

## ALCUNI SPUNTI IN TEMA DI ESERCIZIO PRECAUZIONALE DELLA FUNZIONE COMUNICATIVA

*Simone Franca\**

\*\*\* 20 marzo 2020 \*\*\*

### **1. Il problematico intreccio fra comunicazione e precauzione**

Nel corso degli ultimi mesi, la progressiva diffusione del virus COVID-19 ha destato grande preoccupazione all'interno dell'opinione pubblica e ha richiesto alle istituzioni nazionali e sovranazionali una pronta ed efficace risposta per il contenimento del rischio pandemico e per la gestione dell'emergenza.

Al fine di fronteggiare simili rischi epidemici, spetta sicuramente agli organi pubblici (in particolare, a quelli esecutivi) afferenti ai vari livelli istituzionali adottare le misure normative e amministrative ritenute più adeguate. A ben vedere, però, ai medesimi organi compete altresì la gestione in modo particolarmente attento della funzione di comunicazione istituzionale. Anche la comunicazione, infatti, ha un rilievo non trascurabile rispetto all'efficacia delle misure (amministrative e normative) concretamente poste in essere. Si pensi anche solo al fatto che la qualificazione di una patologia come pandemia, oltre a innescare meccanismi di panico, può causare costi sul piano economico e umano, nonché porre a rischio la fiducia nei confronti dell'autorità (P. Villareal, *Is the spread of Coronavirus already a pandemic? Unpacking a (legal) definition*, in [www.voelkerrechtsblog.org](http://www.voelkerrechtsblog.org), 2020).

La funzione comunicativa diviene di più difficile esercizio nella misura in cui si tratta di gestire un rischio la cui portata non è ancora nota, che richiede, dunque, l'adozione di misure conformi al principio di precauzione; un'errata comunicazione, infatti, può costituire un fattore di accrescimento del rischio.

Muovendo da queste considerazioni, il presente contributo intende esplorare le potenzialità del principio di precauzione rispetto alla corretta gestione degli strumenti di comunicazione istituzionale.

---

\*Dottore di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei, Università degli Studi di Trento. Mail: [simone.franca@unitn.it](mailto:simone.franca@unitn.it). Il contributo è stato accettato per la pubblicazione nell'ambito della call *Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, su *BioLaw Journal – Rivista di BioDritto*.

## 2. Dalla comunicazione come funzione ai nuovi mezzi di comunicazione

Per parecchio tempo ci si è interrogati sul rapporto tra esercizio del potere e comunicazione. Da un lato, si è posto in luce come il potere (inteso quale concetto sociologico) costituisca una forma di comunicazione (N. Luhmann, *Potere e complessità sociale*, Milano, 2010, pp. 9 e ss.); dall'altro lato, per quanto più interessa ai nostri fini, si è compreso che la comunicazione pubblica è pur sempre esercizio di una funzione e, dunque, si è giunti all'assimilazione della comunicazione ad una funzione amministrativa propriamente intesa (G. Arena, *La funzione pubblica di comunicazione*, in Id. (a cura di) *La funzione pubblica di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Santarcangelo di Romagna, 2001, pp. 29 e ss.; G. Azzariti, *Introduzione: la comunicazione come funzione*, *ivi*, pp. 15 e ss.).

Muovendo da tale ultimo assunto, occorre soffermarsi sulla struttura di tale funzione e sulle forme che essa può assumere.

Costituisce una constatazione piuttosto scontata quella secondo cui il processo di profonda riforma dell'amministrazione pubblica ha significativamente inciso anche sul tenore della comunicazione istituzionale. Il mutato assetto del rapporto tra amministrazione e cittadini in senso multipolare (S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002 pp. 74 e ss.; L. De Lucia, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi. Saggio sul diritto amministrativo multipolare*, Torino, 2005, pp. 10 e ss.) ha infatti comportato un necessario riadattamento nel modo di relazionarsi con il pubblico.

In questo modo, la comunicazione pubblica, emersa come funzione nell'ambito del modello dello Stato sociale (P. Marsocci, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002, pp. 57 e ss.; S. Miconi, *Comunicazione e pubblicità istituzionale: classificazioni e regolamentazione*, in *Dir. inf.*, 2016, pp. 901-902), si struttura progressivamente secondo il paradigma interattivo e intersoggettivo delle più moderne teorie comunicative (per tutti, J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, 2017).

