recenti elezioni politiche di settembre 2022, emerge chiaramente la perdurante difficoltà delle amministrazioni di definire una linea di demarcazione tra le due tipologie di attività, dando seguito a questa specifica indicazione normativa.

Questi dati consentono di sottolineare che, se da un lato le attività di comunicazione, complesse e articolate, sono parte integrante dello svolgimento delle funzioni pubbliche, è tuttavia necessaria grande attenzione in particolari periodi affinché vengano tenute separate, in base al loro contenuto, le attività di informazione e quelle di comunicazione: solo con le prime è verosimile assicurare "neutralità" o (molto meglio) "imparzialità" nel rilascio di dati e notizie, anche considerato l'inevitabile apporto di mediazione assolto dai mezzi di comunicazione di massa.

Peraltro, la presenza di questo divieto – seppure con le criticità sottolineate in dottrina e relative al rischio di paralisi della funzione comunicativa in presenza di continue scadenze elettorali – dà evidenza dell'ossatura partitica delle campagne elettorali, in una prospettiva multilivello, dal momento che, salve alcune esperienze di incontestata natura civica, le elezioni in tutti i livelli di governo presentano un legame forte con il sistema partitico nazionale.

L'ulteriore strumento "interpretativo" offerto ai cittadini per essere edotti delle possibili interferenze tra attività di comunicazione politica e istituzionale si sostanzia in una soluzione organizzativa, introdotta dalla legge 150/2000 che distingue il ruolo del portavoce da quello degli uffici stampa e degli uffici per le relazioni con il pubblico (d'ora in poi URP).

La normativa vigente colloca, *rectius* consente di collocare in via interpretativa, URP e Ufficio stampa quali uffici al servizio della comunicazione istituzionale dell'amministrazione in cui sono presenti (formalmente ogni pubblica amministrazione e tutti i livelli territoriali).

Nella quotidiana esperienza di cittadini il contatto con gli URP è molto frequente, avendo tali uffici il compito principale di garantire, tra l'altro, la trasparenza e il diritto di accesso, di rilevare sistematicamente i bisogni e il livello di soddisfazione dell'utenza rispetto ai servizi erogati, di collaborare per adeguarne la qualità, di individuare forme di semplificazione dei linguaggi e di aggiornamento delle modalità con cui le amministrazioni si propongono all'utenza. Come appare evidente, si tratta di compiti di grande rilevanza, se ben valorizzati, utili a rendere effettivo il dialogo tra cittadino e amministrazione e a svolgere una funzione strategica per il processo di innovazione di quest'ultima⁴⁰.

Non comporta relazione diretta con il cittadino, invece, l'attività dell'Ufficio stampa, che tuttavia svolge l'importante ruolo di esteriorizzazione dell'immagine dell'ente, mediante il

⁴⁰ L'introduzione degli URP è avvenuta con il decreto legislativo n. 29 del 1993, poi abrogato dal D.lgs 165/2001, che ha sistematizzato la materia, il quale ha disposto che le amministrazioni pubbliche individuino, nell'ambito della propria struttura, Uffici per le Relazioni con il Pubblico al fine di garantire la piena attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241. Successivamente con la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 11 ottobre 1994 prima e con la legge n. 150 del 7 giugno 2000 in seguito, sono stati ampliati i criteri per l'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento degli URP.

dialogo, avviato tramite i media ai quali direttamente si riferisce, imparziale e inclusivo con la propria comunità di riferimento. Agli addetti stampa all'interno di organizzazioni ed enti pubblici è quindi riconosciuto il ruolo di esperti di quel particolare tipo di comunicazione extraistituzionale che viene mediata dai grandi mezzi di informazione. In altre parole, l'attività svolta dagli uffici stampa è al servizio dell'ente nel suo complesso e, in particolare, di chi nell'ente è responsabile della direzione amministrativa.

Certo, come accennato, è estremamente difficile separare le strategie di visibilità di un ministro o di un sindaco, dalle "politiche" di comunicazione dell'attività e dei risultati dell'amministrazione, soprattutto laddove le responsabilità politica ed amministrativa siano entrambe individuali e ricadono su una stessa persona. Tuttavia, proprio in questa direzione la l. 150/2000 ha pensato agli uffici stampa quali strutture stabili non solo sul piano dell'organizzazione ma, se possibile, su quello del personale, che può sviluppare così un senso di appartenenza all'istituzione e alle sue finalità e non al suo mutevole vertice.

Anche con queste motivazioni, di natura diversa si presenta la figura del "portavoce" (art. 7 della legge n. 150/2000), soggetto che, per lo più reclutato all'esterno dell'amministrazione, coadiuva nei rapporti con i mass media l'organo di vertice, in un rapporto di diretta e personale fiducia. Il portavoce, cui la legge attribuisce una propria autonomia nei confronti dell'amministrazione, può anche avvalersi della struttura dell'ufficio stampa, ma svolge la propria attività, evidentemente, in funzione della visibilità politica di Ministri, Sindaci, Presidenti ecc., ai quali è possibile aggiungere oggi anche Rettori, essendo sempre di più quelli che scelgono di avvalersene.

Può quindi dirsi che la figura del portavoce, quando presente, svolge il delicato compito di dare forma alla comunicazione politica del vertice (politico) di un ente o amministrazione. In ragione della natura fiduciaria del rapporto, i contenuti della comunicazione possono essere concordati, dettati, scritti in autonomia; sul piano formale però quanto esteriorizzato dal portavoce si presume esprima l'opinione del soggetto istituzionale. Peraltro, benché il portavoce – che per le ragioni sopra esposte non deve essere coincidente con il capo ufficio stampa – abbia come interlocutore il complessivo sistema dei media, non mancano situazioni nelle quali egli decide di privilegiare o escludere alcuni destinatari rispetto ad altri.

Un'ultima notazione appare significativa; come prima sottolineato, gli organi costituzionali, pur non essendo assoggettati alla l. 150/2000, hanno previsto nella loro organizzazione, la presenza di Uffici stampa e talvolta di Portavoce, scegliendo modelli diversi e non sempre, almeno per quanto riguarda i Presidenti del Consiglio, in linea di continuità con i predecessori⁴¹.

