

Nuovi confini della “comunicazione”?

di Matteo Timiani
(15 dicembre 2009)

Al giorno d’oggi, il concetto di “comunicazione” fatto proprio dai costituenti sembra andare stretto di fronte alle innovazioni intervenute, quali lo straordinario progresso tecnologico, lo sviluppo di nuove forme di veicolazione del pensiero, l’emersione di nuove istanze sociali e politiche, l’affinamento dell’elaborazione e della tecnica giuridica.

Per questo motivo, ho ritenuto di dover isolare alcune delle sfaccettature di questo complesso prisma, che potrebbero essere utili per arrivare a tirare qualche conclusione in merito ad una possibile definizione di “comunicazione”, in grado di ricomprendere le sopravvenute complessità di cui si è fatto cenno. O meglio, questo contributo, più che fornire delle risposte, si pone il meno presuntuoso obiettivo di fare emergere complessità, criticità e contraddizioni, assumendo anche alcuni slanci in avanti piuttosto temerari, ma che possono aiutare ad affrontare di petto le problematiche della modernità risalendo fino alle radici terminologiche e concettuali.

1) Libertà di comunicazione, nuove tecnologie e tutela costituzionale. Uno degli argomenti più controversi, oggetto di dibattito attuale, riguarda la classificazione delle nuove forme di comunicazione, al fine di individuarne la copertura costituzionale adeguata – sempre che questa tutela sia possibile, oppure non sia più corretto ricorrere a livelli di protezione minori, o comunque di altra natura.

Il fenomeno che principalmente pone problemi in questo senso, anche in virtù della sua poderosa diffusione e della sua crescente e ormai ineliminabile importanza, è quello di internet, un ambito che ancora sfugge alle elaborazioni proprie della tecnica giuridica, e in particolare di quella giuspubblicistica. Più che parlare del web come fenomeno unitario, sarebbe forse più appropriato scomporlo secondo le sue numerose utilities, che lo rendono uno straordinario concentrato di multifunzionalità.

Ebbene, se si assume la prospettiva appena descritta, allora si possono individuare diversi elementi. Si possono pertanto scorgere con una certa immediatezza i riflessi della tutela ex art. 15 Cost. nella e-mail, che non rappresenta altro che una forma più evoluta della “vecchia” corrispondenza su lettera – nonostante la Cassazione abbia recentemente (e discutibilmente) assolto un datore di lavoro per aver appreso il contenuto della posta elettronica aziendale di un dipendente, motivando questa decisione con il fatto che la previa conoscenza della password da parte del datore trasformava automaticamente la corrispondenza da riservata in aperta (Cass., sez. V pen., sent. 11 dicembre 2007, n. 47096). Viceversa, è possibile attribuire ai blog la funzione di amplificatori del pensiero dello scrivente, al pari di quanto faccia un quotidiano o un programma radiotelevisivo. Non tutti gli spazi online hanno però questa la poco equivocabile collocazione di e-mail e blog in termini di tutela costituzionale.

Si pensi, ad esempio, ai forum. Si tratta di “luoghi” in cui i partecipanti condividono opinioni di vario genere; ma spesso l’accesso a questi forum è subordinato ad una procedura di accreditamento, che funge da filtro alla partecipazione. In termini analoghi si può parlare dei social network, in cui si intrecciano continuamente forme di conversazione privata con destinatari scelti, a forme di esternazione visibili da un’estesa rosa di soggetti anche non direttamente conosciuti, ma conoscibili per il tramite dei propri contatti diretti.

In buona sostanza, bastano le condizioni di accesso (cioè l’acquisizione di uno username e una password previo rilascio di alcuni dati personali) a considerare questi spazi come chiusi, e quindi queste forme di comunicazione come private? Oppure, la potenziale

apertura di tali comunità telematiche ad ogni nuovo iscritto li fanno assurgere alla stregua di vere e proprie “piazze telematiche”?

Il computer non è tuttavia l'unico mezzo a sollevare questo tipo di problemi. Si pensi anche alla telefonia mobile, che nasce con le caratteristiche proprie di strumento di comunicazione interpersonale riservata, ma che col tempo ha assunto anche la funzione di catalizzatore di servizi ulteriori che ne complicano la qualificazione: pensiamo alle notizie recapitate via sms da appositi centri servizi, oppure alla possibilità di creare filmati o di assistere a vere e proprie opere audiovisive. Stesso discorso *a contrario* si può fare per la televisione, che, grazie alla tecnica digitale presto in diffusione, permetterà di compiere operazioni interattive con pubbliche amministrazioni, imprese o sportelli in genere, per lo svolgimento di pratiche di pubblica utilità o anche solo per l'acquisizione di informazioni.

