

CORECOM Friuli Venezia Giulia

© 2008 CORECOM FVG

Il Comitato regionale per le comunicazioni del Friuli Venezia Giulia (Corecom FVG) – istituito con legge regionale 10 aprile 2001, n. 11 – è “organo funzionale” dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) ed ha compiti di vigilanza e controllo sulle comunicazioni a livello regionale. Il Corecom FVG vigila sul rispetto della normativa in materia di par condicio e svolge attività di controllo e monitoraggio delle emittenti locali in periodo elettorale; cura le controversie tra utenti e compagnie telefoniche; raccoglie le richieste di accesso ai programmi radiofonici; realizza le istruttorie per i contributi alle emittenti locali; promuove attività di studio e ricerca e promuove iniziative sui temi della comunicazione.

Realizzazione
MGS PRESS S.a.s.
Via Sara Davis 101
34135 Trieste

Coordinamento editoriale
Giuseppe Sassonia

Atti
Convegno Corecom FVG, Trieste, 10 giugno 2005

Prima edizione
Settembre 2008

EDIZIONE FUORI COMMERCIO

Comunicare le istituzioni

Regole e media
nella comunicazione
politica ed istituzionale

a cura di FRANCO DEL CAMPO


MGS PRESS
2008

Indice

PRIMA SESSIONE	
CITTADINI ED ISTITUZIONI, NUOVI VALORI E BISOGNI COMUNICATIVI	pag. 7
REGOLE E MEDIA NELLA COMUNICAZIONE POLITICA ED ISTITUZIONALE Franco del Campo.....	“ 9
COMUNICAZIONE PUBBLICA E SERVIZI AL CITTADINO NEI NUOVI SCENARI DELLA CONVERGENZA MULTIMEDIALE: IL RUOLO DELL'AGCOM Sebastiano Sortino	“ 19
“CONSIGLI REGIONALI E CITTADINI” RICERCA SWG Maurizio Pessato.....	“ 33
L'IO DIVISO: TRA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE E COMUNICAZIONE POLITICA Pierluigi Mazzella	“ 37
CULTURA, COMUNICAZIONE, TERRITORIO. RICOMINCIO DA TRE Mario Morcellini	“ 45
LA COMUNICAZIONE PUBBLICA E LE NUOVE SFIDE Alessandro Tesini	“ 53
SECONDA SESSIONE	
ISTITUZIONI E MEDIA TRA INFORMAZIONE E SPETTACOLO.....	“ 57
LA NUOVA STAGIONE DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA Enzo Riso	“ 59
LA RICERCA DELLA VERITÀ Vittorio Roidi	“ 67
Il coraggio di fare domande Roberto Natale	“ 69
LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE E MEDIATICA. UN INTRECCIO ASSOLUTO Stefano Mosti	“ 73

TAVOLA ROTONDA	
MEDIA TRA CITTADINI, POLITICA ED ISTITUZIONI	pag. 75
Gerardo Mombelli	" 77
Giuseppe Gnagnarella	" 79
Sergio Natucci	" 81
Fabio de Visintini	" 83
Fabrizio Berrini	" 85
CONCLUSIONI	" 87
PERCHÉ NON SI PUÒ NON COMUNICARE	
Riccardo Illy	" 89

Prima sessione

Cittadini ed istituzioni,
nuovi valori e bisogni comunicativi

Regole e media nella comunicazione politica ed istituzionale

La fatica di comunicare

Tutti sanno che si comunica.

Tutti sanno che non si può non comunicare.

Tutti sanno che siamo diventati esseri umani perché siamo stati in grado di comunicare, eppure le nostre istituzioni, le nostre amministrazioni, la nostra “burocrazia”, fanno fatica a comunicare.

Fanno tanta fatica perché non riescono a concepire la comunicazione come scambio, come ascolto, come relazione (almeno in teoria) tra eguali.

Le istituzioni, le amministrazioni, la burocrazia, fanno ancora fatica a concepire i cittadini come i veri protagonisti della comunicazione “pubblica”, nel senso di aperta, accessibile, trasparente e soprattutto “interattiva”, in cui il cittadino è (dovrebbe essere) il punto di partenza e di arrivo del flusso comunicativo.

Fin dalla sua fondazione, invece, lo Stato unitario italiano ha concepito la sua comunicazione (istituzionale) in modo unidirezionale in cui c'è sempre una sola emittente – l'Istituzione – che parla, scrive, ordina.

Dall'altra parte ci sono tutti gli altri – i cittadini riceventi – che ascoltano senza poter mai replicare, rispondere, chiedere, decidere (salvo quando si va a votare).

In Italia, le Istituzioni, le amministrazioni, e soprattutto la “burocrazia”, troppo spesso hanno creduto di incarnare la forma più alta dello Stato (la “classe generale”, secondo il modello hegeliano), hanno concepito la comunicazione verso i propri cittadini (per molto tempo considerati e trattati come sudditi) in modo verticale ed autoritario, dando ordini e norme a cui ci si doveva adeguare (l'unica via di fuga era fare i “furbi”). Che altro si poteva pretendere, del resto, in uno stato unitario appena formato (1861) in cui la stragrande maggioranza (75%) della popolazione era analfabeta, erano pochissimi a votare (1,9%) e solo una minoranza sapeva parlare italiano?

E poi, subito dopo il suffragio universale maschile (1913) arriva la Grande Guerra ('15-'18) e poi il fascismo (28 ottobre 1922, marcia su Roma) con una sostanziale "militarizzazione" della comunicazione delle istituzioni.

Anzi, è proprio lo stato fascista ad inventare e teorizzare questo modello, con l'abile, moderno e spregiudicato utilizzo dei nuovi mezzi di comunicazione di massa (radio, cinema, giornali). È il fascismo, in Italia, il primo vero protagonista della "comunicazione pubblica" (naturalmente non si chiamava ancora così, visto che il sintagma si diffonde solo negli ultimi venti anni).

E così, almeno in Italia (ma è quasi lo stesso in Germania ed in URSS), la comunicazione dello Stato verso i cittadini (sudditi) diventa subito potente ed autoritaria: uno parla e tutti gli altri ascoltano, uno comanda e tutti gli altri obbediscono.

Si tratta di una comunicazione (in realtà "propaganda") talmente abile, pervasiva, totalitaria, efficace e pericolosa che i Padri della Costituzione guarderanno con diffidenza ogni forma di comunicazione "pubblica". Temono che lo Stato, anche quello democratico, non sappia resistere alla tentazione di trasformare la comunicazione in propaganda, secondo il modello e il fantasma del MinCulPop (Ministero della Cultura Popolare).

E così la nostra bella Costituzione (come ci ricorda spesso il Presidente Ciampi) si astiene dal regolamentare l'informazione e la comunicazione, limitandosi a sancire e definire la libertà d'espressione (art. 21) e poco altro.

Anche nella Repubblica italiana la comunicazione istituzionale rimane, per decenni, "burocratica", oscura e chiusa nel "latinorum" che Azzecagarbugli utilizza per confondere ed imbrogliare Renzo Tramaglino.

La comunicazione "pubblica", invece, viene lasciata ai partiti, protagonisti ed artefici del dibattito e dello scontro politico, nelle piazze e nel parlamento.

L'età delle norme

Le cose cambiano – molto lentamente in realtà – con l'arrivo di nuovi media e di nuove forme di comunicazione.

È la televisione, che entra nelle case degli italiani negli anni Cinquanta e li unifica per la prima volta sul piano linguistico, a diventare al tempo stesso medium e protagonista del dibattito politico.

Solo negli ultimi lustri, nel fatidico passaggio tra "prima" e "seconda" Repubblica, lo Stato si pone il problema di regolamentare la "comunicazione pubblica", di renderla trasparente e vicina ai cittadini (negli anni Novanta,

soprattutto con le leggi Bassanini¹). Viene introdotta l'autocertificazione, che rovescia l'antica diffidenza burocratica nei confronti dei cittadini-sudditi (considerati sempre troppo "furbi" e bugiardi e quindi da controllare minuziosamente attraverso mille certificati, nel disperato tentativo di ingabbiare il detto popolare: "fatta la legge trovato l'inganno"...); viene imposto agli uffici ("bureaux", appunto) l'utilizzo di parole facili e comprensibili da tutti; le amministrazioni pubbliche devono creare dei luoghi (gli Urp) che riescano a colloquiare con i cittadini².

È l'inizio di una piccola (grande, in realtà) "rivoluzione culturale", ancora ai primi passi, nel mondo delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche.

Solo alle soglie del nuovo millennio lo Stato italiano cerca di regolamentare la comunicazione pubblica (legge 150/2000, relatori Di Bisceglie e Frattini) distinguendo per la prima volta tra informazione e comunicazione (interna ed esterna), separando gli obiettivi, le forme e gli strumenti.

L'attività di informazione deve avere una "funzione cognitiva di trasferimento di informazione e di necessaria trasparenza"; l'attività comunicativa, invece, è tesa "alla promozione di contenuti e caratterizzazioni valoriali e di immagine"³. Nascono o vengono formalizzate nuove figure professionali, che dovrebbero essere distinte e soprattutto dovrebbero avere ruoli distinti, come l'Ufficio stampa (formato da giornalisti e dedicato ai rapporti con i mass media e quindi al mondo dell'informazione) e la figura del "portavoce", "improntato ad una relazione fiduciaria con il vertice dell'amministrazione"⁴, con il compito "di affiancare il vertice dell'amministrazione al fine di gestire i rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione"⁵. L'introduzione della figura del portavoce significa il riconoscimento che esistono due diversi modelli e funzioni, da parte dell'istituzione (amministrazione), di operare nei confronti dei mass media: uno prevalentemente informativo (oggettivo?) e l'altro più vicino alla tutela e promozione dell'immagine "politica" di chi amministra.

1) Legge 142/1990, sulle autonomie locali, che impone la "trasparenza amministrativa"; legge 241/1990 introduce alcuni "obblighi comunicativi" nei confronti dei cittadini; "leggi Bassanini": 59/97, 127/97, 191/98, 50/99 sulla "semplificazione amministrativa", la "sussidiarietà" e nuovi strumenti telematici; legge 150/2000: "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni".

2) I primi riferimenti normativi risalgono al D. Lgs. 29/1993, nella parte dedicata alle "Relazioni con il pubblico", precisato successivamente nel D. Lgs. 80/1998, in cui si distingue tra comunicazione "interna" ed "esterna" e ci si richiama alla "garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa", art. 2, comma 1° c.

3) Paolo Mancini, "Manuale di comunicazione pubblica", pag. 141, Editori Laterza, 2002.

4) Ibidem.

5) Stefano Rolando, "Teorie e tecniche della comunicazione pubblica", pag. 76, Etas Lab, 2001.

Distinzione corretta e quanto mai opportuna, che segnala, però, la complessità, l'articolazione ed anche l'ambiguità del rapporto comunicazione-informazione.

La “personalizzazione” della politica e delle istituzioni

Distinzione ed ambiguità che stanno tutte dentro alla fisionomia comunicativa della cosiddetta “seconda Repubblica”, caratterizzata da una nuova e forte personalizzazione della politica.

Una personalizzazione legata al principio maggioritario ed uninominale, entrato in vigore per via referendaria (1993), sull'onda di “Tangentopoli”, che ha profondamente segnato la nascita della “seconda Repubblica”, con la scomparsa o la trasformazione, più o meno traumatica, dei vecchi partiti storici e la nascita di nuovi soggetti politici.

Il sistema maggioritario-uninominale (per il 25% corretto dal cosiddetto Mattarellum), almeno per quanto riguarda il sistema elettorale nazionale, sembra ora in via di superamento (con conseguenze ancora da analizzare). Resta – per il momento – in vigore a livello locale, per sindaci e presidenti di Provincia, il sistema maggioritario a doppio turno, che concilia la dimensione proporzionale, al primo turno, con quella maggioritaria, al secondo, eventuale, turno.

Ma difficilmente, ormai, la personalizzazione della politica e delle istituzioni subirà un ridimensionamento.

In teoria l'agire politico fondato sulla “personalizzazione” potrebbe favorire l'etica della responsabilità (Max Weber) rispetto alla vecchia e forte appartenenza ideologica, quando ogni “personalità politica” era sempre comunque legata ad un partito, diluendo, così, la responsabilità personale nell'adesione a un'ideologia forte (secondo l'etica della convinzione).

Non a caso, è stata durante “Tangentopoli” ricorrente la distinzione tra chi “rubava per il partito” (che poteva essere quasi scusato, se non diventare addirittura un piccolo eroe) e chi, più banalmente, rubava in proprio.

Bene, quindi, se la personalizzazione rafforza l'etica della responsabilità in politica. Il discorso cambia radicalmente, invece, se si innesca una sostanziale identificazione tra un personaggio politico e l'istituzione che temporaneamente rappresenta.

Diventa, allora, molto difficile riuscire a distinguere (e quindi a misurare e a controllare) dove finisce l'informazione o la stessa legittima comunicazione

istituzionale e dove inizia la comunicazione politica da parte di chi ricopre incarichi istituzionali, magari utilizzando strumenti e risorse pubbliche per fini particolari e personali.

Dalla quantità alla qualità

Distinguere, analizzare per capire e decidere – in una materia per definizione così “liquida” – è difficile, ma non impossibile.

La soluzione – ammesso che sia praticabile – sta tutta nel passaggio da un'analisi strettamente “quantitativa” all'analisi sostanzialmente “qualitativa” (attualmente non prevista da alcuna normativa vigente) dell'informazione e della comunicazione politica ed istituzionale.

Il sistema attuale, elaborato dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom) relativamente al controllo per il rispetto della cosiddetta “par condicio”⁶, si fonda sulla misurazione del “tempo di antenna”, a sua volta risultato del tempo di “notizia” e di “parola”, eventualmente semplificato nel calcolo del numero di citazioni dei vari personaggi e/o partiti e/o movimenti politici.

Si tratta di monitoraggi, ancorché complessi, che hanno la presunzione dell'oggettività, ma che non riescono a distinguere, per esempio, se il tempo dedicato a questo o quel personaggio politico è trattato in termini positivi, negativi o “neutri” (lo stesso vale per i movimenti e partiti politici).

Questo aspetto, però, per quanto interessante ed importante per i vari soggetti politici (tutti sensibilissimi al “minutaggio”), può essere meno rilevante rispetto al tema centrale della distinzione tra ruolo istituzionale di chi amministra la “res publica” e di chi svolge attività più strettamente politica.

In termini generali si tratta sempre di “comunicazione politica”, ma c'è una netta e sostanziale differenza tra chi svolge e comunica un'attività di partito (di maggioranza o di opposizione) e chi ricopre incarichi istituzionali, e quindi informa e comunica sull'attività di una istituzione (o amministrazione), che incarna e rappresenta interessi generali (“res publica”).

Da questo punto di vista, allora, diventa essenziale distinguere ed analizzare non tanto il “quanto” si comunica, ma “che cosa” si comunica, ed eventualmente il “come”. L'analisi, quindi, diventa molto più complessa (e politicamente anche “rischiosa”) per il ricercatore e per chi vigila a livello istituzionale, come l'Agcom e i Corecom.

6) Legge 28/2000, successivamente modificata, per l'emittenza locale, dalla legge 313/2003, che è di specifica competenza dei Comitati regionali per le comunicazioni (Corecom).

Comunicazione e cultura istituzionale: il “modello Ciampi”

L’obiettivo, allora, è quello di riuscire a misurare il “quando”, il “dove”, il “come” e il “che cosa” comunica una figura istituzionale nello svolgimento delle sue funzioni (per esempio nella spiegazione di una legge) e il “quando”, il “dove”, il “come” e il “che cosa”, lo stesso personaggio comunica nella sua veste di “soggetto politico” (per esempio quando critica i suoi oppositori o partecipa ad una riunione di un movimento o partito).

Riuscire a distinguere questi aspetti, in termini di vigilanza, ma anche come servizio nei confronti dei cittadini, delle istituzioni e delle stesse forze politiche, può essere una sfida difficile, a cui – prima o dopo – si dovrà cercare di dare una risposta metodologicamente corretta e praticabile (gli strumenti e i parametri possono essere elaborati e perfezionati).

La difficoltà, paradossalmente, nasce forse da una scarsa “cultura istituzionale”, per cui molti uomini politici, ancora oggi, fanno fatica a distinguere il proprio ruolo all’interno delle istituzioni dal proprio ruolo – altrettanto legittimo, ma diverso – di uomini politici di parte o di partito (il problema, naturalmente, si pone per chi appartiene alla maggioranza ed ha un ruolo istituzionale, diverso è il discorso per chi sta all’opposizione ed ha il “vantaggio” di non essere sottoposto a questa distinzione...).

Proprio per questo la “par condicio” (legge 28/2000, art. 9, comma 1) in periodo elettorale proibisce a tutte le amministrazioni pubbliche “di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l’efficace assolvimento delle proprie funzioni” (il divieto vale “a monte” del flusso comunicativo, ed è quindi responsabilità delle amministrazioni e non riguarda “a valle” i media locali, in base alla legge 313/2003).

Non mancano, a tutti i livelli, esempi negativi di scarsa considerazione e confusione tra ruoli istituzionali ed interessi di parte o di partito.

Meglio, allora, riferirsi ad un modello del tutto positivo ed esemplare di “comunicazione istituzionale” come quello del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi (che è stato ed è un grande “civil servant”), che coniuga la passione civile con la correttezza, la misura e la chiarezza delle sue esternazioni pubbliche.

7) La discussione sulla mancanza di “senso dello stato”, in Italia, ha raccolto moltissime riflessioni, che si possono sintetizzare nella particolarità dei tre grandi movimenti di massa che hanno formato e condizionato la politica nazionale tra Ottocento e Novecento. Il movimento socialista è stato tendenzialmente alternativo allo stato liberale; il movimento cattolico si è sentito sostanzialmente estraneo al Risorgimento, troppo laico e massonico (da cui il “non expedit” di Pio IX), il movimento fascista si è “fatto Stato”, per definizione totalitario e privo di dialettica democratica.

La “mediatizzazione” della politica

Se l’uomo, come voleva Aristotele, è un “animale naturalmente sociale” (zòon physei politikòn) è anche e soprattutto un “animale comunicativo”. Questa sua doppia natura, comunicativa e politica, oggi non può prescindere dalla potenza (prepotenza?) senza precedenti dei mezzi di comunicazione di massa (mass media).

Nella società contemporanea (società dell’informazione, dell’intelligenza, della conoscenza) i mass media hanno un ruolo decisivo in tutti i campi, ma hanno un rapporto particolarmente stretto con il mondo della politica.

A parte la retorica (e la realtà) sul ruolo del quarto e del quinto potere (rispettivamente stampa e televisione, dopo i tre poteri tradizionali definiti da Montesquieu: legislativo, esecutivo e giudiziario), non c’è dubbio che esista un rapporto di “mutua necessità”⁸ tra politica e media.

Il mondo dei media è “goloso” di informazione politica (forse meno di quella istituzionale, se è troppo formale e paludata) perché è una vera miniera di notizie.

Dall’altra parte il mondo politico, pur essendo una “fonte” privilegiata di notizie, è “dipendente” dai mass media per avere la necessaria visibilità.

I media non possono fare a meno della politica; la politica non può fare a meno dei media.

Eppure, anche se c’è un rapporto di “mutua necessità”, tra istituzioni, politica e media, i ruoli sono e devono rimanere distinti. Inutile nascondersi, però, che in tutti i sistemi liberal-democratici i due mondi – che pure dovrebbero essere distinti se non addirittura metodologicamente “contrapposti” – tendono ad influenzarsi, condizionarsi, intrecciarsi e a cercare di avere la prevalenza l’uno sull’altro.

Media: nuovi registi della politica?

Di norma è sempre stata la politica a cercare di condizionare i media, comprandoli, vendendoli (“licenziandoli”). Ma il sistema dei media – e la stampa in particolare – ha voluto essere (o mostrarsi) come “cane da guardia” (watch dog) dell’opinione pubblica nei confronti del potere. L’esempio più clamoroso di questa funzione e del potere dei media è stato il caso Watergate, che portò alla destituzione del Presidente Nixon, accusato di aver detto il falso più che di aver spiato i suoi avversari democratici.

8) Donato Bendicenti, “Con-vincere”, Donzelli, 2005.

Il questo modo la stampa (nel caso specifico il Washington Post) ha raggiunto un triplice obiettivo: svolgere il suo ruolo di “quarto potere” (da “cane da guardia”), acquisire una grande autorevolezza morale, vendere un maggior numero di copie.

Ma oggi, con l’affermazione del medium principe, la televisione, c’è il rischio (in atto) che la politica – istituzioni comprese – subisca un’ulteriore “mediatizzazione” (in fondo è successo lo stesso nello sport: tennis e volley si sono “mediatizzati” adottando tie break che adeguano il gioco ai tempi televisivi).

La nuova centralità dei media nel corso della campagna elettorale permanente (almeno in Italia) influenza inevitabilmente i linguaggi della politica.

L’elemento caratterizzante di questa fase – secondo Mario Morcellini – è costituito “dal massiccio intervento dei massmedia (e in particolare del medium principe, la tv), e dal ricorso spregiudicato ai meccanismi – ritenuti moderni e ‘scientifici’ – di spettacolarizzazione delle opinioni tramite l’amplificazione dei sondaggi”⁹.

“In questo scenario la politica si caratterizza – scrive Franca Faccioli – sempre più come game, nel quale c’è chi vince e c’è chi perde, c’è chi ha ragione e c’è chi ha torto. Il sistema dei media si propone come il regista di una pièce, che non sempre ha sullo sfondo le scene fisse del teatro, ma anche quelle del cinema d’azione oppure del giallo”¹⁰.

Ecco, allora, l’enfasi, lo scontro, l’aggressività, la polarizzazione degli avversari e la semplificazione – ridotta a poche battute – della complessità della riflessione politica. Si ricava l’impressione, paradossale, ma non tanto, che siano i media ad elaborare e dettare i modelli comunicativi ai quali gli attori politici devono adeguarsi¹¹.

Quando tutto fa spettacolo

Forse si tratta solo di un eccesso di pessimismo (dell’intelligenza) cosmico da parte di intellettuali abituati a teorizzare il sistema dei media e della politica, che può essere smentito da comportamenti “nuovi” e sorprendenti dell’opinione pubblica, degli elettori, dei telespettatori (che cambiano canale).