⁴¹ La comunicazione del Quirinale è affidata all'Ufficio per la stampa e la comunicazione, le cui competenze sono disciplinate dall'articolo 14 del Decreto del Presidente n. 107/13 che disciplina l'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica. Il Presidente si avvale altresì di un Consigliere per la stampa e la comunicazione da lui nominato (Portavoce). Per quanto riguarda la Corte costituzionale, nell'organigramma è presente l'Ufficio comunicazione e stampa, dipendente dal Segretariato generale, che predispone e diffonde, anche online, comunicati sull'attività e sulle decisioni più rilevanti della Corte. Ordina e seleziona la stampa nazionale ed estera per l'informazione del Presidente e dei Giudici e per l'attività dei servizi della Corte. Il Capo ufficio ricopre il ruolo di portavoce della Corte costituzionale e cura, secondo le direttive del Presidente, la comunicazione istituzionale e le relazioni con la stampa. Per quanto concerne il Governo vi sono

3. La promozione della lingua nella comunicazione pubblica. *Rem tene, verba sequentur*

Dato conto, seppure brevemente, del fondamento costituzionale e del contenuto della comunicazione pubblica, e in particolare di quella istituzionale, appare ora possibile mettere in relazione il flusso di informazioni che in questo ambito si sviluppa con il linguaggio e la lingua che nel suo esercitarsi viene utilizzata.

In termini generali, come sottolineato all'inizio, nella sfera pubblica il comprendere linguistico è coesistente al (saper) fare, così come il comprendere e rielaborare un qualsiasi linguaggio tecnico⁴² è condizione necessaria per orientarsi e comprenderne, più o meno esaurientemente, i contenuti fruendo così di quel patrimonio di conoscenze.

«Le parole, le frasi, la lingua abitualmente parlata hanno radici profonde nella nostra vita psicologica e nella nostra costituzione fisica»⁴³, determinano e condizionano la capacità di relazionarsi agli altri. L'uso della lingua ci permette poi di avere cognizione del passato e anche di immaginare il futuro, perché, se da un lato le parole agiscono sulla memoria – contribuendo molto a determinare la identità personale, familiare, sociale, culturale, nazionale –, dall'altro «nelle e con le parole di cui disponiamo prendono corpo istruzioni, per azioni successive, ordini, progetti, programmi, prescrizioni»⁴⁴. Occorre però essere in grado di accedere anche ad altre capacità peculiari della comunicazione verbale, quali l'osservazione del contesto semantico nel quale sono utilizzate, a partire dal comprendere le intenzioni dell'interlocutore e le circostanze “ambientali” o spaziali del discorso.

La lingua rappresenta, infatti, come prima ricordato, un elemento identitario di una comunità⁴⁵ e anche per questo motivo ogni sistema linguistico sviluppa un proprio modo di ordinare le relative informazioni, nei diversi livelli di articolazione di quello che viene definito il “codice della lingua”. A esso si affianca, come indicato dagli studiosi di semiotica, l'insieme delle regole di codifica che prende il nome di “norma linguistica” e che ha lo scopo di definire,

specifici riferimenti sull'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri così come disciplinato dal DPCM 1 ottobre 2012 e successive modifiche. Nello specifico, tra gli uffici di diretta collaborazione del Presidente vi è l'Ufficio stampa e del Portavoce del Presidente. Allo stesso modo, per quanto riguarda gli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri e Sottosegretari. Gli Uffici stampa dei Ministri operano in collegamento funzionale con l'Ufficio stampa e del Portavoce del Presidente. Nell'ambito della Presidenza del Consiglio opera anche l'Ufficio per la comunicazione istituzionale e le relazioni con i media, presente nel Dipartimento per l'informazione e l'editoria. L'Ufficio collabora con il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretario del Consiglio dei ministri, per redigere il comunicato relativo ai lavori del Consiglio e per promuovere la conoscenza delle deliberazioni e dei provvedimenti adottati dal Governo e della progressiva attuazione degli stessi. Per quanto riguarda le Camere, in assenza di specifiche disposizioni regolamentari, può ricordarsi che nella XVIII legislatura il Presidente della Camera si è avvalso sia di un Portavoce che di un Responsabile della comunicazione, mentre il Presidente del Senato solo del Portavoce che ricopriva anche il ruolo di Capo Ufficio Stampa del Presidente.

⁴² Si rinvia alle considerazioni di R. ZACCARIA, *Il linguaggio del legislatore e della Corte costituzionale*, in questo numero della Rivista.

⁴³ T. DE MAURO, *Prima lezione sul linguaggio*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2002, 3.

⁴⁴ *Ibidem*, 13.

⁴⁵ Si rinvia alle considerazioni di G. DEMURO, *Identità linguistica e forma di Stato*, in questo numero della Rivista.

conservare e trasmettere il modello linguistico per il suo corretto uso nelle diverse situazioni comunicative.

Ciò non equivale ad affermare che tale norma si presenti rigida e immutabile. Anzi, essa è calata nel tempo e nella società che la elabora ed è soggetta al dinamismo culturale della comunità che la utilizza⁴⁶. In questo carattere si individua il tema della *flessibilità* come connotato intrinseco dell'uso della lingua che, come sottolineato, «deriva dalla necessità biologica e culturale, naturale e storica, di utilizzarla nelle direzioni più disparate. Ciò crea delle consuetudini d'uso, delle modalità di uso differenziate (...)»⁴⁷.

La variabilità della lingua è dunque un dato di fatto ineliminabile anche in una “ipotetica” società o comunità compattamente monolingue e si può agevolmente comprendere come essa si accentui in Paesi, come l'Italia, nei quali lungo è stato il processo di costruzione della lingua nazionale⁴⁸ e, nel quale grande attenzione viene data non solo alle lingue minoritarie, come richiesto dall'art. 6 Cost.⁴⁹, ma anche ai dialetti (oggi ampiamente recuperati, quali elementi della ricchezza linguistica e culturale dell'intera comunità).

