

Introduzione

Il lento ma progressivo affermarsi del diritto all'informazione, inteso nella sua triplice accezione di diritto ad informare, informarsi ed essere informati, unito alle profonde riforme legislative di cui la pubblica amministrazione è stata protagonista a partire dagli anni Novanta del XX secolo, ha portato ad una ridefinizione generale dell'apparato pubblico stesso e, in particolare, all'emergere al suo interno di una nuova cultura: quella dell'informazione e della comunicazione. La pubblica amministrazione, infatti, sulla spinta del legislatore, non si è più potuta sottrarre al dovere di informare e comunicare con il cittadino e di svolgere le due nuove funzioni in modo ottimale. Il primo passo è stato quello di aprirsi al cittadino e ripensare il suo rapporto con esso: la logica della chiusura e del segreto stanno così lasciando spazio ad accesso, trasparenza e partecipazione.

Nel comporre il nuovo quadro della p.a., grande rilievo ha avuto una normativa, la legge 150/2000, la quale ha definitivamente sancito la piena legittimità dell'informazione e della comunicazione, rendendole così vero e proprio obbligo istituzionale.

La 150/2000, per quanto attiene a questo lavoro, ha avuto il merito di riconoscere, per la prima volta a norma di legge, il ruolo rivestito dagli uffici stampa all'interno delle pubbliche amministrazioni. Tali strutture, per anni «passacarte» dei politici e attori di attività puramente propagandistiche, attuate dall'Ente per creare il consenso attorno ai vertici dell'amministrazione sull'opinione pubblica, stanno così assumendo la nuova veste di interpreti di quel diritto all'informazione di cui i cittadini sono portatori.

Nel nuovo, articolato compito assegnato agli uffici stampa, l'amministrazione non può prescindere dall'impiego in tali strutture di professionalità adeguate, che garantiscano al cittadino un'informazione corretta e completa. In riferimento a quest'ultimo aspetto, la legge 150 ha così previsto la possibilità per le amministrazioni di dotarsi di uffici stampa e sancito la presenza in queste strutture di personale iscritto all'Albo dei giornalisti.

Le motivazioni, legittime ai nostri occhi, che hanno spinto il legislatore a scegliere la professionalità giornalistica per l'espletamento delle funzioni affidate all'ufficio stampa, e non, come alcuni avrebbero preferito, esperti in pubbliche relazioni o in comunicazione, sono di diversa natura. Da un punto di vista pratico, l'esigenza è stata quella di affidare l'informazione pubblica nelle mani di chi, con l'informazione, ha un rapporto per così dire privilegiato: il mestiere e la preparazione del giornalista sono tali da consentirgli un trattamento delle informazioni sicuramente agevole. Non solo: fattori quali l'accresciuta complessità del sistema mediatico, il «caos informativo» e la spettacolarizzazione dell'informazione, richiedono professionalità in grado di sapersi orientare abilmente nell'arena dei media, di cui il giornalista conosce logiche, meccanismi e linguaggi. Nella sovrabbondanza di notizie, l'abilità richiesta al giornalista è quella di saper porre all'attenzione dei mezzi di comunicazione, e quindi dei cittadini, le informazioni che provengono dall'amministrazione. Compito, questo, non facile, soprattutto a causa di una preoccupante indifferenza, da parte dei massmedia, nei confronti dei temi pubblici, fatta eccezione per quelle notizie che marcano le inefficienze delle amministrazioni. Il giornalista, trattando e confezionando adeguatamente le informazioni che riguardano l'amministrazione, può renderle «notiziabili» e appetibili per i mezzi di comunicazione, agevolando, in questo modo, il flusso di informazioni che dall'Ente viene trasferito ai suoi utenti.