9) Mario Morcellini, “Media e politica alla prova del nuovo”, in “Elezioni di TV”, Costa & Nolan, 1995.

10) Franca Faccioli, “Comunicazione pubblica e cultura del servizio”, Carocci, 2004.

11) Sara Bentivegna, “Comunicare politica nel sistema dei media”, Costa & Nolan, 1996.

Non è dimostrato che questa tendenza, pure innegabile, sia generalizzata, praticata e condivisa dal mondo politico e da chi rappresenta le istituzioni (anche questa, in fondo, potrebbe essere una semplificazione giornalistica).

Certo, la tv spazzatura si diffonde (su questo concordano Karl Popper, Karol Wojtyła e la signora Ciampi) e il pettegolezzo e la maldicenza intasano la tv italiana¹², ma davvero il servizio pubblico può rassegnarsi a questo modello ed omologarsi alla tv commerciale?

E così – secondo l’analisi di Neil Postman, del 1985, riferita al “Mondo nuovo” di Aldous Huxley – “quando una popolazione è distratta da cose superficiali, quando la vita culturale è diventata un eterno circo divertimenti, quando ogni serio discorso pubblico si trasforma in balbettio infantile, quando, in breve, un intero popolo si trasforma in spettatore e ogni affare pubblico in vaudeville, allora la nazione è in pericolo: la morte della cultura è chiaramente una possibilità”¹³.

La visione apocalittica di Postman ha forse il difetto di considerare come universali situazioni particolari (per quanto diffuse), mentre il difetto delle visioni “integrate” è quello di negare rilevanza (o soluzioni) ai problemi.

Per “falsificare” la visione apocalittica, e per non rassegnarsi ad essere (troppo) integrati, non resta che la vigilanza critica e consapevole, sia come cittadini sia come istituzioni.

Non resta che vigilare e riflettere sulla tendenza attuale dell’informazione e della politica a contaminarsi con lo spettacolo, con l’intrattenimento, sempre troppo disponibili al sorriso facile¹⁴.

Per tutti questi motivi bisogna continuare a riflettere e vigilare sulla comunicazione pubblica, politica ed istituzionale.

12) Secondo una ricerca realizzata da EtaMediaResearch, realizzata con la collaborazione di 80 esperti, psicologi e psicopedagogisti e durata tre settimane, ogni 11 minuti di tv c’è un pettegolezzo, ogni 15 minuti un presunto scoop su amori e tradimenti, ogni 23 una maldicenza su un personaggio pubblico. In media, su 104 ore monitorate, 13 ore sono dedicate a gossip, con il rischio, dicono gli esperti, di “allontanare il pubblico dal mondo reale” (da Repubblica, 7 novembre 2005).

13) Neil Postman, “Divertirsi da morire. Il discorso pubblico nell’era dello spettacolo”, 1985.

14) “Quello che Huxley insegna – scrive l’apocalittico Postman nel 1985 – è che, nell’era della tecnologia avanzata, la devastazione spirituale viene più probabilmente da un nemico col sorriso sulle labbra che da uno il cui comportamento ispira sospetto e odio” (ibidem, pag. 182).

Comunicazione pubblica e servizi al cittadino nei nuovi scenari della convergenza multimediale: il ruolo dell'AGCOM

Premessa

Tra le varie configurazioni giuridiche possibili dei Corecom, scorrendo il complesso delle attribuzioni loro derivanti dall'ordinamento nazionale e dalle diverse legislazioni regionali, che sono attribuzioni proprie (come quelle direttamente conferite dalla legge sulla par condicio), attribuzioni di derivazione regionale e attribuzioni delegate dall'Agcom, e cercando da esse di risalire alla qualificazione giuridica dei Corecom, la definizione che tra tutte preferisco, e che vorrei che l'ordinamento e la prassi consolidassero, è quella stabilita nella legge 249/97. Essa qualifica i Corecom come "funzionalmente organi dell'Autorità", quindi veri e propri organi decentrati dell'Autorità nazionale, o meglio ancora, Autorità regionali di garanzia nelle comunicazioni.

Articolo 1, comma 13, legge 249/97

Riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione, sono funzionalmente organi dell'Autorità i Comitati regionali per le comunicazioni, che possono istituirsi con leggi regionali entro sei

1) Commissario per i Servizi e Prodotti dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni; per oltre dieci anni responsabile del settore Piccola Industria presso la Confindustria; per oltre cinque anni responsabile dei rapporti con le Regioni e gli Enti Locali presso l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI); dal 1977 è direttore generale della Federazione Italiana Editori Giornali; consigliere CNEL.

mesi dall'insediamento, ai quali sono altresì attribuite le competenze attualmente svolte dai comitati regionali radiotelevisivi. L'Autorità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua gli indirizzi generali relativi ai requisiti richiesti ai componenti, ai criteri di incompatibilità degli stessi, ai modi organizzativi e di finanziamento dei Comitati.

Si tratta di una funzione cui l'Autorità ha dato senso e contenuto in particolare con l'attribuzione di alcune competenze delegate. La delega di poteri e funzioni dell'Autorità ai Corecom consente non solo di portare sul territorio, in maggiore rapporto di prossimità con i cittadini e gli utenti, una serie di funzioni tradizionalmente gestite a livello centrale, ma permette anche di liberare risorse da destinare a compiti d'istituto oggi esercitati con mezzi inadeguati. Un discorso questo davvero attualissimo in pendenza dell'attuale legge finanziaria.

Nella seconda metà del 2002 l'Autorità ha messo a punto, assieme alle Regioni ed ai Corecom, un percorso inteso a definire contenuti e modalità di un articolato processo di delega di competenze e funzioni che intende portare sul territorio, per consentire un maggiore rapporto di prossimità con i cittadini e gli utenti attraverso il conferimento di una serie di funzioni tradizionalmente gestite a livello centrale. Il 25 giugno del 2003, a conclusione dei lavori dei tre tavoli tecnici insediati – il cui obiettivo era mettere a punto le proposte in ordine alle materie delegabili, alla individuazione delle relative risorse ed al quadro giuridico da tenere presente per la formulazione dello schema di convenzione – è stato sottoscritto l'accordo-quadro tra Agcom, Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali.

L'accordo ha costituito il punto d'arrivo del processo di decentramento. Nei mesi successivi sono stati portati a conclusione gli accertamenti sulle dotazioni organiche e strumentali di ciascun Corecom interessato alla firma delle convenzioni, nonché completato l'iter di valutazione giuridica dello schema-tipo di convenzione. A seguire si è dato il via alla firma delle Convenzioni che a luglio 2005 risultavano essere sottoscritte con i Corecom di Basilicata, Lazio, Valle D'Aosta, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Lombardia, Piemonte, Veneto.

Il processo di delega ha previsto una prima fase sperimentale, della durata di sei mesi, che riguarda le deleghe individuate nell'accordo-quadro come immediatamente conferibili. Si tratta delle deleghe in tema di:

- vigilanza in materia di tutela dei minori in ambito locale;
- vigilanza sulla disciplina della pubblicazione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione locali;

- tutela del diritto di rettifica sui mezzi di comunicazione in ambito locale;
- conciliazione delle controversie tra utenti e operatori di telecomunicazione.

Previo successivo riscontro, con cadenza semestrale, della disponibilità di adeguate risorse e dotazioni tecniche, avrebbero dovuto essere attivate le ulteriori tre deleghe previste dall'accordo-quadro, ovvero quelle riguardanti la vigilanza in materia di diritti di interconnessione ed accesso e quelle in materia di conformità alla legge dei servizi e dei prodotti (audiovisivi e di telecomunicazione) e relative modalità di distribuzione al pubblico. Con un atto formale aggiuntivo, sempre previo riscontro della disponibilità di risorse e dotazioni adeguate, l'accordo-quadro ha previsto altresì l'attribuzione delle deleghe più complesse ed onerose, relative al ROC (Registro degli operatori della comunicazione) ed al monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive in ambito locale.

Questo processo ha subito in realtà un rallentamento. Sono convinto che l'Autorità dovrà rimettere mano al processo delle deleghe e procedere con determinazione al conferimento di ulteriori funzioni. In primis, come richiesto da molti Corecom, si dovranno valutare le dotazioni tecnologiche e gli expertise a disposizione, in funzione del conferimento della delega sul monitoraggio delle trasmissioni televisive locali. La recente ricerca del Corecom Friuli Venezia Giulia sull'informazione e la comunicazione politica nei programmi giornalistici delle emittenti televisive regionali testimonia della validità del modello delle deleghe e del fatto che, quando si hanno le competenze adeguate e le risorse finanziarie e tecnologiche necessarie, si possono egregiamente svolgere funzioni importanti a livello decentrato, in raccordo con l'Autorità nazionale.

La legge 150/2000 e l'avvio di una politica della comunicazione istituzionale

Con la legge 7 giugno 2000, n. 150 la comunicazione pubblica cessa di essere un segmento aggiuntivo e residuale dell'azione delle pubbliche amministrazioni e ne diviene parte integrante, così come accade da decenni alle imprese che agiscono nel mercato dei prodotti e dei servizi.

La legge e la direttiva della Funzione Pubblica, che ne fornisce gli indirizzi attuativi, perseguono l'obiettivo di un radicale processo di cambiamento della pubblica amministrazione nel rapporto con i cittadini e negli stessi meccanismi di funzionamento interni (trasparenza delle procedure, circolarità delle informazioni, adozione di procedure informatiche). In particolare perseguono le seguenti finalità:

1. sviluppo di una coerente politica di comunicazione integrata con i cittadini e le imprese;
2. gestione professionale e sistematica dei rapporti con tutti gli organi di informazione;
3. realizzazione di un sistema di flussi di comunicazione interna incentrato sull'intenso utilizzo di tecnologie informatiche e banche dati, sia per migliorare la qualità dei servizi e l'efficienza organizzativa, sia per creare tra gli operatori del settore pubblico senso di appartenenza alla funzione e pieno coinvolgimento nel processo di cambiamento;
4. formazione e valorizzazione del personale.

La comunicazione istituzionale e i cittadini

In questi ultimi anni, sulla spinta delle associazioni dei consumatori e delle stesse Autorità indipendenti per quanto riguarda i rispettivi settori di appartenenza, sono maturati alcuni processi che hanno inteso segnare un passo nuovo nel rapporto, non solo di comunicazione, tra i cittadini e lo Stato, inteso nella sua più ampia accezione.

- Secondo un'indagine dell'Istituto per gli studi sulla pubblica opinione risalente al 2002 (ma va detto che le cose da allora non sono cambiate così radicalmente) tra i cittadini prevale, con le opportune differenze per ambiti territoriali e settori di intervento, una percezione ancora sostanzialmente negativa della P.A. e della sua azione nei confronti dei diritti di cittadinanza.
- Il progetto "Chiaro", voluto proprio in quello stesso 2002 dalla Funzione Pubblica, inteso a dettare un vero e proprio decalogo per lo svecchiamento e la sburocratizzazione dei linguaggi correnti nei nostri uffici, a beneficio della chiarezza e dell'intelligibilità dei procedimenti amministrativi, testimonia di una fondamentale esigenza di maturazione di un nuovo *modus operandi* delle amministrazioni pubbliche.
- Allo stesso obiettivo si è ispirato in questi anni un altro progetto della Funzione Pubblica, quello dell'Ufficio ideale, inteso a premiare le amministrazioni centrali e locali capaci di assicurare ai cittadini le migliori condizioni logistiche, di informazione, di conoscenza e trasparenza dei processi decisionali e delle responsabilità.

Le azioni della P.A. per promuovere un nuovo rapporto con i cittadini Il ruolo dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Come precedentemente ricordato, anche le Autorità indipendenti hanno dato in questi anni, sulla spinta di un ordinamento comunitario e nazionale finalmente sensibile rispetto alle istanze dei cittadini, un contributo significativo alla creazione di una nuova cultura e di un nuovo statuto dei rapporti tra le PP.AA. e gli utenti.

Per quanto riguarda l'Agcom tale contributo si è concretizzato in particolare attraverso le seguenti direttrici:

- la vigilanza sulla qualità e sulle modalità di distribuzione dei servizi e dei prodotti audiovisivi, editoriali e di telecomunicazione, con particolare riguardo ai profili di tutela dei minori ed ai diritti degli utenti di servizi pubblici;
- la risoluzione delle controversie tra operatori di servizi di telecomunicazione e utenti; la disciplina del servizio universale di telecomunicazione e la predisposizione di norme a salvaguardia delle categorie disagiate;
- la tutela del pluralismo sociale, politico ed economico nel settore della radiotelevisione.

Tali direttrici si inseriscono in un contesto di organica valorizzazione dei rapporti con i cittadini e le loro rappresentanze (audizioni periodiche delle Associazioni dei consumatori, consultazioni pubbliche su temi di particolare rilevanza).

Entro questo contesto assume particolare valore la complessa regolamentazione varata dall'Agcom in materia di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra cittadini e operatori di telecomunicazioni e di Carte dei servizi. Si tratta di regole che entrano a pieno diritto nel novero dei nuovi codici di comportamento delle PP.AA. nei riguardi dei cittadini. Più che comunicazione istituzionale, qui abbiamo condotte istituzionali al servizio del cittadino, in un quadro di regole chiare, condivise e vincolanti per gli operatori che ai cittadini forniscono servizi pubblici. Attraverso la regolamentazione in materia, che vedremo più in dettaglio, si è sviluppata una cultura nuova che triangola i rapporti tra regolatore, utente e prestatore di servizi entro una cornice di certezza dei diritti e dei doveri rispettivi, e quindi di maturazione di un nuovo rapporto con la P.A. Essa non scrive solo regole astratte, ma fa da arbitro rispetto alla corretta applicazione di quelle regole, richiede maturità e protagonismo ai cittadini (sollecitati a segnalare, denunciare, intervenire nei procedimenti), afferma diritti e crea le condizioni (anche di gratuità) perché quei diritti siano concretamente esercitati.

a) contenzioso tra utenti e operatori e risoluzione delle controversie

Nel giugno 2002 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con la delibera 182/02/CONS, ha adottato il regolamento concernente la risoluzione delle controversie tra organismi di telecomunicazioni e utenti.

Il regolamento prevede in primo luogo la possibilità di segnalare all'Autorità violazioni di norme in materia di telecomunicazioni. Le segnalazioni sono utilizzate dall'Agcom unicamente in funzione dell'elaborazione di programmi di intervento generale.

Gli utenti che intendano invece agire in giudizio per la violazione di un proprio diritto, sono tenuti a promuovere preventivamente un tentativo di conciliazione dinanzi al Comitato Regionale per le Comunicazioni della propria Regione, alla condizione che tale Corecom abbia stipulato la convenzione bilaterale con l'Autorità per l'esercizio delle funzioni delegate.

I Corecom abilitati allo svolgimento della procedura, alla luce delle deleghe conferite dall'Autorità, sono quelli di Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto. L'elemento di novità introdotto con la delega ai Corecom è nella assoluta gratuità della procedura, al contrario di ciò che accade laddove si intenda continuare ad utilizzare in alternativa la facoltà di esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi alle Camere di Commercio territorialmente competenti. L'ordinamento prevede che il procedimento di conciliazione sia ultimato entro 30 giorni dalla proposizione dell'istanza da parte del cittadino.

Sotto il profilo delle garanzie del cittadino, è importante la circostanza per cui, durante l'espletamento della procedura di conciliazione, l'operatore telefonico può sospendere soltanto il servizio interessato dall'eventuale mancato pagamento da parte dell'utente, e, comunque, la sospensione relativa al servizio universale di telecomunicazioni non può essere adottata se non per gravi motivi, quali i casi di frode o d'insolvenza abituale. Inoltre, il cittadino ha facoltà di richiedere all'Autorità l'adozione di provvedimenti temporanei diretti a garantire l'erogazione del servizio oggetto della controversia, o a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte dell'organismo di telecomunicazioni sino al termine della procedura conciliativa.

In caso di mancato raggiungimento di accordo in sede di udienza presso il Corecom, e qualora per il medesimo oggetto tra le parti non sia stata già adita l'Autorità giudiziaria, le stesse parti congiuntamente, o anche il singolo utente interessato, possono chiedere all'Autorità di definire centralmente la controversia. In questo caso, la definizione è prevista entro un termine di 90 gior-

ni dal ricevimento della richiesta, mentre fino a cinque giorni prima dell'udienza le parti hanno facoltà di presentare memorie e documenti, oltre che di prendere visione ed estrarre copia degli atti, con le procedure stabilite dai regolamenti dell'Autorità. Esaurita la fase istruttoria l'Autorità dirime e definisce la controversia con atto vincolante.

La disciplina in materia di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di telecomunicazioni, come ci ha dimostrato in questi anni anche l'esperienza di molti Corecom, costituisce un modello di rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione.

b) Le Carte dei servizi

Anche l'esperienza delle Carte dei servizi si inquadra nella nuova stagione dei rapporti tra cittadini e P.A. inaugurata nei primi anni '90, in virtù – in particolare – dei principi sanciti dalla legge 241/90.

Le Carte dei servizi sono state introdotte nell'ordinamento italiano con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 allo scopo di modellare i servizi pubblici o di pubblica utilità in modo da aumentarne l'efficienza e meglio rispondere ai bisogni ed esigenze degli utenti. In particolare, la direttiva individua i principi cui deve essere uniformata progressivamente, ed in via generale, l'erogazione di tutti i tipi di servizi di pubblica utilità.

In altri termini, le Carte dei servizi sono il documento attraverso il quale il soggetto (l'impresa) che presta un servizio di pubblica utilità, assume precisi impegni e doveri verso i propri utenti. In linea generale, una Carta dei servizi-tipo, oltre a richiamare i principi fondamentali previsti dall'ordinamento in materia a garanzia degli utenti (uguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia), individua specifici indicatori di qualità del servizio che il prestatore è tenuto ad assicurare e, per ognuno di essi, stabilisce degli standard di qualità e di quantità (i c.d. livelli di servizio promesso), ossia i valori da prefissare e da rispettare sulla base delle aspettative dell'utenza e delle potenzialità del soggetto erogatore.

In sintesi, nella direttiva generale della Presidenza del Consiglio vengono individuati:

- Principi fondamentali: eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia.
- Strumenti: adozione di standard, semplificazione delle procedure, informazione degli utenti, rapporti con gli utenti, dovere di valutazione della qualità dei servizi, rimborso.

- Tutela: procedure di reclamo, Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici, sanzioni per la mancata osservanza della direttiva.

Per quanto riguarda il settore di competenza dell'Agcom, l'articolo 72 del Codice delle Comunicazioni elettroniche prevede che l'Autorità possa prescrivere alle imprese fornitrici di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico di pubblicare, ad uso degli utenti finali, informazioni comparabili, adeguate ed aggiornate, sulla qualità dei servizi offerti; inoltre, per quanto riguarda la telefonia fissa, essa rientra nel servizio universale della cui prestazione l'articolo 61 dello stesso Codice prevede che l'Autorità fissi i relativi livelli di qualità. L'articolo 33 prevede, inoltre, che l'Autorità possa imporre alle imprese di fornire informazioni al fine di "pubblicare prospetti comparativi sulla qualità e sui prezzi dei servizi a vantaggio dei consumatori".

Da questi principi generali l'Autorità ha costruito un complesso di regole applicabili ai diversi servizi di comunicazione elettronica. Il primo passo è consistito nella predisposizione di una direttiva generale:

Delibera n. 179/03/CSP del 24 luglio 2003 recante *l'Approvazione della direttiva generale in materia di qualità e carte dei servizi di telecomunicazioni ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera b), numero 2), della legge 31 luglio 1997, n. 249*. Tale delibera:

- disciplina alcune modalità generali di fornitura dei servizi e fissa gli obblighi minimi relativamente ai contenuti della Carta dei servizi di telecomunicazioni.
- definisce gli adempimenti informativi nei confronti degli utenti e dell'Autorità, adempimenti a carico delle imprese fornitrici dei servizi.

Alla direttiva generale hanno fatto seguito:

per il settore della telefonia fissa la delibera 254/04/CSP del 10 novembre 2004, recante *l'approvazione della direttiva in materia di qualità e carte dei servizi di telefonia vocale fissa ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera b), numero 2), della legge 31 luglio 1997, n. 249*.

Essa determina gli indicatori per la misura della qualità dei servizi di telefonia vocale fissa specificando, per ciascuno di essi, la definizione, le misure da effettuare, la modalità (censuaria/campionaria) e la periodicità di rilevazione dei dati e relativo calcolo dei risultati;

per il settore della telefonia mobile la delibera 104/05/CSP del 14 luglio 2005 recante *l'approvazione della direttiva in materia di qualità e carte dei servizi di comunicazioni mobili e personali, offerti al pubblico su reti radio-mobili terrestri di comunicazione elettronica, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera b), numero 2, della legge 31 luglio 1997, n. 249*.

Essa determina gli indicatori per la misura della qualità dei servizi di telefonia mobile specificando, per ciascuno di essi, la definizione, le misure da effettuare, la modalità (censuaria/campionaria) e la periodicità di rilevazione dei dati e del calcolo dei risultati;

per il settore della televisione a pagamento la delibera n. 278/04/CSP del 10 dicembre 2004, recante *"Direttiva in materia di qualità e carte dei servizi di televisione a pagamento"*. Anche tale direttiva, al pari di quella diretta agli organismi di telecomunicazione, trae fondamento dalla disposizione della legge n. 249/97, essendo disciplinato in via generale, e quindi con riferimento all'intero settore delle comunicazioni, il potere di emanare direttive concernenti i livelli generali di qualità dei servizi. La legge n. 249/97 attribuisce all'Autorità un ampio potere regolamentare in ordine alla disciplina dei servizi televisivi via cavo e satellite, un potere all'interno del quale, sotto il profilo della tutela dell'utenza, deve necessariamente intendersi ricompreso il potere di imporre ai fornitori di servizi di accesso condizionato l'obbligo di adottare Carte dei servizi. Questa valutazione dell'Agcom è attualmente sub-iudice, nel senso che l'operatore su piattaforma televisiva a pagamento via satellite ha impugnato la delibera innanzi al giudice amministrativo. Il TAR Lazio, in prima istanza, ha sostanzialmente accolto l'orientamento dell'Autorità. Il giudizio è stato tuttavia riproposto in appello innanzi al Consiglio di Stato. Questi in fase preliminare ha accolto la richiesta di sospensiva avanzata dalla parte. Siamo ora in attesa del giudizio di merito;

per il settore della televisione digitale via etere terrestre, con la delibera 435/01/CONS, del 14 novembre 2001, recante *l'approvazione del regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale, l'Autorità ha stabilito che "i fornitori di servizi di accesso condizionato adottano, sulla base delle linee guida emanate dall'Autorità, entro 60 giorni dall'autorizzazione, una carta dei servizi da sottoporre all'approvazione dell'Autorità. Il fornitore di servizi è tenuto a far sottoscrivere la carta dei servizi al soggetto controllato o legato da accordi contrattuali che, in tutto o in parte, offre per suo conto servizi agli utenti finali. La carta dei servizi adottata per la fornitura dei servizi di accesso condizionato è vincolante anche per il fornitore di contenuti che fornisce i programmi e per l'operatore di rete che li diffonde"*.