In un processo di evoluzione dinamica della lingua, non sorprende poi che essa si trasformi per l'inserimento di neologismi, ma anche per le influenze che derivano dall'innesto di parole mutuate da altre lingue o derivanti dalla crescente influenza delle tecnologie digitali; al tempo stesso però rende doveroso assumere consapevolezza e intervenire laddove questi fenomeni, particolarmente dinamici negli ultimi decenni, siano suscettibili di determinare nuove forme di analfabetismo, non solo funzionale ma anche di conoscenza dei termini che una parte della comunità e le stesse istituzioni utilizzano e che non sono comprensibili a tutti.

In altri termini, come viene pressoché unanimemente sottolineato, se «il possesso di un bagaglio linguistico minimo è una necessità funzionale per una società complessa che voglia essere pur minimamente democratica»⁵⁰, occorre che quest'ultima prenda sul serio il

⁴⁶ Nel 1973 viene elaborato il *Manifesto per l'educazione linguistica. Le Dieci tesi per l'educazione linguistica democratica*. Si tratta di dieci proposte che contengono idee (posizioni scientifiche) chiaramente e fortemente orientate a dare attuazione a quanto prescrive la Costituzione, non solo con riferimento al mondo della formazione e dell'insegnamento, ma ai suoi principi fondamentali – segnatamente, democratico, solidaristico, di uguaglianza sostanziale – usando la leva dell'uso della lingua in quanto centrale sia nella vita sociale di ogni comunità sia in quella individuale.

⁴⁷ Così T. DE MAURO, *Passato e futuro della educazione linguistica*, in S. Loiero, M.A. Marchese (a cura di), *Tullio de Mauro. L'educazione linguistica democratica*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2018, 10.

⁴⁸ Come è noto, la Costituzione del 1948 non ha introdotto la lingua italiana come elemento identitario nazionale e, sebbene a partire dalla XIII legislatura siano stati più volte presentati d.d.l. di revisione costituzionale volti ad inserire nell'art. 12 tale riconoscimento (previsione ad oggi contenuta in una legge ordinaria), questi ultimi non hanno superato neppure la fase della prima approvazione. Cfr., tra gli altri, M. FRANCHINI, “Costituzionalizzare” l'italiano: lingua ufficiale o lingua culturale?, in *Rivista AIC*, 2012, 3.

⁴⁹ Al riguardo, si sottolinea come la Corte costituzionale, con la sentenza 159/2009, abbia ribadito che l'utilizzo delle lingue minoritarie vada riconosciuto solo limitatamente al territorio nel quale è insediata la comunità che la parla. Ne risulta rafforzato il ruolo unificante della lingua italiana, che ammette deroghe territorialmente limitate e in presenza di una comunità che storicamente parli una lingua diversa. Su questi aspetti cfr. S. BARTOLE, *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in *Le Regioni*, 1999, 6; E. PALICI DI SUNI PRAT, *Lingue minoritarie e identità culturale*, Milano, Giuffrè, 2001; V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze: tra eguaglianze, identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, 2020, 1.

⁵⁰ T. DE MAURO, *Passato e futuro*, cit., 23.

tema della inclusione linguistica e sia “profondamente conforme” al principio di uguaglianza sostanziale, dettato dall’art. 3, secondo comma Cost.

È, infatti, questo patrimonio condiviso che permette a un individuo di essere parte di una comunità e di entrare in relazione comunicativa con le istituzioni pubbliche; le capacità di scrivere e di comprendere un testo scritto, di parlare con l’obiettivo di farsi capire e di ascoltare e capire il proprio interlocutore, così anche quella di saper contestualizzare i messaggi, sono richieste a ciascuno, come privato cittadino e come persona che esercita incarichi o funzioni pubbliche. Ciascuno, in una società complessa, è sollecitato a esercitare tali capacità, a praticare tali abilità, anche con la *duttilità* che è richiesta dalla variabilità che, per sua natura, l’esercizio della lingua contempla, così da muoversi il più possibile da pari – in ogni circostanza in cui ciò è opportuno o necessario – nello spazio della comunicazione pubblica⁵¹. Quello che occorre sottolineare è che tutto ciò acquista senso appunto solo attraverso una pratica diffusa e puntuale di tali abilità.

E se certamente non possono una o più leggi garantire completamente l’ottenimento di questo risultato, fornire a una comunità un comune strumento per entrare in relazione è quindi una questione democratica o – con l’espressione usata nella cultura linguistica italiana post-unitaria – “civile”⁵².

La garanzia della realizzazione di questa preconditione di appartenenza a una comunità può certamente individuarsi nel sistema scolastico, nell’istruzione obbligatoria, ma occorre sin da subito sottolineare che proprio l’evoluzione della comunicazione ha da tempo portato il modello linguistico scolastico a non essere più il solo modello di riferimento della lingua nazionale.

L’italiano standard, come viene definito, vive oggi di contaminazioni linguistiche importanti e di un’area del “parlato” che tende a entrare sempre più anche nella forma scritta; ciò deve rappresentare un ulteriore elemento di responsabilizzazione del comunicatore istituzionale, chiamato da un lato a contribuire all’evoluzione della lingua standard, ma al tempo stesso a riflettere sull’innesto di parole e locuzioni nuove non sempre di facile e immediata comprensibilità per i destinatari delle stesse.

Al riguardo, come viene sottolineato dagli studiosi del linguaggio, i repertori testuali e i patrimoni lessicali delle tante e diverse istituzioni pubbliche sono ampi e vari e hanno caratteristiche specifiche tali da aver portato all’individuazione di una varietà di lingua, l’*italiano istituzionale*, utilizzata dalle istituzioni pubbliche e da chi entra in contatto con esse. Anche in questo caso si tratta di un processo in divenire, nell’ambito del quale si registrano alcune tendenze sulle quali occorre riflettere, per verificare quanto esse siano rispettose delle finalità democratiche e in particolare dell’inclusività della comunicazione del soggetto pubblico.

