

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

2

**2009 – ANNO XXX
Supplemento**

**Per una nuova etica pubblica:
il ruolo dei Media e delle Istituzioni**

Atti del Convegno

Indice Supplemento 2.09

- 5 Prefazione / *Gianluca Gardini*

ETICA PUBBLICA E RUOLO DEI MEDIA

- 9 Presentazione / *Mauro Bosi*

- 11 Introduzione / *Enrico Paissan*

Relazioni

- 15 Per un'etica dei media / *Gianluca Gardini*

- 47 Pratiche di comunicazione pubblica: per un'etica delle competenze / *Pina Lalli*

Interventi

- 69 Gerardo Bombonato

- 77 Gianluigi Magri

- 87 Sergio Zavoli

PER UNA NUOVA ETICA PUBBLICA

- 97 Introduzione / *Francesco Merloni*

Tavola rotonda

- 107 Maria Giuseppina Muzzarelli

- 113 Ermanno Granelli

- 119 Enrico Di Nicola

- 131 Andrea Tardiola

Prefazione

Gianluca Gardini *

Nell'approccio tradizionale, l'espressione "etica pubblica" rinvia al tema della legittimazione morale o sociale del potere, ed evoca un approccio socio-filosofico alle questioni in essa implicate. L'etica pubblica, tuttavia, può essere letta anche in un'accezione giuridica, che richiama il complesso delle regole volte a garantire che le scelte della pubblica amministrazione siano non in sé "giuste", ma "imparziali", in quanto non impropriamente condizionate da interessi particolari o da pressioni esterne. Questo è l'approccio prescelto dalla ricerca svolta dalle Università di Bologna, Perugia, Chieti-Pescara, Torino e cofinanziata dal Ministero dell'Università e della ricerca sul tema "Etica pubblica e interessi. Regole, controlli, responsabilità", i cui risultati sono stati oggetto di un convegno svoltosi il 25 e 26 giugno 2009.

Muovendo da questo spunto metodologico, la ricerca si è articolata in tre diverse direzioni.

Il primo ambito di indagine ha riguardato le regole di carattere soggettivo, che mirano a preservare e garantire il decisore pubblico da condizionamenti e pressioni che si configurano come patologici rispetto all'esercizio imparziale delle sue funzioni, con riferimento sia alle funzioni di indirizzo politico, sia alle funzioni di gestione amministrativa, giovandosi anche di contributi di taglio comparato. Non solo, dunque, le regole relative ai dirigenti e ai funzionari delle pubbliche amministrazioni, ma anche quelle concernenti il personale politico, i

(*) Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Ferrara, Presidente del CORECOM Emilia-Romagna.

soggetti con incarico fiduciario e i decisori “neutrali”, come magistrati e autorità indipendenti.

Il secondo ambito di indagine ha riguardato il tema dei controlli, nell’ottica di una verifica della loro evoluzione e del reale contributo di questi strumenti al contenimento dei fenomeni di maladministration (dunque, non solo in termini di decisione imparziale, ma anche di scelta efficiente).

Il terzo filone di indagine ha affrontato il tema dell’etica pubblica sotto il profilo del ruolo svolto dai mass media e dai loro attori (pubblici e privati) nella costruzione di una “sfera pubblica”, intesa come luogo di scambio culturale e dimensione condivisa dell’opinione pubblica. In questa prospettiva l’indagine è stata condotta non solo nella prospettiva giuridica, ma anche utilizzando le categorie e le metodologie proprie della sociologia.

Il convegno ha rappresentato l’occasione per discutere i risultati di questa ricerca con alcuni autorevoli studiosi, rappresentanti delle istituzioni ed esperti della comunicazione di massa, oltre che per formulare alcune possibili proposte di riforma.

Una prima sessione si è svolta presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Bologna e ha avuto per oggetto le prime due aree di indagine descritte. In questo volume sono riportati, in particolare, i contributi concernenti il rapporto tra i mezzi di comunicazione di massa e le istituzioni democratiche, nell’ambito del quale un ruolo fondamentale è svolto dai giornalisti e dai professionisti dell’informazione e della comunicazione pubblica. Tali contributi sono da leggere nella prospettiva della ricerca complessivamente svolta, di cui si propongono le conclusioni emerse in occasione della Tavola rotonda, riferita all’iniziativa nella sua interezza.

Questa sessione del convegno è stata ospitata dal CORECOM Emilia-Romagna, che incoraggia ogni occasione di riflessione da cui possa derivare un contributo ad un uso più corretto dei mezzi di comunicazione, da realizzarsi sempre nel rispetto dei diritti della persona e delle libertà individuali.

Etica pubblica e ruolo dei media

Presentazione

*Mauro Bosi**

Buongiorno a tutti. Iniziamo i lavori di questo importante convegno, oggi alla seconda giornata. Vi porto i saluti della Presidente Monica Donini, che non ha potuto essere presente e mi ha pregato di rappresentarvi tutto l'apprezzamento sia per la qualità del convegno, sia per la profondità dei temi trattati, ed anche i saluti del Presidente Massimo Mezzetti, che non ha potuto essere con noi oggi. Non ruberò molto tempo ai relatori che interverranno dopo di me, perché effettivamente ho potuto constatare una ricchezza e una profondità di temi che merita di essere svolta in un tempo adeguato. Vorrei fare una battuta: credo che mai argomento all'ordine del giorno sia più opportuno di quello che è stato scelto probabilmente molti mesi fa, anche alcuni anni fa, e che è arrivato ora alla trattazione conclusiva in un momento in cui questo tema è molto sentito, non solo in Italia. Credo che questo convegno dimostri come si possano creare sinergie forti fra le Università (si presenta, infatti, una ricerca coordinata dalle Università di Bologna, Perugia, Pescara, e Torino, in collaborazione col Ministero dell'Università) e tra queste e le istituzioni regionali, come il CORECOM Emilia-Romagna, ente di controllo radiotelevisivo, le cui competenze devono essere sempre più valorizzate, tenendo conto della delicatezza di un settore come quello della corretta comunicazione. Ho letto i nomi dei relatori, alcuni li conosco, di altri ho visto la professionalità e la lunga esperienza e credo

(*) Consigliere regionale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, componente delle Commissioni assembleari Territorio ambiente mobilità, Politiche per la salute e politiche sociali e Attuazione dello statuto.

che questa giornata, pur essendo un approfondimento di natura giuridica, abbia comunque un grande valore culturale e direi anche morale, perché vengono affrontati temi come i controlli, la buona amministrazione e il ruolo dei *mass media*. Ci siamo resi conto tutti dell'importanza dei *media* in una società moderna e, quindi, anche il rapporto fra etica pubblica e *media* rappresenta davvero un tema strategico. Sarà interessante, quindi, seguire il dibattito sui questi argomenti. Mi aspetto e spero che, al di là della presentazione dei risultati a cui sono giunte le Università, dal lavoro svolto sia possibile enucleare anche qualche proposta operativa, sia in relazione alle competenze del CORECOM, sia in relazione all'iniziativa spettante alle assemblee legislative e, in particolare, all'Assemblea legislativa regionale. I legislatori si trovano infatti a dover intervenire a 360° su più ambiti, e l'apporto degli esperti è di grande importanza. Poi, sarà nostra responsabilità avere la forza di condurre in porto queste proposte, e promuovere leggi che possano essere veramente un passo in avanti. Mi limito a questo saluto, che non è solo formale, ma vuole esprimere un sincero apprezzamento per tutto il lavoro svolto e per questa giornata di approfondimento che, ne sono certo, sarà in grado di produrre esiti interessanti per tutta la società regionale e nazionale.

Introduzione

Enrico Paissan *

Ringrazio per l'invito rivolto all'Ordine nazionale dei giornalisti, tanto più gradito in relazione all'opportunità di poter esprimere il nostro punto di vista, soprattutto in considerazione del momento particolare che vede i giornalisti, per varie ragioni, in qualche modo al centro delle vicende politiche ed istituzionali del Paese. E non sempre per nostra volontà o decisione. Ma su questo avremo occasione, ritengo, di soffermarci in seguito.

Stamani affrontiamo uno dei temi, quello del rapporto tra etica e *media*, che è del tutto dentro la dimensione della contemporaneità e richiama in modo esplicito il livello di invasività raggiunto dal sistema comunicativo negli ultimi decenni, per effetto della straordinaria rivoluzione tecnologica in atto da alcuni decenni e che appare destinata a sconvolgere equilibri ed assetti consolidati sul terreno industriale, culturale, scientifico ed ideativo, facendo emergere sullo sfondo – e non credo di esagerare o di lanciare allarmi infondati – uno scenario orwelliano.

Certo è che, non a caso, molti studiosi delle dinamiche del mercato ritengono che il processo nel quale siamo quotidianamente immersi e del quale proprio per questo stentiamo a percepire portata e connotati, ad uno storico del prossimo secolo farà probabilmente dire che, al confronto, la rivoluzione industriale della seconda metà dell'Ottocento, che pure ha cambiato il mondo, apparirà come piccola cosa.

Il tema oggetto di questo incontro sino ad alcuni anni or sono non avrebbe probabilmente trovato ampio spazio in una

(*) Vicepresidente dell'Ordine nazionale dei giornalisti e Presidente del CORECOM della Provincia autonoma di Trento.

riflessione come quella di oggi o, più probabilmente, avrebbe avuto al massimo una nicchia dedicata. In pochi anni, proprio in virtù di quelle straordinarie innovazioni tecniche, lo scenario è completamente mutato e le previsioni di McLuan – non solo quella tanto fortunata sul “villaggio globale” – hanno trovato puntuale conferma.

Oggi il sistema dell’informazione e della comunicazione ha assunto tali dimensioni e tale significatività nella capacità di orientare i flussi e i processi di formazione delle idee da lasciare intravedere i rischi di una messa in discussione dei principi liberali che stanno alla base degli ordinamenti costituzionali delle democrazie occidentali: proprio in queste settimane sono uscite le riflessioni di due insigni ed acuti studiosi, Giovanni Sartori e Massimo Salvadori, sul rischio che le moderne oligarchie, pur rimanendo formalmente in un quadro costituzionale (la “costituzione incostituzionale”, per dirla con Sartori) finiscano per svuotare e rendere di fatto insignificanti i meccanismi politici e giuridici che assicurano la funzione di controllo, vero elemento costitutivo della democrazia.

Di fronte a questo nitido contesto, ritengo necessario ed ineludibile porci una domanda: il sistema delle regole in un Paese che vede sul piano delle garanzie la presenza di oltre una decina di Autorità indipendenti (quanto poi indipendenti andrebbe verificato anche e soprattutto su un attento esame dei meccanismi di nomina che comunque assegnano la parola e il potere decisivo a Governo e Parlamento, vale a dire a partiti e gruppi parlamentari) e un sistema di regole tanto affollato quanto spesso inefficiente. Pensiamo al numero di leggi che affollano ancora oggi il *corpus* normativo italiano, dal livello nazionale a quello regionale – nonostante il lavoro di disbosciamento avviato in questa legislatura – nonché l’esistenza e l’attività di una magistratura amministrativa che è nelle condizioni di bloccare con propria decisione anche una riforma generale dello Stato, come è avvenuto non molti anni or sono con la cosiddetta legge Bindi in materia di sanità.

Dobbiamo davvero chiederci se questo complesso di istitu-

zioni e di regole siano davvero in grado di assicurare il rispetto dei fondamentali principi di eticità, per non parlare del principio di uguaglianza dei cittadini, sancito tanto solennemente dalla Costituzione repubblicana.

Ma torniamo al rapporto etica/media.