Ciò è tanto più vero se si pensa alla progressiva estensione dei mezzi adoperati dall'amministrazione per i suoi scopi comunicativi. All'apertura nei confronti dei *media* che già era riguardata con particolare prudenza nella riflessione dottrinale (F. Albanese, *Pubblica amministrazione e media*, in G. Arena (a cura di), *op. cit.*, pp. 240 e ss.) ha fatto ben presto seguito un uso sempre più pervasivo dei *social media*. Rispetto ai *media* più classici, questi ultimi hanno anche il vantaggio di consentire una bidirezionalità nella comunicazione (M. Alovio, C. Borciu, *I social media e le nuove opportunità per una pubblica amministrazione al*

*servizio del cittadino: lo strumento delle social media policy*, in *Inf. e dir.*, 2017, pp. 295-296), tramite la possibilità per il destinatario della comunicazione di inviare *feedback* al comunicatore e la facoltà di quest'ultimo di poter reagire prontamente a simili *feedback*.

La progressiva estensione delle forme di espressione della comunicazione pubblica pone perciò l'amministrazione dinanzi al problema di scegliere quale dei mezzi a propria disposizione si mostri più adatto e più efficace per adempiere all'esigenza comunicativa.

Al fine di agevolare la scelta, l'amministrazione pubblica può certamente ricorrere ai principi che governano l'azione amministrativa e che sono scolpiti all'art. 1 della l. 241/90: in questa misura, i principi - applicabili alla comunicazione pubblica in ragione la sua natura di funzione amministrativa - fungono da criteri orientativi alla soluzione del problema giuridico (G. Falcon, *Il diritto amministrativo e i principi*, in L. Torchia (a cura di), *Attraversare i confini del diritto*, Bologna, 2016, p. 195) della scelta.

In particolare, nei casi in cui l'amministrazione si pone nella prospettiva di fronteggiare un rischio non ancora determinabile nella sua portata, il riferimento appare necessario al principio di precauzione, il quale, in virtù del suo raccordo col principio di buona amministrazione (G. Della Cananea, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, 2009, p. 167), assicura la conformità della decisione (nella specie, comunicativa) all'interesse pubblico.

### **3. Il principio di precauzione: tratti fondamentali**

Il principio di precauzione rappresenta un'acquisizione piuttosto recente nel patrimonio di principi dell'attività amministrativa. Come noto, la sua origine si rinviene essenzialmente nei diritti tedesco e svedese e, attraverso l'integrazione europea, esso penetra all'interno degli ordinamenti dei singoli Stati membri.

Occorre anzitutto rilevare come il principio di precauzione integri una fattispecie suddivisa in tre elementi costitutivi (B. Sánchez Barroso, *El principio de precaución y su posible contribución para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030*", in Y. Aguila et al. (a cura di), *Principios de Derecho ambiental y Agenda 2030*, Valencia, 2019, p. 126): a) la possibilità che si verifichi un danno grave o comunque irreversibile; b) un certo grado di incertezza scientifica riguardo al verificarsi del danno; c) la possibilità di adottare misure protettive da parte dello Stato.

Nell'ordinamento dell'Unione Europea, già a far data dal caso *Pfizer*, è stato rilevato come il

principio di precauzione implichi lo svolgimento di un *risk assessment* e di un *risk management*, ovvero di una fase inerente alla valutazione dell'entità del rischio e di una relativa alla sua gestione, secondo parametri di scientificità, ragionevolezza e proporzionalità (B. Marchetti, *Il principio di precauzione*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, pp. 200 e ss.).

Con riferimento all'ambito applicativo del principio in esame, la dottrina ha già da tempo posto in luce come tale principio, inizialmente applicabile rispetto alla gestione delle forme di rischio in materia di salute e ambiente abbia assunto una portata più ampia, quale principio generale del diritto (M.P. Chiti, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, p. 11; F. de Leonardis, *Il principio di precauzione*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 416). Esso, inoltre, trova applicazione non solo con riferimento a situazioni emergenziali, ma anche in situazioni in cui il rischio non ha ancora assunto la "dimensione" di un'emergenza (R. Titomanlio, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Milano, 2018, pp. 69 e ss.).

Nel caso della comunicazione istituzionale relativa a una situazione in cui il rischio per la salute della comunità è particolarmente grave, pare pertanto di dover ritenere che il principio di precauzione trovi applicazione, in ragione della sua portata generale e della capacità di essere applicato anche in situazioni non qualificabili *ab origine* come emergenze: in tale misura, la gestione del rischio, dunque, non rimane una questione meramente tecnica, ma implica una necessaria valutazione precauzionale inerente alla comunicazione del rischio medesimo (M. Biocca, *Risk communication and the precautionary principle*, in *Int. J. Occup. Med. Environ. Health*, 2004, pp. 197 e ss.).