Ma le prime caratteristiche che la notizia proveniente da un'istituzione deve possedere, sono la correttezza, la completezza e l'imparzialità. Anche, e soprattutto, da quest'angolazione, il giornalista è la figura più adatta a tutelare un'informazione «pulita»: il giornalista, infatti, in virtù delle regole insite allo svolgimento della sua professione, è vincolato dal rispetto di un'etica professionale (sancita anche a norma di legge¹) che lo rende, almeno in teoria, garante di un'informazione corretta. Verità, lealtà, buona fede: sono solo alcune delle regole cui il giornalista non può sottrarsi nell'esercizio della sua professione. E' però d'altra parte impossibile negare la distanza, più volte verificatasi, tra i principi sanciti (con la legge, i codici deontologici, le regole dettate dall'Ordine dei giornalisti) e la pratica quotidiana del lavoro. L'esistenza di norme che regolano la professione, cioè, pur costituendo un buon punto di partenza per la tutela del diritto del cittadino ad un'informazione corretta, non può essere considerata in alcun modo esaustiva e proporzionata alla necessità.

Si pone dunque l'esigenza di garanzie ulteriori, che offrano, da una parte, il diritto all'informazione della collettività, e, dall'altra, il diritto dell'amministrazione ad informare. Il fulcro della questione è, come sostenuto in questo lavoro, nella ridefinizione dell'attività dell'ufficio stampa secondo il principio di imparzialità, che di fatto impedisca la discrezionalità e la faziosità dell'informazione. Forte è ancora, infatti, la tentazione, da parte dei vertici politici dell'amministrazione, di condizionare l'informazione rendendola a loro favorevole e, quindi, di trasformare l'attività di ufficio stampa da attività istituzionale, quale dovrebbe essere, in attività di comunicazione prettamente politica. Ma tali tentativi andrebbero a ledere proprio quel diritto all'informazione che i

¹ Il principale riferimento è alla legge n.69 del 1963, sull'«Ordinamento della professione giornalistica», che, seppure visibilmente annosa, contiene diritti e doveri del giornalista ancora validi per l'esercizio della professione

cittadini hanno conquistato, a loro spese, dopo anni di propagandismo e dominio politico. L'informazione di tipo politico, d'altra parte, è legittimata ad esistere, ma non attraverso l'ufficio stampa, bensì tramite la figura del portavoce (così come sancito dalla stessa legge 150/2000). L'informazione che dagli uffici stampa, passando per i media o raggiungendoli per via diretta, arriva ai cittadini, deve essere, lo ribadiamo, di tipo istituzionale. L'ufficio stampa deve «passare» le informazioni dell'amministrazione, non le comunicazioni dei suoi vertici. Questa struttura, pur essendo soggetta all'indirizzo politico, deve dunque svolgere la propria attività senza vincoli e incursioni della politica, perché l'informazione sia obiettiva e completa. Perché ciò avvenga si rende necessaria una specificazione legislativa, nazionale o perlomeno a livello statutario delle singole amministrazioni, che conceda meno discrezionalità alle p. a. (rispetto a quella offerta dalla 150) nell'esercizio della funzione di informazione. Le soluzioni a tale incertezza proposte in questo lavoro, se non esaustive, possono però quantomeno far comprendere quanto sia necessario compiere passi ulteriori verso la piena autonomia di queste strutture.

Infine, al termine del lavoro, ci occuperemo dell'aspetto pratico del lavoro di ufficio stampa: mezzi, linguaggi e strumenti di cui si deve avvalere per una comunicazione efficace. Le evoluzioni tecnologiche avvenute negli ultimi anni stanno cambiando ulteriormente il volto dell'amministrazione: l'ufficio stampa per il suo operato non può in alcun modo prescindere dall'uso dei nuovi media, Internet in particolare. Ma l'uso delle nuove tecnologie, oltre a garantire maggiore trasparenza all'amministrazione nel suo complesso, è per l'ufficio stampa, a nostro parere, l'elemento essenziale per rivolgersi direttamente ai cittadini. Ecco che, quindi, i nuovi media diventano i nodi principali di comunicazione diretta tra amministrazione e amministrato, che può ora saltare la

«mediazione dei media» e conoscere l'operato dell'istituzione senza intermediari.