Verrebbe da dire, in primo luogo, che ci sarebbe bisogno di coprire un buco nero nella legge fondamentale della Repubblica che, mentre con l'art. 21 assicura la libertà di pensiero e di espressione, non considera il diritto dei cittadini ad essere informati in modo completo e oggettivo, al punto da suggerire la postulazione di una sorta di art. 21-*bis* che preveda esplicitamente tale diritto.

E non v'è chi non veda la fondatezza di questo rilievo se si pensa alla natura e alle caratteristiche di buona parte dell'editoria italiana che, contrariamente ai Paesi di antica tradizione democratica, è in buona misura nata e si è sviluppata quale proiezione di interessi impropri, vuoi di imprese industriali (è il caso della "Stampa", Fiat), vuoi del cosiddetto "salotto buono" del capitalismo italiano ("Corriere della Sera") vuoi delle aziende di Stato ("Il Giorno" di Enrico Mattei, Eni) vuoi, per restare a tempi vicini, alla catena di quotidiani del grande costruttore Gaetano Caltagirone, dal "Messaggero" di Roma al "Mattino" di Napoli, dalla "Gazzetta del Mezzogiorno" di Bari, al "Gazzettino" di Venezia ed altri ancora.

Rispetto a queste dinamiche io sono tra coloro che ritengono che i giornalisti non possano chiamarsi fuori. Nei giorni scorsi dopo il passaggio alla Camera dei deputati del d.d.l. sulle intercettazioni, due quotidiani molto autorevoli, "Repubblica" e "Sole-24 Ore", nei loro forum *on line* hanno chiesto ai lettori di chi sia la responsabilità della situazione che ha portato all'emanazione di questa norma: ebbene oltre l'80 per cento ha chiamato in causa direttamente la categoria giornalistica, in altri termini ritiene che il carico massimo di responsabilità per questa pericolosa deriva legislativa vada addebitato proprio a coloro che i giornali li confezionano, mentre l'operato della magistratura ha avuto "solo" il 15% di valutazioni negative.

Questo dato la dice lunga sulla percezione dei giornalisti e del modo come essi lavorano da parte dell'opinione pubblica e il giudizio sul loro ruolo nella società italiana di oggi. Va detto che di questo siamo, come Ordine, del tutto consapevoli e infatti siamo impegnati in un'impresa ai limiti dell'impossibile nel nostro strano, quantunque straordinario Paese: quella di lavorare all'autoriforma delle regole della nostra categoria in una società come quella italiana che, in effetti, appare sempre più come la somma di nicchie, di corporazioni, di *lobby*, ognuna impegnata a tutelare gli interessi dei propri componenti e associati, piuttosto che al perseguimento del cosiddetto bene comune e alla coesione sociale.

In questo quadro di continuo mutamento dei termini costitutivi, strutturali della comunicazione e dell'informazione, i veri terreni sui quali si giocherà la competizione internazionale e la supremazia nei prossimi anni (secondo l'Ocse tra meno di 10 anni il 50% degli occupati in Europa lavorerà nel comparto della comunicazione), si profila sempre più nitidamente il rischio estremamente concreto che il solco tra la democrazia e quella che Salvadori chiama efficacemente "la corsa del capitalismo alla globalizzazione" finisca per accentuarsi e per svuotare del tutto il significato di termini quali democrazia, partecipazione, consenso fondato sulla forza delle idee.

Non vorrei che questa affermazione venisse colta come catastrofista, in quanto quella del pessimismo non è mai stata una cifra del mio modo di pensare e del mio impegno, ma ritengo per davvero che il compito di tutti noi, ognuno per la propria parte, sia oggi quello di presidiare con attenzione, estremo rigore e passione il versante delle regole condivise, quale base fondamentale per affrontare in termini adeguati la sfida che ci viene imposta da una sempre più difficile convivenza in un mondo nel quale le disuguaglianze, lungi dall'attenuarsi, tendono a crescere ancora e a consolidare vaste aree di pregiudizio e di odio.

Per un'etica dei media

Gianluca Gardini *

Sommario

1. Premessa. – **2. Etica pubblica ed etica privata nello svolgimento del servizio radiotelevisivo.** – **3. Etica del buon giornalista e servizio pubblico radiotelevisivo.** – **3.1. I doveri del giornalista radiotelevisivo del servizio pubblico.** – **4. Per un'etica di Internet.** – **5. Etica dell'informazione, segreto istruttorio e processo penale.**

1. Premessa

I *media* veicolano informazioni, aiutano a interpretare le dinamiche della società contemporanea e, allo stesso tempo, orientano le opinioni politiche dei cittadini, altrimenti isolati all'interno di un contesto culturale troppo articolato e vasto per poter essere compreso attraverso la conoscenza diretta o la comunicazione interpersonale.

Il “discorso pubblico”, nell’accezione lata del termine, si è trasferito dai luoghi tradizionali di incontro, come le piazze, i caffè, le assemblee, alle arene mediatiche. Per poter svolgere correttamente la propria funzione, i mezzi di comunicazione di massa devono garantire informazioni complete, imparziali, varie, attendibili. È necessario assicurare ai cittadini l’accesso ad informazioni di diversa provenienza, in modo che non siano

(*) Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Ferrara, Presidente del CORECOM Emilia-Romagna. La presente relazione è la sintesi delle ricerche svolte dall'autore e da Marina Caporale, Helena Nikifarava e Francesco Bonamassa raccolte nel volume *Per un'etica dell'informazione e della comunicazione. Giornalismo, radiotelevisione, new media, comunicazione pubblica*, a cura di G. GARDINI e P. LALLI, Franco Angeli, 2009, a cui si fa rinvio per ulteriori approfondimenti.

influenzati da una sola fonte dominante. Occorre offrire varietà di contenuti, in grado di soddisfare i multiformi interessi presenti nella società. Allo stesso tempo, si rende necessaria la previsione di meccanismi trasparenti che consentano di verificare l'indipendenza effettiva dei *media* o, comunque, di comprenderne gli eventuali condizionamenti.

L'etica dei *media* riguarda il discorso collettivo, il corretto funzionamento di quella sfera pubblica che collega gli uni agli altri mediante interessi e progettualità comuni. La sfera pubblica è essenzialmente una zona per il dibattito libera da restrizioni (Habermas), che serve come luogo di esplorazione delle idee per la formazione di un'opinione pubblica. La sfera pubblica è parte del regno "privato", in quanto costituita da privati cittadini, e vive separatamente sia dalla sfera della pubblica autorità, sia dal mercato: si definisce "pubblica" non perché imputabile alle istituzioni pubbliche, ma perché resa possibile da un ruolo attivo del pubblico e accessibile a tutti⁽¹⁾.

La trasparenza istituzionale e dei processi politici, la genuinità del voto, il libero discorso critico sui temi collettivi si fondano, oggi più che mai, sul livello di pluralismo, completezza ed affidabilità che i mezzi di comunicazione sono in grado di offrire al cittadino.

(1) J. HABERMAS, *Between Facts and Norms* (1992), Cambridge, Polity Press, 1996, pp. 374 ss. (trad. it. *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini e Associati, 1996). Va comunque segnalato che Habermas assegna alla sfera pubblica una limitata capacità di risolvere problemi concreti, concentrando il ruolo di essa prevalentemente nella costruzione delle opinioni, piuttosto che nella fase decisionale. Per una approfondita analisi ed una lettura critica del pensiero di Habermas, v. C. CALHOUN, *Introduction: Habermas and the Public Sphere*, in C. CALHOUN (a cura di), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Mass. and London, The MIT Press, 1992. Per quanto riguarda il ruolo dei *media*, Habermas sembra trascorrere da una concezione critica e negativa ad una visione maggiormente neutrale e aperta. Nei suoi primi lavori introduce l'idea del declino, o meglio della distorsione della sfera pubblica causata dalla sua invasione da parte di interessi privati organizzati e in concorrenza tra loro. Nei lavori successivi, tuttavia, Habermas viene a riconoscere ai *media* un ruolo diverso, ammettendo l'importanza che essi rivestono nella costruzione della sfera pubblica e attribuendo loro la funzione di strumento positivo di espansione della sfera pubblica stessa.

È irrealistico pensare che i *media*, pubblici e privati, possano essere totalmente impermeabili all'influenza dello Stato e dei poteri economici; ma è ugualmente irrealistico ritenere che la sfera pubblica possa funzionare adeguatamente senza il contributo dei *media*. Di qui, la necessità di predisporre un ambiente normativo che riconosca il ruolo dei mezzi di comunicazione nel determinare l'agenda pubblica e, ad un tempo, riesca a minimizzare le possibili distorsioni che essi possono generare rispetto al libero discorso critico⁽²⁾.

La tematica verrà analizzata sotto quattro profili distinti, concernenti:

- etica pubblica ed etica privata nello svolgimento del servizio pubblico radiotelevisivo;
- etica e professione giornalistica;
- etica ed Internet;
- etica dell'informazione e processo penale.

2. *Etica pubblica ed etica privata nello svolgimento del servizio radiotelevisivo*

La giustificazione ontologica del servizio *pubblico* radiotelevisivo (di qui in avanti SPR) risiede nella sua funzionalizzazione all'interesse generale, che si compie attraverso una complessiva attività informativa, culturale ed educativa a favore dei cittadini, svolta con caratteri di universalità, responsabilità culturale, adeguatezza finanziaria, indipendenza.

In primo luogo, il SPR si caratterizza per *l'universalità del servizio*, nel senso che la sua fruibilità deve essere garantita sull'intero territorio del Paese a condizioni identiche e accessibili per tutti, ed i suoi contenuti devono essere idonei a soddisfare tutti i gusti e gli interessi dei consumatori, compresi quelli

(2) L. HITCHENS, *Broadcasting Pluralism and Diversity. A Comparative Study of Policy and Regulation*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2007, p. 60.

delle minoranze (attraverso i cosiddetti *minority programs*). Universalità in senso geografico, economico e sociale, dunque. Questo implica che il SPR deve essere tutelato legislativamente nella sua autonomia ed indipendenza dalla maggioranza politica *pro tempore*, ed assumere come riferimento costante la comunità di cittadini a cui indirizza la propria attività, stabilendo un collegamento diretto con l'Assemblea parlamentare che di queste istanze rappresenta la sintesi.

In secondo luogo, il SPR è caratterizzato dalla *responsabilità culturale* nell'informare ed educare gli spettatori, che implica l'erogazione di un servizio di alta e costante qualità (*quality of speech*). Contribuiscono a comporre questo carattere, oltre alla varietà e all'obiettività dei contenuti, anche la capacità del servizio di creare un'identità nazionale e una cultura comune, fatta di valori e ideali condivisi da una comunità.

In terzo luogo, affinché il SPR possa svolgere in maniera corretta la propria missione "universale e culturale", deve avere assicurata dallo Stato o dalle amministrazioni territoriali un'indipendenza economica di partenza, indispensabile al fine di emanciparlo dalle pressioni esterne ed incoraggiarne la capacità innovativa⁽³⁾.

Questi tratti di fondo del SPR, che contribuiscono a comporre i "livelli essenziali" del servizio radiotelevisivo, calati nel contesto di particolare ristrettezza che caratterizza il mercato radiotelevisivo, hanno determinato – sin dalla nascita e in tutta Europa – il suo affidamento in via esclusiva allo Stato. L'etica del SPR, quindi, si identifica con i suoi caratteri genetici, con l'impulso originario che ne ha determinato la creazione.