Il sistema delle Carte dei servizi assicura ai cittadini un complesso di diritti e garanzie in ordine ai tempi e alle modalità di fornitura del servizio, alle relative informazioni sulla tariffazione e sulle clausole connesse, ai diritti collegati (recesso) e alle modalità del loro esercizio, alle modalità di presentazione di reclami, ai diritti in ordine ai servizi non richiesti, e infine, alla trasparenza e chiarezza dei rapporti con gli operatori.

c) Altri strumenti di intervento dei cittadini
e degli utenti in materie di competenze dell'Autorità

il Consiglio Nazionale degli utenti
il Comitato TV e minori
Audizioni e consultazioni pubbliche

L'Agcom e la comunicazione istituzionale

- la comunicazione istituzionale in periodo elettorale
- un divieto e la sua deroga (impersonalità e stretta indispensabilità)

Articolo 9 della legge 28/2000

(Disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione)

1. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni.
2. Le emittenti radiotelesive pubbliche e private, su indicazione delle Istituzioni competenti, informano i cittadini delle modalità di voto e degli orari di apertura e di chiusura dei seggi elettorali.
3. Gli obblighi di destinazione degli investimenti in comunicazione delle P.P.A.A. e degli enti pubblici.

Articolo 41 del Testo unico della radiotelevisione

(Destinazione della pubblicità di amministrazioni ed enti pubblici)

1. Le somme che le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici anche economici destinano, per fini di comunicazione istituzionale, all'acquisto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa, devono risultare complessivamente impegnate, sulla competenza di ciascun esercizio finanziario, per almeno il 15 per cento a favore dell'emittenza privata televisiva locale e radiofonica locale operante nei territori dei Paesi membri dell'Unione europea e per almeno il 50 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici.
2. Le somme di cui al comma 1 sono quelle destinate alle spese per acquisto di spazi pubblicitari, esclusi gli oneri relativi alla loro realizzazione.
3. Le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici anche economici sono tenuti a dare comunicazione all'Autorità delle somme impegnate per l'acquisto, ai fini di pubblicità istituzionale, di spazi sui mezzi di comunicazione di massa. L'Autorità, anche attraverso i 28.7.05 T.U. RTV Comitati regionali per le comunicazioni, vigila sulla diffusione della comunicazione pubblica a carattere pubblicitario sui diversi mezzi di comunicazione di

massa. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 nonché al presente comma, le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici anche economici nominano un responsabile del procedimento che, in caso di mancata osservanza delle disposizioni stesse e salvo il caso di non attuazione per motivi a lui non imputabili, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di 1.040 euro a un massimo di 5.200 euro. Competente all'accertamento, alla contestazione e all'applicazione della sanzione è l'Autorità. Si applicano le disposizioni contenute nel Capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

4. Nella fase di transizione alla trasmissione in tecnica digitale devono inoltre risultare complessivamente impegnate, sulla competenza di ciascun esercizio finanziario, per almeno il 60 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici le somme che le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici anche economici destinano singolarmente, per fini di comunicazione istituzionale, all'acquisto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa.
5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia finanziaria, possono prevedere quote diverse da quelle indicate ai commi 1 e 4.

Ho voluto richiamare l'articolo 41 del Testo Unico perché qui è contenuto, tra l'altro, un importante momento di raccordo tra l'Agcom ed i Corecom. La legge, come abbiamo visto, prevede che la funzione di vigilanza sull'assolvimento dell'obbligo delle amministrazioni pubbliche possa essere esercitata anche attraverso i Corecom. Qui c'è spazio per una nuova delega. Si tratta di una soluzione già presa in considerazione e approvata dall'Autorità. Intendo impegnarmi affinché il conferimento formale della delega ai Corecom in materia di vigilanza sugli investimenti pubblicitari delle P.A. si realizzi in tempi brevi. Ritengo utile, al riguardo, anche una sensibilizzazione dell'Autorità da parte di tutti i Corecom interessati.

La comunicazione pubblica nel nuovo scenario tecnologico

a) Il divieto di svolgere attività di operatore di rete e fornitore di contenuti

Articolo 5 del Testo Unico (estratto)

[...] fatto salvo quanto previsto per la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, le amministrazioni pubbliche, gli enti pubblici, anche economici, le società a prevalente partecipazione pubblica e le aziende ed istituti di credito non possono, né direttamente né indirettamente,

essere titolari di titoli abilitativi per lo svolgimento delle attività di operatore di rete o di fornitore di contenuti;

- il precedente: l'articolo 16, comma 12 della legge 223/90;
- un altro precedente: l'articolo 1, comma 14 della legge 416/81;
- la ratio del divieto: i pericoli di una P.A. con la propria televisione;
- le perplessità: il metodo scelto con il TU, la norma introdotta all'ultimo momento;
- le possibili eccezioni di costituzionalità: il divieto è compatibile con il Titolo V della Costituzione? (anche se va ricordato che oggi, con la nuova legge costituzionale approvata, il problema già si pone in termini diversi).

b) L'opportunità del T-government offerta dalla tv digitale terrestre

Il T-government costituisce una nuova opportunità di comunicazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione. L'obiettivo è quello di fornire servizi al cittadino attraverso il canale di ritorno collegato al modem della televisione.

Ci sono evidenti problemi di copertura del segnale, di effettiva ricevibilità dei servizi (sono solo 3 milioni i decoder installati, e molto meno quelli con caratteristiche di interattività accettabili) e di alfabetizzazione tecnologica della popolazione. Ad ogni modo lo scenario è tracciato ed in alcune realtà territoriali il T-government è già qualcosa di più di un vago progetto.

I servizi accessibili: si va dalla semplice comunicazione ai cittadini sui servizi disponibili e sulle loro modalità di fruizione, alla possibilità di interazione semplice (prenotazione di visite mediche a domicilio, caricamento di carte prepagate per la fruizione di servizi prestati dalle amministrazioni pubbliche locali), fino alle funzioni più complesse (rilascio di certificazioni, prestazione di servizio interattivo tributario).

Il progetto "Digitale Terrestre" è un progetto di cofinanziamento, che richiede quindi un investimento diretto anche da parte delle Pubbliche Amministrazioni locali coinvolte, per la sperimentazione di servizi multimediali attraverso la TV digitale. Il Fondo previsto è attualmente di 10 milioni di euro, di cui 7 milioni a carico del "Fondo di finanziamento per i progetti speciali nel settore informatico", mentre i restanti 3 milioni di euro sono su fondi di pertinenza del Ministero delle Comunicazioni. Complessivamente sono 29 i progetti di T-government finanziati dal CNIPA e 6 dalla Fondazione Bordoni, progetti già operanti a livello regionale (Abruzzo, Toscana) e cittadino (Lecce, Siena).

Il progetto più ambizioso è stato presentato dalla Regione Toscana, in partnership con 129 comuni del territorio, le province, le comunità montane e due università della regione. Si tratta di un progetto del valore complessivo di oltre 3 milioni di euro che ha ottenuto 400mila euro di finanziamento.

L'IPTV ovvero il futuro dietro la porta

Della possibilità di veicolare contenuti televisivi via internet si discute in realtà da almeno cinque anni. Oggi, però, dopo la sbornia tecnologica degli ultimi anni consumata attorno alle reti mobili ed al digitale terrestre, si torna a parlare di IPTV come un modello di business a portata di mano e con grandi prospettive.

La televisione su protocollo IP dunque, si inserisce in un contesto di risorse abbondanti e senza la strozzatura causata dal numero finito di frequenze, quest'ultima tra le ragioni essenziali che inducono i broadcaster a contrastare ancora oggi le iniziative "televisive" degli enti locali e l'ordinamento ad apporre una serie di vincoli legislativi agli operatori (disciplina dell'accesso alla piattaforma, tutela della concorrenza e del pluralismo), è nella condizione di mutare in misura significativa l'universo dei protagonisti e le regole del settore televisivo.

La prima ragione che contribuisce a mettere all'ordine del giorno il tema della IPTV è lo sviluppo tecnologico, basti pensare alla penetrazione della XDSL (la media in Europa è del 20%). Il secondo elemento è l'accessibilità a questo tipo di tecnologia: un box interattivo costava nel 2000 circa 1.500 euro, oggi costa in media 200 euro. Il terzo essenziale fattore riguarda la concorrenza. Infatti, come avviene in tutti i tipi di mercato allorché l'obiettivo di più aziende diviene comune, per ragioni di business condiviso o condivisibile si determinano dinamiche virtuose in termini di innovazione di prodotto, sperimentazione e commercializzazione di soluzioni di qualità.

È ormai opinione diffusa che la tecnologia funziona ed il mercato è maturo, per cui è possibile passare dalla fase pionieristico-esplorativa a quella dell'industrializzazione. Peraltro, dalla condivisione di informazioni tra IP puro (banda larga) e DTT, nasce una combinazione in grado di offrire soluzioni che aumentano le opportunità di protezione dei contenuti (fattore ritenuto essenziale dalle imprese per implementare la ricerca) e di ampliare la platea dei soggetti coinvolti nella catena del valore (ad esempio le aziende telefoniche).

In questo scenario le Regioni possono tornare in gioco, ragionevolmente, anche come fornitori di contenuti televisivi, oltre che di servizi. Anzi, direi meglio, possono muoversi anch'esse nella prospettiva del Triple play (voce, video, dati), in una logica, naturalmente, di servizio pubblico.

Come potrà cambiare, allora, la comunicazione istituzionale? Non è una domanda oziosa; in alcuni contesti regionali la riflessione è avviata anche su questo argomento, e si sta lavorando ad alcuni progetti sperimentali.

“Consigli regionali e cittadini” ricerca SWG

Un aspetto fondamentale concerne la pluralità delle istituzioni. Importante perché non è semplice per il cittadino distinguere in modo chiaro le fonti dalle quali proviene la comunicazione: ci sono i comuni, le province, le regioni – le giunte e i consigli – i ministeri e così via, pertanto il cittadino, nel suo lavoro, nella sua attività quotidiana, non sempre è in grado di decodificarle.

L'indagine condotta dalla SWG mira a verificare il grado di conoscenza che hanno i cittadini nei confronti delle istituzioni, nel caso specifico dei consigli regionali: il tema è quindi la conoscenza, la percezione, quello che si crede di sapere, ma anche quali sono le distorsioni cognitive legate alla complessità della materia istituzionale e amministrativa, non essendo sempre molto chiare le competenze dei vari enti.

In primo luogo sono state affrontate le tematiche relative ai bisogni comunicativi e ai nuovi valori. Dalle esperienze derivate dalla nostra indagine sull'opinione pubblica, ma anche dalle ricerche di mercato – perché il rapporto con il consumatore è ricco spesso di informazioni al di là del prodotto di cui si tratta – i nuovi valori sembrano in questo momento accentrarsi nella partecipazione, con una richiesta sempre crescente di coinvolgimento. Certo non stiamo parlando di tutta la popolazione, parliamo sempre di parti, di segmenti, di entità, comunque non piccole. Quindi partecipazione, forte richiesta, anche nei confronti delle istituzioni, e non solo nei momenti più strettamente politici; connesso è il tema della trasparenza intesa come comprensione, comprensione del messaggio, capacità di capire quanto accade; quindi l'attesa nei confronti di iniziative incisive da parte delle Istituzioni per creare il contatto. L'attesa, o meglio il bisogno di canali per esprimersi, tali da consentire al cittadino, anche in questo caso una parte dei cittadini, di trovare i mezzi di espressione.

Per esemplificare il discorso, osservando i dati, è possibile tracciare una gerarchia delle attese in cui al primo posto figura la sicurezza. La sicurezza: è il tema all'ordine del giorno, incide sulla qualità della vita per una larga fetta di cittadini; ad essa corrisponde un atteggiamento delle istituzioni e quindi della comunicazione istituzionale. Può esserci una risposta politica; può

1) Amministratore delegato della società SWG.

esserci una risposta che potremmo definire burocratica, attraverso l'applicazione di una norma o l'approvazione di una nuova. Ci deve essere nondimeno un terzo atteggiamento, che è quello che appare oggi più richiesto, l'atteggiamento dialogante, cioè l'informazione, l'interazione, il contatto. La Pubblica Amministrazione che avvia un contatto e cerca di dialogare, con tutte le difficoltà del caso, ovviamente.

Vediamo allora la questione della conoscenza e della percezione.

Si consideri che il campione trattato è un campione di sindaci, quindi non di semplici cittadini che possono essere anche poco informati o poco interessati, ma prende in esame direttamente le istituzioni. È possibile osservare che, se da un lato la conoscenza dell'attività svolta dal Consiglio regionale non è, tutto sommato, molto elevata, dall'altro appare evidente che la discriminante in tal senso è rappresentata dalla dimensione del comune stesso: i sindaci dei piccoli comuni conoscono poco, quelli dei grandi comuni invece sono largamente informati.

Il punto fondamentale è il contatto: il grande Comune deve affrontare più problemi e quindi fa più richieste. Stiamo parlando dei consigli regionali, un terreno non facile perché è piuttosto l'attività della giunta ad essere più immediatamente percepibile. La comunicazione istituzionale da parte dei consigli regionali, che sia conosciuta e percepita in maniera chiara, richiede necessariamente un lavoro accurato.

Vediamo ancora i sindaci. Alla domanda su quali materie il consiglio regionale dovrebbe accentuare le proprie iniziative legislative, lo schema che si ripropone è abbastanza classico: prima viene indicato lo sviluppo economico, seguito dai temi sociali e sanitari.

Consideriamo ora i cittadini. Si può osservare che conoscono poco, molto poco o addirittura per niente l'attività svolta dal consiglio regionale. La conoscenza molto bassa trova la sua ragione nella lontananza del consiglio dal cittadino, laddove il Comune rappresenta l'istituzione ad essi più vicina, la cui attività è certamente più nota.

È evidente che questo non dipende semplicemente dalla scarsa volontà del cittadino di recepire informazioni; accanto a problemi di distrazione, di disinteresse e pigrizia, esistono reali difficoltà di comprensione verso ciò che accade, ampliate dai tecnicismi propri della burocrazia. Non è che all'improvviso ogni cittadino italiano debba trasformarsi in un esperto di istituzioni, ma risulta evidente la necessità di una comunicazione che possa essere il più possibile efficace e che, se dialogante, riuscirebbe anche ad interessare di più gli stessi cittadini.

In merito alla percezione dei cittadini rispetto all'attività del consiglio regionale, al primo posto risulta "programmare lo sviluppo regionale", al secondo "approvare le leggi": prevale cioè la richiesta di indirizzo, di guida,

più che la definizione del consiglio come luogo del legiferare. Questo evidenzia che oltre all'aspetto della conoscenza, occorre valutare come si è stratificata nel tempo quella conoscenza, qual è l'immagine che si è creata di quell'istituzione.

Un ultimo aspetto: come i cittadini giudicano il consiglio regionale. Le risposte sono diverse: organo vicino per alcuni, organo lontano per altri, la grande maggioranza dice che ne conosce poco l'attività, cioè non c'è una preclusione, un pregiudizio negativo ("non mi interessa proprio") e non c'è neanche un pregiudizio, chiamiamolo, positivo ("è vicino"), perché probabilmente è difficile che un consiglio regionale venga sentito realmente vicino. Il punto è che si conosce ben poco dell'attività consiliare; l'allontanamento è dovuto alla poca incidenza dell'attuale comunicazione istituzionale.

Il problema, in conclusione, non è di natura quantitativa (non si tratta di aumentare il numero dei comunicati); l'elemento nodale è il genere di comunicazione, cioè la capacità del contatto, del rapporto, l'articolazione, la selezione della comunicazione. La comunicazione istituzionale deve risultare prima di tutto efficace.

Questo non può prescindere dai canali di comunicazione: la cosa interessante è che i canali regionali sembrano efficaci: la televisione, i telegiornali regionali, la stampa regionale, e, certamente non ultimo, internet. Il messaggio non deve risultare indiscriminato o dare l'idea di una proposta generica di tipo superficiale che non incontra l'interesse del segmento dei singoli, dei gruppi o delle stesse istituzioni. I mezzi vanno allora utilizzati in modo appropriato.

L'io diviso: tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica

Cercherò, come giurista, di trattare questo tema tanto complesso fornendone una rappresentazione la più obiettiva e (vedremo, di necessità) ancora la più aperta possibile.

Il discorso può convenzionalmente iniziare dall'anno 2000, quando vedono la luce due importanti leggi in materia di comunicazione: a febbraio, la legge n. 28; a giugno, la n. 150. A pochi mesi di distanza abbiamo, da un lato, la rinnovata disciplina per la parità di accesso ai mezzi di informazione e per la comunicazione politica, dall'altro, la prima disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni.

La legge 28, poi modificata e integrata dalla legge n. 313 del 2003, disciplina le garanzie di "par condicio" tra i soggetti politici (gruppi parlamentari, liste, coalizioni o comitati referendari), con riguardo:

- a) al periodo protetto, ordinario o speciale (pre-elettorale/referendario);
- b) al tipo di consultazioni: elezioni europee, politiche, regionali, amministrative e referendum;
- c) ai mass media interessati: radio, televisione e stampa, e, in particolare, all'emittenza radiotelevisiva nazionale e locale;
- d) alle forme di comunicazione dei/sui soggetti politici ammesse: la comunicazione politica, i messaggi politici autogestiti, l'informazione.

La legge 150, invece, introduce nell'ordinamento giuridico la disciplina delle attività di informazione ai media e quelle di comunicazione ai cittadini, alla collettività, agli enti, ecc. (oltre che all'interno) da parte delle P.A., in nome della trasparenza e dell'efficienza dell'agire amministrativo (art. 1, comma 1).

1) Capo di Gabinetto del Presidente della Regione Lazio, già dirigente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dove ha ricoperto incarichi di coordinatore dell'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, segretario della Commissione per i servizi e i prodotti, direttore del Servizio relazioni istituzionali. Professore a contratto presso l'Università di Macerata, dove insegna Diritto dell'informazione e delle comunicazioni; avvocato; consigliere d'Amministrazione di Cinecittà S.p.A.; componente di varie commissioni ministeriali tra cui da ultima la Commissione per la tutela delle minoranze linguistiche presso il Ministero degli Affari regionali.

La finalità dell'informazione e della comunicazione esterna è quella di fare conoscere leggi e regolamenti, di rendere noti i temi di interesse pubblico e sociale, di illustrare l'attività e il funzionamento delle istituzioni, di promuovere l'accesso ai servizi pubblici e l'immagine stessa dell'Amministrazione (art. 1, comma 5). Queste attività di informazione e comunicazione, per legge, possono assumere anche la forma pubblicitaria (art. 2, comma 1).

Una premessa: la legge 28 e la 150, sebbene tutte e due attinenti alla materia di comunicazione, emanate nello stesso anno, hanno storicamente alle spalle due "culture" e due "genesi" molto diverse.

La terminologia adottata non sempre coincide nei contenuti: parole-chiave come "comunicazione", "informazione" e "pubblicità" non hanno affatto un significato univoco. Da cui l'innegabile difficoltà interpretativa per chi intenda leggere in parallelo i due testi normativi.

Una seconda considerazione: la 28 e la 150 trovano una "sovrapposizione" espressa tra loro soltanto nell'articolo 9, comma 1, della legge sulla c.d. "par condicio", che recita: "Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni"².

Ciò premesso, in quest'ambito interessa approfondire il tema del sempre possibile "incrociarsi" tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica, con riguardo, prima, al c.d. periodo ordinario (in cui rileva la sola legge n. 150) e, poi, al c.d. periodo speciale, quello sotto elezioni (in cui rileva, oltre alla legge n. 150, anche la legge n. 28).

Sulla legge n. 150/2000, circolano "letture" altamente fuorvianti. Letture – credo – ispirate ai giuristi dalla pratica quotidiana e creativa dei comunicatori pubblici (che, spesso e volentieri, seguono il loro politico dalla campagna elettorale alla stagione di governo).

Un esempio. Si è scritto, di recente, che l'informazione (istituzionale) per sua natura concerne il rapporto tra amministrazione e cittadini, mentre la comunicazione (istituzionale) è più funzionale al rapporto tra classe

2) La norma ha i suoi "precedenti" nell'articolo 29, comma 6, della legge n. 81/1993 e nell'articolo 5 della legge n. 515/1993: il primo abrogato implicitamente (cfr. Circolare del Ministero dell'Interno n. 26/2003 del 31 marzo 2003); il secondo abrogato espressamente dall'articolo 13 della legge n. 28/2000. Contra, la Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in diverse delibere del 2003, ha ritenuto ancora in vita l'articolo 29, comma 6, della legge n. 81/1993, rimettendo gli atti relativi ad attività non relative ai mass media, all'Autorità giudiziaria.

politica al governo ed elettori. La prima darebbe conto ai cittadini degli strumenti fruibili, mentre la seconda si presterebbe ad essere utilizzata anche quale leva del consenso popolare³.

Niente di più sbagliato. Il testo stesso della 150 (peraltro, una legge di chiara matrice aziendalistica) non consente, in ogni caso, una lettura che possa far "tracimare" la comunicazione politica in quella istituzionale.

Per capirci, in termini costituzionali, nel caso della comunicazione istituzionale siamo sempre sotto l'egida degli articoli 21 e 97; nel caso della comunicazione politica, sotto quella degli articoli 21 e 49. Ed è, innanzitutto e soprattutto, questo che deve fare la "differenza"⁴.