Concluderemo il lavoro con l'analisi di un caso concreto: quello dell'ufficio stampa della Provincia di Perugia. La rilevazione delle informazioni utili ai nostri fini è avvenuta durante un'esperienza di stage presso tale struttura. L'idea dello studio di questo caso è nata dalla constatazione che l'utilizzo delle nuove tecnologie, di cui l'ufficio stampa della Provincia di Perugia dispone e si avvale ampiamente per trasmettere le notizie dell'Ente, sta profondamente sovvertendo gli schemi e i canoni tradizionali su cui da sempre l'ufficio stampa ha organizzato il suo lavoro: non più i media, ma i cittadini possono ora essere considerati di fatto i destinatari privilegiati dell'attività di informazione dell'amministrazione.

CAPITOLO I

L'INFORMAZIONE PUBBLICA: DEFINIZIONE ED EVOLUZIONE STORICA E LEGISLATIVA

1. Verso una definizione di «informazione»

Come accade quando ci si trova a dover dare la definizione di un concetto che racchiude dentro di sé un'infinità di idee, risvolti e sfaccettature, così ora definire l'informazione risulta piuttosto complesso. Informazione è un termine dall'estrema polivalenza e che, oltretutto, ha subito un'evoluzione nel tempo. Meloncelli fa notare che «informare» ha perduto nell'impiego più comune l'antico ed originario significato, secondo cui vuol dire dare forma a qualcosa². Ora, invece, il termine farebbe più riferimento al «*notum facere*» e quindi informazione sta per “attività tendente a portare qualcosa a conoscenza di altri”³. «Dare forma» e «rendere noto»: questi due significati sono quanto meno correlati, “considerato il fatto che il *notum facere* a favore di qualcuno, il portare qualcosa a conoscenza di qualche soggetto, produce, o per lo meno rende possibile, una modificazione della sua psiche in conformità al contenuto dell'attività informativa”⁴. Informazione designa anche l'attività di acquisizione di conoscenze e il mero stato di possesso della conoscenza. Senza trattare l'aspetto sociologico dell'argomento, quello che a noi qui interessa è definire l'informazione sotto il profilo giuridico e più nello specifico l'informazione prodotta da soggetti pubblici, o informazione amministrativa. Naturalmente il concetto cambia a seconda dei soggetti coinvolti, cioè di chi produce e chi riceve le informazioni: questo studio

² MELONCELLI A., *L'informazione amministrativa*, Rimini 1983

³ MELONCELLI A., *L'informazione amministrativa*, Rimini 1983

⁴ MARSOCCI P., *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, cit. pg.39, Padova 2002

vuole esaminare il caso in cui sia l'amministrazione il soggetto informante e l'amministrato il soggetto ricevente⁵. Complessivamente si può dare dell'informazione amministrativa la definizione di "trasmissione di conoscenza dall'amministrazione pubblica al cittadino"⁶. Più ampiamente Merloni ha definito la funzione "informazione pubblica" come "il complesso delle attività volte ad assicurare alla generalità dei cittadini la disponibilità delle informazioni di pubblico interesse in possesso delle pubbliche amministrazioni alle condizioni economiche e operative più favorevoli"⁷. La dottrina ha classificato la fattispecie a seconda delle sue diverse manifestazioni, componendola in vari elementi, tra cui: la dichiarazione in sé, che l'amministrazione deve elaborare codificando la propria conoscenza; il contenuto, che può descrivere la realtà o in termini di scienza o in termini di giudizio; l'oggetto dell'informazione amministrativa; la trasmissione dell'informazione al cittadino-amministrato attraverso i canali della comunicazione, della notificazione, della pubblicazione e più genericamente della pubblicità; la rilevanza giuridica in sé dell'informazione in quanto prodotta dalla p.a. in adempimento di un dovere.⁸ Merloni offre una distinzione tra le diverse attività di informazione svolte dalla pubblica amministrazione, suddividendole tra le attività a fini conoscitivi, quelle destinate alla produzione di certezze, quelle con finalità partecipativa e di garanzia e quelle finalizzate alla comunicazione. Soffermandoci su questa quarta tipologia, essa è costituita da quel particolare tipo di trasmissione di informazioni che ha lo scopo di mettere in comune conoscenze e quindi di indurre specifici comportamenti in chi