⁵¹ Questioni da molto tempo oggetto di approfondimenti specifici, nella letteratura linguistica, accomunati dal tema della inclusione sociale, sui quali cfr. E. PIEMONTESE, *Capire e farsi capire*, Napoli, Tecnodid, 1996, e tutti prodromici rispetto alle attuali discussioni in tema di uso della lingua tramite il *web*.

⁵² Il riferimento è alla tesi, sviluppata a partire dal Aristotele e che si rinviene nel pensiero tra gli altri di Cicerone, Vico, Cattaneo, Croce, Gramsci, fino ai filosofi contemporanei, secondo la quale senza il linguaggio non sia possibile la fondazione della *polis*. Per una ricostruzione del legame con questo termine, cfr. T. DE MAURO, *Prima lezione sul linguaggio*, cit., 29 ss.

Infatti, come sottolineato prima, la lingua è strumento per il dialogo tra cittadini e istituzioni e appare allora necessario che la stessa, pur senza necessariamente acquisire i caratteri della lingua “parlata” e mantenendo l’esigenza di una minore flessibilità rispetto al “qui ed ora”, presenti dei caratteri di accessibilità idonei a renderla fruibile da tutti i consociati⁵³ rimanendo, al tempo stesso, adeguata al valore delle istituzioni che elaborano i testi. Come si legge in un recente atto di indirizzo in materia: «al rigore di chi scrive deve corrispondere la comprensione di chi legge»⁵⁴.

Come viene sottolineato, occorre utilizzare una lingua e un lessico chiari, uniformi, privilegiando il più possibile parole univoche ed esplicite ma soprattutto, ogni qual volta sia possibile, conosciute dalla maggior parte dei cittadini. Non si tratta, come appare evidente, di ricercare canoni stilistici ideali, ma di garantire, attraverso la trasparenza e la chiarezza dei testi, una reale comunicazione pubblica mediante la quale i cittadini possano esercitare i propri diritti e non eludere i propri doveri.

In questa direzione si interpreta la scelta dei Costituenti per un dettato costituzionale accessibile almeno sul piano delle parole utilizzate. Occorre certamente tener conto che nel 1948 il livello di analfabetismo era molto alto, ma l’utilizzo per ben oltre i due terzi del testo di parole del vocabolario di base ha certamente contribuito a stabilire «un rapporto di sincronia e coerenza tra linguaggio costituzionale e contenuto della nuova Carta»⁵⁵. È possibile affermare che si trattò di una scelta comunicativa precisa, *volta* a non escludere l’intermediazione – della scuola e dell’università, dei partiti e dei mass media – nel processo di spiegazione della Costituzione ma, nel contempo, *indirizzata* a dare a tutti i cittadini la possibilità di leggere il contenuto e di formarsi una propria opinione, innanzitutto, come appena ricordato, dei propri diritti e doveri.

⁵³ Come viene sottolineato nel *Manifesto per un italiano istituzionale*, elaborato dalla Rete Rei, «la lingua dei testi istituzionali, scritti e orali, deve rispondere a criteri di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità, economia. Questi principi obbligano a prestare attenzione sia al lessico usato, sia al modo con cui vengono costruiti i testi e i discorsi». Per fare questo, come viene ben messo in evidenza, «è necessario sviluppare in tutti gli autori la consapevolezza dei problemi comunicativi che si frappongono alla reale fruizione di questi testi. Troppo spesso le prospettive di chi produce testi istituzionali fa prevalere una logica interna rispetto ad una apertura verso le esigenze del destinatario».

⁵⁴ DPCM 25 ottobre 2005 sulla semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni.

⁵⁵ Come è stato sottolineato, la funzione fondamentale che essa era chiamata a svolgere era «quella di far intendere ad una società da tempo disabituata alle pratiche democratiche e ancora sotto l’effetto di vicende politiche e belliche drammatiche, quali cambiamenti la Costituzione si proponeva di determinare da subito e quali avrebbe determinato in futuro». Così P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2014, 2. Su questi aspetti, cfr. anche B. BARBISAN, *La più bella del mondo? Leggibilità e concretezza della Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2022, 2; J. VISCONTI, *La lingua della Costituzione tra lessico e testualità*, in *Rivista AIC*, 2022, 3. Di recente S. PANIZZA, *Il Dizionario della Costituzione italiana*, Torino, Giappichelli, 2022, ha proposto un’analisi degli aspetti linguistici della Carta, che mette in evidenza le differenze tra testo del 1948 e testi delle sue successive revisioni. Dedicato alle stesse problematiche, il seminario su «Il linguaggio della Costituzione», organizzato dal Servizio resoconti e della comunicazione istituzionale del Senato, il 16 giugno 2008, i cui atti sono disponibili in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/convegni_seminari_n18.pdf

Non altrettanto è stato fatto, almeno fino agli anni '90, dalle istituzioni e dalle amministrazioni pubbliche, che hanno sovente optato per quella che Italo Calvino ha definito il tratto linguistico caratteristico dell'antilingua della burocrazia⁵⁶.

Tentazioni e propensioni che in parte esistono ancora oggi, pur in presenza di una maggiore attenzione e dell'adozione di molteplici Manuali di stile e di Linee guida volte a fissare criteri necessari, anche se non sempre sufficienti, per una relazione linguistica con i cittadini di tipo inclusivo e responsivo⁵⁷.

Alcuni esempi di criticità sono riferibili alla propensione all'utilizzo di una terminologia molto tecnica, anche qualora non sia così strettamente necessario o anche qualora il vocabolario di base presenti un termine idoneo a facilitare la comprensione⁵⁸. Si tratta di una scelta che consente, per certi aspetti rende necessario, ad altri soggetti, mass media e partiti, di inserirsi nel contesto comunicativo potere-cittadini, con il compito – fino a che punto neutrale o comunque non fuorviante? – di declinazione nel linguaggio “popolare” dei termini usati dal legislatore.