Attualmente, con l'introduzione del "sistema" radiotelevisivo misto, il SPR è svolto in forma integrata dalla concessionaria

(3) Cfr. la Raccomandazione n. 1641 del 27 gennaio 2004, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *On public service broadcasting*. Nel documento, l'indipendenza (dal potere economico e politico) viene individuata come requisito indispensabile per lo svolgimento della missione del servizio radiotelevisivo pubblico, distinta da quella delle emittenti commerciali.

pubblica e dalle imprese private: nel senso che una parte essenziale, il nocciolo duro del SPR, continua ad essere affidato in via esclusiva allo Stato, ma alcuni obblighi di servizio sono già oggi imposti alle televisioni commerciali, che, nell'esercizio della propria attività, sono tenute al rispetto di alcuni valori fondamentali, dettati da esigenze di base della democrazia (v., ad esempio, i limiti legati alla *par condicio*; obblighi di programmazione informativa; obbligo di rettifica, ecc.).

Ciò che rende "pubblico" il SPR non è quindi l'oggetto del servizio, che anche un privato potrebbe realizzare con altrettanto e forse migliore esito, ma i caratteri con cui questa attività viene posta in essere. In questi tratti risiede la giustificazione dell'affidamento esclusivo allo Stato, dinanzi al vento di liberalizzazione che ha investito ormai tutti i mercati europei: l'erogazione di un servizio radiodiffusivo imparziale e completo, aperto a tutte le componenti culturali (in senso ampio) della società e dotato di continuità ed indipendenza, evidentemente, non potrebbe essere imposta ai privati senza lederne le libertà di iniziativa economica e di manifestazione del pensiero. Si tratta, pertanto, di un "valore aggiunto qualitativo" che giustifica l'esistenza in vita del SPR e che non è possibile richiedere all'iniziativa dei privati.

Per quanto concerne l'attività radiotelevisiva, quindi, l'etica *pubblica* appare diversa dall'etica *privata*: la prima è volta a perseguire fini di interesse generale e a soddisfare le esigenze di un numero più ampio possibile di cittadini; la seconda è diretta alla massimizzazione del profitto individuale dell'editore, e a soddisfare gli interessi dei committenti privati (inserzionisti) disposti ad acquistare spazi pubblicitari all'interno dei palinsesti commerciali.

Al fine di assicurare la prevalenza (o quantomeno la sopravvivenza) dell'etica pubblica rispetto a quella privata, in una prima fase il legislatore italiano ha optato per il monopolio pubblico dell'intera attività e, a partire dall'introduzione del sistema c.d. misto, si è orientato verso la riserva alla RAI del servizio

pubblico *in senso stretto*, contrapposto al servizio pubblico in senso ampio di cui all'art. 1 legge 223/1990 (c.d. Mammi).

Nulla vieta, però, che siano i privati ad assumere (interamente o in parte) i compiti del servizio pubblico e a far propria, mediante la sottoscrizione volontaria di contratti di servizio, l'etica pubblica. Ciò che veramente conta, ai fini di un'attività che pretende di essere al servizio dell'interesse collettivo, è che siano rispettati i caratteri primigeni del SPR, quelli che ne hanno determinato la creazione e ne spiegano il mantenimento in vita. Altrimenti, perderebbero fondamento le deroghe al diritto generale della concorrenza su cui si basa il funzionamento del SPR nel nostro Paese. L'etica del SPR, in altri termini, deve essere proporzionale e adeguata alla specialità delle regole che fanno da sfondo all'erogazione di questo servizio.

Nell'ultimo decennio, tuttavia, la dipendenza dal guadagno pubblicitario e la rincorsa all'*audience* hanno fortemente appiattito le differenze qualitative tra i palinsesti pubblici e quelli privati. Non solo. L'indipendenza della RAI è da sempre negata da un meccanismo di lottizzazione selvaggio, che, sfruttando la logica della "parlamentarizzazione", persegue fini tutti interni al sistema partitico e ad essi sacrifica l'interesse generale ad una programmazione universale, da cui la parlamentarizzazione trae origine. Come se non bastasse, (anche) a causa della svolta maggioritaria verificatasi a metà degli anni Novanta, il Governo è tornato ad essere il referente principale della concessionaria pubblica, e ad esso, attualmente, sono riconducibili le principali scelte di *governance* aziendale e le indicazioni strategiche sulla programmazione RAI (indicazione di due dei nove componenti il CDA).

Si tratta di deviazioni pericolose dal paradigma di base, a cui occorrerebbe invece fare sempre riferimento. L'etica pubblica, in questa materia così rilevante da condizionare "l'attuazione, ad ogni livello, della forma propria di Stato democratico" ⁽⁴⁾,

(4) Corte cost., 20 luglio 1990, n. 348.

deve necessariamente guardare all'indietro, riportandosi alle origini, nazionali ed europee, del servizio radiotelevisivo.

3. *Etica del buon giornalista e servizio pubblico radiotelevisivo*⁽⁵⁾

L'idea di individuare e di affermare principi di etica pubblica in un settore delicato qual è la cronaca e l'attività giornalistica porta con sé lo spiacevole retrogusto di un'informazione di Stato, della censura imposta dai poteri pubblici. Tuttavia, dato il ruolo dei giornalisti nella formazione dell'opinione collettiva e nella definizione dell'agenda pubblica, non ci si può sottrarre ad una riflessione sulle regole deontologiche ed etiche cui si ispira l'attività di mediazione culturale del giornalista. L'idea non è quella di imporre comportamenti dall'alto, ma di ridurre le distorsioni al discorso critico mediante l'applicazione di regole deontologiche.

La questione che balza all'occhio è l'anomalia, tipica del nostro ordinamento, di regole etiche e deontologiche applicabili solo agli iscritti all'Ordine professionale dei giornalisti. L'anomalia non consiste tanto nell'esistenza di un Ordine professionale avente ad oggetto un diritto costituzionale, la cui legittimità resta senz'altro difficile da comprendere, quanto nel fatto che regole concernenti lo svolgimento di un'attività che si suppone libera – in quanto espressione di una *libertà costituzionale*, come riconosce la stessa Corte costituzionale nell'affermare la legittimità costituzionale dell'Ordine (sent. 11/1968) – siano poi rivolte ai soli iscritti ad uno degli elenchi tenuti dall'Ordine, quasi che costoro, nella realtà contemporanea, fossero i soli depositari della funzione informativa. Partendo dal presupposto che l'attività di informazione non può che essere libera ai sensi

(5) Gli argomenti qui presentati sono sviluppati nel saggio di M. CAPORALE, *Etica del buon giornalista e servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Per un'etica dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 43 ss.

dell'art. 21 Cost., l'applicazione delle regole deontologiche ai soli iscritti all'Ordine crea un evidente *vulnus* al diritto dei cittadini a ricevere un'informazione attendibile ed ispirata a criteri di lealtà, buona fede, correttezza, che evidentemente prescinde dallo *status* dell'operatore.

Risulta opportuno spiegare questa affermazione. La riluttanza del legislatore a disciplinare in dettaglio l'esercizio di una professione così intimamente legata all'esercizio di una libertà costituzionale ha fatto sì che le norme di diritto positivo concernenti l'etica professionale siano scarse e limitate. I riferimenti più immediati sono quelli contenuti nella legge istitutiva dell'Ordine dei giornalisti (legge 69/1963) che distingue tra diverse "tipologie" di giornalisti, in particolare giornalisti della carta stampata, della radio e della televisione (art. 34). A questi ultimi si sono aggiunti anche coloro i quali svolgono attività di tele-cine-foto, operatori per organi di informazione attraverso immagini che *"completano o sostituiscono l'informazione scritta, nell'esercizio di autonomia decisionale operativa e avuto riguardo alla natura giornalistica della prestazione..."*. A partire dal 2001, il Contratto collettivo di lavoro giornalistico (CCNLG) ha affiancato a queste tipologie tradizionali, e in via sperimentale, il redattore del giornale elettronico nonché, con legge 150/2000, il giornalista redattore degli uffici stampa per la pubblica amministrazione⁽⁶⁾.

Tra le disposizioni della legge 63/1969 la più interessante, ai nostri fini, risulta essere la clausola aperta della "promozione

(6) In tema di regole etiche della professione giornalistica la legge 69/1963 si limita ad indicare che: *"è diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà d'informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede (...). Giornalisti e editori sono tenuti (...) a promuovere lo spirito di collaborazione tra colleghi, la cooperazione fra giornalisti e editori, e la fiducia tra la stampa e i lettori"*. La legge introduce poi esplicitamente il dovere di *rettificare* le notizie che risultino inesatte e riparare gli eventuali errori, nonché quello di rispettare il *segreto professionale* e *promuovere la fiducia tra la stampa ed i lettori*.

della fiducia” tra la stampa ed i lettori, che fornisce copertura normativa ad obblighi più specifici per i giornalisti individuati nel corso degli anni da giurisprudenza e codici di autoregolamentazione.

I contributi alla formazione di un codice etico dei giornalisti provengono sia dalla giurisprudenza che dalla *self-regulation*. Tra le pronunce che hanno maggiormente contribuito a fare luce sui limiti di liceità della cronaca giornalistica, anche per l’influenza assunta rispetto a tutte le successive interpretazioni, va ricordata la “sentenza decalogo” della Corte di Cassazione (18 ottobre 1984, n. 5259), che individua l’essenzialità dei requisiti della c.d. utilità sociale della notizia, della verità sostanziale e della continenza verbale con cui la notizia viene esposta.

I codici di autoregolamentazione, o codici deontologici, nascono all’interno dei principali organismi rappresentativi della categoria (Ordine dei giornalisti e Federazione nazionale stampa italiana), e sono ormai diffusi in modo trasversale. Codici analoghi sono da tempo presenti negli ordinamenti nord-europei e anglosassoni, in cui la libertà e i diritti di informazione sono affermati – prima che difesi – con una forza a tutt’oggi sconosciuta al nostro sistema. Al di là delle fattispecie criminose individuate dal nostro ordinamento (diffamazione, reati d’opinione in genere), i codici di autoregolamentazione forniscono alcune linee di condotta per i giornalisti in relazione a specifici argomenti o settori o tipologia di utenti dell’informazione, in una realtà sempre più complessa da raccontare. Il problema di fondo, rispetto ai codici di autoregolamentazione, è dato dal loro valore giuridico. Secondo il Consiglio d’Europa i codici di questo tipo: “*are not subjected to public power (...) this view of self-regulation is based on the presumption that individual responsibility can fill the legal void (...)*”⁽⁷⁾.

Prendendo spunto da una controversia sulla precettività del

(7) *Report on self-regulation within the media in the handling of complaints*, Mrs. H. Thorgeirdottir, aprile 2008.

Codice disciplinare forense, la Cassazione civile ha avuto modo di schematizzare la questione relativa al valore vincolante dei Codici di autoregolamentazione, raggruppando le diverse tesi in due opposte posizioni: 1) le disposizioni provenienti da queste fonti, se non recepite direttamente dal legislatore, non hanno né la natura né le caratteristiche di norme di legge; 2) le norme dei Codici di autoregolamentazione costituiscono fonti normative integrative di precetto legislativo⁽⁸⁾.