⁵ Per una trattazione più completa degli aspetti non esaminati in questo studio, si rinvia a MELONCELLI A., *L'informazione amministrativa*, Rimini 1983 e a GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*

⁶ MELONCELLI A. *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983

⁷ Per approfondimenti sulla informazione come funzione si veda MERLONI F., *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, pg.17 ss., in F.MERLONI (a cura di) *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini 2002.

⁸ VIGNUDELLI A., *La comunicazione pubblica*, Rimini 1992

riceve queste informazioni⁹. Informazione e comunicazione, dunque. Sono questi gli aspetti che a noi qui interessano. Merloni e Arena hanno evidenziato rispettivamente come informazione e comunicazione siano diventati per la pubblica amministrazione vere e proprie funzioni¹⁰. Ma informazione e comunicazione sono la stessa cosa? Le due facce di una stessa medaglia, oppure sono e devono essere due concetti totalmente distinti? Cercheremo di capirlo meglio nel paragrafo seguente.

1.1 Informazione e comunicazione, i due «estremi del pendolo»

La maggior parte degli studiosi è concorde nel ritenere che i due concetti siano legati da un rapporto di continuità. Di tale opinione è Arena, che sottolinea come tra le due attività non possa esistere una rottura netta poiché informare e comunicare sono sì due attività distinte, ma esse “utilizzano la medesima «materia prima», cioè le informazioni: in entrambi i casi, infatti, ciò che circola da un soggetto all’altro sono informazioni ed è la finalità di tale circolazione di informazioni che cambiando determina il sorgere di un rapporto di informazione o di comunicazione”¹¹. Lo studioso si rifà al significato letterale dei due termini per esemplificare la questione. Informare è per Arena il «dare forma», quindi plasmare, modellare secondo

⁹Le attività di informazione a fini conoscitivi sono quelle strumentali alla assunzione di decisioni pubbliche; le attività di informazione destinate alla produzione di certezze, legali e notiziali, riguardano i casi in cui l’amministrazione adotta atti destinati a produrre certezze, sia a fini direttamente strumentali all’adozione di provvedimenti amministrativi, sia a fini non strumentali. La terza categoria, attività con finalità partecipativa e di garanzia, è finalizzata all’acquisizione di informazioni nel procedimento e alla messa a disposizione di informazioni sul procedimento. Per chiarimenti e approfondimenti si veda MERLONI F., *Sull’emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, pg.17 ss., in F.MERLONI(a cura di) *L’informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini 2002.

¹⁰ Per la funzione di informazione si veda MERLONI F., *L’informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini 2002 e per la funzione di comunicazione si faccia riferimento a ARENA G., *La funzione pubblica di comunicazione*, in G.ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini 2001

¹¹ ARENA G., *La funzione pubblica di comunicazione*, cit. pg.46, in G:ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini 2001