Vi è poi il frequente utilizzo, nella comunicazione pubblica, di acronimi (soprattutto per indicare imposte e tasse) o, anch'esso frequente, di termini mutuati dal linguaggio informatico, anche in contesti non di digitalizzazione.

Rilevante si presenta poi il tema del linguaggio di genere e della riflessione su come poter incidere sull'uso convenzionale del maschile plurale come forma neutra universale per includere entrambi i generi⁵⁹.

A ciò si aggiunga, ed è questo un aspetto di particolare rilevanza, un uso frequente di termini presi in prestito da altre lingue, in particolare da quelle anglofone, per l'influenza di quella che viene chiamata l'*euro-english*, ossia la varietà di lingua inglese parlata e scritta negli ambienti istituzionali dell'Unione europea. Al riguardo, come viene sottolineato, spesso le istituzioni italiane, nella loro comunicazione ma non solo in quella, sembrano non tenere in gran conto la distinzione tra quelli che i traduttori definiscono “prestiti di necessità” e “prestiti di lusso”, e fanno uso di questi ultimi anche in quelle situazioni nelle quali esiste un corri-

⁵⁶ I. CALVINO, *L'antilingua*, in ID, *Una pietra sopra. Discorsi di letteratura e società*, Milano, Mondadori, 1995.

⁵⁷ Riferimenti essenziali restano il *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle pubbliche amministrazioni*, pubblicato dal Dipartimento del Dipartimento della funzione pubblica nel 1993 e A. FIORITTO, *Manuale di stile*, Bologna, il Mulino 1997.

⁵⁸ Si consentano alcune esemplificazioni relative a titoli di leggi. La prima è data dalla legge contenente “Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria di gravidanza” (legge 22 maggio 1978, n. 194). Il sintagma “interruzione volontaria di gravidanza” nella lingua comune corrisponde alla parola aborto che era già presente, al momento dell'approvazione della legge, nel patrimonio lessicale italiano, indicando già i casi di interruzione fisiologica della gravidanza stessa. Analogo discorso può farsi per la legge di “Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio” (legge 1 dicembre 1970, n. 898), reso nella lingua comune con divorzio. Più complesso il caso delle “Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento” (legge 22 dicembre 2017, n. 219). In questo caso il titolo della legge non consente in modo immediato di comprenderne i contenuti. Da qui il neologismo biotestamento o l'utilizzo della locuzione testamento biologico, che ora sono utilizzati, seppure tra virgolette per evidenziarne la finalità comunicativa, anche su siti istituzionali come quelli del Ministero della salute e di diverse regioni. Su questi aspetti cfr., in senso generale, M.A. CORTELLAZZO, *Lingue speciali. La dimensione verticale*, Padova, Unipress, 2007.

⁵⁹ Si rinvia alle considerazioni di M. D'AMICO, *Linguaggio discriminatorio e garanzie costituzionali*, in questo numero della Rivista.

spondente termine nella lingua italiana. Si pensi, in documenti scritti, all'utilizzo di locuzioni come *screening* prenatale, *e-learning*, *feedback*, *best practice*. Termini che nel tempo entrano talvolta a far parte del vocabolario di base della lingua italiana, ma che comunque presentano la complessità di essere contestualmente termini sia tecnici sia stranieri.

Ha destato attenzione, nel 2021, l'inserimento di termini anglofoni in un atto normativo. I termini sono *baby-sitting* e *smart working*, presenti nel d.l. 13 marzo 2021, n. 30⁶⁰. Presumibilmente non si è trattato della prima volta in cui si registra l'utilizzo di termini stranieri in atti normativi, ma il rilievo è venuto dal fatto che l'allora Presidente del Consiglio, in Conferenza stampa, lamentò l'uso di «tutte queste parole inglesi» in documenti, come pure, sia consentito aggiungerlo, in comunicati, conferenze stampa e in generale nella comunicazione istituzionale⁶¹.

Tale uso, peraltro, può talvolta rispondere alla scelta, tutta politica, di una omogeneizzazione linguistica con corrispondenti atti adottati dall'Unione, talaltra, come pure è stato sottolineato, può essere il frutto della volontà, anch'essa politica, di rendere meno intellegibile una decisione pubblica di particolare impatto, anche emotivo. Si pensi in tal senso ai termini *lockdown* o *spending review*, i cui corrispondenti nella lingua italiani rinviano nel primo caso al concetto di "confinamento" e "isolamento" e nel secondo di "revisione della spesa pubblica", da declinare sia nel senso selettivo di riduzione degli sprechi sia in senso più orizzontale di taglio della spesa pubblica.

3.1. Il linguaggio della comunicazione istituzionale in Rete: una nuova lingua includente o escludente

Si è già avuto modo di sottolineare come la Rete internet, sia per la parte del *web* sia per quella delle piattaforme di condivisione, rivesta un ruolo centrale nella comunicazione contemporanea. Del pari ci si è già brevemente soffermati sulla crescente tendenza, anche nei documenti di soggetti pubblici, a utilizzare neologismi derivanti dall'uso delle applicazioni informatiche. Alcuni sono necessari, proprio in virtù della digitalizzazione dei processi, altri invece sono mutuati da questo ambito e utilizzati anche in contesti diversi.

Si vuole qui dare un cenno sull'importanza della comunicazione in Rete dei soggetti pubblici quali fonte di informazione e di dialogo con i cittadini⁶². La presenza di siti istituziona-

⁶⁰ D.l. 13 marzo 2021, n. 30 recante "Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del COVID-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena", convertito con modificazioni dalla legge 6 maggio 2021, n. 61.

⁶¹ Nella Conferenza stampa del 12 marzo 2021, a margine del Consiglio dei Ministri che aveva licenziato il provvedimento, il Presidente del Consiglio, Mario Draghi, durante la lettura del suo discorso, aveva inserito, questa riflessione, poi ripresa dal Presidente dell'Accademia italiana della Crusca che vi aveva colto «un invito sereno a scegliere le parole italiane e a fare a meno di inutili forestierismi, specialmente inglesi. (...) Anche a causa della pandemia da Covid ha preso piede in Italia una fiera di parole inglesi senza precedenti, a partire da *lockdown* per proseguire con *smart working*, quando ad esempio si può usare l'italiano e comprensibile lavoro agile».