Lasciando per un momento da parte il tema del valore giuridico dei Codici, analizziamo in sintesi i principali contenuti di questi Codici. L'archetipo è rappresentato dalla Carta dei diritti e dei doveri dei giornalisti, adottata l'8 luglio 1993, da FNSI e Ordine nazionale dei giornalisti, che nasce con lo scopo di specificare e dare maggiore concretezza ai principi della legge 69/1963, tra cui in particolare la correttezza dell'informazione, il dovere di ricercare e diffondere ogni notizia di pubblico interesse, la responsabilità verso i cittadini. Interessante, rispetto a quest'ultimo profilo, è notare come la Carta assuma l'assoluta preminenza del principio di responsabilità, precisando che *"il giornalista non può mai subordinarla ad interessi di altri e*

(8) Cass. civ., sez. un., sent. 20 dicembre 2007, n. 26810 in cui si rileva quanto segue: *"Nella giurisprudenza di questa Corte è possibile rinvenire due orientamenti. Secondo il primo, tradizionale, orientamento, le disposizioni dei codici deontologici predisposti dagli ordini (o dai collegi) professionali, se non recepite direttamente dal legislatore, non hanno né la natura né le caratteristiche di norme di legge. L'esposto orientamento è contrastato da Cass. 23 marzo 2004, n. 5776 e Cass. 14 luglio 2004, n. 13078. Mentre la prima delle due sentenze si limita a dare atto che si va delineando nella giurisprudenza di questa Corte un indirizzo secondo cui, nell'ambito della violazione di legge, va compresa anche la violazione delle norme dei codici deontologici degli ordini professionali, trattandosi di norme giuridiche obbligatorie valevoli per gli iscritti all'albo che integrano il diritto oggettivo ai fini della configurazione dell'illecito disciplinare. Si deve pertanto enunciare il seguente principio di diritto, in applicazione dell'art. 384 c.p.c., come sostituito dall'art. 12 d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40: 'le norme del codice disciplinare forense costituiscono fonti normative integrative di precetto legislativo, che attribuisce al Consiglio nazionale forense il potere disciplinare, con funzione di giurisdizione speciale appartenente all'ordinamento generale dello Stato, come tali interpretabili direttamente dalla Corte di legittimità'"*.

particolarmente a quelli dell'editore, del Governo o di altri organismi dello Stato".

Un altro aspetto rilevante, ai fini dell'etica professionale, è rappresentato dal regime delle *incompatibilità* prefigurato dalla Carta, secondo cui il giornalista non può aderire ad associazioni segrete, assumere incarichi e responsabilità in contrasto con l'esercizio autonomo della professione, né prestare nome, voce, immagine per iniziative pubblicitarie incompatibili con la tutela dell'autonomia professionale. Inoltre il giornalista non può accettare *privilegi, favori o incarichi* che possano condizionare la sua autonomia e la sua credibilità professionale, ed è altresì tenuto a rifiutare pagamenti, rimborsi spese, elargizioni, vacanze gratuite, trasferte, inviti a viaggi, regali, facilitazioni o prebende, da privati o da enti pubblici, che possano condizionare il suo lavoro e l'attività redazionale o ledere la sua credibilità e dignità professionale. La Carta prevede infine l'istituzione di un "Comitato nazionale per la correttezza e la lealtà dell'informazione", istituito nel settembre del 1994 in via sperimentale dall'Ordine dei giornalisti e dalla FNSI, cui può rivolgersi chiunque ritenga che la "Carta" sia stata violata.

Il problema di questo apparato di regole, frutto tanto di etero-normazione che di auto-regolazione, è che sembra muovere dall'assunto che l'informazione si realizzi esclusivamente attraverso l'esercizio del diritto di cronaca da parte di giornalisti professionisti. Non può non sottolinearsi, in proposito, che la professione giornalistica è l'unica "che ha per oggetto esclusivo l'esercizio di una libertà costituzionale"⁽⁹⁾. La criticità di questo sistema di regole etiche, dunque, consiste nell'assioma per cui attività informativa e *status* di giornalista sono elementi sostanzialmente inscindibili.

(9) P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984.

3.1. *I doveri del giornalista radiotelevisivo del servizio pubblico*

Ricollegandoci a quanto osservato in termini di *valore aggiunto qualitativo* che il servizio pubblico deve garantire rispetto a quello commerciale, occorre chiedersi se questo valore aggiunto debba essere assicurato anche dai giornalisti che operano per il SPR. Preliminarmente sia consentito riferire che i giornalisti della concessionaria RAI raggiungono la relevantissima cifra di circa 1.600 professionisti assunti (dati del 2007), a fronte di circa 370 dipendenti a libro paga dell'emittente privata Mediaset (dati del resoconto intermedio al 31 marzo 2009). Certo è differente il tipo e la quantità di impegno in termini di produzione di ore e di servizi "di informazione" prodotti da queste due imprese, ma il dato, in sé considerato, induce comunque a qualche riflessione.

In ragione dell'autonomia organizzativa della RAI si è operata una distinzione tra le Reti e le Testate, dove le strutture idonee ai fini dello svolgimento della pratica giornalistica sono rappresentate esclusivamente dalle Testate giornalistiche. Fin dalla legge 103/1975 ai telegiornali ed ai giornali radio si applicano infatti le norme sulla registrazione dei giornali e periodici con conseguente assimilazione dei direttori dei telegiornali e dei giornali radio ai direttori responsabili⁽¹⁰⁾.

Le assunzioni presso la RAI, in una prima fase, avvenivano esclusivamente tramite concorsi aperti, mentre, in tempi più recenti, per procedere ad assunzioni a tempo indeterminato la RAI si è spesso vista obbligata, in base ad accordi sindacali, ad assorbire precari e lavoratori con contratto a tempo determinato che avessero svolto la loro attività nell'ambito del SPR per un certo periodo di tempo.

Quanto agli obblighi "speciali" per i giornalisti di SPR, ancora una volta una prima individuazione è avvenuta attraverso

(10) Art. 7 legge 103/1975; la stessa formulazione è stata poi ripresa nella successiva legge 223/1990 (c.d. legge Mammi), art. 10 e dall'art. 32 del d.lgs. 177/2005.

l'interpretazione della Corte costituzionale, impegnata nella indicazione degli specifici obblighi del SPR per promuovere il pluralismo c.d. interno in regime di monopolio (sent. 225/1974). Secondo la Corte, a una progressiva affermazione del pluralismo informativo esterno deve accompagnarsi anche una specifica qualificazione e professionalità dei giornalisti RAI. Ad avviso della Consulta, infatti, è doveroso che, all'interno del servizio pubblico radiotelevisivo, *“i giornalisti preposti ai servizi di informazione siano tenuti alla maggiore obbiettività e posti in grado di adempiere ai loro doveri nel rispetto dei canoni della deontologia professionale”* ⁽¹¹⁾.

Il legislatore più recente non sembra invece interessato a distinguere il ruolo della concessionaria pubblica sotto il profilo di una “maggiore obbiettività” o di una preminenza di fini di servizio pubblico per l'attività di informazione, né a ricordare specifici obblighi informativi per le emittenti private, ma, pur facendo salve altre differenze, accomuna operatore pubblico e operatori privati vincolandoli al rispetto dei medesimi principi in tema di informazione. Il legislatore ordinario non ha voluto sviluppare l'indicazione della Corte costituzionale, forse per timore di essere tacciato di un eccessivo interventismo in un settore così strettamente associato alla libertà di manifestazione del pensiero.

D'altra parte, le disposizioni generali della legge 69/1963 e tutti i codici di autoregolazione sottoscritti dall'Ordine, sopra menzionati, si indirizzano a *tutti* i giornalisti radiotelevisivi, pubblici e privati. Ad introdurre un gruppo di norme riferite specificamente al SPR è intervenuta, ancora una volta, una fonte di auto-regolazione: la Carta dei diritti e dei doveri del giornalista radiotelevisivo del servizio pubblico, recepita all'interno del contratto collettivo nazionale sottoscritto dai giornalisti. Colpisce, in primo luogo, che un codice deontologico sia trattato come uno strumento integrativo della contrattazione collettiva,

(11) Ancora Corte cost., sent. 225/1974.

e, da questo punto di vista, non si comprende la ragione per cui anche la più generale Carta dei diritti e dei doveri dei giornalisti non abbia potuto trovare collocazione nell'ambito del contratto collettivo nazionale, rafforzando così il proprio valore se non altro dal punto di vista simbolico.

Tra gli aspetti più delicati del CNLG RAI, come integrato dalla Carta, troviamo i c.d. *motivi di contrasto* che possono emergere nel caso di cambiamento di direzione o di mutata linea politico-editoriale della testata. Si tratta di una sorta di applicazione, in ambito RAI, della clausola di coscienza in virtù della quale un giornalista mantiene il diritto all'indennità di licenziamento in caso di un significativo mutamento dell'indirizzo politico della testata.

Come è noto, la scelta del direttore responsabile di una testata è rimessa alla valutazione discrezionale dell'editore, e gli accordi sulla linea politico-editoriale della testata si basano su di un rapporto sostanzialmente fiduciario tra i due. Nel caso della RAI, gli effetti radicali della c.d. lottizzazione dei direttori delle testate giornalistiche hanno reso necessario introdurre uno specifico rimedio in base al quale, in caso di mutamento di compagine di governo e di radicale variazione della linea editoriale delle testate, il giornalista possa chiedere l'assegnazione ad altra testata, in base ad una domanda che sarà accolta "sempre che sussistano le disponibilità di organico e vi sia esplicita richiesta del Direttore"⁽¹²⁾. Un altro aspetto rilevante sotto il profilo etico è costituito dal divieto al giornalista di comparire in trasmissioni radiotelevisive di aziende concorrenti, salvo espressa deroga della Direzione generale.

(12) La diversa soluzione adottata per i giornalisti RAI che quindi, a fronte di "motivi di contrasto", hanno diritto non all'indennità prevista in caso di ricorso alla clausola di coscienza ma al trasferimento ad altra testata sempre all'interno della concessionaria RAI, è dovuta anche al rapporto di lavoro diverso che lega il giornalista alla struttura: rapporto di natura pubblicistica scaturito dal superamento di un concorso pubblico, contro il rapporto avente natura privatistica che lega normalmente il giornalista alla testata – cartacea o radiotelevisiva – negli altri casi.

Tuttavia, a parte questi specifici aspetti, non sembrano emergere indicazioni diverse rispetto a quelle riportate negli altri codici deontologici sottoscritti dall'Ordine dei giornalisti; quanto meno, la normativa vigente, intesa sia come diritto obiettivo che come *self-regulation*, non mette in risalto differenze sostanziali rispetto all'esercizio della professione giornalistica e, in particolare, non contiene alcun riferimento a una "maggiore obiettività" o ad una più puntuale esigenza di equidistanza del giornalista del SPR rispetto agli altri giornalisti.

La RAI è disciplinata, oltre che dalla normativa racchiusa nel testo unico del 2005, anche da altre fonti che, a diverso titolo, intervengono a precisare gli obblighi e i contenuti del SPR. In primo luogo, ricordiamo tra queste il Contratto nazionale di servizio e le Linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo, cui si aggiungono il recente Codice etico RAI (2003) e il Piano editoriale della RAI, nonché la Carta dell'informazione e della programmazione a garanzia degli utenti e degli operatori del Servizio pubblico radiotelevisivo.

In definitiva possiamo dire che questi atti si rivolgono all'attività generale del SPR, ma nulla aggiungono sotto il profilo della correttezza dei giornalisti. Più innovativa, per quanto qui di interesse e anche se risalente al 1995, è la Carta dell'informazione e della programmazione a garanzia degli utenti e degli operatori del Servizio pubblico radiotelevisivo, che si sofferma lungamente sull'attività informativa, esaltando "il massimo dell'obiettività storica" con cui devono essere illustrate le notizie di maggior rilievo, e indica come obiettivo del SPR il perseguimento della *qualità* della programmazione, intesa come la costante ispirazione ai valori espressi dalla Costituzione, dalle leggi e dai codici deontologici e la capacità di tradurli in "trasmissioni interessanti, efficaci e di buon gusto".

4. *Per un'etica di Internet*⁽¹³⁾

Si è rilevato poc'anzi che il discorso sull'etica dell'attività informativa, intesa quale attività di preminente interesse generale, non può limitarsi alle regole sulla professione giornalistica riguardanti gli iscritti all'Ordine, ma deve investire la qualità del "discorso pubblico" in quanto tale.

L'indagine sulle regole di Internet muove per l'appunto dal riconoscimento di forme nuove che il "discorso pubblico" ha assunto ai nostri giorni, in particolare mediante la rete globale telematica.