una determinata forma e struttura. Dunque informazione è la notizia, il dato che informa su qualcosa. Comunicare invece, dal latino “*commune*”, composto di *cum* e di un derivato di *munus* (incarico, compito), per cui letteralmente significa «che svolge il suo compito insieme ad altri». Dunque il comunicare implica condivisione, il rendere partecipi più soggetti. E la comunicazione è l’atto o l’effetto del comunicare. Partendo dai significati, si può giungere alla conclusione che le informazioni «danno forma alla realtà», mentre per l’atto del comunicare è fondamentale il rapporto che si instaura tra i soggetti che «mettono in comune» qualcosa. Anche in questo caso l’oggetto è la realtà, ma mentre prima si trattava di dare una forma a quel mondo, ora si tratta di dare ad esso un significato condiviso. Ciò significa che nell’informare prevale il rapporto tra un soggetto e la realtà e che le informazioni danno ordine alla realtà e sono fornite per facilitare il muoversi all’interno di questa realtà. Pensiamo all’esempio più banale e classico, una situazione in cui ognuno di noi si è trovato almeno una volta a vivere nella sua quotidianità: quando dobbiamo arrivare in un punto, ma non sappiamo come arrivarci, chiediamo informazioni. Ciò che riceviamo (a meno che non si tratti di informazioni errate o date in modo inesatto) sono informazioni che ci portano alla soluzione del nostro problema, facilitandoci, dunque, l’esistenza. Le informazioni mirano dunque a facilitare il rapporto con il mondo, ad agevolare il soggetto che le riceve rendendo intelligibile la complessità che lo circonda. Il soggetto che informa deve farlo in modo tale da facilitare al massimo le attività successive dei soggetti che le ricevono. Ma lo scopo di chi informa non è quello di influire su tali attività. Ovvero: se dopo aver chiesto informazioni sulla strada da percorrere per arrivare in un dato punto, noi decidiamo di prendere un’altra strada, chi ci ha fornito le informazioni ha comunque raggiunto il suo scopo, che era quello di risolvere il problema che noi stessi gli avevamo posto. Ovvero: “I comportamenti che i destinatari delle

informazioni concretamente adatteranno esulano completamente dagli scopi e dal raggio d'azione di chi informa"¹². Nel comunicare, invece, l'obiettivo di chi comunica è proprio incentrato sul comportamento che il destinatario delle informazioni assumerà dopo la comunicazione. Un soggetto che comunica, lo fa sempre per modificare il comportamento o la visione del mondo del soggetto ricevente. "Se la comunicazione ha successo molti soggetti condividono la visione del mondo comunicata e, modificando di conseguenza i propri comportamenti, influiscono sul mondo nel senso desiderato dal soggetto fonte della comunicazione"¹³. Ma informazione e comunicazione differiscono anche per i soggetti coinvolti nelle due attività. Infatti, nell'informare si ha un soggetto attivo, la fonte delle informazioni, e uno o più soggetti passivi, chi le riceve: si tratta dunque di un rapporto unidirezionale. Nella comunicazione, invece, sia chi comunica e sia chi è bersaglio della comunicazione, sono soggetti attivi, perché, come già detto, la comunicazione raggiunge il suo scopo solo se il ricevente ne condivide il contenuto e quindi modifica il suo comportamento.

Polemiche ha invece suscitato, tra studiosi e professionisti del settore, la distinzione che tra informazione e comunicazione ha operato l'ultima legge in materia, la 150/2000, di cui questo lavoro si occuperà soprattutto in riferimento agli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni¹⁴. La legge ha infatti utilizzato come criteri distintivi, da una parte i destinatari delle due attività, dall'altra i soggetti competenti all'interno della pubblica amministrazione a svolgere queste funzioni.

¹² ARENA G., *La funzione pubblica di comunicazione*, in G.ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001, pg. 50

¹³ *ibidem*, pg.50

¹⁴ Si tratta della legge intitolata "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni". Per gli aspetti che riguardano gli uffici stampa vedi il II capitolo di questo lavoro, per tutti gli altri aspetti vedi manuali di comunicazione pubblica come GRANDI R., *La comunicazione pubblica*, Roma 2002 o MANCINI P., *Manuale di comunicazione pubblica*, Roma-Bari 2002