⁶² Un'articolata ricostruzione dei diversi profili giuridici della lingua come fattore di integrazione sociale e politica è oggi proposta in M. PIETRANGELO (a cura di), *La lingua della comunicazione pubblica al tempo di internet*, Napoli, ESI, 2016.

li rappresenta ormai una realtà consolidata (anche in ossequio ad un obbligo legislativamente previsto⁶³), come pure diversi sono i *social network* ormai stabilmente utilizzati. Il quesito che ci si pone è se questa capillare presenza di finestre di dialogo tra istituzioni e cittadini accresca l'accessibilità, ma soprattutto se sia in grado di sviluppare flussi comunicativi.

Occorre considerare, in via preliminare, che il processo di creazione della conoscenza pubblica che si determina attraverso la produzione e la circolazione delle informazioni in Rete, anche e soprattutto di quelle in mano pubblica, ha un innegabile valenza di potenziamento dei presupposti fattuali sui quali basare l'esercizio della cittadinanza e di soddisfacimento dei bisogni individuali e collettivi ad essa connessi. Una parte ancora significativa della popolazione, tuttavia, non sa accedere e fruire delle funzionalità dei siti pubblici. Le cause sono molteplici e sono tutte espressive di un divario (generazionale, di condizioni economiche e sociali, cognitive). Ciò comporta che quanto più la comunicazione istituzionale privilegia lo strumento digitale, tanto più esclude – in assenza di interventi compensativi – parte o intere fasce della popolazione⁶⁴.

Al netto di questa considerazione, può dirsi comunque che la pluralità di strumenti (siti, *social network*, a volte anche *forum*) porta le istituzioni a dialogare con i cittadini sostanzialmente lungo due direttrici. Da un lato la pubblicazione di atti, documenti, sul proprio sito; dall'altro la diffusione di notizie e brevi testi sui *social network*.

Nel primo caso, trattandosi per lo più di documenti ufficiali la comprensibilità, come appare evidente, dipende dalla qualità intrinseca in questi ultimi. Si pensi a delibere, bandi e altro. Qualora si tratti invece di informazioni o documentazione, utile a conoscere i servizi offerti e le modalità di accesso, diviene allora importante non solo l'utilizzo di un linguaggio accessibile, ma anche la scelta di limitare alla sola lingua italiana il contenuto di parte della comunicazione o di estenderla ad altre lingue. Sempre più siti istituzionali hanno anche la versione in inglese, ma al tempo stesso sono pochi i siti, soprattutto di enti con un forte legame con il territorio, che presentano anche versioni del sito attente alla presenza di comunità straniere non anglofone. In questi casi appare evidente l'importanza di una comunicazione (e anche di una documentazione) in grado di essere più facilmente compresa. Molte iniziative sono state realizzate nel periodo della pandemia da Covid-19, ma occorre ora verificare se, terminata l'emergenza, l'esperienza maturata si tradurrà in una pratica costante⁶⁵.

Nel caso invece dei testi "liberi", elaborati soprattutto per informare e orientare la cittadinanza, diviene centrale la comprensibilità del testo. Questi testi, benché non tipizzati e

⁶³ Si rinvia a quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale e dalle disposizioni presenti nella normativa sul diritto di accesso (D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i.; D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 s.m.i.).

⁶⁴ Sul delicato tema della qualificazione giuridica del diritto di accesso ad Internet e della sua struttura, si rinvia a P. MARSOCCI, *Lo spazio di internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2011, spec. 9 s; più diffusamente, cfr. E. DE MARCO (a cura di), *Accesso alla Rete e uguaglianza digitale*, Milano, Giuffrè, 2008; M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione, Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, Aracne, 2019, 279 ss.; G. DE MINICO, *Libertà in Rete, libertà dalla Rete*, Torino, Giappichelli, 2020, 36 ss.

⁶⁵ Utile, in questo senso, il lavoro dell'Osservatorio sulla comunicazione pubblica, il *public branding* e la trasformazione digitale, diretto da S. Rolando per l'Università IULM di Milano, al cui interno è stata attivata, negli ultimi mesi, una sezione dedicata alla comunicazione in tempo di crisi pandemica, disponibile in <https://www.iulm.it/it/sites/osservatorio-comunicazione-in-tempo-di-crisi/comunicare-in-tempo-di-crisi>. Sul tema cfr. anche S. ILLARI, *Prime note in tema di comunicazione di emergenza*, in *Il Politico*, 2021, 2.

privi di un effetto giuridico diretto, sono di grande interesse per la comunità quando è alla ricerca di informazioni e che si attende di accedere a contenuti redatti con un linguaggio chiaro e accessibile. Tuttavia, anche questo tipo di comunicazione sembra risentire, in molti casi, dell'utilizzo di ormai superati registri stilistici, talvolta stereotipati e che scavano così un solco ulteriore tra governanti e governati. Ciò conferma, come è stato sottolineato, che la questione ha radici antiche di ordine culturale e non può certo trovare risposte solo in vincoli di legge. Occorre tuttavia iniziare a discuterne al fine di indirizzare e, a valle, responsabilizzare coloro che sono chiamati a svolgere questa attività istituzionale.

4. Brevi considerazioni conclusive: il linguaggio come terreno dell'aporia tra comunicazione istituzionale e politica

Nelle odierne società occidentali, peraltro ormai comunemente e in diversi ambiti qualificate come società dell'informazione e della comunicazione, la centralità della comunicazione può considerarsi un dato, al pari della pluralità dei luoghi, dei mezzi e dei soggetti. Le persone hanno sempre comunicato tra loro in privato come in pubblico, i soggetti pubblici e privati altrettanto, ma occorre ammettere che solo dagli anni '90 la questione è divenuta centrale e, in questa prospettiva, un ruolo determinante è stato svolto dalla Rete. Delle potenzialità comunicative, come è noto, si sono avvalsi dapprima i privati, in alcuni casi divenuti oggi "sovrani non statali" nella gestione di buona parte dell'architettura, oltre che "*domini*" delle regole che disciplinano i loro spazi. Anche le istituzioni, gli enti e le amministrazioni pubbliche si sono inserite in questo dialogo e anzi può dirsi che la Rete abbia (almeno nella forma) aiutato in una pluralità di ambiti a dare forza all'idea della discussione in pubblico come regola e non come eccezione.