In effetti, la trasformazione di una "zona di condivisione e di libero scambio" dei dati contenuti in alcuni computer nel più grande spazio pubblico mai esistito, rende indifferibile la questione delle regole applicabili a Internet e il tema dei diritti che ne vengono coinvolti. Non si tratta solo di risolvere questioni tecniche (ad es. l'attribuzione degli indirizzi ISDN con caratteri di alfabeti diversi dal latino), ma di adottare un vero e proprio sistema di *governance*.

La questione della regolazione di Internet comincia a sollevare interrogativi di ordine etico a partire dalla stessa genesi del mezzo. L'idea di fondo è direttamente associata ad uno spazio di libertà, la cui regolamentazione finirebbe per snaturare l'essenza stessa di questo *medium*. Tuttavia, va evidenziato con forza che questa idea di libertà assoluta, ancora oggi largamente diffusa e strenuamente difesa da molti internauti, non corrisponde più alla realtà, e non rappresenta ormai altro che un feticcio.

Il mito dello spontaneismo e dell'autogestione, infatti, si infrange su alcuni ostacoli insormontabili, così sintetizzabili:

- 1) L'assenza di una regolazione statale non significa libertà

(13) Questa parte della ricerca è sviluppata nel saggio di H. NIKIFARAVA, *Problemi e prospettive di un sistema etico dell'internet*, in *Per un'etica dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 76 ss.

di Internet dagli interventi dei singoli Stati nazionali, che spesso si servono di strumenti di censura rispetto a questo mezzo di comunicazione (specie Stati con le tradizioni democratiche più deboli, che giustificano gli interventi restrittivi con la necessità di arginare l'anarchia di Internet)⁽¹⁴⁾ proprio in ragione dell'assenza di un sistema di regole a livello nazionale ed internazionale.

2) Il grande ruolo dei motori di ricerca, dei *provider* di servizi e delle *corporations* internazionali che spesso vi stanno dietro. Questi soggetti creano regole che, pur nate su base formalmente volontaria, di fatto predeterminano gli *standard* per tutti coloro che vogliano svolgere un'attività su Internet. Infatti, se in linea di principio è ancora vero che chiunque possa registrare un proprio nome di dominio, aprire un sito, gestire un blog, di fatto queste attività non entrano nello spazio di condivisione delle conoscenze, tipico di Internet, finché non sono resi conoscibili ad altri utenti tramite l'inserimento nei motori di ricerca. Ne consegue che la loro rilevanza risulterà tanto maggiore quanto più in alto sarà la posizione assegnata a queste pagine nell'ambito dei risultati di ricerca.

Ne discende che, di fatto, un sistema di *governance* di Internet, inteso come meccanismo di regole scritte e non scritte che ne permettono il funzionamento, esiste già. Quel che manca semmai è una "*governance* etica di Internet" ossia un sistema di regole condivise, non legato a modelli culturali ed ideologici, ma costituito da alcune, essenziali norme-chiave che consentano un equilibrato funzionamento del settore, nel rispetto delle libertà e dei diritti di tutti i soggetti coinvolti, sia

(14) Si pensi alla recente legge cinese che introduce dal 1° luglio 2009 l'obbligo di installazione su tutti i computers utilizzati in Cina di un *software* che blocca i siti considerati offensivi della morale pubblica, con l'obiettivo di "costruire una rete Internet sana, armoniosa, garantita contro i contenuti illeciti, in modo da prevenire la diffusione di informazioni pericolose che potrebbero influenzare negativamente i giovani" (nota di accompagnamento alla legge, cit. in "Il Sole-24 Ore" del 17 giugno 2009, p. 13).

direttamente che indirettamente. Le particolarità del mezzo, tendenzialmente aperto agli interventi attivi degli utenti e ispirato alla spontaneità, rendono indispensabile l'introduzione di un metodo democratico per la creazione di un sistema di norme condivise. Accanto alle regole di salvaguardia dei diritti individuali, inoltre, risultano necessari anche interventi di promozione attiva (pro-attivi), con riferimento all'individuo inteso nella sua dimensione sociale e non meramente economica.

Queste riflessioni ci conducono ad alcune considerazioni di sintesi: in primo luogo la libertà e l'autogestione di Internet sono solo apparenti, rappresentano ormai un feticcio non più rispondente alla realtà che, tuttavia, favorisce il predominio dei potentati economici che hanno occupato le risorse del settore. Il potere di questi grandi gruppi economici fa sì che la debolezza degli utenti si traduca nell'obbligo di cessione dei contenuti e in limitazioni all'utilizzo degli stessi, dal momento che le modalità di gestione dei dati sono normalmente predefinite dai *provider* senza possibilità di contrattazione individuale. Si è parlato, a riguardo, di consenso estorto e di squilibrio di potere negoziale: non a caso due problematiche tipicamente privatistiche, che dicono molto sull'esigenza di dotare il settore di una regolazione pubblicistica, speciale rispetto alla disciplina di diritto comune.

In secondo luogo, si è rilevato che esiste un forte deficit democratico del sistema, da cui dipende la scarsa partecipazione dei diretti interessati alla creazione delle regole, e una forte vulnerabilità del mezzo di fronte agli interventi dell'autorità statale. Questo secondo problema emerge anche di fronte ai tentativi di elaborare regole condivise tra gli utenti e i *provider* di servizi – qui il riferimento va in primo luogo all'*Internet Governance Forum* (IGF) – a causa della disomogeneità di posizioni e valori che caratterizzano i partecipanti a tali iniziative. Tali criticità nella *governance* di Internet accentuate in considerazione dell'esponentiale crescita del numero di utenti avvenuta negli ultimi anni, hanno comportato la “consapevolezza ormai

diffusa dell'insostenibilità di un 'ordine privato del mondo', affidato alla sola logica del mercato"⁽¹⁵⁾.

Accertata l'esigenza di dotare Internet di un sistema di regole speciali, pensate appositamente per questo mezzo peculiare, occorre ora valutare quali regole siano più urgenti e necessarie. Cerchiamo di evidenziare le principali criticità e di fornire alcune linee di orientamento per politica legislativa di Internet.

Molti dei problemi dell'attuale metodo di regolazione di Internet derivano proprio dall'applicazione in via analogica di norme originariamente ideate per situazioni diverse, dalla cui trasposizione non sempre derivano risultati soddisfacenti. Le regole preesistenti, concernenti l'uso dei mezzi di comunicazione tradizionali, possono avere un effetto di limitazione e, allo stesso tempo, di accrescimento e ampliamento delle posizioni soggettive. Un esempio paradigmatico, a tal riguardo, è fornito dalla normativa in materia di attività giornalistica. Solitamente, le regole sul diritto di cronaca hanno la funzione di perimetrare, e dunque limitare, la legittima attività informativa; tuttavia, l'assimilazione tra l'attività di informazione *on line* e l'attività giornalistica, oltre che per limitare, può servire per affermare il valore dell'informazione trasmessa e reperita mediante la rete. In effetti, con l'avvento di Internet si è avuta una profonda evoluzione delle forme e delle modalità dell'esercizio del diritto alla raccolta e diffusione delle informazioni; in particolare è emersa la possibilità per il singolo cittadino di realizzare in proprio attività tradizionalmente qualificabili come diritto di cronaca. Questa potenzialità è stata percepita appieno dalla Corte di Cassazione italiana, che in una sentenza molto innovativa – da cui potrebbe derivare l'inizio di un nuovo percorso interpretativo – ha riconosciuto che l'esercizio del diritto di cronaca *on line*, esercitato da un privato cittadino,

(15) S. RODOTÀ, *Internet tra sicurezza e normalizzazione*, in "La Repubblica", 15 gennaio 2009.

rientra nell'ambito delle tutele offerte dall'art. 21 Cost. ed è soggetto ai medesimi limiti⁽¹⁶⁾.

Va segnalato che, mentre nell'ordinamento italiano la posizione affermata dalla Cassazione rappresenta un precedente del tutto nuovo, negli USA l'equiparazione tra l'esercizio dell'attività giornalistica tradizionale e l'attività di gestione di un blog informativo su Internet è riconosciuta ormai da tempo. Al punto che a questo orientamento corrisponde ormai una precisa base teorica, che mira ad estendere all'attività informativa svolta attraverso la rete le prerogative – e non solo i limiti, quindi – tipiche del giornalismo (es. la segretezza delle fonti di informazioni)⁽¹⁷⁾. Questa tendenza, si noti, non è circoscritta all'ordinamento statunitense: il riconoscimento dell'attività di raccolta e diffusione di informazione *on line* come attività giornalistica rappresenta una tendenza evolutiva generale, ed è stata recentemente confermata nel discorso del Segretario generale dell'ONU in occasione della giornata internazionale della libertà di stampa⁽¹⁸⁾, nel corso della quale gli Stati sono stati chiamati a rispettare i diritti “del giornalismo civico” svolto dai *bloggers*.

Le regole a cui si fa riferimento non possono essere, evidentemente, regole di portata nazionale. Dinanzi ad Internet, infatti, la sovranità nazionale mostra tutti i propri limiti: l'impossibilità per un singolo Stato o ente di controllare Internet inteso come sistema complessivo non necessita di troppe spiegazioni. D'altra

(16) Cass., sent. 25 luglio 2008, n. 31392.

(17) Cfr. Corte d'Appello della California, causa Jason O'Grady *et al.* v. The Superior Court of Santa Clara County, del 26 maggio 2006 e *Developments of the Law – the Law of Media*, in “Harvard Law Review”, 2007, p. 990 ss.

(18) Discorso del Segretario generale dell'ONU Ban Ki-moon tenuto il 3 maggio 2009 in occasione della giornata internazionale della libertà di stampa. Il discorso evidenzia altre due tendenze significative: la maggiore diffusione dei blog come fonte di informazione nei Paesi che limitano fortemente la libertà dei mezzi di comunicazione tradizionali e il fatto che il 45% delle persone detenute per l'esercizio dell'attività di raccolta e diffusione delle informazioni è rappresentato dai *bloggers*.

parte, proprio il mancato assoggettamento alla giurisdizione di un singolo ordinamento ha contribuito alla diffusione del mito di Internet come sistema libero ed autogestito, che si autoalimenta con il perdurare di questo vuoto normativo. Un circolo vizioso, in altre parole, che dev'essere spezzato attraverso la definizione di una disciplina globale specifica per questo *medium*.

A fronte della crescente rilevanza sociale del fenomeno di Internet è difficilmente immaginabile infatti che i singoli Stati non intervengano con leggi proprie. Due estremi hanno caratterizzato sino ad oggi la posizione dei vari legislatori statali: da un lato l'atteggiamento interventista di alcuni Stati (ad es. la Cina), dall'altro quello di sostanziale adeguamento alle "leggi di Internet", intese come norme di autoregolazione. Il secondo approccio al problema appare di gran lunga dominante nel panorama mondiale, anche se, in via di fatto, non di rado esso è accompagnato da misure dispositive che risultano in contrasto con l'obiettivo dichiarato, essendo dotate di una portata sostanzialmente limitativa o restrittiva di alcune delle attività svolte su Internet (come ad es. intercettare dati, limitare l'accesso ad Internet per violazione dei diritti di proprietà intellettuale su Internet)⁽¹⁹⁾.

In ogni caso una legge che ponga restrizioni all'esercizio dei diritti fondamentali interessati dall'uso di Internet, come la libertà di espressione del pensiero o la *privacy*, seppure finalizzata a contrastare alcuni comportamenti criminali, dovrà necessariamente rispettare i limiti di necessità, proporzionalità e conformità ai principi democratici⁽²⁰⁾. Il tema dei limiti che

(19) Cfr. Raccomandazione del Parlamento europeo del 26 marzo 2009 destinata al Consiglio sul rafforzamento della sicurezza e delle libertà fondamentali su Internet (2008/2160 (INI)), considerando che sottolinea la necessità che tutti gli interventi regolatori di Internet non ne alterino "la natura fundamentalmente libera e aperta".