Secondo questi parametri, dunque, i destinatari dell'informazione sarebbero i mezzi di comunicazione di massa, mentre per l'attività di comunicazione sarebbero direttamente i cittadini (comunicazione esterna) e i dipendenti (comunicazione interna). Seguendo l'altro parametro, i soggetti preposti all'informazione sono portavoce e uffici stampa, quelli preposti alla comunicazione gli Uffici per le relazioni con il pubblico¹⁵. Questa distinzione appare inappagante, innanzitutto perché tenta di operare una frattura netta tra informazione e comunicazione che, invece, appaiono, utilizzando un'efficace immagine fornita da Arena, come i due estremi dell'oscillazione di un pendolo: una situazione che rende difficile se non impossibile distinguerle nettamente e in cui si passa dall'una all'altra e viceversa. Dunque, come è possibile dire che un ufficio stampa farà sempre e solo attività di informazione e un U.r.p. sempre e solo comunicazione? E l'altro dubbio è: davvero gli uffici stampa si rivolgono solo ai mass media e le strutture di comunicazione solo ai cittadini? Nei capitoli successivi di questo studio si cercherà di dimostrare come le mutate condizioni dell'amministrazione pubblica, l'ampio rilievo che in essa sta ricoprendo la comunicazione (che, di seguito verrà utilizzata quasi indistintamente al termine informazione) e la variazione avvenuta nell'arena dei media portino esiti negativi a queste domande. Al nuovo volto della pubblica amministrazione italiana, un'amministrazione finalmente relazionale e colloquiale, non più separata e autoritaria, hanno contribuito ampiamente l'informazione e la comunicazione, che stanno tuttora dando un ingente apporto a rendere trasparente l'apparato amministrativo e alla realizzazione di diritti fondamentali per il cittadino.

¹⁵ Recita, infatti, l'articolo 6, 1° comma della 150/2000: «le attività di informazione si realizzano attraverso il portavoce e l'ufficio stampa e quelle di comunicazione attraverso l'Ufficio per le relazioni con il pubblico, nonché attraverso analoghe strutture quali gli sportelli unici della pubblica amministrazione, gli sportelli polifunzionali e gli sportelli per le imprese».

Uno di questi è appunto il diritto all'informazione. Cercheremo di capire come l'emergere del diritto all'informazione sia andato di pari passo con l'emergere di un dovere, da parte dell'amministrazione, di informare i suoi cittadini e come tale diritto sia collegato con le nozioni di accesso e partecipazione.

2. Il diritto all'informazione. In particolare: il diritto ad essere cittadini informati

Negli ultimi anni si è sempre più fatta strada una concezione molto ampia del diritto all'informazione, che comprende il diritto inteso come diritto di informare, di informarsi e di essere informati. Si parla cioè di un diritto di diffondere informazioni, diritto di cercare informazioni e diritto di ricevere informazioni. Per una amministrazione aperta, trasparente e "condivisa", secondo l'immagine fornita da Arena¹⁶, cioè fondata sulla collaborazione tra amministrazione e cittadini, il diritto all'informazione costituisce una sorta di pre-condizione all'espressione del diritto di cittadinanza, inteso come partecipazione consapevole e informata al processo decisionale pubblico. Ma esiste, per le pubbliche amministrazioni, un dovere di raccogliere, elaborare e dunque diffondere informazioni, un dovere che garantisca al cittadini piena partecipazione alla vita democratica?

Il diritto all'informazione, da cui poi far scaturire un dovere per le pubbliche amministrazioni ad informare, non è sempre stato interpretato secondo questa triplice accezione. Una prima traccia di questo significato si rinviene nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, firmata a New York nel 1948, che riconosce all'articolo 19 ad ogni individuo "il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto a non essere molestato per la propria opinione e quello di *cercare, ricevere e diffondere informazioni* e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo alle frontiere". La nostra Costituzione, invece, non tutela esplicitamente il diritto all'informazione inteso come risvolto passivo della libertà di informazione. L'articolo 21 della Costituzione, infatti, tutela il diritto di espressione ma