Alla luce di queste considerazioni, pare abbastanza condivisibile mettere in discussione la bipartizione comunicazione/manifestazione del pensiero inizialmente esposta. Oramai i confini tra le due libertà si è fatto così fluido che andrebbe avviata una profonda riflessione circa la qualificazione dei concetti che vi stanno alla base.

2) Ordinamento della comunicazione. Su questo punto, la complicazione è stata portata direttamente dal legislatore costituzionale. La riforma costituzionale del 2001 che ha investito il titolo V, parte II, della Costituzione, ha introdotto, tra le materie a potestà legislativa concorrente (art. 117, comma 3), la voce “ordinamento della comunicazione”. Anzitutto, occorre precisare che non è neanche così pacifico il termine “comunicazione” (al singolare). Nel senso che il dibattito dottrinario ha fatto emergere questioni circa la sua giustezza, oppure la preferibilità del termine “comunicazioni” (al plurale).

Ad ogni modo, rifacendoci al dato testuale, il nuovo art. 117 Cost. sembra arricchire suddetta parola di un ulteriore significato. In particolare, associare la “comunicazione” all’“ordinamento” significa fare riferimento ad un piano diverso di classificazione. Infatti, il sistema generato da tale abbinamento rappresenta l'unione di strumenti funzionali con lo scambio di pensieri. Siamo in pratica passati dalla qualificazione della comunicazione sulla base della natura dei destinatari, alla sua identificazione con un intero settore disciplinare, con tutte le implicazioni giuridiche, sociali, economiche e politiche che ciò comporta.

Si aggiunga che anche la delimitazione dei confini di questo sistema non è per nulla pacifica. I mezzi di comunicazione di cui si parla sono solo quelli di carattere elettronico, oppure anche quelli più tradizionali? La domanda sorge proprio nel momento in cui si compie un'indagine normativa empirica. Andando infatti a vedere le esperienze regionali che tentano (o stanno tentando) di implementare la competenza attribuita dalla Costituzione, si può infatti notare che:

a) alcune Regioni hanno messo in campo i loro interventi legislativi a vantaggio di un “sistema integrato delle comunicazioni di pubblica utilità” (l.r. Piemonte 25/2009), mentre altre si sono poste l'ambizioso obiettivo della “promozione del pluralismo e della libertà di informazione mediante iniziative di sostegno, di qualificazione e di valorizzazione dell'attività di comunicazione in ambito regionale” (d.d.l.r. Campania n. 370, depositata il 4 settembre 2008);

b) alcune Regioni sono propense a far rientrare in questo sistema regionale delle comunicazioni anche la “stampa quotidiana e periodica” (p.d.l.r. Lombardia n. 285, presentato il 21 novembre 2007), mentre altre hanno escluso forme di editoria che non siano fruibili “attraverso internet” (sempre l.r. Piemonte 25/2009).

Riassumendo, sembra perciò avanzare il dubbio che il concetto di comunicazione tradizionalmente conosciuto sia entrato in crisi anche per effetto della novella costituzionale del 2001. Invero “comunicazione” non sembra più una forma di scambio di parole tra due o più soggetti e caratterizzato dalla riservatezza. Semmai, questa nozione

evolve inglobando al suo interno qualsiasi forma di manifestazione del pensiero, a prescindere dalla selezione precisa dei destinatari e dal carattere segreto o meno dei contenuti. Radio, televisione, cinema, sponsorizzazioni, internet, sono ormai considerate forme di comunicazione, senza ulteriori accezioni. Questo è l'orientamento prevalente in dottrina; ma è anche quello fatto proprio dal Garante delle comunicazioni (vedi la Relazione al Parlamento del 2001) il quale ha inscritto nel campo della comunicazione tutto ciò che rientra nel suo "campo visivo", e cioè tutti gli ambiti individuati dalla l. 249/1997 – e quindi, anche quanto concerne le reti di telecomunicazione, cioè le infrastrutture.

E la causa di questa riformulazione si ritrova sì nel legislatore ordinario, statale e regionale, il quale ha la colpa di "intorbidire" il sistema; ma soprattutto, se questa difformità concettuale si va ampliando, non si possono omettere le responsabilità del riformatore costituzionale del 2001, il quale non ha trattato con la dovuta prudenza il delicato materiale che ha rimodellato.