(20) Cfr. Raccomandazione del Parlamento europeo del 26 marzo 2009 destinata al Consiglio sul rafforzamento della sicurezza e delle libertà fondamentali su Internet [2008/2160 (INI)], considerando la possibilità tecnologica di intercettare dati e il bilanciamento con i diritti individuali. Problema particolarmente sentito negli

gli Stati incontrano nell'adozione di misure di controllo sulle attività poste in essere dagli utenti della rete è stato di recente affrontato dalla giurisprudenza costituzionale tedesca e francese, con due pronunce che offrono alcuni spunti interessanti in materia. In entrambi i casi è stato riconosciuto il valore costituzionalmente rilevante, quale esercizio di un diritto fondamentale della personalità, alla comunicazione svolta tramite Internet: in Germania, la Corte costituzionale (27 febbraio 2008) ha riconosciuto l'esistenza del "diritto alla riservatezza ed integrità dei sistemi informatici", quale nuovo profilo del "diritto all'autodeterminazione informativa", elaborato dalla stessa Corte nel 1983, rientrando nel novero dei diritti fondamentali della personalità e posto alla base di tutta la giurisprudenza successiva in materia di protezione dei dati personali e della *privacy*. In Francia, l'adozione di una legge per i controlli sullo scaricamento illegale dei *file* protetti dal diritto d'autore da parte dei *provider* e l'istituzione di un'autorità amministrativa preposta all'erogazione di sanzioni consistenti, tra l'altro, nel divieto di accesso ad Internet per un determinato periodo di tempo, ha spinto la Corte costituzionale (10 giugno 2009, n. 2009-580) a definire il diritto di accesso ad Internet come evoluzione della libertà di espressione e di comunicazione risalente, addirittura, all'art. 11 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

Un'ultima criticità concerne il rispetto effettivo delle regole da parte degli operatori economici. Questi ultimi, (ed in particolare, Google, Yahoo e Microsoft), a causa della loro posizione dominante sul mercato, da un lato controllano e gestiscono una quantità enorme di dati individuali di utenti e, dall'altro, sono comunque soggetti (ed anche fortemente esposti) alle pressioni di alcuni Stati rispetto al servizio da essi offerto⁽²¹⁾. Da questo

USA, ma proprio in considerazione del carattere globale della rete la questione non riguarda solo il territorio statunitense.

(21) Un caso emblematico, in questo senso, è quello della Cina che chiede e ottiene da Yahoo i dati relativi ad un giornalista che, suppostamente, aveva inviato

punto di vista, la debolezza degli operatori economici di fronte alle richieste degli Stati, dovuta all'assenza di regole internazionali in materia, rende meno affidabile Internet come *mass medium* globale. Per contrastare tale fenomeno nel Parlamento USA è stata recentemente presentata una proposta di *Global Online Freedom Act*, che obbliga tutte le società statunitensi operanti nel settore dei servizi Internet a comunicare all'amministrazione federale tutti i casi di filtraggio dei materiali e informazioni operati su richiesta di Stati esteri.

I principi enunciati in questi primi casi di giurisprudenza costituzionale sono sicuramente destinati ad assumere risonanza internazionale e a guidare le politiche comunitarie in materia. Si pensi che la Raccomandazione del Parlamento al Consiglio per il rafforzamento della sicurezza e delle libertà fondamentali *on line* [26 marzo 2009, 2008/2160 (INI)] richiama espressamente nelle premesse la sentenza della Corte costituzionale tedesca.

Accanto agli interventi diretti degli Stati nella *governance* di Internet, troviamo anche politiche promosse su scala globale dalle Nazioni Unite. Nel 2006 l'ONU ha promosso una iniziativa improntata alla promozione del dialogo tra i diversi *stakeholder*, al fine di trovare un punto di convergenza comune tra gli Stati. Il progetto, denominato *Internet Governance Forum* (IGF) prevede riunioni annuali di dibattito sui principali problemi del governo di Internet, affiancati da una serie di gruppi di lavoro permanenti (c.d. *dynamic coalitions*) su argomenti specifici.

La rapida trasformazione di Internet da strumento tecnologico per lo scambio di dati presenti su computer connessi alla rete a *mass medium* in grado di esercitare una forte influenza sulla vita politica e sociale degli Stati mette a nudo le insufficienze dell'attuale sistema di *governance*, che contempla mec-

negli USA una notizia che nelle intenzioni del regime doveva rimanere segreta: in base a queste informazioni la Cina ha potuto condannare il giornalista a 10 anni di reclusione. I casi di questo genere sono probabilmente molto più numerosi, anche se non si hanno dati certi in proposito, trattandosi di vicende che, per loro natura, sono destinate a vivere una vita segreta.

canismi di condivisione delle regole limitati agli aspetti tecnici del mezzo. A causa di ciò, la disciplina delle attività svolte su Internet è condizionata, da un lato, dalle logiche economiche degli operatori privati e, dall'altro, dagli interventi con finalità di controllo operati dagli Stati.

È molto importante agire rapidamente per la creazione di un sistema di regole condivise “in positivo”, prima che si cristallizzino le tendenze concentrative, che si diffondano le *malpractices* e, soprattutto, che si consolidino assetti economici talmente forti da riuscire a contrapporre all'intervento degli Stati e delle organizzazioni internazionali i diritti di natura economica. Per ottenere questo risultato è necessario passare dalla concezione della libertà come assenza di regole (una sorta di libertà-anarchia) ad una prospettiva incentrata sul riconoscimento dei principi democratici comuni che devono garantire la complessiva tenuta del sistema di Internet e guidare il funzionamento della rete.

5. *Etica dell'informazione, segreto istruttorio e processo penale*⁽²²⁾

Da ultimo, un caso di applicazione specifica delle regole etiche sull'informazione poste a tutela di un interesse pubblico assai rilevante: la funzione di giustizia.

A tale proposito è opportuno fissare alcuni punti fermi. Nel nostro sistema costituzionale la libertà personale è solennemente qualificata come inviolabile e soffre restrizioni solo in presenza di particolari garanzie – puntualmente dettate nello

(22) Il tema è sviluppato nei saggi di F. BONAMASSA, *Etica dell'informazione e processo penale: garanzie costituzionali e problemi epistemologici*, e nel mio *Etica del giornalismo e divieto di pubblicazione degli atti istruttori: brevi riflessioni sulla nuova disciplina del segreto istruttorio all'esame del Parlamento*, entrambi pubblicati in *Per un'etica dell'informazione e della comunicazione*, cit., rispettivamente p. 99 ss. e p. 129 ss.

stesso art. 13 ed in una serie di altre disposizioni (artt. 24, secondo comma, 25, secondo e terzo comma, 27 e 111, primo e secondo comma, Cost.). Per questo non sembra inopportuno svolgere una riflessione preliminare sul ruolo del c.d. “processo mediatico”, in cui l’irritualità e l’unilateralità che circonda l’acquisizione delle informazioni può alterare il convincimento del giudice, finanche a determinare forme di restrizione della libertà non ammissibili secondo il nostro impianto di garanzie costituzionali.

È sul tema della *verità* che emerge la tensione tra processo e informazione. Il nuovo testo dell’art. 111 Cost. prevede infatti la conformazione del processo penale al metodo del “contraddittorio nella formazione della prova”. In pratica questa norma costituzionale converte il principio del contraddittorio da garanzia soggettiva a canone oggettivo di esercizio della giurisdizione⁽²³⁾. Pertanto, il processo dinanzi ad un organo giurisdizionale e la cronaca giudiziaria sembrano porsi in modo omogeneo rispetto alla conoscenza del fatto: entrambi rifuggono un significato di verità intesa come proposizione “empiricamente” verificabile e, al concetto di accertamento infallibile preferiscono un giudizio di *credibilità*, da intendersi come elevata probabilità logica di corrispondenza del fatto alla realtà. In questa ottica conoscitiva, da un lato, la notizia richiede la verifica delle fonti, dall’altro, la sentenza impone la dialettica delle prove.

Tuttavia, cronaca giudiziaria e processo procedono a falsificare le ipotesi in modo molto differente e disomogeneo. La verifica del fatto effettuata dal giornalista, per quanto ragionevole e professionalmente corretta, mostra comunque un carattere di parzialità, dal momento che sceglie unilateralmente i fatti da provare (e comunicare), le prove con cui stabilire una relazione

(23) Si può così apprezzare la distinzione con il *fair trial* o *procès équitable* disciplinato dalla CEDU, che muove dal riconoscimento di un diritto al processo e di diritti nel processo, e l’art. 111 Cost., fondato sulla coesistenza tra dimensione oggettiva e soggettiva del giusto processo.

tesi-antitesi, i criteri di giudizio, il grado di probabilità logica sufficiente a considerare vero (*rectius*, credibile) un fatto ed eventualmente formulare un giudizio sul suo autore. L'unilateralità caratterizza il percorso conoscitivo del giornalista, mentre atipicità e discrezionalità ne caratterizzano il risultato. All'opposto, la verifica del fatto da parte del giudice si basa sempre sul contraddittorio, sulla dialettica delle prove, mentre tipicità e imparzialità sono i criteri oggettivi che ispirano, secondo i principi costituzionali, l'esercizio della giurisdizione penale.

Le regole di assunzione e utilizzazione delle prove, congiuntamente all'obbligo di motivazione che caratterizza queste fasi, servono a garantire *ex post* la razionalità del procedimento probatorio, che deve essere sempre ispirato al contraddittorio. Non è possibile non cogliere, in questo aspetto, il legame con l'inviolabilità del diritto di difesa, che obbliga il giudice a dimostrare all'imputato di aver rispettato le garanzie a presidio della sua libertà.

Proprio per questa ragione gli "elementi probatori atipici" raccolti dal giornalista o comunque tratti dalla cronaca, di cui il giudice potrebbe essere tentato di fare utilizzo nel processo, sono formalmente esclusi dalla ricostruzione logico-giuridica richiesta nella motivazione. Ciò perché questi elementi, assunti in violazione del principio del contraddittorio tra le parti, non consentirebbero al giudice di giustificare una pronuncia che va ad incidere sulla libertà personale dell'imputato. Da questo punto di vista l'accusato risulta esposto ad un rischio allorché elementi esterni possano condizionare l'assunzione e valutazione delle prove da parte dell'organo giurisdizionale. È indubitabile, infatti, la capacità della cronaca giudiziaria di incidere sul convincimento del giudice, condizionando quella *virgin mind* che ad esso si richiede per una valutazione veramente imparziale.

Tutto ciò premesso, proviamo a fare il punto sulle proposte di legge che, recentemente, chiedono di rivedere il perimetro del segreto istruttorio. Dietro questo istituto si agita una massa di valori, individuali e collettivi, tutti dotati di uguale protezione

costituzionale: diritto di cronaca dei giornalisti rispetto alle vicende giudiziarie in corso; diritto dei cittadini/elettori di essere adeguatamente informati; esigenze legate al funzionamento dell'attività giudiziaria, che nel riserbo della fase istruttoria trova uno dei suoi presupposti fondamentali; diritto degli individui di corrispondere in forma riservata con i propri simili; diritto degli imputati al rispetto della propria dignità e del principio di non colpevolezza; diritto degli editori di esercitare liberamente l'iniziativa economica.

Il codice di procedura penale, che nel 1988 pone mano alla riforma del codice Rocco del 1930, si fa carico del difficile compito di contemperare tutte queste posizioni, individuando un punto di equilibrio sostenibile tra i due poli intorno ai quali si coagulano i diversi interessi: esigenze dell'informazione, da un lato, e interesse alla realizzazione della giustizia, dall'altro.