È certamente vero che con la legge n. 150 la comunicazione istituzionale assurge, rispetto al passato, a vera e propria funzione amministrativa, ma ciò avviene nell'imparzialità e per il buon andamento dell'amministrazione.

Come espressamente richiamato nell'articolo 1, comma 1, e confermato dalla "declaratoria di finalità" contenuta nel successivo comma 5, si tratta di attuare i "principi di trasparenza e efficacia dell'azione amministrativa". Con un ampio spettro d'azione – conoscenza delle norme, dei maggiori temi sociali, delle attività, del funzionamento e dell'immagine delle istituzioni, delle modalità di accesso ai servizi pubblici. Con ogni mezzo, modalità tecnica e organizzativa, anche adottando la forma pubblicitaria, lo spot, la suggestione, la personalizzazione. Ma, sempre e comunque, nella imparzialità e per il buon andamento dell'amministrazione.

Al primo ministro, al governatore, al sindaco che parla in prima persona si richiede di essere Uomo dell'Istituzione (di tutti), dimenticando di essere Uomo di Parte politica (di alcuni). Tutto ciò è di comune comprensione.

In altri termini, la funzione di comunicazione istituzionale non è altro che una funzione al servizio delle altre funzioni amministrative.

Ritenere la comunicazione istituzionale, come qualcuno ha scritto, una leva del consenso popolare significa confonderla con la comunicazione politica.

Altro è dire che dal "buongoverno", in termini di azione amministrativa, opportunamente comunicato, possa conseguire, nel momento della consultazione elettorale, un beneficio alla sua parte politica (ci mancherebbe altro! Deve essere così). Ma questo innegabile beneficio consegue al "buongoverno", che viene semplicemente ad essere "rispecchiato" nelle attività di comunicazione istituzionale.

3) Tiziana Krasna, L'attività di informazione e di comunicazione della P.A., in *Informazione e comunicazione della P.A. dopo la legge n. 150/2000*, Istituto poligrafico dello Stato, 2003, p. 15.

4) Mi riferisco alla citazione iniziale del prof. Del Campo rispetto alle possibili "liquidità" tra i due tipi di comunicazione, istituzionale e politica.

La comunicazione istituzionale non deve fare altro che favorire e promuovere in termini positivi le attività amministrative, senza avere in sé altra finalità, meno che mai quella diretta all'acquisizione del consenso politico per il politico-amministratore.

Se così è (se in ogni caso la comunicazione istituzionale non può ingerirsi direttamente nella "sequenza" classe politica al governo – consenso popolare – elettori) – direbbero i fautori della tesi opposta – a cosa serve il disposto dell'articolo 9, comma 1, della legge n. 28/2000? Serve eccome. Purtroppo, devo aggiungere, solo in termini di principio.

Ferme le diverse finalità che interessano i diversi attori della comunicazione istituzionale e della comunicazione politica, il Legislatore della 28, con una qualche ragione, ha evidentemente ritenuto che, in periodo pre-elettorale, una comunicazione istituzionale "a tutto campo" potesse comunque influenzare o confondere l'elettore, con una incidenza, anche se riflessa, nella competizione.

Si è così ritenuto di evitare che l'attività di comunicazione istituzionale realizzata dall'Amministrazione potesse sovrapporsi e interagire con l'attività di comunicazione svolta dai soggetti politici.

Ecco che il disposto dell'articolo 9, comma 1, viene a limitare decisamente lo spettro d'azione e le forme espressive della comunicazione delle P.A., consentendo, dalla convocazione dei comizi elettorali fino alla conclusione delle operazioni di voto, solo quelle attività che risultino essere assolutamente necessarie per il fluire amministrativo e sempre che siano effettuate in forma impersonale.

La norma, in altre parole, continua a fare salva la comunicazione indispensabile per lo svolgimento delle funzioni istituzionali, con l'obiettivo non di azzerare la comunicazione delle Amministrazioni nel periodo pre-elettorale, ma di ridurre ogni possibilità "in potenza" di propaganda politica indiretta o surrettizia.

Riflettiamo prima di tutto sulla limitazione dello spettro d'azione, secondo il canone della indispensabilità per l'efficace assolvimento delle funzioni amministrative. Come sappiamo, l'attività delle istituzioni si compone, da una parte, del c.d. indirizzo politico-amministrativo e, dall'altra, della c.d. gestione amministrativa. Questo significa che, sotto elezioni, tra le esigenze di comunicazione connesse all'espletamento del ruolo istituzionale, sembrano doversi ammettere solo quelle che si limitano all'esposizione delle attività amministrative vere e proprie.

Non sembrano, invece, consentite, a differenza di quanto avviene nel periodo ordinario, attività comunicative (certamente differibili) che comportino la promozione degli obiettivi dell'istituzione e della linea politico-amministrativa del governo, né tanto meno la mera enfasi sulle attività da questo svolte (con il timbro: "Fatto!").

Ancora più precisamente, il "metro della indispensabilità" sembra circoscrivere l'ambito alle sole attività di servizio reale ed alludere, anche con riguardo alle stesse, ad una asseverata indifferibilità del loro assolvimento⁵.

Ma ciò non basta. Quanto alle forme espressive, sembra, da un'attenta lettura dell'articolo 9, comma 1, della legge n. 28/2000, che debbano essere consentite soltanto le attività di tipo informativo, rispetto a quelle propagandistiche o pubblicitarie. Quel che è certo è che non può comunque aversi, sotto elezioni, anche nel contesto di una comunicazione della P.A. ammissibile, una comunicazione "personalizzata", con un effetto d'immagine positiva in capo al singolo amministratore, magari con tanto di "faccia, nome e cognome".

Per altro verso, il Ministero dell'Interno, con la circolare n. 20/2005 ha precisato che il dato testuale "pubbliche amministrazioni"⁶ va riferito agli organi che rappresentano le singole amministrazioni, ma che l'espressione deve essere intesa in senso istituzionale. Questo significa che i singoli soggetti titolari di cariche pubbliche, se anche rappresentanti dei soggetti politici in lizza elettorale, ben possono svolgere attività di comunicazione politica, ma solo al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, purché vi sia una netta distinzione di riferimenti, di riti, di mezzi, di risorse, di personale e di strutture utilizzati (diversamente verrebbero ad essere inquinate le stesse norme in materia di finanziamento pubblico dei partiti).

Concludendo sul punto: est modus in rebus. Il Ministero dell'Interno, sempre con la medesima circolare n. 20/2005, ha ben chiarito che l'ampiezza dei concetti espressi dal legislatore nell'articolo 9 sembra nascere dall'opportunità di fare affidamento soprattutto sui doveri di equi-

5) Scrive, già nel 2001, l'URP del Comune di Belluno: "L'asfaltatura di una strada o la realizzazione di un'opera pubblica, ad esempio, non hanno alcun bisogno, perché trovino una loro completezza operativa, di una campagna di comunicazione, anche se in altri momenti (non pre-elettorali – n.d.A.) resta legittimo per un'amministrazione pubblica informare i cittadini". D'altra parte, il Ministero dell'interno, con la circolare n. 20/2005, ha giustamente chiarito che "non costituiscono attività di propaganda le forme di pubblicizzazione necessarie per l'efficacia giuridica degli atti amministrativi".

6) Cfr. articolo 1, comma 2, della legge n. 150/2000, che, per le attività di comunicazione istituzionale, rinvia alle P.A. indicate nell'articolo 1, comma 2, del D.lgs. n. 29/1993: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le Istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le Istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale".

librio e di correttezza degli amministratori, non solo nella scelta delle comunicazioni da consentire in periodo elettorale, ma anche nelle forme e nei modi in cui queste comunicazioni devono essere effettuate”⁷.

Qualche ultima annotazione sull’articolo 9, comma 1, della legge n. 28/2000, non può che riguardare gli ambiti oggettivo, territoriale e sanzionatorio. Con riguardo all’ampiezza del divieto in termini oggettivi, si osserva che il dato letterale si riferisce espressamente alla “attività di comunicazione”, a prescindere dal mezzo utilizzato.

La circostanza che la quasi totalità delle norme contenute nella legge n. 28/2000 siano volte esclusivamente a regolamentare la comunicazione politica tramite i mass media, non può, in ogni caso, indurre a ritenere che il divieto di comunicazione istituzionale abbia un ambito circoscritto. Può, pertanto, dirsi che il limite va ben oltre il solo utilizzo dei mezzi radiotelevisivi e della stampa. Semmai va ricordato che l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha escluso, in numerosi pareri del Servizio giuridico, una propria competenza all’accertamento delle violazioni al di fuori dei settori della stampa, della radio e della TV.

Un secondo problema interpretativo consegue alla riforma della legge n. 28/2000, ad opera della legge n. 313/2003: resta salva l’applicabilità dell’articolo 9, comma 1, con riferimento ad attività di comunicazione istituzionale in periodo elettorale, da diffondere da parte di emittenti radiofoniche e televisive locali? Con sufficiente ragione, la risposta può essere affermativa: infatti, la formulazione dell’art. 9, comma 1, della legge n. 28/2000 indica nelle amministrazioni pubbliche i soggetti cui è direttamente riferibile il divieto.

La cessazione dell’applicazione alle emittenti locali prevista dall’art. 11-septies, delle disposizioni di cui al Capo I della legge n. 28/2000 (diversa dall’abrogazione tout court), non sembra toccare un divieto espressamente disposto nei confronti di altro destinatario; peraltro, non facendo la norma alcun cenno ai modi e alla sede della diffusione dell’attività di comunicazione istituzionale.

Quanto alla copertura territoriale della disposizione, non può che operare in sede di applicazione il “buon senso”; nel senso che, per aversi il limite alla comunicazione istituzionale, deve tenersi conto della rilevanza della consultazione rispetto al territorio (si pensi alle elezioni in piccoli comuni o ad elezioni suppletive).

7) La Direzione del Servizio elettorale della Regione Friuli Venezia Giulia, da ultimo in una comunicazione del 18 marzo scorso, ha correttamente aggiunto che “nei casi dubbi può risultare più opportuno un comportamento orientato ad evitare o rinviare l’attività di comunicazione, a meno che non si tratti, come già precisato, di attività di comunicazione di stretta utilità sociale”.

La difficoltà maggiore sta, tuttavia, nell’assenza di una regolamentazione attuativa, essendosi da subito ritenuta l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni non competente riguardo ad una norma che pone un divieto alla Pubblica Amministrazione e non all’emittenza radiotelevisiva.

Da ultimo, va ricordato che al divieto in argomento la legge n. 28/2000 non ricollega alcuna sanzione.

Non convince affatto la tesi sostenuta, per esempio, dal Servizio elettorale della Regione FVG, secondo cui, “qualora l’attività di comunicazione vietata (...) venga realizzata utilizzando il sistema dei mass media, il fatto potrebbe integrare una violazione delle specifiche disposizioni della legge n. 28/2000 dirette a garantire la parità di accesso ai mezzi di informazione ed essere pertanto sanzionato – ai sensi dell’articolo 10 della stessa legge – da parte dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”. L’articolo 10, infatti, conduce l’Autorità a sanzionare le emittenti radiotelevisive circa scorrette forme di informazione o comunicazione politica, rispetto ai soggetti politici (e non le P.A.), che come abbiamo sostenuto a monte, sono in sé altra cosa rispetto alla comunicazione istituzionale.

Ecco allora che torniamo alla sconsolata affermazione iniziale: il disposto dell’articolo 9, comma 1, della legge n. 28/2000 serve – eccome – ma purtroppo solo in termini di principio. Abbiamo, infatti, una norma che “non chiude”: non indica chi sia preposto a vigilarla e a sanzionarne la violazione.

La conclusione è quindi scontata: occorrono ulteriori disposizioni di legge per una effettiva applicazione di un principio sacrosanto. Aspettiamo una riforma della legge sulla “par condicio”? Oppure trattandosi, alla fin fine, di comunicazione istituzionale, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione (legge cost. n. 3/2001), potranno essere le Regioni stesse a dettare le norme di dettaglio?

Cultura, comunicazione, territorio Ricomincio da tre

La funzione dei corsi di comunicazione, come elemento di civilizzazione del dibattito sulla comunicazione, ma anche la funzione dei Corecom, come elemento di governo, garanzia dal basso, correzione rispetto al centralismo delle elaborazioni, non si può dire che abbiano avuto la meglio. Non dobbiamo prendercela con la cattiveria dei tempi, che rappresentano pur sempre il prodotto della nostra capacità culturale e formativa. Ci deve essere piuttosto qualche difetto di lucidità nell'analisi, nella promozione di battaglie civili e anche forse nella individuazione di parole capaci di trascinare l'azione, parole impegnative.

Vorrei in primo luogo fare un breve riferimento al ragionamento critico intorno ai nodi della comunicazione pubblica, istituzionale soprattutto. Per poi citare quali sono, a mio giudizio, gli elementi – che non possiamo non condividere – di analisi positiva dei cambiamenti della comunicazione, che per una volta ci consentono di enfatizzare le dimensioni più feconde della comunicazione, quando è noto che nei media ha più fortuna chi la attacca apocalitticamente o chi la vive – a priori – come trionfo.

Da non meno di cinque anni in Italia c'è un ragionamento assai interessante e consonante tra studiosi che non sapevano di occuparsi delle stesse cose, e sappiamo che questo rappresenta un indizio interessante. I cambiamenti avvengono quando le diverse tribù scientifiche finiscono per occuparsi delle stesse emergenze della realtà. E significa che alcune cose diventano così importanti che gli intellettuali non riescono a variegare con parole diverse, facendo emergere come uno dei nostri limiti più grandi sia nell'incredibile divisionismo delle parole.

1) Professore di Sociologia della Comunicazione presso la Facoltà di Scienze della Comunicazione, La Sapienza, Roma; direttore del Dipartimento di Sociologia e Comunicazione e presidente della Conferenza dei corsi di laurea in Scienze della Comunicazione; svolge attività di consulenza per: l'Ordine Nazionale Giornalisti, la Federazione Nazionale della Stampa Italiana, il CNR, la Regione Lazio, la Provincia e il Comune di Roma, la RAI, il Ministero del Lavoro e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. È membro della Commissione di valutazione per le concessioni televisive terrestri presso il Ministero delle Comunicazioni. Autore, tra gli altri di: *Multigiornalismo*, 2001; *Il Mediaevo*, 2000; *Comunicazione politica e scelte elettorali*, 1997.

Ma ogni tanto c'è appunto qualche cosa che avviene in modo prorompente, e una di queste è che nei corsi di comunicazione sia in atto una riflessione sul fatto che il paradigma della comunicazione sociale – usato in modo unilaterale contro taluni eccessi positivistici nelle definizioni di comunicazione – oggi ridiventi valido e pertinente per individuare tutti i momenti in cui la comunicazione si fa effettiva, ed appare più “posseduta” dai soggetti sociali che raccontata dal trionfalismo del bancone dell’offerta comunicativa.

Il generalismo comunicativo, che tanto tempo ha occupato nei nostri studi, appare avviato verso il tramonto. Pensiamo che l’elaborazione culturale che c’è stata in Italia, peraltro generosa e per molti versi “profetica”, sulla comunicazione istituzionale, pubblica, o anche di pubblica utilità, debba in qualche modo lasciar posto ad una definizione che tenga conto che essa è comunque comunicazione dall’alto, anche quando appare come gesto di apertura della sfera pubblica ai cittadini, quando crede cioè di essere nobile e generosa e si presenta come animatrice della “proattività”.

Intorno alla comunicazione pubblica è passato un decennio di dibattito e di cambiamenti virtuosi in Italia, che attendono ormai solo di essere storicizzati e definiti; ma è innegabile che il loro limite consiste nella circostanza di partire soltanto dagli attori pubblici. Occorre proporre un ragionamento sulla comunicazione sociale come punto di incontro tra il meglio della tradizione della comunicazione pubblica e la comunicazione della società civile, rifiutando quei pedagogismi sull’accesso che farebbero pensare alla comunicazione sociale solo nei ristretti termini dei movimenti della società civile e del Terzo Settore. È qui che infatti troviamo le prime prove pubbliche di una capacità comunicativa dal basso, che inizia a strutturarsi velocemente e che già sembra annunciare la vigilia di una stagione in cui la comunicazione sociale avrà uguale dignità intellettuale, di studio e anche di interazione politica. Una prova preliminare di questo mutamento viene dalle elezioni primarie del centro-sinistra, su cui abbiamo pubblicato un *instant book*¹, e che dovrebbero cambiare i nostri ragionamenti collettivamente condivisi intorno alla comunicazione. L’elemento fondamentale di questo studio tende a smarcare la comunicazione sociale dalla comunicazione di mercato e dalla comunicazione politica, facendo registrare non poche affinità al ragionamento proposto in questo convegno.

Ma in questo contesto interessa chiarire i punti di interlocuzione con il Corecom sull’analisi della società italiana, in special modo in rapporto al cambiamento dovuto all’impatto dei media. Tema che da diversi anni si offre all’analisi attraverso quattro dimensioni principali, partendo dalle quali si può innestare un confronto sulla congruità e sulla convergenza delle proposte.

1) Osservatorio Mediamonitor (a cura di), *Io partecipo, io scelgo, io governo. Le primarie dell’Unione: prove tecniche di comunicazione*, Nuove Iniziative Editoriali S.p.A., Roma, 2005.

La prima dimensione è quella dei cambiamenti nelle architetture della comunicazione, che ci richiede uno sforzo maggiore per misurarci sui numeri e ingaggiarci sulle tendenze. Ad esempio, il generalismo dalla metà degli anni ‘90 è in aperta crisi: è alle nostre spalle quanto, al di fuori del cliché dell’apocalisse quotidiana, ha fatto la storia dell’identità nazionale con tutti i suoi aspetti di generosità, di grandezza e di identità culturale. Succede così, sotto l’azione dei cambiamenti della modernità e forse anche della scolarizzazione, di fare scoperte sconvolgenti, che trovano riscontro nei dati sui consumi culturali. Fino alla metà degli anni ‘90 non esistevano prove che la scolarizzazione si traducesse in comportamenti diversi nella gerarchia dei consumi culturali; mancava la dimostrazione che lo studio, l’accesso all’Alta Formazione potessero dar luogo a significative differenze nei comportamenti di scelta rispetto alla tastiera della comunicazione.

Dalla metà degli anni ‘90 – come scoperto ed attestato soprattutto attraverso le ricerche sui giovani – cominciamo invece a vedere una curiosa sintonia con il livello occupato nella gerarchia formativa, che prefigura un nesso tra l’investimento sulla cultura e i diversi comportamenti di scelta, di esploratività e di competenza nella tastiera dei consumi culturali. Dati come questi hanno cambiato il nostro modo di rappresentare i media, e attestano che educare alla comunicazione – quando la scuola riesce a farlo – produce consumatori diversi. Per ulteriori conferme sul segno e sull’evoluzione di queste tendenze basta studiare l’ISTAT per trovare prove più generali.

La storia che stiamo vivendo, e potremmo dire qui che la storia siamo noi, può anche esser letta come incipiente tramonto del generalismo, che noi riteniamo irreversibile, ma trattandosi di un fenomeno che dura da almeno dieci anni non possiamo liquidarlo come semplice contingenza, come la manifestazione di una congiuntura casuale.

Accanto alla crisi del generalismo, che si concretizza in un lieve declino della televisione, si assiste a dati alternanti per la radio, un mezzo che invece altrove (ad esempio in Francia o in Germania) sembra avere inestimabili potenzialità di marketing. A questi due fenomeni si affianca la crisi dei giornali – almeno nella forma delle testate generaliste – dando origine ad un fenomeno che abbiamo già cominciato ad affrontare ed analizzare insieme all’Ordine Nazionale dei Giornalisti. Un dato, quest’ultimo, che va letto nel contesto più ampio dei trend che attestano – solo alla fine del duemila – una crisi della lettura³.

3) Si veda, tra gli altri, il recente volume Ufficio Studi dell’Associazione Italiana Editori (a cura di) *Investire per Crescere. Materiali per una Discussione*. AIE Associazione Italiana Editori, Milano, 2006, in particolare le pp. 31-41.

Non era infatti mai avvenuto in passato che si verificasse una forma di crisi così netta: i dati di consumo per televisione, radio, giornali, libri sono tutti di segno negativo, e raccontano di come in Italia si siano verificate modificazioni profonde. Talmente profonde che hanno riguardato anche quei consumi culturali che in passato, banalizzandoli, chiamavamo di élite o di nicchia: teatro, musica classica, visite agli scavi archeologici e alle antichità, ma anche la musica leggera e sinfonica.

Tra quei fenomeni di consumo che in passato avremmo giudicato caratteristici del “perfezionamento culturale” e che transitano anche dalla comunicazione, non ve n’è uno solo che dalla metà degli anni ‘90 non sia accompagnato da trend di segno positivo. Si pensi all’importanza di questa “scoperta”: nessuno dice che in questo Paese, sempre condannato alla maledizione della teledipendenza e del generalismo, stia in realtà cominciando quella che noi chiamiamo disinfiammazione televisiva. È forse più interessante intrecciare questi dati con le loro matrici sociali, chiedendosi cioè a chi sono affidati questi processi, che si configurano come capaci di aggiornare l’individuazione dei media strategici dello sviluppo.

Oggi invece sappiamo che il vero driver del cambiamento non è soltanto la rete, ma è la sua multimedialità, la sua capacità esplorativa, fatto che attesta che ormai è questa la soglia del cambiamento. Le stesse nicchie di estranei alla multimedialità sono abitate quasi esclusivamente da adulti. Un fatto che appare curioso in un Paese in cui il dibattito sui media continua ad indugiare attorno alla bella storiella della salvaguardia dei minori dalla televisione, che dovrebbe andare in soffitta con i loro predicatori.

La presa d’atto della capacità dei media di agire sul pubblico come forme di accreditamento sociale del nuovo, su cui la letteratura scientifica è molto generosa, non ci dice molto, per esempio, su come la comunicazione sociale realizzata in modo efficiente, abile, creativo – sorretta cioè dall’acquisizione di competenze – sia riuscita in Italia a modificare comportamenti che si riteneva che sarebbero stati scalfiti solo dal cambiamento delle generazioni.