3) Comunicazione istituzionale. Anche questo settore vive uno stato di incertezza per quanto riguarda la qualificazione dell'attività stessa.

La l. 150/2000 ha introdotto una disciplina organica in materia di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Essa si preoccupa anzitutto di separare i due aspetti (art. 1, comma 4): da una parte abbiamo "l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici" (lett. a); dall'altra, invece, ci sono "la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa" (lett. b), e "la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente" (lett. c).

Lo sforzo di contraddistinguere i contenuti delle due attività in parola prosegue nel momento in cui la legge prevede strutture distinte, chiamate a compiere informazione o comunicazione. Infatti, se "le attività di informazione si realizzano attraverso il portavoce e l'ufficio stampa", quelle di comunicazione (esterna) vengono perpetrate "attraverso l'ufficio per le relazioni con il pubblico, nonché attraverso analoghe strutture quali gli sportelli per il cittadino, gli sportelli unici della pubblica amministrazione, gli sportelli polifunzionali e gli sportelli per le imprese" (art. 6).

In sostanza, il legislatore del 2000 si è preoccupato non solo di mantenere la distinzione nominale tra informazione e comunicazione, ma ha anche cercato di ricondurre le singole fattispecie alla *summa divisio* costituzionale tra manifestazione del pensiero e corrispondenza privata. Il portavoce e l'ufficio stampa sono invero strutture chiamate a diffondere notizie riguardanti l'attività dell'amministrazione di riferimento al grande pubblico, mediante forme di comunicazione di massa (agenzie di stampa, giornali, radio e televisioni). Parimenti, gli uffici per le relazioni con il pubblico, e gli sportelli in genere, vengono interpellati su questioni specifiche dai cittadini, e su queste danno risposte tramite forme di comunicazione riservata (risposta orale presso l'ufficio, telefonata, lettera o e-mail).

Questo sforzo di chiarezza non viene tuttavia perseguito in tutti gli ambiti dello Stato-ordinamento. Si prenda, ad esempio, la l.r. Emilia-Romagna 39/1992, che già nel suo titolo accorpa suddette attività nel novero della "comunicazione della Regione". Il legislatore regionale perpetua l'ambiguità di cui si è parlato anche quando prevede forme di "comunicazione diretta" tramite "editoria periodica e monografica" e "campagne multimediali" (art. 6); oppure, quando considera "comunicazioni di pubblica utilità qualsiasi atto di comunicazione istituzionale destinato a diffondere un messaggio di interesse pubblico e diretto all'esterno dell'amministrazione, utilizzando le tecniche promozionali di informazione o comunque ogni azione afferente il campo della pubblicità" (art. 10); oppure quando ammette la pubblicità tra le attività di comunicazione (art. 11).

Tutti questi elementi alimentano la tendenza all'indistinguibilità tra informazione e comunicazione, con l'incapsulamento della prima nella seconda. A conforto di queste riflessioni, portiamo anche altre esperienze regionali (ancorchè più o meno tutte ripropongono la già citata differenziazione propria dell'art. 1, comma 4, l. 150/2000): Umbria (l.r. 3/2000) e Friuli-Venezia Giulia (l.r. 11/2001) confermano la riconduzione di tutti questi aspetti di informazione/comunicazione al settore della sola "comunicazione"; la Liguria accomuna le finalità di uffici stampa e uffici per le relazioni con il pubblico, limitandosi a specificare che l'attività di questi secondi "è indirizzata essenzialmente ai cittadini singoli e associati" (l. 3/2004); la Toscana ammette tra le attività di comunicazione altresì "le iniziative di comunicazione istituzionale, pubblicitaria, integrata e multimediale; l'organizzazione di manifestazioni ed eventi e la partecipazione a rassegne, fiere e congressi; le iniziative editoriali", nonché "interventi di comunicazione legislativa integrata", la "comunicazione con mezzi pubblicitari" e i "messaggi di pubblica utilità" (l.r. 22/2002). Da questa rassegna si può quindi evincere come i confini costituzionali tra comunicazione e informazione stiano subendo uno smottamento. Quali che siano le ragioni di questa ridefinizione, fatto sta che è in atto una riscrittura, e i legislatori regionali, nell'ambito della loro accresciuta autonomia, stanno contribuendo a questo processo.