#### **4. Per un approccio precauzionale al problema della comunicazione**

Qualora l'approccio precauzionale fosse esteso alla comunicazione istituzionale, si dovrebbe ritenere che l'insorgere di un rischio - che concerna, ad esempio, la salute o l'ambiente - faccia sorgere un rischio ulteriore, parallelo e aggiuntivo, derivante dal grado di efficacia della comunicazione pubblica. Si pensi al caso in cui l'intenzione di adottare una misura limitativa della libertà personale trapeli prima della sua entrata in vigore. Qui è evidente che una comunicazione eccessivamente anticipata rispetto all'entrata in vigore della misura non solo può rendere concretamente inefficace la misura stessa, ma può pure generare una reazione ancora

più pericolosa, che innesca un accrescimento dei rischi che la misura limitativa voleva evitare. È dunque evidente come il rischio alla salute o il rischio all'ambiente sia fortemente connesso alla comunicazione che rappresenta, a ben vedere, un fattore di possibile incremento del rischio. In questa prospettiva, si dovrebbero isolare un primo rischio, sanitario o ambientale o di altro genere (rischio I), e un secondo rischio, legato ai possibili effetti della comunicazione (rischio II).

In questa prospettiva, dunque, l'analisi bipartita che il principio di precauzione impone, ossia l'analisi suddivisa tra un *risk assessment* e un *risk management* dovrebbe essere replicata per le misure di comunicazione istituzionale, portando l'amministrazione a chiedersi anzitutto quali sono i rischi che l'attività comunicativa può suscitare e a controllarne l'insorgenza.

Quanto alla fase del *risk assessment*, la ponderazione dell'amministrazione, di natura tecnica, dovrebbe tenere in considerazione sia il rischio conseguente alla mancata informazione (ad esempio, il mancato cambiamento di abitudini in grado di incidere sulla riduzione del rischio I), sia conseguente ad un'informazione troppo approfondita, che possa generare situazioni di panico (ad esempio, informazioni dal tenore troppo allarmante).

Quanto al *risk management*, invece, come già rilevato, esso involge un certo margine di discrezionalità da parte del decisore pubblico in relazione alle modalità di gestione del rischio. Nell'ambito comunicativo, ciò solleva molti interrogativi di non facile soluzione. Anzitutto, quanto all'*an* della comunicazione, si pone la necessità di contemperare i valori che sono messi in pericolo dal rischio I (come la salute e l'ambiente) con il diritto all'informazione dei cittadini. In una prospettiva più ampia, occorre poi tener conto del fatto che ciascuna misura precauzionale (anche quella comunicativa) può comportare, da un lato, dei costi economici e, dall'altro lato, il prevalere dell'esigenza di ridurre un rischio a scapito di altri, in caso di rischi multipli (J.B. Wiener, *Precautionary principle*, in L. Krämer, E. Orlando (a cura di), *Principles of environmental law*, Cheltenham, 2018, p. 180), oltretutto determinare un'erosione dei principi di certezza e prevedibilità del diritto (M. Allena, *La giuridificazione del principio di precauzione*, in B. Marchetti, M. Renna (a cura di), *La giuridificazione*, Firenze, 2016, p. 57).

Quanto al *quomodo*, occorre tener conto delle nuove modalità tecnologiche attraverso cui si estrinseca la comunicazione pubblica, in particolare, rispetto al rilievo che i *social media* assumono nella recente comunicazione pubblica. In considerazione dell'interconnessione dell'odierna società, può ritenersi che l'uso dei *social media* possa favorire la tempestività della comunicazione, oltretutto la facile reperibilità della fonte della medesima.

## 5. Conclusioni

In base a quanto sinora scritto, il principio di precauzione può innescare un buon percorso razionale per il decisore pubblico che intenda direzionare la propria attività comunicativa. Occorre però evitare di incorrere in un equivoco.

L'impostazione sin qui seguita non auspica un'applicazione del principio di precauzione che azzeri il livello di rischio. Una simile impostazione si rivelerebbe senz'altro utopistica (G.D. Comporti, *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, p. 217) e trascurerebbe il fatto che il principio di precauzione si muove tra due valori, flessibilità e sicurezza, consentendo l'adozione di determinate scelte, ma imponendo anche un obbligo di continuo miglioramento della conoscenza del rischio (R. Ferrara, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in *Riv. giur. ed.*, 2012, pp. 76-77).

Si vuole però porre in luce, sulla scorta della generale valenza del principio di precauzione, come esso, adempiendo al suo ruolo di strumento di manutenzione e sviluppo dell'infrastruttura giuridica (A. von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, 2011, p. 35) e saldandosi al principio di proporzionalità (R. Titomanlio, *op. cit.*, pp. 239 e ss.), possa rappresentare un criterio guida fondamentale rispetto alla complicata scelta della corretta forma di comunicazione pubblica.

In conclusione, è perciò evidente che il principio di precauzione non può elidere il necessario atto di responsabilità (intesa come criterio ordinante secondo il paradigma di G. Berti, *La responsabilità pubblica. (Costituzione e Amministrazione)*, Padova, 1994, p. 281) in capo al decisore pubblico, ma solo orientare la scelta a favore di una determinata soluzione comunicativa.