In questa direzione, l'approvazione della più volte richiamata l. 150/2000, che disciplina le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, ha sistematizzato e finalizzato un fenomeno, che si stava sviluppando "a macchia di leopardo" non solo sul piano territoriale e di livelli di governo, ma anche su quello delle attività e dei contenuti. Di ciò a questa legge va certamente dato merito, come pure a tutti gli atti di indirizzo successivi che hanno e stanno tentando di dare non solo i criteri, ma anche le regole di lingua e linguaggio non per uniformare, perché la comunicazione come il linguaggio necessita di flessibilità; ma per dare sostanza al fondamento costituzionale di questo ambito della comunicazione, al servizio del cittadino e della comunità e non dell'ente o amministrazione e del soggetto che ne rappresenta (*pro tempore*) il vertice.

A ben vedere proprio nell'applicazione di questo postulato si rinviene oggi la principale criticità della comunicazione istituzionale, nella misura in cui essa si interseca e si confonde con la comunicazione politica, contestualmente svolta (legittimamente) da chi ricopre un incarico istituzionale. Come appare evidente, in questo contesto il politico torna a essere ta-

le, sovente dimentico della propria duplice natura e tende a utilizzare il linguaggio della politica che, come viene sottolineato, è sempre più il “linguaggio del consenso”⁶⁶.

Gli studiosi delle forme di semantica della comunicazione sottolineano come da tempo la lingua e il linguaggio politico siano cambiati e si presentino in continua evoluzione. Si è assistito, infatti, al passaggio da una lingua della politica definita da taluno “astrusa o troppo compassata”, ma considerata nel complesso “colta, forte ed esclusiva” all’utilizzo di termini sempre più diretti e colloquiali. In ambito sociologico questa evoluzione è stata sintetizzata con il passaggio dal “paradigma della superiorità” a quello del “rispecchiamento”, che ha prodotto l’appiattimento del livello stilistico del discorso politico a quello medio-basso della lingua quotidiana⁶⁷.

Questo cambiamento si è realizzato, peraltro, in parallelo con l’affermazione di una comunicazione politica più orale che scritta. In precedenza, era “scritto” anche il discorso in pubblico (spesso letto); oggi è “parlato” anche un testo scritto, in un processo di disintermediazione, del quale la Rete non rappresenta la causa, ma che certamente concorre a realizzare. Nelle dinamiche relazionali odierne si manifesta infatti la tendenza a fermarsi al “dato”: al post su *Facebook*, al video, alla foto, al *tweet*, assecondando processi che producono una individualizzazione del processo di formazione dell’opinione pubblica. La realtà viene fotografata, filmata, descritta, raccontata solo con l’occhio e le parole dell’interprete, senza confronto e senza contestualizzazione con gli altri elementi che vanno a determinare il contesto. L’evento, l’opinione hanno quindi valore in sé e non rappresentano invece elementi di una realtà complessa e diversificata sulla quale produrre dibattito. Oppure, al contrario, il dibattito si sviluppa su notizie o opinioni, sempre più spesso indicate, come già sottolineato, con la terminologia di *fake news* e “verità alternative”, che nella manifestazione del pensiero possono trovare tutela in quanto «esteriorizzazioni di una idea personale assunta a fatto», ma che, qualora inserite nel dibattito pubblico per l’autorevolezza della fonte (mass media o personaggio pubblico) attivano processi di disinformazione, che sono suscettibili di impattare in modo significativo sulla tutela di diritti (il riferimento è al periodo pandemico) o su temi di grande rilevanza⁶⁸.

E in questa dinamica la Rete riveste un ruolo primario, perché meno o affatto regolamentata su questo versante o, *peius*, sottoposta alle regole dei proprietari delle piattaforme social sulle quali i politici esprimono il proprio pensiero. Si può assistere allora alla situazione in cui il titolare di una carica istituzionale, che in autonomia o per il tramite del proprio porta-

⁶⁶ Il tema del consenso e del suo linguaggio è stato indagato da diverse prospettive. Cfr., tra gli altri e in una prospettiva multidisciplinare, S. RODOTÀ, *Tecnopolitica, La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2004; B. Caravita, *Il consenso ai tempi del social*, in *Federalismi.it*, 20 dicembre 2018; C. CEPERNICH – R. BRACCIALE, *Sfumature del razionale. La comunicazione politica emozionale nell’ecosistema irido dei media*, in *Comunicazione politica*, 2019, 1.

⁶⁷ Indizio di questa tendenza pare essere la consuetudine di nominare i leader col nome proprio (Silvio, Beppe, Matteo, ecc.), segno equivoco di “familiarità e devozione, di vicinanza e sudditanza”. Su questi aspetti cfr. M. RODRIGUEZ, *Consenso. La comunicazione politica tra strumenti e significati*, Milano, Guerini e associati, 2013.

⁶⁸ Su questi aspetti, sia consentito il rinvio a A. PAPA, *L’impatto della disintermediazione informativa nei processi di formazione dell’opinione pubblica. Quale (problematica) prospettiva nella “democrazia della comunicazione”*, in *Diritto e economia dei mezzi di comunicazione*, 2022, 1; cfr. altresì I. SPADARO, *Comunicazione politica e democrazia digitale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1/2020.

voce abbia espresso valutazioni su una vicenda in un comunicato stampa o con un commento su un proprio sito o profilo social istituzionale, decida di commentare la medesima vicenda anche sul proprio profilo social personale, utilizzando un linguaggio diverso, meno continente e anche per questo poco istituzionale; o ancora può capitare che un *social network* decida di ripubblicare nella sfera pubblica post e commenti che un soggetto pubblico aveva espresso mesi o anni prima, quindi fuori da una corretta contestualizzazione; o ancora – come capitato anche di recente – che un politico dichiari di non aver personalmente scritto un determinato post sul proprio profilo istituzionale, ma che a farlo sia stato non il portavoce bensì il proprio *social media manager*, dando rilievo ad una figura professionale, ancora oggi poco nota, alla quale in ogni caso non si applicano le incompatibilità normativamente previste per il portavoce e che, soprattutto, rende legittimo anche il quesito su chi stia effettivamente comunicando nella sfera pubblica mediante la diffusione di un contenuto social⁶⁹.