4) Comunicazione politica. La disciplina per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie per la comunicazione politica (cd. *par condicio*) è attraversata anch'essa dall'ambiguità di fondo tra comunicazione e informazione. La l. 28/2000, come modificata dalla l. 313/2003, prova a dare qualche caposaldo in più rispetto alla generale confusione di concetti: ma nel farlo probabilmente alimenta la confusione stessa.

Vediamo prima i tentativi di chiarificazione. Già nella rubrica della legge, il cui oggetto è circoscritto a radio, tv e quotidiani, si parla correttamente di "mezzi di informazione". Passando poi al contenuto, si attribuisce alla "comunicazione politica radiotelevisiva" il significato di "diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche", da cui va distinta la "diffusione di notizie nei programmi di informazione" (art. 2). I meriti maggiori vanno però ascritti all'art. 11^{ter} (figlio della novella legislativa del 2003), il quale intende: per "programma di informazione", "il telegiornale, il giornale radio e comunque il notiziario o altro programma di contenuto informativo, a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca" (lett. b); e per "programma di comunicazione politica", "ogni programma in cui assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso tipologie di programmazione che comunque consentano un confronto dialettico tra più opinioni, anche se conseguito nel corso di più trasmissioni" (lett. c).

Questo sforzo appare tuttavia minimo ai nostri fini, nonché inadeguato per rispondere ai problemi che la pratica quotidiana mette in mostra. Infatti, da un punto di vista puramente definitorio, non si può omettere che, per quanto destinatari della legge siano i mezzi di informazione propriamente intesi, l'attività da questa regolata è la "comunicazione politica": in pratica, l'accostamento dell'aggettivo "politica" ha l'effetto di attribuire al sostantivo "comunicazione" il significato di "trasmissione di messaggi", vanificando i criteri classificatori ispirati ai mezzi o ai destinatari (i quali richiedono appunto una specificazione a sè). Inoltre, la distinzione operata dall'art. 11^{ter} è stata pensata solo per il capo che la legge dedica alle emittenti radiotelevisive locali: essendo questa parte un'innovazione legislativa rispetto alla disciplina originaria, il fatto che il legislatore abbia inteso circoscriverne la portata alla sola emittenza locale scalfisce la valenza generale della classificazione.

Tuttavia, le acque si intorbidiscono se si passa al piano pratico applicativo. Questo aspetto è dominato da autorità di garanzia quali la Commissione parlamentare per l'indirizzo e la

vigilanza dei servizi radiotelevisivi e l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Ciò però non ha aiutato una semplificazione del problema, ma, anzi, ha prodotto ulteriori complicazioni. Si prenda, ad esempio, la delibera n. 33/08/CSP, con la quale l’AGCOM ha dato attuazione alla normativa sulla *par condicio* in riferimento alle elezioni politiche del 2008. Essa introduce una nuova categoria, quella dei “programmi di approfondimento informativo”, per i quali prescrive che, “qualora in essi assuma carattere rilevante l’esposizione di opinioni e valutazioni politico-elettorali, sono tenuti a garantire la più ampia ed equilibrata presenza e possibilità di espressione ai diversi soggetti politici” (art. 5, comma 4). Ciò detto, viene dunque da porsi una domanda: qual è la differenza tra programmi di comunicazione politica e programmi di approfondimento informativo?

La sensazione è che la seconda nozione abbia l’effetto di introdurre un concetto-ponte tra i due classici di comunicazione e informazione, creando uno spazio che, di volta in volta, possa rendere legittima l’applicazione della disciplina dell’uno piuttosto che dell’altro. Si inseriscono, quindi, in questa ambiguità concettuale tutta una serie di decisioni dell’AGCOM, con le quali sono state fatte rientrare trasmissioni come “Annozero”, “Ballarò”, “Porta a porta” e “Matrix” tra i programmi di approfondimento informativo (delibere nn. 30/08/CSP, 43/08/CSP e 44/08/CSP). Ma così facendo, si compie un’assimilazione di questi programmi ai “programmi di informazione” canonici (telegiornali, notiziari o approfondimenti veri e propri, curati direttamente dalle redazioni delle testate giornalistiche), *genus* della *species* “programmi di approfondimento informativo”. Mentre forse sembrerebbe più corretto associare tali trasmissioni alla categoria composta da “ogni programma in cui assuma carattere rilevante l’esposizione di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso tipologie di programmazione che comunque consentano un confronto dialettico tra più opinioni, anche se conseguito nel corso di più trasmissioni” – che altro non è che la categoria dei “programmi di comunicazione politica”.