Ma sarebbe semplicistico dire che la maggiore competenza produca direttamente questo tipo di effetti. La comunicazione, saggiamente ed eticamente utilizzata, può produrre modificazioni dei comportamenti quando questi sono preceduti da modificazioni di idee e della stessa sfera simbolica. E si tratta di una fantastica scoperta degli studiosi di comunicazione: gli effetti della comunicazione avvengono prima nella sfera della mente, in cui si produce il vero addomesticamento al nuovo, per spostarsi nei comportamenti soltanto dopo. Anche in questo caso basterebbe attingere alla letteratura americana della psicologia sociale per aspettarci fenomeni del genere: per renderli visibili occorre solo un mutamento di contesto, una modificazione del clima culturale, in grado di discrimi-

nare tra una effettiva spinta al nuovo e una senz’anima, indotta da alcuni eccessi di fiducia nella tecnologia. Abbiamo troppo spesso pensato che la spinta al nuovo fosse una metafora sufficiente, invece sappiamo abbastanza sul fatto che il nuovo non sia di per sé garanzia di un mondo più abitabile e più civilizzato.

A tutto questo, si aggiunge un radicale cambiamento degli stakeholder, e più in generale la consapevolezza dei soggetti della comunicazione che non si vivono più solo come consumatori, dando luogo ad un altro cambiamento studiato efficacemente dal marketing. Le trasformazioni nei consumi hanno un potere di chiarezza e di illuminazione rispetto ai passaggi d’epoca della modernità. Basti pensare al “consumerismo”, cioè al consumo critico, in parte determinato dalla crisi, in parte determinato da cambiamenti culturali, da una nuova disponibilità dei soggetti a cercare altre forme di benessere e di realizzazione dei bisogni di felicità, alternative alla loro semplice incorporazione nel consumo. Sulla base di questa definizione gli stakeholder si qualificano come soggetto decisivo per una politica compiuta e di massa dei Corecom, in cui è importante capire quali siano gli interessi positivi e negativi e chi ne sia portatore.

Come ultimo aspetto positivo, c’è una riflessione sulla capacità delle tecnologie di istituire radicali trasformazioni delle gerarchie sociali. Com’è accaduto per il lavoro giornalistico, in tutti i campi in cui la comunicazione impone il suo impatto potente, ciò che avviene è una redistribuzione dei poteri sulla base dell’appropriazione e della capacità di addomesticare i consumi culturali e le tecnologie. Non c’è nemmeno bisogno di enfatizzare la portata miracolistica di internet e della rete, come fanno spesso i nuovisti della mia tribù scientifica. Ci si accorge che i cambiamenti della struttura socioculturale italiana sono già visibili utilizzando soltanto i vecchi media. La rete ha una portata significativa solo se incardinata nella vecchia sapienza comunicativa e nei vecchi consumi culturali.

Ma c’è anche posto per due o tre considerazioni sulle criticità, che rendono necessaria una chiamata di idee e di ricerca, perché nel momento in cui le dimensioni critiche sono più profonde di quelle positive, cioè rischiano di cambiare la compagine sociale e soprattutto rischiano di modificare i valori – nessuno può pensare di avere una ricetta che non sia studiata insieme. Perché non abbiamo saputo fronteggiare e capire quella che oggi noi chiamiamo la “potenza omologatrice dei media”? Per molti versi questa è una storia vecchia e inautentica sul piano concettuale. La nostra storia culturale insegna che i modelli della cultura, i modelli della formazione, i modelli della socializzazione “profonda” hanno puntualmente perso sui modelli cosiddetti di superficie, il modello della centralità dell’immagine, il modello ipertrofico della chiacchiera, tutto ciò che finora è emerso come elemento aggressivo dell’esperienza comunicativa dei moderni.

La vera sfida sta nel domandarsi dove non siamo riusciti ad equilibrare cultura e comunicazione. Vorrei capire meglio, ad esempio, dove è stata sconfitta la scuola, dove essa ha costruito capri espiatori, dove le forme di consonanza tra cultura e comunicazione sono state ostacolate dal persistere di modelli di dipendenza. Mi piacerebbe accendere un dibattito sulla formula pericolosa della potenza omologatrice dei media, e in particolare su quegli aspetti su cui non siamo riusciti ad essere competitivi. Malgrado ciò che dice San Tommaso nella meravigliosa frase "Bonum est diffusivum sui", nei media il bene non sempre appare come arma efficace, sappiamo invece che spesso il male sembra avere una ricchezza di contagio e di imitazione. Ma non per questo ci si può rassegnare ad accettare che non sia possibile raccontare il bene solo perché allude alla routine, e non possiamo nemmeno pensare che le parole bene e male debbano essere rimosse dal dibattito pubblico.

Vi è una seconda questione che appare drammatica: la crisi della mediazione. La nostra società sembra attaccare tutte le funzioni e tutti i momenti in cui i soggetti si mettono in gioco, tra una generazione e l'altra, tra i colti e gli incolti, come figure della mediazione. Se molto spesso essa si associa ad una rendita di posizione, io continuo a vederla nei termini positivi dell'intellettuale gramsciano. Se dovessi cercare uno slogan per il Corecom, è di andare ad occupare proprio la posizione che nella nostra società sembra più compromessa, quella di aiutare ed educare al grande menù della comunicazione, ridurre l'alluvione comunicativa, facendo percepire che dietro la cortecchia ci sono contenuti comunicazionali facilmente discriminabili.

Il movimento della Media Education, inventato in Italia dal salesiano don Roberto Giannatelli e che proprio quest'anno celebra il suo decennale, ha molte cose da insegnarci. Solo chi si mette ad educare i media ha il diritto di sottoporli ad una critica, gli altri non cambiano la realtà. Il danno inferto dagli apocalittici a questo Paese è che non hanno minimamente modificato il carisma della comunicazione, si sono limitati alla performance dei convegni. Per usare una formula a me particolarmente cara, abbiamo bisogno non di apocalittici, forse neanche di integrati, ma soltanto di impegnati, di gente che lavori la comunicazione ai suoi fianchi, che faccia compagnia alle persone nel bisogno, che educi alla vetrina della comunicazione.

L'ultimo punto critico è il Rapporto: dal mio precedente riferimento si può comprendere perché in Italia la bolla della comunicazione è così decisiva rispetto alla forza del modello formativo dell'Università e della scuola. Al di là di motivi politici che non sarebbe giusto citare in questa sede, ma che ho

trattato nel volume "Contro il declino dell'Università"⁴, posso fornire un esempio che può aiutare tutti a capire dove vada misurata veramente la potenza della comunicazione.

In quasi tutti i Paesi moderni, quelli vicini a noi e con i quali noi siamo abituati a confrontarci – non gli Stati Uniti che hanno altra storia e cultura – spesso l'exploit dei vecchi e nuovi mezzi di comunicazione si collega strettamente all'aumento di competenze dei soggetti, osservabile attraverso l'aumento della platea della formazione. Le cose cambiano quando c'è un minimo di simmetria tra aumento degli standard di alta formazione, di scolarizzazione qualificata, di istruzione universitaria. È quella l'occasione di un passaggio di generazione che può trasformare la capacità culturale delle persone, anche se l'Università non sempre ce la fa a modificare i suoi utenti.

Invece in Italia c'è un problema storico: tutti gli indicatori sulla comunicazione, nonostante gli elementi positivi che io vi ho citato, vanno comunque complessivamente più forte di tutti gli indicatori della formazione. Si tratta di una "bolla speculativa", almeno per due motivi. Anzitutto, senza simmetria tra le due dimensioni, non aumenta neanche la competenza e la capacità d'uso; in secondo luogo, non riusciamo a comprendere come mai l'aumento della comunicazione non si traduca anche in una rottura dei paradossali limiti del mercato dei professionisti della comunicazione, un mercato che definire chiuso come un castello è ancora una metafora troppo leggera. È un paradosso tutto italiano che non c'è in altri Paesi: di solito l'aumento delle imprese di comunicazione porta con sé un'apertura, per esempio, ai giovani che stanno invece "diligentemente" fuori dalla porta del tempio, ad attendere il proprio turno.

Ho inteso sollevare problemi e questioni di lungo periodo, che esigono riflessioni impegnative. In che modo possono essere affrontate? Un primo elemento è quello di un'alleanza tra università e Corecom, soggetti non particolarmente fortunati rispetto alla capacità di stare al centro dell'attenzione pubblica. Un secondo elemento è la capacità di rafforzare la nostra caratteristica di essere elementi di terzietà tra le istituzioni centrali e il territorio, in cui il Corecom evidenzia una funzione chiave.

Università e Corecom si posizionano entrambi sulla dimensione simbolica: la prima si occupa della formazione spirituale delle persone, i secondi si occupano di quel pezzo fondamentale della formazione adulta che è rappresentato dalla comunicazione, che tocca le coscienze, modifica i nostri orientamenti al nuovo, che fa addirittura vibrare le corde che sembrerebbero stori-

4) Morcellini M., Martino V., Contro il declino dell'Università. Appunti e idee per una comunità che cambia, Il Sole24Ore, Milano, 2005.

camente più vecchie, cioè quelle che sembrerebbero inflessibili, intoccabili. Ciò significa che siamo sullo stesso posizionamento sociale, quello di scegliere il cuore e la testa delle persone. Se marciamo a ranghi separati, sarà una sicura sconfitta; se marciamo a ranghi uniti, anche se il successo non è scontato, potremo dire davvero di averci provato. Ma vincere non è impossibile.

La comunicazione pubblica e le nuove sfide

La Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome ha commissionato un'indagine su "La comunicazione pubblica e le nuove sfide" che abbiamo promosso, nel mese di luglio 2005, alla Camera dei Deputati. I dati raccolti rappresentano un monitoraggio estremamente utile per le funzioni che gli amministratori pubblici sono chiamati a svolgere. Si tratta di un'analisi che dovremmo rendere costante e permanente per dotarsi di un confronto più affidabile e attendibile con lo scopo di orientare le scelte che siamo chiamati a compiere.

Per quanto riguarda il rapporto tra istituzioni e media, e soprattutto tra informazione e spettacolo, la riflessione potrebbe essere la seguente: "noi – come istituzioni – non possiamo fare spettacolo, forse siamo un po' condannati a farlo, e, se così deve essere, almeno cerchiamo di farlo bene". Non so se alla fine debba essere questo il destino al quale le istituzioni, e chi dà corpo e vita ad esse, siano condannate, magari non tanto per scelta, ma in ragione della sofferta presa d'atto che nel mercato tutto è prodotto di consumo e tutto viene acquistato e venduto. Ma in tal caso dovremo stare attenti a non sottovalutare i consumatori, perché credo che siano molto meno abbindolabili e manipolabili di quello che si crede.

Molto spesso la comunicazione politica, per quanto si possa spendere, non raggiunge l'obiettivo prefissato, perché il limite del quale sarebbe bene, per chi fa comunicazione istituzionale e comunicazione politica, tener conto è il possibile verificarsi di un effetto saturazione e un effetto rigetto. Effetti tanto più probabili, giustificati e legittimi a fronte di una sbagliata, eccessiva, smodata e gridata informazione/comunicazione istituzionale e politica. Se il telespettatore riesce a stare tante ore di fronte a programmi quali "L'isola dei famosi", sono convinto che il cittadino/utente/consumatore – il cittadino elettore – abbia ormai sufficienti anticorpi e sufficienti strumenti di difesa di fronte ad una comunicazione politica eccessiva o sbagliata nei toni e nei contenuti. Riconducendo i toni e i contenuti dell'informazione e della comunicazione politica alla verosimiglianza, all'affidabilità, all'attendibilità, si riscontra una crescita del consenso nei confronti di ampi strati della comunità, che con ciò dimostra maturità e consapevolezza.

1) Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia; coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.

Può darsi che la rissa attragga, incuriosisca, renda il tutto più sfizioso, ma non so quanto ciò sia coerente con i fini, gli interessi e gli obiettivi di chi vorrebbe acquisire in questo modo maggiore consenso. Come amministratori pubblici, non siamo chiamati a fare intrattenimento, piuttosto dobbiamo persuaderci che è importante ascoltare e capire per costruire consenso, dato che l'oggetto e il fine della comunicazione e dell'informazione istituzionale e politica è quello di registrare un consenso o un dissenso rispetto ad una azione di governo o rispetto ad una azione di opposizione.

Ritengo che queste difficoltà, posto che non parliamo genericamente di comunicazione e di informazione, non siano avulse dalla lunga, complessa, difficile transizione del sistema politico del nostro Paese. Se il nostro sistema politico e istituzionale è tale, con questi problemi, con queste criticità, e con le sue potenzialità, non ci si deve stupire se la sua comunicazione sia coinvolta e condizionata dalle stesse argomentazioni.

Il concetto di comunicazione che dovrebbe imporsi è quello connesso ad un sano, vero sistema bipolare nel quale ci siano due grandi coalizioni che si pongono agli elettori, in cui ciascuna presenti il proprio programma, chieda il consenso sui contenuti, che diventano realizzabili perchè sostenuti da una coalizione che si appoggia su una leadership, altrettanto convincente e motivata, che ottiene la fiducia sui contenuti del programma di governo senza comprimere la pluralità delle espressioni politiche che la sostengono. Il cittadino chiede la fiducia perché sull'energia, sull'informazione, in economia, nel welfare, vuole o non vuole che siano realizzate determinate cose. Il cittadino, in sostanza, non sceglie il partito, ma sostiene quell'azione nell'ambito dell'energia, quell'azione nelle infrastrutture, quelle scelte in economia, accettando che i partiti che le sostengono si coalizzino, affidandosi ad essi e alla loro leadership.

Questa è la base su cui si acquisisce il consenso. Mi riferisco ad un sistema elettorale, ma più ancora ad una forma di governo, che si regga su coalizioni che si alternino al governo piuttosto che all'opposizione, ciascuna con la responsabilità di dire la propria in ragione di quello che si è fatto o non si è fatto, di come lo si sta facendo o non lo si sta facendo.

Consapevole che la normativa necessiti di qualche aggiustamento, in particolare quelle parti che si riferiscono alle authority, agli istituti di garanzia, di vigilanza e controllo, penso, però, che il vero limite sia la sfasatura tra la normativa e questa interminabile, defatigante transizione del nostro sistema politico e istituzionale, che non solo non riesce ancora a darsi una quadratura, ma rimette in discussione anche quello che con fatica era stato elaborato negli anni scorsi, sulla spinta di una grande richiesta popolare. Dico questo perché ritengo necessario conoscere che cosa pensano i cittadini, ma se poi di questo ne viene fatto un cattivo uso, forse sarebbe meglio evitare di fingere di ascoltarli.

Considerati i contenuti della comunicazione politica e della comunicazione e informazione istituzionale, è quindi essenziale intercettare, capire, comprendere, ascoltare e far partecipare i cittadini alla vita istituzionale, non solo nella forma suprema, ogni cinque anni, dell'espressione del voto, ma anche nel coinvolgimento nell'assunzione delle scelte e nell'adozione dei provvedimenti. C'è un mare aperto di opportunità, di possibilità e di strumenti.

Il coinvolgimento del cittadino nell'adozione dei provvedimenti amministrativi e legislativi, con le opportune differenze tra le responsabilità di governo e le responsabilità legislative, comporta l'ascolto dei cittadini, senza demagogia e senza populismo, tenendo conto del loro parere, sia che si tratti di accoglierlo, ma ancora di più se si tratta di non accoglierlo. Ritengo che siano più numerosi i casi in cui si debba dire dei no piuttosto che dei sì, ed è per questo che un'istituzione o un'amministrazione che trova gli strumenti, i modi, la capacità di dire dei no, naturalmente in modo motivato, quando cioè le richieste sono esorbitanti rispetto alle possibilità, ai mezzi e agli strumenti, dimostra responsabilità ed avvedutezza. Su questa via il sistema deve proseguire il suo percorso.

Da ultimo, siccome mi pare spiacevole concludere con osservazioni tendenti verso scenari apocalittici piuttosto che verso atteggiamenti di integrazione, considero che il dibattito su un argomento così complesso, teso ad affinare gli strumenti e ad investire in questa direzione, sia estremamente positivo. Aggiungo, come si sente dire a proposito del Trattato Costituzionale Europeo: "Se non riusciamo a farlo approvare dall'alto, proviamo a costruire il consenso dal basso". È un modo come un altro per affermare che è giusto che le regioni investano in questa direzione, con la responsabilità però di assicurare la qualità delle prestazioni. Per questa ragione, se è vera l'asserzione per cui "se il prodotto è cattivo, non c'è comunicazione che valga", aggiungo che può valere anche l'inverso, non riuscire cioè a comunicare in modo adeguato un prodotto buono.

Le scelte delle forme di comunicazione, degli investimenti, delle soluzioni, a poco valgono se non c'è alla base anche una qualità accettabile e riconosciuta nella produzione legislativa, negli indirizzi e anche nei comportamenti, perché osservare e ascoltare i cittadini, significa innanzitutto capire bene i sentimenti del momento e della stagione nella quale viviamo. Questa è una stagione di sentimenti forti tesi a sobrietà, rigore, moralità, essenzialità, e, se le regioni vogliono essere rappresentative di queste comunità, devono fare scelte e adottare comportamenti che siano coerenti con questo sentire.

Seconda sessione

Istituzioni e media
tra informazione e spettacolo

La nuova stagione della comunicazione pubblica

Oggi si parla tanto di comunicazione pubblica, e la comunicazione pubblica sta vivendo e dovrebbe vivere una nuova stagione. Siamo passati da quella che era la stagione della trasparenza, quella che negli anni '80 e '90 era la stagione dei Comuni aperti, degli enti aperti, del tutto e quanto più possibile trasparente – si è fatto poco in realtà, comunque l'afflato c'era – ad una fase in cui la comunicazione pubblica ha cercato di mutuare quelle che erano le regole della pubblicità e della comunicazione di mercato.

Come tutte le cose che si cercano di adattare a realtà molto diverse, questo ha creato dei problemi, ha creato soprattutto delle disfunzioni perché l'iper pubblicizzazione o spettacolarizzazione della comunicazione pubblica è comunque un difetto che ha avuto il risultato di essere rigettata dai cittadini. È quindi necessario entrare in una fase nuova in cui la comunicazione pubblica cominci a costruire un proprio format, cominci a identificare i propri valori, a identificare la propria mission senza mutuarla da altri.

Quello della comunicazione è un tema niente affatto secondario per le amministrazioni pubbliche. Esso coinvolge non solo i diritti di trasparenza e informazione, ma la ben più ampia e complessa sfera dell'identità locale e della democrazia urbana. La comunicazione e l'informazione pubblica hanno assunto un ruolo strategico e rappresentano un elemento fondamentale del raccordo tra amministratori ed amministrati. sempre più appare necessario assicurare l'operatività su cinque diversi livelli:

1. informazioni di servizio ed opportunità di conoscenza per i cittadini, utilizzando tutti i media e dedicando risorse a tutte le forme che facilitano l'interrelazione;
2. paressia, parlar chiaro e dire tutto;
3. attenzione alle forme di feedback e one to one; invio di notizie a target territorialmente interessati e a singoli gruppi sociali;
4. sviluppo della comunicazione quale strumento propedeutico per la partecipazione dei cittadini;

1) Cult searcher, communication and strategic manager presso la SWG; giornalista.

5. modulazione della comunicazione quale mezzo di costruzione dell'identità civica.

Il primo livello è quello classico, è il livello del servizio, dell'informazione di servizio, del fare informazione: un'opportunità per i cittadini e non semplicemente uno strumento di propaganda dell'ente. Da questo punto di vista, la comunicazione come strumento di servizio è una comunicazione che si avvale di tutti i possibili strumenti, perché non è pensabile che uno solo di questi, sia esso la televisione, il quotidiano, la radio o internet, sia di per sé esaustivo. Ne consegue che la prima esigenza per qualunque ente è quella di avvalersi di una pluralità di strumenti, una multi-canalità di uscita.

Il secondo punto, più complesso, è definibile con una parola che era tanto cara a Michel Foucault: "parresia", che vuol dire parlare chiaro, dire tutto. Se la comunicazione di un ente pubblico può diventare uno strumento e un'opportunità per i cittadini, ciò è possibile solo se dice tutto, abolisce il segreto e sa essere chiara. Il parlare chiaro non è solo un problema di linguaggio, il parlare chiaro è essere in qualche modo veicolo di conoscenza reale.

Una terza sfida, per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, è quella delle forme di feedback. Sempre di più l'interazione con i cittadini rappresenta un elemento fondamentale nella costruzione del rapporto comunicativo. Feedback non vuol dire creare solo canali a due vie, ma anche riuscire a pensare, a costruire una comunicazione che sia sempre di più mirata, personalizzata. One to one è l'obiettivo a cui deve tendere un'amministrazione pubblica, cioè deve parlare non a pubblici astratti, non a target, ma a cittadini, a singole persone con singoli problemi, con le singole peculiarità, quindi, da questo punto di vista, lo sforzo della comunicazione pubblica deve essere quello di una relazione che è comunque lineare.

Infine, due ulteriori elementi: anzitutto la comunicazione va intesa per un ente come lo strumento propedeutico alla partecipazione, e il bisogno di partecipazione dei cittadini sta crescendo. Tutte le nostre rilevazioni, fatte non solo a livello nazionale, ma in tanti territori, dimostrano il desiderio dei cittadini di esserci, di contare, di partecipare. Il problema è che solo con cittadini informati può avvenire un livello di partecipazione, solo se i cittadini sanno, possono dire, possono esserci.

Infine, cosa che è stata in questi anni completamente dimenticata dagli enti pubblici e dalle amministrazioni quando fanno comunicazione, è il problema dell'identità civica: la comunicazione pubblica è identità, senso della comunità, e il fine di una comunicazione pubblica è quello di agevolare, arricchire e sviluppare il senso della comunità in cui si opera.

Comunicare per un ente pubblico è difficile, molto difficile, perché i vincoli sono tanti, della cosiddetta visibilità, del fatto che alcune cose non si pos-

sono dire, ce ne sono tanti, troppi: in realtà oggi la vera sfida per un ente pubblico è superare se stesso e i propri vincoli, la propria auto-referenzialità, il proprio sentirsi diverso.

Un ente pubblico è un attore della comunicazione nel territorio e deve operare come tale, non come un qualche cosa d'altro o di avulso dalla realtà: la vera sfida per un ente pubblico è quello di mettersi in gioco e non di ritirarsi. Per citare Ernesto Che Guevara: "Chi lotta può perdere, chi non lotta ha già perso".