¹⁶ ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in N. GRECO e P. BIONDINI (a cura di), *Diritto e amministrazione pubblica nell'età contemporanea*, Roma 2001

solo parzialmente soddisfa l'esigenza di conoscere. Ma l'articolo 21 non è stato interpretato in maniera univoca. E' possibile infatti individuare due diverse soluzioni di questo articolo. Secondo la prima, che corrisponde all'impostazione del liberalismo classico, l'articolo 21 tutelerebbe solo la *libertà di informazione*, vista più che altro come diritto ad informare. E' l'impostazione tesa a difendere il sistema delle comunicazioni di massa. Non dimentichiamo, d'altra parte, che la stesura di questo articolo è avvenuta nell'Italia post-fascista, che aveva vissuto il dramma dell'autoritarismo che aveva portato a un controllo assoluto sull'opinione pubblica, la stampa e tutto il sistema delle informazioni. Sempre secondo questo primo impianto, dunque, non esisterebbe un diritto costituzionalmente tutelato dei cittadini all'informazione; anzi, l'esistenza di un contrapposto diritto soggettivo dei cittadini ad essere informati, di fatto, secondo questa tradizione, verrebbe a comprimere e a negare la libertà di chi diffonde le notizie. La seconda visione, invece, postula l'esistenza di un diritto all'informazione sulla base della lettura evolutiva dell'articolo 21, vale a dire letto congiuntamente con altri principi contenuti nella Costituzione. Tale diritto, cioè, si ricava non solo da tutte quelle libertà che garantiscono una scelta (e per scegliere bisogna conoscere), ma anche da quelle che tutelano e garantiscono un'effettiva uguaglianza tra tutti gli individui. Ecco l'articolo 3 della Costituzione: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Sebbene l'articolo non faccia riferimento diretto alla libertà di informazione, contiene però dei principi, quello dell'uguaglianza e

della partecipazione, i quali non potrebbero essere tutelati con una mancanza, parziale o inadeguata, di informazione. Ma anche l'articolo 1, che stabilisce la sovranità popolare, e l'articolo 2, che custodisce la garanzia del pieno sviluppo della persona umana, insieme all'articolo 3 presuppongono che le scelte operate dai governanti debbano essere conosciute dai governati. Inoltre l'articolo 97, che fissa il principio di imparzialità della pubblica amministrazione, unito a quello di democraticità dell'ordinamento (articolo 1), stabiliscono che il potere pubblico deve svolgersi non nel mistero e nel segreto, ma nel modo più trasparente possibile. La dottrina costituzionalista è stata concorde nel ritenere che dall'articolo 21 si deduca sia il diritto dei cittadini ad essere informati e sia il dovere per l'amministrazione di utilizzare tutti mezzi disponibili per dare effettiva garanzia di partecipazione ai cittadini e di conoscenza del proprio operato. Fois ha rilevato all'interno della categoria dei nuovi diritti¹⁷ «il diritto di sapere come versione dinamica del diritto ad essere informati; il diritto di accedere alle informazioni che individualmente ci riguardano; il diritto di accedere alle informazioni in maniera obiettiva, corretta e completa; il diritto di cercare, ricevere e trasmettere informazioni come distinto da quello di manifestare il pensiero; più in generale si è parlato del complesso dei diritti relativi all'informazione come qualcosa da ricomprendere in un nuovo «diritto alla democrazia»»¹⁸. Il dibattito sull'articolo 21 è tuttora aperto. Senza riaprirlo in questa sede, in questo lavoro è comunque sostenuta l'idea secondo cui, se anche non ci fosse un esplicito riferimento costituzionale

¹⁷ I diritti definiti nuovi sono quelli nati dalla nuova complessità sociale, dalla maggior presa di coscienza da parte degli individui delle proprie libertà e dalla ridefinizione del rapporto Stato-cittadini. Tra questa categoria si inseriscono, ad esempio, il diritto alla salute, alla salubrità dell'ambiente di vita e di lavoro, all'abitazione, all'identità personale, all'identità sessuale. All'interno di questi, si pone, dunque, anche il diritto all'informazione.

¹⁸ FOIS M., *Nuovi diritti di libertà*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *La libertà di informazione*, Rimini 1991.