Il "nuovo" codice cerca di ritagliare il c.d. segreto istruttorio (o, com'è oggi definito, "segreto investigativo") sulle reali esigenze del processo, limitandone l'estensione a singole attività istruttorie e rimuovendo il precedente divieto di pubblicazione che riguardava la totalità degli atti delle indagini preliminari. In questo senso, l'art. 329, comma 1, c.p.p., stabilisce che *"gli atti d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari"*. Il divieto di pubblicazione coincide, tendenzialmente, con il segreto investigativo interno: si immagina infatti che, nel momento in cui l'atto istruttorio è reso noto all'imputato, venga meno anche l'interesse pubblico a vietare la divulgazione del contenuto degli atti processuali. Per gli atti non più coperti da segreto resta in vita il divieto di riproduzione (integrale o parziale) fino al termine dell'udienza preliminare, mentre ne è consentita la pubblicazione solo per riassunto o con riferimento al loro contenuto (art. 114, comma 2, c.p.p.). Così facendo il codice distingue due tipologie di divieto di pubblicazione: quello assoluto (riferito sia al testo che al contenuto dell'atto) e quello relativo (riferito al

testo ma non al contenuto dell'atto). La distinzione tra testo e contenuto mira a contemperare altri due interessi contrapposti, inerenti alle dinamiche processuali: da un lato, il diritto di cronaca, garantito mediante la diffusione di notizie relative ad atti non ancora pubblicabili; dall'altro, la serenità e obiettività del giudice del dibattimento, il quale si suppone possa essere influenzato nella sua "verginità cognitiva" dalla pubblicazione di atti veri e propri.

L'impressione è, tutto sommato, quella di un impianto normativo equilibrato, che però fatica ad opporsi alle incursioni dei mezzi di comunicazione moderni, sempre più invasivi. La crescente attenzione dedicata dai *media* alle vicende giudiziarie, infatti, determina una frequente disapplicazione delle norme in parola, assumendo la "parvenza di una consuetudine abrogatrice". Il risultato è che, attualmente, il baricentro del sistema si è spostato tutto a favore del diritto di cronaca, a svantaggio delle esigenze di giustizia e dei diritti degli imputati.

Il progetto di legge in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali, presentato dal Governo alla Camera il 30 giugno 2008⁽²⁴⁾, introduce alcune misure draconiane per rivitalizzare il segreto istruttorio e in sostanza impone un totale silenzio stampa sino a quando non venga celebrato il dibattimento, sulla falsariga di quanto stabiliva quasi un secolo fa il codice Rocco. In pratica cade la distinzione tra atti coperti da segreto e non più coperti da segreto, assorbita dal divieto assoluto di pubblicazione per tutti gli atti istruttori. L'art. 2 del d.d.l. prevede infatti che sia vietata *"la pubblicazione, anche parziale o per riassunto o del relativo contenuto, di atti di indagine preliminare, nonché di quanto acquisito al fascicolo del pubblico ministero o del difensore, anche se non sussiste più il segreto,*

(24) Camera dei Deputati, XVI legislatura, AC 1415-A, recante "Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche". Testo risultante dagli emendamenti approvati in Commissione il 20 febbraio 2009.

fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare". Inoltre l'art. 10-bis, comma 1 del d.d.l. (Obbligo del segreto per le intercettazioni) dispone che "i verbali, le registrazioni e i supporti relativi alle conversazioni o ai flussi di comunicazioni informatiche o telematiche custoditi nell'archivio riservato (...), non acquisiti al procedimento, nonché la documentazione comunque ad essi inerente, sono sempre coperti dal segreto".

Tutto ciò arricchito da un forte inasprimento delle pene detentive per i giornalisti autori di indebite pubblicazioni (arresto fino a tre anni, dunque obblazionabile), e dalla chiamata in correo degli editori che, attraverso una modifica del d.lgs. 231/2001, risultano assoggettati a pesanti sanzioni pecuniarie in virtù della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. Con il risultato di interferire gravemente sull'equilibrio già instabile che governa i rapporti tra editore, direttore responsabile e giornalisti, su cui si regge a fatica la libertà della stampa, da sempre meno tutelata rispetto alla più nobile libertà di stampa.

Il punto è stabilire se queste misure siano ragionevoli o meno. Detto in forma più tecnica, si tratta qui di capire se le proposte avanzate dal Governo siano in linea con il criterio generale del "minimo sacrificio", che ricorre costante nella giurisprudenza costituzionale con riferimento alle limitazioni dei diritti inviolabili (per tutte, Corte cost., n. 366/1991). La Relazione al d.d.l. dichiara espressamente l'intento di contemperare le necessità investigative con il diritto dei cittadini alla riservatezza, soprattutto se estranei al procedimento. Trascura però di prendere in considerazione gli altri diritti inviolabili che fanno da corollario alla vicenda del segreto istruttorio: in particolare, il diritto di cronaca (giudiziaria) e il diritto dei cittadini/elettori di essere informati. In questo senso il d.d.l., se da un lato limita l'uso delle intercettazioni al ricorrere di "gravi indizi di colpevolezza" e impone un termine massimo alle operazioni di intercettazione (60 giorni, salvo che per alcuni reati gravissimi), dall'altro lato dimentica il diritto/dovere dei giornalisti

di pubblicare il contenuto di atti che, una volta venuta meno la segretezza interna, è legittimo considerare come informazioni di utilità pubblica, soprattutto se riguardanti personaggi attivi sulla scena politica. Se, da un lato, mostra grande attenzione alla libertà e segretezza di ogni forma di comunicazione, dall'altro trascura l'interesse del cittadino/elettore a essere correttamente informato, così da poter esercitare altrettanto correttamente il proprio diritto di partecipazione alla vita pubblica e, quando richiesto, di voto.

L'aspetto debole della proposta governativa, in sintesi, è quello di voler rivitalizzare un istituto come il segreto istruttorio, "morto nella coscienza popolare e nella prassi giudiziaria" (Nuvolone), a colpi di divieti assoluti e di pesanti sanzioni, senza considerare che sull'altro piatto della bilancia pesano diritti altrettanto inviolabili, che non possono essere oltremodo compressi nella – pur comprensibile – foga di ristabilire il rispetto della segretezza delle indagini e della *privacy* personale. Si tratta quindi di una proposta sbilanciata a favore di alcuni soltanto dei valori costituzionali in campo, per questo non rispettosa del criterio del "minimo sacrificio" nelle limitazioni dei diritti inviolabili, indicato dalla giurisprudenza costituzionale al legislatore. La sensazione, inoltre, è che l'introduzione di norme drastiche, calate dall'alto, non serva a recuperare una cultura della legalità nel settore. Un tentativo in questa direzione fu fatto, a suo tempo, dal codice Rocco, ispirato alla "volontà di far cessare la riprovevole e pericolosa speculazione giornalistica sui procedimenti penali" (Relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale, 1929) attraverso l'imposizione di divieti assoluti di pubblicazione fino al dibattimento e pesanti sanzioni, e fu unanimemente considerato un fallimento. Per favorire un maggior rispetto della segretezza delle indagini e della riservatezza degli imputati occorre semmai stimolare una crescita del costume professionale degli operatori della giustizia e dell'informazione, attraverso la previsione di pochi, chiari ed efficacemente sanzionati limiti alla pubblicazione di informazioni relative ai procedimenti penali in corso. Da questo punto

di vista, dunque, va salutato con favore il testo approvato dalla Camera l'11 giugno 2009 con voto di fiducia e attualmente all'esame del Senato⁽²⁵⁾, che, in seguito ad un acceso dibattito parlamentare e alle dure proteste sollevate dalle categorie professionali interessate, mostra una netta attenuazione del disegno governativo originario e, grazie agli emendamenti approvati dal Parlamento, mantiene intatta la possibilità di pubblicare per riassunto gli atti del procedimento dopo che l'imputato ne abbia avuto conoscenza. Si ripristina, in questo modo, la tendenziale coincidenza tra divieto di pubblicazione (integrale e parziale) degli atti processuali e segreto investigativo, già stabilita dal codice di procedura penale, mentre risulta spostata in avanti – alla conclusione delle indagini preliminari ovvero al termine dell'udienza preliminare – la conoscibilità dei soli documenti ed atti relativi ad intercettazioni nonché le richieste e le ordinanze di custodia cautelare⁽²⁶⁾, che vengono sottoposti a divieto assoluto di pubblicazione. Nel testo licenziato dalla Camera, inoltre, si riduce la misura minima della reclusione prevista per chi viola il divieto di pubblicazione, che da un anno viene portata a sei mesi (mentre il massimo resta fermo a tre anni), aprendo così la strada alla possibilità di tramutare la pena detentiva in una sanzione alternativa al carcere.

Si tratta di modifiche indubbiamente opportune, che vanno nella direzione dell'equilibrio tra libertà costituzionali che si è cercato di indicare in queste poche righe, ma che tuttavia non eliminano del tutto il rischio di una irragionevole compressione del diritto di informazione, attivo e passivo. Diritto costituzionale di informare e di essere informati, che può risultare mutilato

(25) Senato della Repubblica, XVI legislatura, AS 1611, recante "Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche".

(26) Di tali atti è consentita la pubblicazione nel contenuto dopo che la persona sottoposta alle indagini o il suo difensore abbiano avuto conoscenza dell'ordinanza del giudice, fatta eccezione per le parti che riproducono la documentazione e gli atti relativi ad intercettazioni.

di elementi di conoscenza di indubbia utilità sociale, necessari per esercitare in modo consapevole, in una realtà sempre più complessa, il ruolo difficile di cittadino.

Queste considerazioni suggeriscono, relativamente agli illeciti del giornalista, un approccio orientato verso tecniche di tutela alternative a quella penale, tra cui provvedimenti inhibitori, obblighi legali di eseguire prestazioni infungibili (es. la rettifica), perdita temporanea o definitiva di potestà o *status* e pene private. Queste misure, mutuando l'esperienza statunitense dei *punitive damage*⁽²⁷⁾, con cui si attribuisce al danneggiato un ristoro patrimoniale superiore al danno subito, sembrano in grado di adempiere in modo adeguato ad una funzione sia punitiva che general-preventiva.

(27) V. ZENO-ZENCOVICH, *Il risarcimento esemplare per diffamazione nel diritto americano e la riparazione pecuniaria ex articolo 12 della legge sulla stampa*, in "Resp. civ. prev.", 1983, p. 40 ss.; G. PONZANELLI, *I punitive damages nell'esperienza nordamericana*, in "Riv. dir. civ.", 1983, p. 435 ss.; ID., *I punitive damage, il caso Texaco e il diritto italiano*, in "Riv. dir. civ.", 1987, p. 405 ss.

Pratiche di comunicazione pubblica: per un'etica delle competenze

Pina Lalli*

Sommario

1. Arene pubbliche: dai monopoli a nuove autonomie? – **2. Alcuni dati di ricerca:** a) Posizione organizzativa; b) L'organico; c) Le linee guida della "responsabilità professionale"; d) Gli orientamenti "regolatori" dell'azione. – **3. Conclusioni.**

1. Arene pubbliche: dai monopoli a nuove autonomie?

Nelle società democratiche contemporanee il giornalismo e i *media* in generale – e quindi la loro libertà di espressione – sono considerati essenziali per esercitare una funzione pubblica sia di conoscenza sia di sorveglianza e investigazione sui processi politici: informare i cittadini equivale a garantirne l'opportunità di acquisire competenze civiche e costruire libere opinioni. John Thompson (1998) osserva ad esempio che in epoca contemporanea l'esercizio del potere è soggetto ad una *visibilità* senza precedenti, impraticabile prima dell'invenzione di canali tecnologici quali la televisione, la fotografia e naturalmente Internet. L'accessibilità in termini di costi dei nuovi *media* rende oggi disponibili fonti non necessariamente formalizzate, tanto da far parlare di *citizen journalism* o di forme dilettanti o alternative di dibattito ed informazione. Sebbene siano ancora in discussione l'affidabilità, la portata effettiva e i problemi che tali nuove presenze più o meno strutturate sollevano, rimane in linea teorica il fatto che oggi i poteri pubblici si trovano di

(*) Professore ordinario di Sociologia dei processi culturali e comunicativi, Università degli studi di Bologna.

fronte a strumenti informativi e di controllo che richiedono attenzione costante per esercitare un controllo sulla “visibilità” delle proprie azioni.