Venendo ai numeri, possiamo operare un confronto su quali sono gli strumenti e i mezzi con i quali i cittadini preferiscono essere informati (si tratta di un'indagine svolta nel periodo 2004/2005).

Esiste un calo di ruolo sull'informazione degli enti da parte delle televisioni. La televisione per quanto riguarda l'informazione e la comunicazione degli enti pubblici sta perdendo il suo ruolo primario – il che non vuol dire che non sia sempre il primo strumento, ma vuol dire che diminuisce il suo peso – mentre mantiene, anche se in decrescita, un ruolo anche il quotidiano, la carta stampata. Ma se i giornali diminuiscono la loro valenza, che cosa cresce? Quali sono i canali con cui i cittadini vogliono essere informati? Sono i canali diretti, quei canali in cui è l'amministrazione a parlare con il cittadino in modo lineare ed immediato. I cittadini chiedono cioè di saltare la mediazione.

Rimangono stabili le newsletter, più o meno stabili le pubblicazioni, sono stabili tutti quelli che sono gli strumenti di produzione degli enti, delle amministrazioni, mentre tutti gli strumenti di mediazione sono in calo, e questa è una dinamica che si sta solidificando negli anni. Per quanto riguarda internet, è certamente un canale interessante, ma si rivolge solo ad un segmento della società, non parla alla società nel suo complesso, quindi non pensino gli amministratori pubblici che, fatto il sito, sia risolto il problema della comunicazione.

Abbiamo poi rilevato un fenomeno particolare: abbiamo provato a fare la stessa domanda ad un gruppo di presidenti di Provincia, presidenti di Regione e sindaci, ovvero "quali strumenti utilizzate per comunicare?"; contestualmente ai cittadini è stato chiesto "con quali strumenti volete essere informati?". I risultati sono molto interessanti. Per un amministratore pubblico fare un'assemblea equivale a risolvere il problema (42%), per i cittadini ciò è vero solo per il 10%. Non a caso questo fenomeno lo abbiamo chiamato mismatching: due strade completamente distinte. Se poi consideriamo il convegno, per l'amministratore figura addirittura al secondo posto (14%), dove per il cittadino non è affatto determinante (3%). Il primo strumento di preferenza dei cittadini è costituito dal materiale informativo inviato a casa, al contrario è scelto solo dal 10% degli amministratori, figura cioè in quarta posizione. Se poi consideriamo un altro aspetto della comunicazione, i consigli comunali aperti, è vero che ai consigli comunali non ci va nessuno, ma cambiando il

sistema diventerebbero luoghi dove i cittadini possono dire la loro, specialmente nei piccoli centri, nei piccoli e medi comuni.

Forse abbiamo scoperto l'acqua calda, ma ogni tanto serve anche questa: esiste una sostanziale differenza nel modo in cui gli amministratori pensano di comunicare e il modo in cui i cittadini chiedono la comunicazione. L'unico punto su cui più o meno si trovano d'accordo è quello dei quotidiani locali. Se per i sindaci resta però determinante la conferenza stampa, per i cittadini lo è il quotidiano locale. Pur rilevando una discreta omogeneità, c'è comunque un'esagerazione di importanza del ruolo delle conferenze stampa da parte degli amministratori rispetto all'attenzione che poi viene dedicata dai cittadini.

Con quale mezzo i cittadini preferiscono essere informati dagli enti

	2004	2005
Televisione	42	33
quotidiani	37	29
volantini	25	29
manifesti	27	23
internet	25	22
newsletter	18	18
pubblicazioni ad hoc (riviste, libri, ecc)	20	17
radio	10	11
locadine bus	8	8
televideo	8	5

Internet viene preferito dai giovani, dalle persone ad alta scolarità e dai lavoratori autonomi. La **newsletter** piace alle donne, alle persone con scolarità media e alta, agli over 54 anni e ai lavoratori dipendenti. I **volantini** sono letti dai giovani, dai 35-54enni, dai lavoratori dipendenti e piacciono in particolar modo nei piccoli comuni. La **televisione** permane importante per i grandi comuni, le donne e gli anziani. Infine, sui **quotidiani**, alle informazioni comunali, prestano attenzione, soprattutto, i residenti nei grandi comuni e le persone di media scolarità (i giornali valgono poco per i piccoli comuni).

Strumenti preferiti cittadini strumenti preferiti amministratori

Attraverso quali mezzi e forme di comunicazione vorrebbe essere maggiormente informato sull'attività amministrativa?

	Cittadini	Presidenti
assemblee pubbliche informative	10	42
convegni	3	14
conferenze stampa / quotidiani locali	11	13
programmi radiofonici locali	1	–
programmi televisivi locali	5	–
consigli comunali aperti	8	1
comunicazioni ufficiali inviate a casa	10	–
affissioni	8	5
newsletter	3	–
giornalini istituzionali	11	5
volantinaggio	10	–
materiale informativo inviato a casa	20	10

dati % riportati a 100 in assenza di non risposte

Negli ultimi anni la spettacolarizzazione dei media e la società mediatizzata hanno cambiato radicalmente i connotati dell'agire comunicativo delle amministrazioni, della pubblica amministrazione, degli enti locali, delle regioni. Questo lo dico non per dare un giudizio di valore su come viene gestita la professione, perché ritengo che il ruolo di un'informazione libera sia assolutamente indispensabile in questo Paese. Ma cosa sta succedendo nel mondo dell'informazione? La mediatizzazione della comunicazione ha portato via qualcosa all'amministrazione pubblica, intanto ha tolto i tempi del dibattito e del confronto amministrativo. Tutto passa sui giornali, ogni discussione diventa scontro. Questo, seppur legittimo dal punto di vista informativo, dal punto di vista dell'effetto sulla gestione della comunicazione amministrativa ha compromesso il tempo lungo della discussione, della mediazione dentro l'ente sulle decisioni da prendere.

Se dentro una giunta, qualunque essa sia e qualunque sia il suo colore, si discute di un progetto e c'è qualche assessore che ha dei dubbi, il giorno dopo sui giornali, in televisione, sulla radio, il fatto è proposto come "guerra in giunta, spaccata la giunta". In realtà è un momento che fa parte della discussione,

questo tempo è un bisogno della politica. Ma l'eccessiva mediatizzazione e spettacolarizzazione ha ridotto questo tempo, esasperando i termini delle posizioni differenti. Il bisogno di visibilità dei protagonisti della politica fa sì che ognuno giochi a chi la spara più grossa, esacerbando i termini del confronto amministrativo, per cui si perde il senso, la visione d'insieme di quello che è il tema in discussione e appare solo il confronto, la lotta, la battaglia.

Tutto questo fa spettacolo. Tutto questo non informa. Amplifica il ruolo dei leader – e qui non mi dilungo – però la leaderizzazione finisce per avere degli effetti sulla gestione della comunicazione pubblica, a volte negativi, altre positivi: ci sono sindaci e presidenti che sono bravissimi a comunicare, e la loro capacità di comunicazione riesce a coprire anche le magagne dell'ente. Come al solito, ogni cosa può essere guardata da un lato o vista dall'altro. Si è spostata l'arena concreta del confronto da quella che dovrebbe essere la città ai media, alla discussione sui media. Da questo punto di vista l'eccessiva mediatizzazione della comunicazione ha portato a perdere un tempo, quello del confronto, della mediazione, del dialogo.

In sintesi, gli effetti della società mediatizzata sono i seguenti:

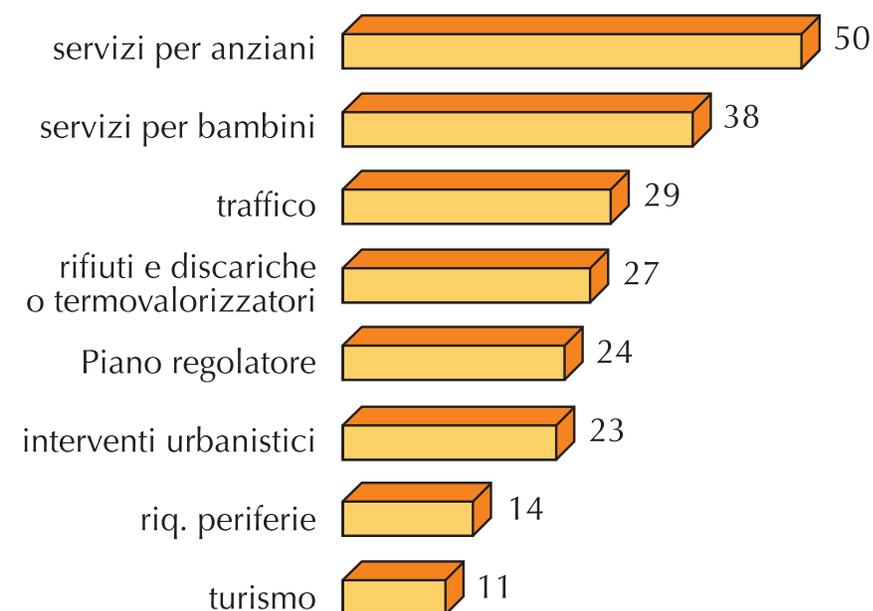
1. ha tolto i tempi del dibattito e del confronto amministrativo;
2. ha esasperato i termini delle posizioni differenti, creando spesso, per effetto della ricerca di visibilità, contrapposizioni inesistenti e fittizie;
3. ha amplificato il ruolo dei leader o aspiranti tali;
4. ha accentuato la personalizzazione dell'agire amministrativo-comunicativo, offrendo le luci della ribalta a chi "spara più forte";
5. ha spettacolarizzato le forme dell'agire amministrativo a discapito dei ragionamenti e dei percorsi argomentativi;
6. ha mutato i termini del confronto tra amministratori e cittadini, spostandolo dall'arena concreta della città a quello dei media;
7. ha tolto peso e ruolo al discorso politico, inteso come mezzo capace di canalizzare le idee per il mutamento, come strumento capace di dare espressione agli interessi, come forza motivazionale;
8. ha tolto spazio alla mediazione. I confronti avvengono prima sui media e poi nelle sedi istituzionali. Ciò non ha reso più trasparente il processo di mediazione, ma più caotico il panorama e il clima locale;
9. ha diminuito, infine, lo spazio dedicato alla mera informazione.

Questo complesso di fatti non implica solo il distacco dei cittadini dalla politica e dall'amministrazione, ma spinge anche la ricerca di nuovi canali di comunicazione e interazione con i comuni. Preme per strumenti diretti, meno massmediologici: ne sono un esempio il permanere stabile dell'attenzione verso manifesti, volantini e newsletter cartacee inviate a casa.

Un altro aspetto interessante è osservare su che cosa i cittadini vogliono essere informati, quali sono i temi a cui vogliono partecipare, quali gli argomenti di interesse principale. I primi due temi non sono, come si potrebbe facilmente supporre, il traffico, il piano regolatore, considerati fondamentali per la storia di ogni città, ma sono, più banalmente, i servizi per gli anziani e per i bambini.

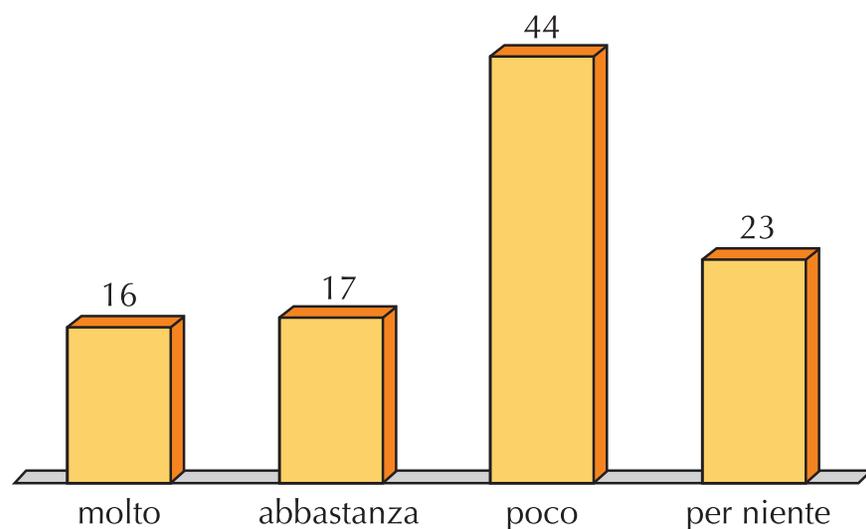
Questo mette in rilievo il fatto che, ogni volta che un ente fa comunicazione, la cosa più importante è che occorre rispondere prima di tutto ai bisogni della vita quotidiana. Ogni volta che si legge un comunicato di un ente o un comunicato stampa di un assessore, di un presidente o altri, risulta una totale estraneità a questo problema. Sono i bisogni della quotidianità l'elemento fondamentale. Poi gli altri temi: il traffico, i rifiuti, le discariche, i termovalorizzatori, il piano regolatore, gli interventi urbanistici, la riqualificazione delle periferie. Sono nel loro complesso tutti i temi del vivere, della qualità della vita e della vivibilità della città.

Capire, ascoltare e far partecipare il cittadino: priorità e preferenze



Concludo con un'ultima osservazione: il 67% degli italiani afferma di non capire i propri diritti, di non saperli riconoscere attraverso la comunicazione degli enti pubblici. Di coloro che riescono a capirne un po' di più (33%), solo il 16% li capisce pienamente. In questo 16% sono rappresentate solo le persone con più alta cultura. È un dato che dovrebbe incidere sul modo di comunicare degli enti, valutando non solo in che modo si usa il linguaggio, ma in che modo si apre la comunicazione verso i cittadini.

Linguaggio: capire i propri diritti



La ricerca della verità

Un'osservazione in merito all'informazione/spettacolo, essendo ormai arrivati ad un livello di integrazione fra l'informazione e lo spettacolo, anzi – vorrei precisare, in qualità di segretario dell'Ordine dei Giornalisti – fra il giornalismo e lo spettacolo, a mio giudizio intollerabile. In Italia la legge stabilisce che cosa devono fare i giornalisti. Forse poco applicata, applicata male, però per i giornalisti una legge c'è, ci sono delle regole e dei doveri. La comunicazione giornalistica è una cosa ben precisa. C'è la sigla del telegiornale, c'è la testata del quotidiano, ci sono dei modi di scrivere, di fare il giornale, di fare il telegiornale, che liberamente i giornalisti applicano. E meno male che c'è la libertà, la libertà di decidere se pubblicare o meno un comunicato, perché una volta non era così, c'era il minculpop che diceva che cosa si doveva pubblicare e cosa non. Si tenga presente che i giornalisti tutti i giorni devono decidere cosa pubblicare sulla base di quello che pensa l'editore, di quello che è il compito di quel giornale, sulla base delle vendite di quel giornale (si tratta pur sempre di un oggetto commerciale).

Fatta questa premessa, in realtà reputo che l'informazione pubblica in Italia da 15 anni a questa parte sia cambiata. Si è parlato delle leggi, dalla 241/90 alla 150/00, che hanno cambiato profondamente, almeno nella concezione del legislatore, il modo di amministrare, non solo di fare comunicazione. Il senso di quelle leggi, ed in particolare della 150, è che l'amministratore non è un buon amministratore se non comunica. Cito questa legge perché l'Ordine dei Giornalisti, la Federazione della Stampa, le organizzazioni dei giornalisti, avendo a che fare con l'amministrazione pubblica e con la comunicazione che viene dagli amministratori pubblici, l'hanno per primi voluta, ritenendo che l'amministrazione debba comunicare meglio.

Dalla lettura della legge 150 si può desumere che si possono "utilizzare" i giornalisti, che l'amministrazione cioè comunica meglio se usa le tecniche, le capacità, le esperienze dei giornalisti. Ne è un esempio la partecipazione dell'Ordine dei Giornalisti alla formazione dei dipendenti pubblici che fanno comunicazione presso la Scuola superiore della Pubblica Amministrazione.

Pur dovendo contribuire alla vendita, il "credo" del giornalista, la sua mission rimane la pubblicazione di articoli di pubblico interesse nel rispetto della verità. Sarà

1) Giornalista al Messaggero e presso la RAI al GR1; segretario del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti. Fra i suoi scritti: Coltelli di carta (1992) e I doveri del giornalista.

poi il cittadino a scegliere quale telegiornale guardare, e ce ne sono tanti. Ci sono anche tanti giornalisti che alla loro libertà ci rinunciano, che lavorano per il padrone, per gli imprenditori, per il politico. È una scelta. Una scelta che al limite può portarli ad essere cacciati dall'Ordine, questo accade se non mirano più alla verità.

La ratio che ispira le iniziative formative del personale amministrativo si può definire in questi termini: se non ci si vuole fermare alla semplice pratica del giornalismo, ma si desidera veramente diventare giornalisti, il valore da perseguire è il rispetto della verità. Mi rendo conto che il sindaco, il presidente della Regione, il presidente del Consiglio, tutti coloro che governano questo Paese in realtà hanno un'altra finalità e so anche quanto gli uomini politici in Italia abbiano una scarsissima cultura liberale. Cultura liberale significa avere interesse che i cittadini sappiano.

Questa legge ha voluto intendere che chi fa informazione all'interno dell'Amministrazione Pubblica deve sapere che fa del giornalismo e che pertanto ci sono delle regole da rispettare. Analogamente è importante che fra trasmissioni di intrattenimento e trasmissioni giornalistiche la separazione resti netta.

A proposito dell'impegno, ancora in fase di svolgimento, di sviluppare l'attività giornalistica all'interno dell'Amministrazione Pubblica esprimo una leggera delusione per il permanere, all'interno delle amministrazioni, di resistenze alla nuova cultura della trasparenza. Risulta difficoltoso rimuovere atteggiamenti consolidati, frutto di una cultura ormai superata.

A ciò si aggiungono ulteriori ostacoli, come il mancato rinnovo del contratto di lavoro in questa fase di informatizzazione e comunicazione pubblica. Chissà che in una regione a statuto speciale o grazie al federalismo non ci possano essere anche momenti e modi per risolvere questo problema.

In questo contesto, ritengo che il Corecom possa fare molto, non so dire se possa fare di più in un senso didattico o nella sua attività di vigilanza e controllo. Sicuramente considero fondamentale insegnare ai cittadini che cos'è la televisione.

Oggi credo che questa necessità sia evidente a tutti.

Allora, chi può svolgere una funzione pedagogica? Purtroppo i capelli bianchi portano alla convinzione, nonostante gli entusiasmi e gli ideali ci siano ancora, che le possibilità di riuscire a cambiare il mondo diminuiscono. Questi sono processi molto lenti: gli stessi che hanno fatto la legge 150 in realtà non credono alla libertà dell'informazione. Dobbiamo riuscire a cambiare la cultura politica, in senso liberale, in modo che essa sia veramente al servizio del cittadino.

In Italia ci sono molti miei colleghi che, in quanto laici, rifiutano di ritenere la verità qualche cosa di superiore, trascendentale, dicono che la verità non la si può raggiungere e, poiché la verità non la si può raggiungere, è da ipocriti ritenersi un cercatore di verità. Io chiedo semplicemente ai colleghi, ai giovani che studiano nelle scuole di giornalismo, di cercarla la verità, e, trovata, di pubblicarla.

Il coraggio di fare domande

In questa Regione l'informazione del servizio pubblico è considerata ancora un punto di riferimento, pur con le critiche che ci meritiamo, ma meglio che ci si prenda per il bavero della giacca per dire "fate meglio il vostro compito di servizio pubblico", piuttosto che sposare un'altra impostazione del tipo "dateci i soldi del canone che facciamo da noi, producendo autonomamente informazione e comunicazione". Mi pare che non sia esattamente la stessa cosa. Ritengo infatti, e lo dico in una frase breve, quasi a slogan, che la presenza della RAI nelle regioni è un elemento assolutamente fondamentale dell'identità del servizio pubblico in anni nei quali si parla, e purtroppo spesso con ragione, di un problema crescente di omologazione, di indistinguibilità dell'offerta del servizio pubblico rispetto a Mediaset.

Il primo elemento che distingue la RAI da Mediaset, e che rappresenta la prima e più diretta caratterizzazione della informazione del servizio pubblico, consiste nel fatto che la RAI opera nelle regioni italiane. È vero che ci troviamo in una fase nella quale dal vertice RAI ci si attende di ottenere di più e che quindi finisca un atteggiamento di sottovalutazione da parte di gruppi aziendali differenti sul ruolo e sulle potenzialità del servizio pubblico.

Entrando più specificatamente nel tema, si è già parlato della crisi del ruolo dei media. Permettetemi di parlare, e con un pizzico di orgoglio, una volta tanto indossiamo anche noi, da giornalisti del servizio pubblico, questa giacchetta, di quale possa essere il compito del mediatore giornalista. Sono giorni nei quali sta rimbalzando sui mezzi di comunicazione di tutto il mondo un'inchiesta fatta da un giornalista del servizio pubblico sull'uso del fosforo bianco a Falluja. Non mi interessa darne letture politiche, ma evidenziare che, come giornalisti, al ruolo di mediatori ancora possiamo assolvere.

Si è parlato di comunicazione come mezzo di costruzione dell'identità civica. Permettetemi di aggiungere: a condizione che intendiamo quella comunicazione non semplicemente come comunicazione istituzionale, pur importante, ma comunicazione ricca della mediazione che il giornalista

1) Segretario nazionale USIGRAI.

porta, quando fa il suo mestiere. L'identità civica si forma laddove c'è una notizia discussa, dibattuta, messa in questione, che si tratti del Pentagono, si tratti di Cuba, si tratti di una giunta regionale o di un Comune italiano. La richiesta è: provate a investire un po' di più, provate a fidarvi un poco di più dell'autonomia dell'informazione.