Questi elementi, ma altri potrebbero aggiungersi, si calano peraltro in un contesto normativo che disciplina in modo attento la comunicazione politica nello spazio fisico e nei due media ancora oggi definiti tradizionali, a partire dall'affissione dei manifesti fino ad arrivare alla *par condicio* nelle presenze dei candidati nei dibattiti elettorali⁷⁰. Il risultato è un crescente disallineamento informativo, non solo tra coloro che comunicano ma anche tra i destinatari della comunicazione.

Il consumo di informazione si sta spostando verso la Rete e le sue piattaforme che, nel contempo, non sono assoggettate a regole pubblicistiche di disciplina della comunicazione politica, a partire da aspetti che andrebbero oggi riformulati alla luce delle nuove tecnologie, come il silenzio elettorale o il tema, di grande rilevanza, del controllo sulle attività di profilazione politica degli utenti⁷¹, di significativo impatto sulle garanzie legate al diritto di ciascuno di formarsi una propria opinione politica in modo, come sottolineato anche in molteplici e già richiamate sentenze della Corte costituzionale, «tendenzialmente oggettivo»⁷².

⁶⁹ Su questi temi cfr., L. SOLITO, *Comunicazione istituzionale e società digitale. Un nuovo ruolo per i comunicatori pubblici*, in *Comunicazione politica*, 2018, 3; B. BALDI, *Il linguaggio del potere. Comunicazione politica e società*, Bari, Cacucci, 2021; G. PALOMBINO, *L'insindacabilità parlamentare al tempo della democrazia digitale*, in *Federalismi.it*, 2022, 24.

⁷⁰ Un esempio è dato, nel periodo precedente le elezioni per il rinnovo delle Camere, tenutesi il 25 settembre 2022, dalla decisione di AGCOM che ha ritenuta lesiva della *par condicio* l'organizzazione di un dibattito televisivo tra due leader politici, non essendo stati invitati al confronto i leader degli altri partiti che avevano presentato candidati alla competizione elettorale. Tale dibattito si è svolto ugualmente ed è stato mandato in onda in diretta sul sito di una testata giornalistica ed è stato ripreso poi da numerosi altri siti.

⁷¹ Su questi aspetti, anche per la bibliografia, si consenta il rinvio a A. PAPA, *La problematica tutela del diritto all'autodeterminazione informativa nella big data society*, in *Consultaonline*, 2020.

⁷² Ampia è la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia. Si rinvia, tra le altre, alle sentenze nn. 122/70; 105/72; 1/81; 194/87 e alla n. 112/93, nella quale la Corte correla in modo stringente la possibilità per il cittadino di informarsi e la partecipazione "consapevole" alla formazione della volontà generale, sottolineando l'esigenza di offrire all'elettore la possibilità che egli possa formarsi una opinione prima del voto. Anche nella nota sentenza n. 155 del 2002, posto l'obiettivo della realizzazione di una democrazia critica, basata sulla partecipazione attiva e consapevole del popolo alle scelte politiche, la Corte è tornata sul tema, individuando tre requisiti necessari: il pluralismo interno ed esterno del sistema dei media, una sostanziale parità di chances nell'accesso e una informazione corretta ed imparziale, e sottolineando altresì che «il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare (...) tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli della pari visibilità dei partiti, quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui *sempre* (e quindi anche al di fuori dei periodi di competizione elettorale)

Su questo, a opinione di chi scrive, non vi è esigenza (e neppure opportunità) di attendere l'intervento del legislatore europeo. La comunicazione politica è tema della rappresentanza nazionale, è tema della ricerca delle regole e degli strumenti per garantire il pluralismo nei processi di formazione dell'opinione pubblica⁷³. Due leggi di inizio millennio attendono quindi di essere ripensate, anche con riferimento ai loro chiari punti di contatto, per ridurre (troppo utopistico usare il verbo "eliminare", in un sistema così dinamico e globale) il disallineamento informativo e per consentire al cittadino di ricevere e poter utilizzare elementi di conoscenza non contraddittori nei contenuti e nella forma qualora provenienti da chi, nella doppia veste di soggetto istituzionale e politico, comunica e, contestualmente, esprime il proprio pensiero nella sfera pubblica.

È questa una delle principali sfide informative della democrazia⁷⁴, che occorre cogliere per evitare che alla già preoccupata attenzione verso le dinamiche della post-verità si possa aggiungere quella che l'Accademia della Crusca indica come il rischio dello scivolamento verso la "verità dei post", nella quale la ricerca della sintesi e dell'immediatezza del messaggio da trasferire finisca per produrre semplificazione e omologazione nella rappresentazione di una società plurale che, in quanto tale, non può che presentare profondi e preziosi tratti di complessità.

si fonda il sistema democratico». E ancora nella sentenza n. 69 del 2009, la Corte ha precisato che il diritto all'informazione deve essere «qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti – sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata».

⁷³ Di recente, sul complesso tema del rapporto tra rappresentanza politica e Rete internet cfr., S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 2017; A. RUGGERI, "Forma di governo" e "sistema dei partiti": due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?, in *Consultaonline*, 2/2018. Su questi aspetti si consenta anche il rinvio a A. PAPA *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, Giappichelli, 2006.

⁷⁴ Cfr. P. BILANCIA, *Le sfide informative della democrazia*, in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, 2021, 3.