Tutti gli aspetti messi in mostra in questo *excursus* possono in conclusione essere accomunati da un filo conduttore unico. Si può inferire che il concetto di comunicazione, su un piano linguistico-costituzionalistico, abbia assunto una nuova connotazione, o quantomeno sia stato arricchito di nuovi significati, che lo fanno uscire dagli stretti ambiti della dicotomia comunicazione/informazione, e che gli diano una nuova dignità scientifica. In buona sostanza, sembra potersi affermare che la comunicazione non rappresenti solo una forma di scambio privato di messaggi linguistici tra soggetti ben determinati. Oggi, forse, la comunicazione è costituita dal contenuto di qualsiasi attività di trasmissione del pensiero, a prescindere da: mezzo utilizzato (che sia di massa, ovvero che garantisca la riservatezza); numero degli interlocutori (uno, pochi, molti); determinatezza degli interlocutori; possibilità di interazione degli interlocutori (cioè la loro posizione di meri recettori del messaggio, ovvero di fornitori a loro volta di altri messaggi).

Se questo è il moderno significato di comunicazione, allora si possono ricavare alcune conseguenze. In prima battuta, sembra essersi intrapreso un percorso di “volgarizzazione” nell’uso della nozione stessa, nel senso che, rispetto al significato tecnico di comunicazione che ho enucleato all’inizio, tende ormai a prevalere un uso più generico e informale. In seconda battuta, e come precipitato della predetta acquisizione linguistica, si può dire che il concetto originario di “comunicazione” in senso tecnico si sia ridimensionato in una sua specificazione, cioè quella di “comunicazione riservata”: in altre parole, qualora si voglia fare riferimento alla comunicazione riservata, occorre necessariamente fare espresso richiamo alla riservatezza, non bastando più il solo richiamo ad una generica comunicazione.

In ultima battuta, bisogna chiedersi se l’utilizzo della nozione di “libertà di comunicazione”, alla luce di questi mutamenti del contesto tecnologico, sociale e culturale, non debba essere interpretata solamente con riferimento ai contenuti propri dell’art. 15 Cost., ma

richieda di essere riconosciuta altresì come facoltà di accesso ai mezzi di comunicazione, qualsiasi essi siano. In questa nuova prospettiva, spingendo ancora più all'estremo il discorso – da una parte riesumando la vecchia teoria con cui Esposito accomunava le due libertà di parola alla luce dell'aspetto materiale ad esse sotteso, e dall'altra abbracciando la riflessione di Cheli sulla trasformazione della comunicazione di massa in comunicazione interattiva –, si potrebbe dedurre che la tutela del contenuto del messaggio comunicativo sia questione attinente alla libertà di manifestazione del pensiero in senso lato (purché all'interno dei limiti espliciti e impliciti conosciuti dall'ordinamento costituzionale).

Mi rendo conto che un'argomentazione del genere sia un azzardo, e che il rischio di prendere troppo sul serio questo tentativo di revisione nozionistica possa avere conseguenze problematiche sul piano della definizione della disciplina e della sua applicazione concreta. Infatti, non bisogna farsi prendere da operazioni che, sull'onda del mutamento del contesto di fatto, mettano irragionevolmente in discussione le conoscenze ed i precetti di diritto, i quali ancora si fondano sulla distinzione tra comunicazione riservata e manifestazione del pensiero, in base all'ineliminabile criterio della segretezza che connota lo scambio linguistico nel primo caso, e che invece manca del tutto nel secondo; e da cui discende l'ulteriore differenza secondo la quale la prima situazione chiama in causa destinatari previamente individuati dal mittente del messaggio, mentre la seconda coinvolge una pluralità indistinta di soggetti.

Tuttavia, quello che secondo me è importante, è comprendere come l'evoluzione disordinata della disciplina normativa, nell'ansia di stare al passo con l'impetuosa cavalcata delle nuove tecnologie, ponga significativi problemi di *governance* di settori complessi e sempre più penetranti nella vita quotidiana degli individui, dei gruppi sociali e delle realtà organizzate. Risulterebbe perciò tra le priorità dell'ordinamento risistemare il proprio apparato di strumenti giuridici, di modo da poter così predisporre efficaci risposte di merito.

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università di Bologna