Il significato che ha per me la parola autonomia lo chiarisco attraverso un esempio, preso dalla storia di questi ultimi anni e, guardate il caso, un esempio tanto bipartisan da avere riguardato lo stesso collega di una redazione regionale in polemica tanto con il Centrodestra che con il Centrosinistra. Questo collega della redazione regionale della Sicilia si trova, nell'estate del 2002, ad intervistare Cuffaro, presidente della Giunta regionale. Alla domanda concernente la crisi idrica, si sente rispondere: "Non erano questi gli accordi con il direttore generale della RAI. A questa domanda non rispondo, adesso andiamo a chiamare il direttore generale". Il caso vuole che tre anni dopo lo stesso collega, che fa informazione politica nella redazione palermitana, vada ad intervistare il leader dell'Unione, Romano Prodi, che si trova in Sicilia per una serie di incontri. Gli fa una domanda, che non era la stessa della crisi idrica di tre anni prima, e anche a Prodi non piace e smette di rispondere. I collaboratori di Prodi, ci dicono i colleghi del comitato di redazione, fanno in modo che il collega non possa più fare domande e, quando questo prova a farne delle altre, non viene tenuto in nessuna considerazione.

Autonomia significa poter fare le domande. A difesa del diritto dei giornalisti di cercare la verità, riformulo con parole diverse questa ricerca con il diritto al punto interrogativo.

Se fate caso nei nostri telegiornali non ci sono più domande, ma solo dichiarazioni. Non è precisamente la stessa cosa il fatto che il politico di Centrodestra o di Centrosinistra si presenti davanti all'occhio della telecamera, si studi una dichiarazione di venti secondi, due periodi, molto diretti, va in tutti i telegiornali in maniera perfetta perché è breve, non può essere toccata, si sente bene, si ascolta bene. Noi giornalisti non siamo fatti per raccogliere dichiarazioni, abbiamo il compito di fare delle domande che possono piacere o non piacere a chi ci risponde, questo è il nostro lavoro, questo è il nostro modo per contribuire alla ricerca della verità.

In questo ambito rientra il rapporto più stretto tra giornalisti del servizio pubblico e regioni, attraverso un sano federalismo nel senso di un servizio pubblico più presente sul territorio. Nel contratto di servizio Stato/RAI, di prossima scadenza, si parlava di una mezz'ora regionale quotidiana, che ancora per motivi di bilancio non è partita, di un incremento dell'offerta a livello territoriale e regionale. Dal punto di vista professionale ci interessa che questi spazi nascano anzitutto nel rispetto dell'autonomia, e tengo a

sottolinearlo in un momento – novembre 2005 – contraddistinto, politicamente, dall'incertezza.

Mi spiego meglio: questi stessi principi, enunciati due o tre anni fa quando il panorama politico nelle regioni italiane erano di un certo tipo, sono gli stessi di oggi quando, dopo il voto della scorsa primavera, il panorama delle regioni italiane dal punto di vista degli equilibri politici è molto cambiato. Questo non cambia di una virgola quello che pensiamo in termini di autonomia e nel rapporto con le istituzioni regionali.

L'ultimo accenno lo faccio su un tema su cui, come giornalisti del servizio pubblico, non possiamo non sentirci chiamati in causa: la questione della spettacolarizzazione. È evidente che anche all'interno del servizio pubblico l'allargarsi degli spazi dedicati all'intrattenimento a discapito di spazi deputati ad altro è un problema gravissimo. Non entro nel merito della discussione su "L'isola dei famosi", ma rilevo che il più importante Tg italiano abbia dedicato i suoi ultimi minuti per dire che "stasera su Raidue si chiude L'isola dei famosi". Si sta, cioè, svuotando di contenuti l'informazione.

Ha più diritto di figurare sui telegiornali nazionali una vicenda come quella dei problemi nell'area economico sociale udinese, i problemi di occupazione nel triangolo della sedia, o l'imminente paternità di Amedeo d'Aosta, che sui nostri teleschermi ha avuto spazi superiori a quelli di molte questioni economico sociali? Che cosa è notizia? E lo chiedo non dal punto di vista teorico, ma dal punto di vista pratico. Questa è una distorsione che non riguarda solo il servizio pubblico. Anni fa le notizie sulla separazione di Albano e la Lecciso le avremmo trovate soltanto su quelli che chiamavamo settimanali da parrucchiere, oggi sono sugli schermi della tv pubblica, e anche sui più importanti quotidiani italiani.

È un circolo assai poco virtuoso nel quale anche l'informazione del servizio pubblico fa da standard, purtroppo, negativo (se lo fa la RAI, perché non possono farlo anche gli altri?).

È auspicabile che siano arricchiti i criteri di valutazione sull'informazione del servizio pubblico. E so che negli studi dell'Osservatorio di Pavia questa possibilità c'è. L'Osservatorio di Pavia è quello che ci dà i minutaggi di ogni forza politica, di ogni coalizione, di ogni leader. Lavoro importante: il pluralismo politico non può certo essere considerato tema di secondaria importanza. Però vorremmo che nei criteri di analisi dell'informazione si arrivasse anche a tematizzare, stante le distorsioni di questi ultimi anni, un criterio di valutazione delle notizie, cioè che i contenuti dell'informazione fossero analizzati non in base all'indirizzo politico delle notizie, ma in base a quella categoria cosiddetta di light news, di soft news. Formulazione che usiamo per ammantare di una dignità che non

hanno quelle che un tempo avremmo considerato “non notizie” e che sul giornale di certo non ci sarebbero finite.

Questo è il tema da approfondire nel discutere dell’informazione. Se questo fenomeno non è ancora arrivato in maniera pesante nell’informazione regionale, non arginandolo, per l’effetto di emulazione che possono portare gli organi di informazione nazionale, l’esempio finirà per cadere anche a livello regionale e locale. Senza togliere al servizio pubblico la sua parte di responsabilità in questo tipo di distorsioni.

È quanto mai necessario iniziare una battaglia per il ripristino della dignità della notizia vera, corrispondente ad un fatto socialmente importante, e per una maggiore densità di contenuti.

La comunicazione istituzionale e mediatica: un intreccio assoluto

La mia vuole essere una riflessione pragmatica, operativa, dalla parte di chi si trova ad avere a che fare tutti i giorni con misurazioni e quindi con il monitoraggio, attività che contraddistingue l’Osservatorio dal 1994. Esso è conosciuto prevalentemente per l’attività di monitoraggio, anche se – ci tengo a sottolinearlo – una parte non secondaria del nostro lavoro consiste nell’approfondimento delle tematiche di cui all’oggetto del presente convegno. Semmai il problema è quello di trovare un maggior numero di interlocutori con cui svilupparle. Aggiungo inoltre che, considerando che la Legge finanziaria ha azzerato il bilancio dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, c’è da chiedersi come sia possibile far rispettare le regole se si azzerava il bilancio da un lato e si invoca il mercato dall’altro. Da questo punto di vista vi è una sorta di corto circuito, di conflittualità, essendo proprio l’Authority a dover regolare e vigilare il mercato.

Venendo al tema del convegno, questo pone una serie di quesiti:

- quali sono gli obiettivi, le forme e i limiti della comunicazione istituzionale?
- come si distingue dal dibattito politico la comunicazione di chi amministra la res publica?
- quale intreccio esiste tra il mondo e l’Istituzione politica con quello dei mass media e della televisione in particolare?
- infine, se vi sia il rischio che televisione e media, per fare notizia, impongano alla politica e alle istituzioni una comunicazione spettacolo.

Riguardo al problema di come si distingue dal dibattito politico la comunicazione di chi amministra la res publica, l’Osservatorio fatica ad individuare una linea di demarcazione. Abbiamo assistito al passaggio dalla piazza alla “tele piazza”, ma anche dalla “tele piazza” – sono passati più di dieci anni dalle trasmissioni in cui Lerner, Santoro, Deaglio, portavano, con la televisione, le piazze nelle case degli italiani – al “tele salotto”, dove è impossibile distinguere il pubblico dal privato.

1) Ricercatore presso l’Osservatorio di Pavia. Tra le principali attività di ricerca: analisi della comunicazione politica radiotelevisiva, analisi del contenuto della stampa locale. Dal 2001 è presidente della Cares-Osservatorio di Pavia.

Non mi addentro troppo su questo punto perché le osservazioni vengono anche dalle risposte agli interrogativi che seguono.

L'intreccio che esiste tra il mondo delle istituzioni politiche con quello dei mass media e della televisione in particolare è, a mio modo di vedere, un "intreccio assoluto". Articoli sono stati scritti anche di recente in merito a tale questione, ad esempio l'articolo di Ilvo Diamanti su "La Repubblica" in cui viene denunciato il fatto che "la tv mangia la politica" e quello, quasi a risposta, di Aldo Grasso col quale ha avuto modo di sottolineare come questo valga anche in senso inverso.

Vorrei citare a tal proposito alcuni programmi, non ultimo sicuramente "Rock politik", dove questo intreccio è sotto gli occhi di tutti in maniera eclatante: da una parte c'è il conduttore – Celentano – che viene accusato di fare politica, dall'altra un ex uomo dello spettacolo, un ex conduttore, divenuto europarlamentare – Santoro – che rivendica il diritto di rientrare in televisione. Poi il comico Benigni che viene accusato di fare politica e che accusa Berlusconi di voler fare il comico, insomma c'è un rimando continuo: di nuovo un "intreccio assoluto".

Gli esempi di intreccio naturalmente sono molteplici, oltre al caso Santoro, che dalla politica vuole ritornare allo spettacolo, lo stesso ragionamento si potrebbe fare per altri personaggi: la Pivetti, uscita dalla politica per entrare nel mondo dello spettacolo; lo stesso vale per Martelli, o per Andreotti che "presta" il volto per una pubblicità.

In relazione al possibile rischio che televisione e media, per fare notizia, impongano alla politica e alle istituzioni una comunicazione spettacolo, più che di rischio, io parlerei di certezza. La tv generalista – naturalmente non c'è solo questa – è consegnata all'infotainment: gli esempi che vi ho riportato sono abbastanza comuni.

Il nostro non vuole essere un approccio catastrofista. L'Osservatorio di Pavia si pone un obiettivo diverso, di media education e questo lo dico anche per rispondere alla sollecitazione fatta dal Professor Morcellini in ordine alla doverosa analisi anche positiva dei cambiamenti della comunicazione e all'onestà intellettuale di riconoscerli.

Le conclusioni mi sembrano abbastanza significative: in primo luogo, "cadono i generi, cadono i format, resta solo il carisma" [Aldo Grasso]. Naturalmente qui il carisma, in senso generale, può voler dire far leva su aspetti emozionali. Collegata strettamente a questa la definizione di Edmondo Berselli: "la struttura del reality, così onnivora, in politica corrisponde fatalmente al populismo e alla sua implacabile mobilitazione continua degli spettatori-elettori". Questo è un rischio, almeno nel segmento della politica, perché fa leva sull'effimero, sull'emotività temporanea, quindi istantanea, in continuo movimento.

Tavola rotonda

Media tra cittadini, politica ed istituzioni

Il titolo della tavola rotonda “Media tra cittadini, politica ed istituzioni” ha certamente un’inflessione “sistemica”, nel senso che guarda in particolare ai rapporti tra questi quattro importanti e distinti soggetti che si muovono nella società. Non sarà quindi facile mantenere l’equilibrio tra la dottrina, la teoria e la valutazione degli aspetti concreti e specifici della realtà evolutiva nel nostro Paese.

Il tema è complesso e delicato, i protagonisti sono un insieme di soggetti che potremo definire, richiamando un’affermazione che ha avuto larga diffusione al tempo dell’ingresso nella moneta unica, come la “triade inconciliabile”. Si diceva allora che la libera circolazione dei capitali e la volontà di approfondire la cooperazione economica e monetaria rendevano insostenibile il permanere della sovranità nazionale sulla moneta. Così, in effetti, è stato. L’aver voluto la moneta unica significava abbandonare, da parte degli Stati membri che accettavano il progetto, il controllo nazionale della politica monetaria.

Similmente il “quartetto” sopra richiamato contempla qualche inconciliabilità. È evidente che l’assenza di distinzione o, se volete, una certa confusione o un’alleanza troppo stretta tra politica e istituzioni, indebolisce o minaccia lo spazio di libertà dei media e dei cittadini. L’ideale sarebbe una situazione in cui tutti e quattro gli attori in campo riescano a mantenere il loro potere contrattuale, riescano cioè a sviluppare tra di loro una dialettica, condizione non secondaria di sviluppo e di pacifica, virtuosa convivenza.

È chiaro che i rapporti tra questi diversi soggetti debbano essere fondamentalmente regolati da una normativa efficace, capace cioè di garantire equilibrio e indipendenza reciproca. Il risultato finale tuttavia dipende anche dalle diverse sensibilità che storie diverse hanno finito col determinare. Ciò non significa consegnarsi mani e piedi ai vincoli e agli errori del passato: senza cesure e rotture di continuità niente si modifica. Occorre però non perdere di vista il contesto in cui ci si trova per agire con efficacia.

La frontiera tra atteggiamenti leciti e non leciti non esaurisce la casistica. Secondo le circostanze e la storia di ogni comunità nazionale gli scenari possono cambiare in maniera significativa.

1) Presidente Associazione Italiana Comunicazione Pubblica ed Istituzionale.

Riporto un breve aneddoto a questo riguardo. Tempo fa ad un convegno europeo, il responsabile del servizio informazione della Presidenza del Governo francese fece una relazione sulle attività del SID. L'alto funzionario spiegò tra l'altro quanto importante fosse per lui e per il suo servizio la gestione dei sondaggi sulla popolarità del primo ministro. Sulla base della valutazione dei risultati di questo sondaggio periodico, che misurava il variare della popolarità del primo ministro, si prendevano le decisioni circa la strategia comunicativa del Governo. Non appena finito di parlare, il suo omologo inglese (pressoché omologo perché in realtà le strutture sono assai differenti), si alzò e disse: "Questa è una cosa che noi, in Inghilterra, non avremmo neppure mai potuto pensare di fare. È assolutamente interdetto dai regolamenti e, prima ancora, dalla tradizione del servizio l'usare denaro pubblico, denaro di tutti i cittadini, per valutare la popolarità di un primo ministro in carica e, cosa ancora più grave, usare le conclusioni di questi sondaggi e parte del nostro budget per 'indirizzare' l'opinione pubblica britannica".

Questo aneddoto dimostra che le tradizioni di due Paesi, pur di consolidato regime democratico-liberale, possono determinare comportamenti non coincidenti rispetto alla legittimità-accettabilità di alcuni tipi di intervento nell'azione di comunicazione dell'Amministrazione Pubblica.

La battaglia per affermare una comunicazione pubblica neutrale o indipendente parte dunque da lontano, ed è operazione faticosa e delicata, che richiede una quotidiana attenzione. Non si può pensare di vincerla una volta per tutte.

Ciò che mi pare di dover sottolineare è che le questioni che si pongono nell'ambito di questo difficile equilibrio di poteri e di influenza assumono oggi nel nostro Paese un rilievo inedito e particolare. Non c'è dubbio infatti che la comunicazione pubblica svolge in Italia un ruolo decisivo nell'opera di rinnovamento della P.A. La comunicazione pubblica non è la pubblicità degli Enti pubblici. È un modo diverso di essere dell'amministrazione pubblica. È un motore e al contempo una conseguenza della modernizzazione.

Ecco allora una prima domanda. Essa riguarda il giudizio circa l'idea della progressiva costruzione e realizzazione nel nostro Paese di uno spazio protetto di scambio diretto tra le istituzioni e i cittadini, senza eccessive intermediazioni. Il prevalere, in determinate circostanze, nella comunicazione pubblica di interessi politici immediati, e di corto respiro, è infatti il rischio peggiore per un processo di rinnovamento civile.

Riprendo la citazione di Aldo Grasso, dicendo che cadono i generi, cadono i format, resta il carisma, perché penso che sia tempo di cominciare a riflettere sul fatto che con il carisma sta venendo meno anche la formazione.

Vorrei raccontare l'inizio di una giornata media nelle redazioni politiche di tutte le testate giornalistiche a Montecitorio. Di tutte, di quelle della RAI come di quelle degli altri giornali. Questa inizia con il portavoce del leader politico che chiede al redattore di turno (meglio se amico): "Di che cosa vi occupate oggi?". I giornalisti che hanno partecipato alla riunione di sommario, riunione tecnica nella quale il direttore e i responsabili dei vari settori e i capi redattori decidono che cosa va in pagina nei giornali, dicono ad esempio: "Oggi ci occupiamo del convegno del Corecom a Udine". "Benissimo. Allora ti mando il segretario o l'onorevole Tal dei Tali", che a comando fa la dichiarazione sul convegno del Corecom. Scende il leader politico in sala stampa, fa la dichiarazione alle agenzie di stampa e alle telecamere, quelle due battutine di 15 secondi, e poi si va avanti.

Questa è la giornata, parlo delle redazioni politiche perché il tema della tavola rotonda è "Media tra cittadini, politica ed istituzioni", ma, per dir la verità, lo stesso inizio di giornata lavorativa vale per i colleghi delle redazioni economiche e delle redazioni sportive.

Dico questo perché resta il carisma, diceva Aldo Grasso, purtroppo con il carisma noi abbiamo perso.

E con questo mi ricollego al tema della formazione. Ritengo infatti che abbiamo perso un valore importante: nelle nostre scuole si privilegia un poco troppo la conoscenza del giapponese, del cinese, oltre che dell'inglese, francese, spagnolo, arabo e quant'altro, rispetto a quella che è la formazione in senso canonico. Ecco perché abbiamo dei bravi giovani giornalisti che conoscono il giapponese, ma che probabilmente non cercano quel carisma che viene dal rapporto fiduciario con il telespettatore, con il radioascoltatore, con il lettore, non inseguono quella verità a cui bisogna tendere, quindi non cercano e rifiutano in qualche misura anche la formazione.

1) Giornalista, responsabile dei rapporti RAI con le istituzioni centrali e locali. Già inviato speciale di politica estera e caporedattore del servizio politico-parlamentare al Giornale Radio e al TG3.

Perdere il carisma significa perdere sostanzialmente il rapporto fiduciario che sta cadendo insieme al genere e ai format. Ovviamente questo discorso non vale in toto. Ci sono anche giornalisti che provano a fare onestamente questo mestiere e cercano di impegnarsi ogni giorno con curiosità a cercare la verità, nei limiti del possibile e nei limiti del consentito. Se tutto questo è possibile, e se ritorniamo al valore della formazione, probabilmente il carisma non si perderà insieme ai generi e ai format. È quanto mai indispensabile il rapporto fiduciario con il lettore, con il telespettatore.

Ad un giovane radiocronista, un po' di anni fa, un anziano radiocronista diceva: "Ad un politico non chiedete mai che cosa farà per migliorare la pensione, la viabilità, la sanità o quant'altro, chiedetegli sempre e con forza che cosa ha fatto finora per migliorare quelle situazioni".

In queste piccole, semplici verità c'è l'essenza del recupero di quel rapporto corretto tra giornalisti, politici e istituzioni.

Vorrei tentare di fare delle considerazioni un po' diverse, senza sconvolgere troppo i temi di questa tavola rotonda. Siamo di fronte ad alcuni fattori nuovi, essenzialmente dettati dalla rivoluzione delle tecnologie e della comunicazione. È un evento che, a mio avviso, rappresenta uno degli aspetti fondamentali del cambiamento culturale e sociale della nostra vita e del mondo in cui viviamo, è un aspetto che non richiede solo l'attenzione degli addetti ai lavori, ma che rappresenta ormai un modo quotidiano di approccio tra noi e l'informazione che lentamente ha cambiato e sta cambiando la nostra vita.

Ciascuno di noi possiede un telefono cellulare, ogni 18 mesi ne cambiamo uno, e nel mondo ce ne sono ben 3 miliardi. Questa realtà in evoluzione ha cambiato anche il modo di comunicare: se analizziamo i dati dell'Istituto Cattaneo, pubblicati soltanto poche settimane fa, si dice che i cittadini italiani, nel 18% dei casi, ritengono che la fonte più affidabile di informazione è internet. Non più la televisione, il giornale, nemmeno la radio con la sua immediatezza, ma uno strumento completamente diverso. Questo perché è cambiato il rapporto tra cittadino e informazione. La crisi del ruolo di mediazione del giornalista e la crisi dell'ascolto passivo sono la dimostrazione che il cittadino vuole arrivare – e questo credo che per le istituzioni sia fondamentale – non ad una informazione, ma alla fonte dell'informazione.

Ce ne sono molti di esempi in base ai quali il modo (positivo o negativo) di comunicare produce effetti sensibili per gli equilibri politici di un Paese o di una comunità. Potremmo approfondire per esempio la case history spagnola, cioè che cosa ha significato per Aznar una comunicazione fatta in un certo modo e in un momento ben preciso e che cosa ha significato per Zapatero il contrario. Esempi della ricerca diretta dell'informazione, la comunicazione

1) Segretario generale dell'Associazione RNA (Radio Nazionali Associate); ha ricoperto la carica di segretario e presidente dell'Associazione Europea della Radio AER (Association Européenne des Radios); membro del Comitato tecnico di Audiradio, la più importante società per la ricerca sull'ascolto della radio in Italia. Vicepresidente del Comitato europeo per lo sviluppo del DAB (cui partecipano i servizi pubblici radiotelevisivi, i più importanti attori del mercato radiofonico, gli editori e imprese come Telecom). Dal 1994 membro della commissione consultiva del Ministero delle Comunicazioni per l'assetto radiotelevisivo.

non più mediata dalle fonti, ma diretta con gli sms per riunirsi, per chiedere l'accertamento dei fatti, e assumere un comportamento politico conseguente.

Questa sarà probabilmente la realtà dei prossimi mesi o dei prossimi anni.

Predire il futuro è sempre difficile o è sempre troppo facile rispetto a tecnologie che stanno avanzando, tuttavia viviamo in una società vicina a quello spartiacque, al cambiamento dall'analogico al digitale che, a nostro avviso, per uomini che lavorano nelle aziende di comunicazione, non significa semplicemente passare da qualcosa che ha l'antenna sul tetto a qualcos'altro che ha un cavo da un'altra parte, è un cambiamento completo.

I processi di innovazione tecnologica andranno avanti, anche perché il conubio di grandi interessi economici (da quelli delle società di telecomunicazione a quelli dei broadcaster televisivi, radiofonici e dei produttori di apparati) significa che c'è non solo un business, ma anche la necessità di creare un mercato. Questo significa che nel giro di poco tempo avremo un unico ricevitore per tutte le nostre esigenze e sarà mobile, non sarà certo un ricevitore che starà in casa, legato ad un'antenna, ad un cavo o ad una situazione stanziale.

Sarà, come si è parlato tanto in questi mesi e in questi anni, di quel famoso fenomeno di convergenza che non è solo più di linguaggi, ma è anche un fenomeno di convergenza del sistema di ricezione di questi messaggi.

Così il DVBH, che sta per debuttare insieme al DMB, due tecnologie molto simili che faranno sì che tutti i nostri telefoni cellulari si trasformeranno in un ricevitore di suoni, di immagini, ovviamente di telefonia e di interattività. Questo cambierà completamente la forma di comunicare dei mezzi di comunicazione, ma credo anche della politica e delle istituzioni, unendo due aspetti: la comunicazione unidirezionale, che è quella più tradizionale, con la comunicazione interattiva.

L'interattività, che sta cambiando completamente il modo di comunicare, comporterà anche il dover riscrivere non solo, e non tanto, le regole sul numero delle reti o sui minutaggi o su aspetti di dettaglio del sistema, ma riscrivere completamente gli indirizzi di un sistema che ha bisogno di regole diverse, se si vuole garantire il pluralismo e la trasparenza come elementi di garanzia, essendo la comunicazione politica una delle basi della democrazia e dello sviluppo della democrazia.

Abbiamo avuto modo di vedere come la politica di fatto abbia monopolizzato il linguaggio delle amministrazioni. La gran parte della conoscenza che possiamo ottenere dal mondo delle istituzioni e degli enti pubblici sui giornali ci viene proprio dalla politica. Lo sforzo delle istituzioni nel riuscire ad avere una comunicazione che si affranchi dal giudizio politico è infatti un'impresa ardua.

La politica ha di per se stessa degli obiettivi di comunicazione, legati ad un periodo breve (la durata di un politico o di una aggregazione politica è limitata al periodo di elezione), per cui è evidente che chi si occupa di politica e chi comunica alle amministrazioni attraverso la politica ha degli obiettivi che sono limitati nel tempo.

Gli obiettivi dei media non sono in fondo così diversi perché devono comunicare con l'appel necessario per ottenere l'attenzione dei propri cittadini, dei propri lettori, del proprio audience – non dimentichiamo che sono strutture private e con dei "padroni" ai quali rispondere. Il marketing, sotto il profilo della valutazione dei bisogni dei cittadini e della loro soddisfazione, ha una funzione predominante.

Così, con un'elaborazione un po' ardita, possiamo assimilare agli obiettivi di marketing della politica gli obiettivi di marketing dei media. Per quel che riguarda le istituzioni, la Pubblica Amministrazione risponde ai bisogni dei cittadini seguendo i criteri di trasparenza, chiarezza e verità. Ci sono amministrazioni più o meno virtuose. A tal proposito, la regione Friuli Venezia Giulia ha aperto una finestra di dialogo con i cittadini non solo per dare informazioni, ma anche per riceverle.

Aggiungo una considerazione. Il nuovo ruolo della Pubblica Amministrazione, nell'ottica del federalismo, della sussidiarietà e devolution, conferisce alle istituzioni periferiche e territoriali non solo la possibilità di scegliere come spendere i propri fondi in funzione del momento, ma sta imponendo parallelamente una competenza diversa, in sostanza quella di avere la capacità strategica di decidere il proprio futuro, ovvero la capacità di recuperare le risorse finanziarie, capacità progettuali e di pianificazione.

1) Direttore della Direzione della Comunicazione della Regione Friuli Venezia Giulia.

Faccio un esempio che riguarda la Regione Friuli Venezia Giulia, per molti decenni terra di confine, che, come tale, ha puntato molto sulla propria identità. Dal 1° maggio 2004 la Slovenia è entrata nell'Unione Europea. Che cosa è che dovrebbe essere cambiato e che forse non cambia? Se ci siamo sempre rivolti ad Ovest senza trovare risorse economiche importanti, in questo momento qualcosa di importante è cambiato: ci stiamo veramente apprestando a quel cambiamento culturale che ci re-immetta in mezzo a quella che è la risorsa economica e di sviluppo del futuro? Pur conoscendo quali possano essere le risorse possibili e i vantaggi competitivi di sviluppo territoriale, vi assicuro che continuiamo a rivolgerci ad Ovest.

Dopo un anno e mezzo non abbiamo ancora creato quell'aggregazione con i territori circostanti, che prevede anzitutto un cambiamento culturale. Il nostro futuro non è più legato alla possibilità che qualche istituzione ci favorisca nella nostra evoluzione, ma alla capacità di sceglierlo. Questa è la logica del federalismo.

Occorre trovare le risorse per competere, per quanto riguarda turismo, attrazione di impresa o qualsiasi altra cosa, con le regioni circostanti (guardo verso Est), in fase di crescita e di sviluppo e assolutamente agguerrite.

Che responsabilità hanno allora le istituzioni, i media, la politica, in questo processo di cambiamento?

Il cambiamento culturale deve essere guidato e trasmesso da qualcuno. Tuttavia, ragionando in un'ottica di marketing, discorsi di questo tipo non hanno alcun appeal e non fanno notizia. È giusto che all'avvicinarsi di ogni elezione si riproducano temi del passato? Chi si prende la responsabilità di dire ai nostri figli di che cosa vivremo? La difficoltà è quella di comunicare alle istituzioni, ai cittadini e alle imprese attraverso degli strumenti, perché non lo possiamo fare da soli, e questi strumenti sono i media.

Il rapporto delle televisioni e delle radio locali con le istituzioni è secolare direi, nel senso che uno dei core-business che da subito le televisioni e le radio locali hanno sviluppato è quello di cercare di trovare accordi, contatti con le amministrazioni, con i servizi locali, per costruire quelli che si chiamano circoli virtuosi di comunicazione. Le televisioni locali, in particolar modo, hanno dato spunto ai grandi network per costruire le cosiddette tribune, programmi che oggi vanno molto di moda.

Uno dei ruoli centrali per la comunicazione delle istituzioni passa e deve passare attraverso le radio e le televisioni locali, in particolar modo con l'avvento del digitale. Oggi è ancora un oggetto un po' sconosciuto, e, anche se sta prendendo una piega che a noi non piace perché, come potete vedere tutti, sta diventando una pay per view, una televisione a pagamento di due grandi gruppi editoriali, tuttavia la televisione digitale proprio per la moltiplicazione dei canali può offrire anche alle amministrazioni, alle Regioni, ai Comuni, una molteplicità di interventi completamente diversi e impensabili fino a poco tempo fa.

Questo non significa che l'Amministrazione si debba trasformare in editore televisivo. L'esempio di quello che accade a livello nazionale, dove un uomo politico è anche proprietario di televisioni, fa pensare che, in questo modo, sia possibile governare anche il proprio piccolo territorio locale. Molti ci hanno pensato, sia nel Centrodestra che nel Centrosinistra. Molte regioni hanno immaginato di costruirsi una televisione. A ragion veduta il Testo Unico sulla comunicazione lo ha proibito esplicitamente.

La missione di una Regione non è quella di fare la televisione, ma di costruire un rapporto armonico con la propria popolazione, con il proprio ter-

1) Da numerosi anni amministratore unico di un'impresa del settore radiotelevisivo; ricopre l'incarico di segretario generale di Aeranti (associazione che, assieme a Corallo, forma l'organismo associativo AERANTI CORALLO) dal 1990. È attualmente membro della Commissione consultiva per le provvidenze alle imprese radiofoniche presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, della Commissione per le provvidenze alle imprese televisive presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, del Comitato per il credito agevolato all'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento per l'informazione e l'editoria. Già membro del Comitato di controllo previsto dal codice di autoregolamentazione sulle televendite presso il Ministero delle Comunicazioni.

ritorio, cercando di utilizzare quelli che sono i mezzi, non dico migliori, ma tutti i mezzi possibili per arrivare sia agli obiettivi di lungo termine, che a quelli di medio termine, connessi ai tempi della politica.

La radio e la televisione, a differenza per esempio del giornale, sono mezzi che hanno un feedback immediato, sono a disposizione di tutti. Non è il caso di internet che ha ancora un grado di penetrazione nel nostro Paese del 30%, nonostante quello che si possa pensare. Le televisioni, le radio locali, sono assolutamente pronte, negli anni si sono dotate di strutture, si sono professionalizzate, hanno cercato di regolarizzare il proprio mondo variegato.

Aeranti Corallo, per esempio, associazione che rappresenta le radio e le televisioni locali, ha risolto una questione che gravava da anni, firmando, per primi, un contratto con la Federazione Nazionale della Stampa. Un contratto per i giornalisti che lavorano nel settore delle televisioni e delle radio locali, quindi completamente diverso da quello dei giornali, da cui sono emerse circa 800 nuove figure giornalistiche, che oggi hanno aderito a questo contratto. Questo perché, se comunicazione ci deve essere, i professionisti debbono essere da una parte e dall'altra.

Ritengo assolutamente giusto che una Regione abbia un proprio ufficio marketing, se tra i suoi obiettivi c'è quello di competere con altri territori, per di più agguerriti in fatto di concorrenza. Quindi, se c'è un incontro di professionisti su obiettivi condivisibili e dichiarati, che naturalmente passano anche attraverso il business di tutti – il business di una televisione e di una radio è quello di rendere economicamente –, organizzato nel rispetto dei singoli ruoli, credo che la comunicazione non solo politica, ma la comunicazione in generale, possa diventare estremamente utile per il cittadino, per ognuno di noi che sia amministratore o editore o semplice cittadino.

Conclusioni

Perché non si può non comunicare

La prima regola della comunicazione è che non si può non comunicare. Questo già dice molto sulla comunicazione dei politici e delle istituzioni, i quali, anche se non dicono nulla, comunicano comunque qualcosa e in genere, nel non dire, esprimono qualche cosa di negativo: o che non hanno nulla da dire o che non hanno fatto niente o che non sanno ribattere a certe critiche che possono venire dall'opposizione o anche dai cittadini o da altre organizzazioni. Anche se, talvolta, il fatto di non comunicare, di non rispondere alle critiche può anche stare a significare che non sono ritenute degne di attenzione.

Per quanto riguarda le finalità della comunicazione, due sono gli obiettivi fondamentali: uno, ed è quello principale, è informare, cioè trasferire ai cittadini attraverso vari mezzi di comunicazione contenuti e informazioni. L'altro è persuadere. Non tutti sanno fare la distinzione tra l'uno e l'altro. È chiaro che in una campagna elettorale un politico o aspirante tale deve soprattutto persuadere. C'è chi ha l'abilità di farlo dando un contenuto informativo, e chi cerca soltanto di persuadere con la forma, attraverso promesse e annunci.

Per le istituzioni invece comunicare è semplicemente un dovere. Perché le istituzioni – qualunque soggetto istituzionale, sia questo lo Stato, una Regione, un Comune, una Provincia, una Camera di commercio – vivono con le risorse dei cittadini, con risorse finanziarie collettive, e coloro che hanno pagato quelle risorse sotto varie forme (tributi, costi di servizi, etc.) hanno il diritto di sapere come vengono impiegate. Il modello ideale di comunicazione istituzionale è quello che riconosce quale obiettivo principale quello di rendere conto dell'uso delle risorse finanziarie che arrivano dai cittadini, dalle imprese, da altre organizzazioni.

Questa comunicazione è di due tipi. Può essere di tipo impersonale – si usa dire istituzionale – dove il soggetto che parla non ha un ruolo politico: magari è un direttore della comunicazione, oppure l'istituzione che comunica attraverso propri comunicati, quindi come personalità giuridica o come

1) Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia; è stato eletto all'unanimità presidente dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), alla quale aderiscono 250 regioni di 30 Paesi europei; all'interno della Illycaffè, di cui oggi è vicepresidente, ha riorganizzato la struttura commerciale interna e quella delle società controllate. Ha creato per la Illycaffè il settore marketing facendo conoscere il caffè Illy in più di 70 Paesi nel mondo.

personalità istituzionale. L'altro tipo di comunicazione, alla quale forse siamo più abituati, è quella di tipo personale, in cui la presenza personale è richiesta da parte del cittadino soprattutto dopo l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti di Provincia e di Regione, nel senso che il cittadino non solo chiede di sapere che cosa si sta facendo per lui e come vengono spese le risorse, ma vuole saperlo dalla persona per la quale ha votato, quindi dal vertice dell'istituzione.

Questa comunicazione può essere – ma purtroppo lo è abitualmente – ad una via, cioè monodirezionale: è l'istituzione che comunica al cittadino. Meglio sarebbe se fosse a due vie, seppure la mediazione dei giornalisti rappresenti una forma, anche se non perfetta, di comunicazione a due vie, nel senso che il giornalista interpreta le richieste e le domande che i cittadini a loro volta farebbero.

Oltre televisione, radio e stampa, oggi esiste però uno strumento nuovo, internet, che consente la comunicazione a due vie. Può darsi che anche con la tv di tipo digitale fra qualche mese nella nostra regione – il Friuli Venezia Giulia dovrebbe essere una delle prossime regioni in cui la tv digitale viene estesa in maniera capillare – potremo avere una comunicazione di tipo bidirezionale.

Nella scelta dei mezzi, credo che la stampa sia più adatta ad approfondire i temi con un numero inferiore di interlocutori, quindi diciamo che è più utile per rivolgersi agli opinion leader, agli opinion makers. Radio e tv sono più adatte a raggiungere con messaggi molto più sintetici – un'intervista alla RAI dura in genere tra i 30 e i 40 secondi – un numero di persone molto più ampio. Nella mia esperienza di mercato, ho notato che la gente si ricordava la campagna televisiva anche di due o tre anni prima e non la campagna stampa del mese precedente. La sensazione che ho è quindi che la comunicazione che effettivamente raggiunge i cittadini è quella che passa attraverso la televisione.

Questo però non deve indurci a pensare che la stampa non sia letta, certamente lo è, ma da cittadini, da utenti più attenti che hanno voglia di approfondire e di capire.

Quindi, a seconda di quello che dobbiamo comunicare, andremo ad utilizzare l'uno o l'altro mezzo. Sottolineo l'importanza di internet: un mezzo di comunicazione estremamente a buon mercato (oggi circa un terzo della popolazione possiede un computer e si allaccia abitualmente a internet), che nel tempo diventerà il mezzo di comunicazione principale per le istituzioni, anche per il vantaggio di poter istituire una comunicazione bidirezionale. L'istituzione può comunicare, ma può anche ricevere dei commenti, delle critiche, può ricevere delle domande e a sua volta può rispondere, con il vantaggio che tutti possono leggere, e attraverso la web tv sentire e vedere la comunicazione. Per questo entro una decina d'anni è presumibile che sia

internet il mezzo di comunicazione con gli utenti della Pubblica Amministrazione, cittadini, imprese, organizzazioni.

Venendo ai contenuti della comunicazione, possono essere sostanzialmente di tre tipi. Il primo, quello principe, è il dovere di informare i cittadini su come vengono usate le risorse: i risultati che l'istituzione ha raggiunto, risultati possibilmente misurabili in termini di vantaggi e benefici per i cittadini stessi.

Il secondo punto riguarda i programmi. Ritengo che sia utile comunicare programmi e progetti, meglio però se sono programmi e progetti già scritti e in fase di attuazione o quanto meno di avvio.

Il terzo contenuto, purtroppo quello più diffuso, sono gli annunci, divenuta una modalità abituale di fare politica, cioè è talmente invalso questo malvezzo che ha una sua denominazione precisa – “politica degli annunci” – e trova addirittura una sua dignità fra le diverse modalità di gestire un ente pubblico.

Nella mia esperienza, mi sono reso conto che i tempi di realizzazione e acquisizione di risultati nella Pubblica Amministrazione, e direi peggio nei Comuni che nelle Regioni, sono molto lunghi, ecco perché nei primi due anni di mandato da sindaco ho comunicato veramente poco, non avendo risultati da comunicare, subendo per questo motivo delle critiche. Quando i risultati sono arrivati, ho cominciato a comunicare credo in maniera almeno sufficiente e questa critica non mi è stata più mossa. Per la stessa ragione, anche come presidente della Regione, almeno nel primo anno, la stessa critica è stata abbastanza ricorrente.

Dovere del politico così come dell'istituzione, del politico che è responsabile di un'istituzione, è informare il cittadino. Il ruolo del giornalista, lo accenno prima, è quello di aiutare il cittadino ad ottenere le informazioni che vuole, attraverso le proprie domande, attraverso l'intervista al politico. E questo mi porta ad un'altra considerazione, che dovere del politico non è solo comunicare quello che vuole lui, ma anche rispondere alle domande dei giornalisti, quelle che vogliono loro.

In più di una occasione alcuni politici, ne cito uno per tutti, il premier, che forse da questo punto di vista è un modello, ha preteso di dire ai giornalisti quali erano le domande alle quali era disponibile a rispondere. Con ciò, posto che si ha diritto, facoltà in termini giuridici, di non rispondere, è chiaro che a fronte di una domanda del giornalista, il politico può anche dire “non voglio rispondere”, comunque comunicherà qualcosa: che è reticente, che non è informato, che quel tema non gli aggrada. Sarà poi il cittadino a darne un'interpretazione, ma, secondo me, ci dovrebbe essere la disponibilità o addirittura il dovere di rispondere alle domande dei giornalisti.

Un altro aspetto è quello della commistione della comunicazione dei politici con quella delle stesse persone in altri ruoli, perché magari possiedono

una squadra di calcio, sono imprenditori di grido, hanno un ruolo nel mondo della cultura o coprono altri ruoli in istituzioni diverse. Da questo punto di vista chi copre un ruolo politico a capo di una Istituzione dovrebbe comunicare solo in quella veste. Se per esempio un assessore comunica dicendo “queste cose non le dico da assessore, ma da privato cittadino”, al di là che è difficile crederci, comunque dopo dieci minuti lo hanno dimenticato e l’affermazione viene automaticamente attribuita all’assessore. Chi svolge un ruolo politico si dovrebbe spogliare della propria persona fisica ed essere consapevole che quando comunica, lo fa sempre e solo da politico. Sarebbe bene che chiunque ricopra un ruolo politico di governo delle istituzioni rinunciassi a svolgere attività di comunicazione in altri ruoli, che sia lo sport, l’impresa, che sia la cultura, non fa differenza.

Un altro tema che mi sembra non sia stato molto approfondito oggi (ma che è stato oggetto di polemiche quando il Corecom Friuli Venezia Giulia ha diffuso i dati del monitoraggio su vari mezzi di informazione) è quello dello share dei tre principali gruppi presenti sui media: il governo, i suoi rappresentanti e in particolare il presidente, la maggioranza e l’opposizione.

Si gridò allo scandalo perché risultava che il presidente di questa Regione avesse avuto uno share di circa il 21%: “spazi assolutamente eccessivi, non è possibile, sotto accusa la RAI”.

A questo riguardo vorrei citare alcuni dati nazionali che riguardano il periodo aprile-giugno di quest’anno. Lo share sulla RAI del governo era il 36,99%, quello della maggioranza di Centrodestra il 17% e dell’opposizione il 26%, ma su Mediaset le cose andavano ancora meglio per il governo, con uno share del 42%, per la maggioranza del 17%, e per l’opposizione del 28%.

Qualcuno potrebbe dire: “Sì, ma queste sono questioni nazionali, è un altro film, non c’entra niente con il Friuli Venezia Giulia”. E allora è giusto fare il confronto tra dati analoghi nel Friuli Venezia Giulia. Una rilevazione del Corecom regionale del 2001 vedeva il presidente allora in carica raccogliere il 29,3% delle citazioni.

Prima di gridare allo scandalo bisognerebbe andare a verificare perché la RAI tende a dividere gli spazi secondo la regola dei tre terzi, nel senso di attribuire un terzo degli spazi a chi governa, un terzo alla maggioranza, un terzo all’opposizione.

È una regola che è stata introdotta durante il periodo della presidenza della RAI di Zaccaria in forma scritta, ribadita con un ordine di servizio dall’ormai ex direttore Cattaneo e che quindi in RAI si tende, si cerca quantomeno, di seguire.

È una regola che credo sia stata inventata in Francia, dove è addirittura prevista con una normativa specifica, nessuno la contesta e tutti la applicano.

La prima cosa da fare era informarsi su come ripartisce gli spazi la RAI, e la seconda, forse, anche di verificare come sono ripartiti gli spazi da Mediaset. Comunque il governo nazionale – nello stesso periodo – è stato favorito molto di più rispetto a quanto sia avvenuto in Friuli Venezia Giulia.

Arrivo all’ultimo punto, l’influenza che i mezzi di informazione hanno sulla politica e l’influenza che la politica ha, a sua volta, sui mezzi di informazione. In effetti, soprattutto negli ultimi anni, viene da pensare che gli accadimenti politici siano determinati da chi si occupa di comunicazione, soprattutto quella televisiva. Però è anche vero il contrario, e cioè che la politica, soprattutto quando viene esercitata da imprenditori che controllano mezzi di informazione importanti, ha influenzato la comunicazione.

Credo comunque che su questo tema ci sarà nel tempo un alternarsi di influenza dominante dell’uno sull’altro. La mia sensazione è che oggi sia la comunicazione ad essere dominante sulla politica, mentre in passato era il contrario, e probabilmente di qui a qualche anno il ciclo si invertirà e sarà di nuovo la politica a influenzare la comunicazione.

Quello che è importante è che i due campi rimangano chiaramente distinti. Chi ha scelto di fare il politico lo faccia con chiarezza, assoggettandosi anche alle regole della comunicazione, incluso il dovere di rispondere ai giornalisti; chi ha scelto di fare informazione, comunicazione, lo faccia senza cercare di influenzare la politica, se non addirittura di farla.

La comunicazione istituzionale, quella che passa attraverso spazi acquistati dalle istituzioni – pagine sui giornali, produzione di opuscoli, acquisto di spot su radio e televisioni, piuttosto che l’organizzazione su internet – è una comunicazione costosa, ma certamente doverosa. È una comunicazione che, se ben fatta, scegliendo i mezzi giusti, i temi giusti, parlando soprattutto di risultati, o al più di programmi e di progetti, paga nel medio e lungo termine. Chi si aspettasse risultati immediati, resterebbe deluso.



Questo volume è stato stampato
nel mese di ottobre 2008
dalla ESAPRINT S.R.L.
Viale delle Industrie 11 – 33085 Maniago (Pn)
per conto della MGS PRESS S.A.S.

STAMPATO IN ITALIA – PRINTED IN ITALY