Certo, molti autori – specie a partire dall’analisi critica della Scuola di Francoforte (Horkheimer e Adorno 1966, 174) e successivamente di Habermas (1984) – hanno messo in risalto la progressiva invasione di istanze commerciali nei *media*: ad es., per la notorietà di un giornale, un editore abile nel marketing può risultare più importante di un bravo giornalista; o il redattore può sentirsi chiedere di adeguare il proprio lavoro agli interessi aziendali di profittabilità del giornale, più che alle regole etiche del suo mestiere. Tutto ciò Habermas lo intravedeva *in nuce* già nelle trasformazioni tecnologiche della stampa di fine XIX secolo, quando ancora, forse, il peso degli interessi degli inserzionisti, le trappole dei contratti, la forza delle multinazionali, dei grandi gruppi editoriali o delle *lobbies* politico-economiche, nonché lo sfruttamento massiccio (e quindi la ricattabilità) di un vero e proprio esercito di sottoproletariato giornalistico mal pagato e precario erano ancora agli albori del loro rigoglio attuale.

In sostanza, dunque, Habermas e la Scuola di Francoforte allertano l’attenzione sui rischi – per la costruzione dello spazio pubblico – di una tendenziale trasformazione della “stampa d’opinione” da strumento emancipatore in *medium* mercificato, soggetto agli interessi privati del profitto (o di parti politiche dominanti). Lo spazio diventerebbe così falsamente “pubblico”, nel senso che – non più orientato alle dimensioni collettive delle questioni sociali – rimane pubblico solo in un’accezione “postale” di trasmissione delle informazioni. Una trasformazione, accelerata poi – ci dicono altri studi successivi – dai nuovi mezzi radiofonici e audiovisivi, fino all’introduzione ludica dell’ibridazione dei generi televisivi, ad es. nell’*infotainment*. Lo stesso Habermas, trent’anni dopo, in una nuova introduzione al libro sull’opinione pubblica (2002²), nota più recenti forme di organizzazione, distribuzione e consumo della cultura: ulteriori specialismi, da un lato, hanno adattato i prodotti a nuove

categorie di consumatori; dall'altro, hanno contribuito ad un intreccio sempre maggiore fra "distrazione" e "informazione", mostrando un parallelo declino di spazi pubblici locali, legati a forme associative "militanti".

Ora, secondo alcuni (v. ad es. Miège 1995) si annuncia oggi un'altra trasformazione, legata, oltre che alle forme di visibilità fornite dei nuovi *media*, all'ingresso di nuovi soggetti nel mondo della comunicazione, in particolare di quella politica e pubblica. Una trasformazione che può incamminarsi verso strade diverse.

L'uso, da parte di agenzie istituzionali, di tecnologie e tattiche comunicative più o meno sofisticate può preludere ad un *controllo generalizzato delle relazioni pubbliche* (ivi comprese e anzi *in primis* quelle con i *media* ai quali si imporrebbe il rapporto mediato con uno specialista o un "collega"), rivolto soprattutto all'adesione e al consenso.

Oppure, l'esistenza di fonti informative più "vicine" a questo o quell'ambito tematico o territoriale potrebbe implicare il rafforzamento empirico di una dimensione "rituale" della comunicazione. Non più ridotta solo alla sua funzione trasmissiva, essa potrebbe ricollocare al primo posto istanze di legittimazione e rilevanza istituzionale delle fonti, proprio perché basate sulla maggiore "vicinanza" prossemica, invece che rinviare ad ambienti "remoti" non controllabili sulla base dell'esperienza (Carey 1985; Schutz 1979).

La presenza di nuovi soggetti comunicatori riguarda anche una dimensione "economica" del mercato massmediatico: essi mettono in campo e forniscono ai *media* risorse economiche non più soltanto come erogatori di finanziamenti pubblici destinati alla stampa, ma anche come veri "clienti" che comprano spazi d'inserzione pubblicitaria per le campagne o per i programmi informativi distribuiti ad es. su reti private o prodotti da agenzie di *service* (che possono essere anche canali televisivi privati). Si creano inoltre nuove "professionalità", in parte distinte e in parte sovrapposte a quelle tipiche del mondo giornalistico: addetti stampa, consulenti specializzati

per il ruolo di portavoce o di rapporto con i *media*, operatori di marketing sociale, pubblico, sanitario, o cosiddetti “comunicatori” *tout-court*.

In questo quadro complesso, come comprendere se – anche per effetto di una fase in cui la pubblica amministrazione inizia a dotarsi di funzioni specializzate di costruzione e pianificazione dell’informazione – tendono oggi a delinearsi scenari di pluralizzazione degli spazi pubblici oppure maggiori forme di controllo della visibilità pubblica? Come capire se prevalgono esigenze informative volte non tanto a sovrapporsi ai *media* creando nuove forme di regolazione del consenso, quanto a garantire più ampie opportunità di accesso e trasparenza per favorire la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali? Forse non esiste una risposta semplice, ma si possono cominciare ad individuare le pratiche effettive che giornalisti e comunicatore compiono in molte pubbliche amministrazioni.

Da un lato si ribadisce il dovere di informare e il diritto di essere informati, si comprende l’importanza di prevedere procedure specializzate per ascoltare le esigenze del cittadino anche al fine di sopperire a carenze o disparità informative con effetti negativi per il benessere sociale. In tale prospettiva, alcune pratiche comunicative avviano – sebbene più lentamente – un processo attraverso cui si manifestano persino (seppur più a fatica di altre azioni informative) istanze di *esplicita rendicontazione sociale sull’operato pubblico*. Ancora poco diffusi e non del tutto chiariti nei loro compiti e funzioni (previsti da talune norme regionali per le aziende sanitarie, ad es.), pressoché ignorati dai *media* e dalla loro agenda di notizie, i cosiddetti bilanci sociali e ancor più i bilanci di missione (deputati di solito ad un corretto controllo di *governance*) forse rappresentano uno dei più interessanti filoni *potenziali* di restituzione informativa circa le modalità di procedere e i risultati del proprio operato rispetto agli obiettivi posti. In linea teorica, s’intende. E con molta cautela procedurale e di professionalizzazione. Uno dei rischi, ad esempio, è che siano realizzati a mero scopo “di vetri-

na comunicativa” o, viceversa, senza porre attenzione ai criteri di leggibilità (e dunque di accessibilità effettiva) per i cittadini e talora persino per i giornalisti. In ogni caso, le caratteristiche di confezionamento, di contenuto e soprattutto i processi di costruzione e rilevazione dei dati a cui la redazione di un bilancio sociale o di un piano di comunicazione dà avvio all’interno di una pubblica amministrazione possono costituire un interessante e fertile terreno di analisi per individuare tendenze di cambiamento o resistenza nei confronti dell’informazione.

Dall’altro lato, la presenza di professionalità comunicative delinea caratteristiche talora ritenute quasi-scontate o quasi-naturali, che invece meriterebbero riflessione ed esplorazione nella prospettiva di un’analisi del funzionamento della sfera pubblica nelle democrazie occidentali contemporanee. I compiti svolti da giornalisti e comunicatori alle dipendenze di enti pubblici possono esercitare influenze potenziali (implicite ed esplicite, dirette e indirette) sulle modalità di costruzione dell’agenda mediatica o sullo stesso *framing* mediatico e politico, e quindi anche sui meccanismi di regolazione di ciò che è da considerare valore di trasparenza o, se vogliamo, di notiziabilità pubblica.

Alcune normative recenti (ad es. la legge Bassanini e la legge 150/2000) indicano con una certa precisione compiti e funzioni che occorre assicurare nella pubblica amministrazione per garantire l’accesso alle informazioni per i cittadini nei settori pubblici della Comunicazione e degli Uffici stampa, come anche i requisiti professionali richiesti; si individua persino, nella legge 150/2000, una figura distinta e più propriamente “politica” di “portavoce”, opportunamente differenziata dal responsabile o dall’addetto all’Ufficio stampa. Per quest’ultimo, inoltre, si prevede l’esigenza dell’iscrizione all’Ordine dei giornalisti, quasi a ribadire che le regole deontologiche dell’informazione debbano essere monitorate dall’autonomia di un ordine professionale (anche se in pratica, come si vedrà, tale requisito rischia talora di trovarsi assediato da esigenze corporative o da esigenze contingenti di relazione vincolante

con le caratteristiche intrinseche dei *media* nazionali e locali, invece che libero di perseguire un interesse pubblico generale).

Nella pratica, si disegna un importante ma fragile, talvolta effimero e sottile confine sia tra “comunicazione” e “informazione”, sia tra comunicazione pubblica istituzionale e comunicazione politico-partitica o di “propaganda”⁽¹⁾. Ad esempio: quali saranno i rapporti tra il responsabile dell’Ufficio stampa di un Comune (in linea di principio iscritto all’ODG e dipendente comunale – o il più delle volte dirigente a contratto) e il portavoce del Sindaco (che la legge prevede come ruolo, lasciando discrezionalità al pubblico amministratore, che spesso sceglie proprio un giornalista per tale compito)? E quali i rapporti tra l’Ufficio stampa e l’Ufficio comunicazione, o tra i responsabili di un portale Internet che rappresenta la pubblica amministrazione e i dirigenti del settore comunicazione che secondo la legge 150 dovrebbero individuare le linee guida delle politiche complessive in tali ambiti? E soprattutto, quali i diversi modelli organizzativi che le singole amministrazioni mettono in atto per occuparsi di queste importanti attività previste dalle normative in modo differenziato ma coordinato?

Spesso le caratteristiche empiriche di attuazione sono talmente complesse ed eterogenee da rendere quasi impossibile rilevare una tipologia di modelli generalizzabili. Occorrerebbe quindi esplorare le regole, i metodi, le teorie d’azione della comunità professionale impegnata a realizzare tale nuova importante funzione, al fine di comprendere quale tipo di cultura e di politica della comunicazione oggi si stia costruendo e quali tipi

(1) Certo, la distinzione che grazie alla legge 150/2000 si ha oggi tra portavoce e Ufficio stampa è stata senz’altro una pietra miliare per la diffusione di una cultura della comunicazione pubblica emancipata da una mera subordinazione o confusione politica e rinviata a compiti amministrativi rilevanti; lo rileva ad esempio Rovinetti (2002), sottolineando che ciò non implica comunque nascondere che nella pratica quotidiana il confine possa essere spesso attraversato e di volta in volta risolto solo se si è in grado di ben definire compiti e competenze rispettivi. Sul tema delle contraddizioni e dell’esigenza pur complessa di differenziazione, cfr. tra gli altri Wolton (1995).

di costruzione dello spazio pubblico si stiano prefigurando. La presenza di sfere pubbliche molto estese e mediatizzate rende difficile attuare una comunicazione strategicamente controllata, e dunque in linea teorica sembra possibile una formazione argomentativa delle opinioni: la “trasformazione della visibilità” (Thompson 1998) mostra un dibattito pubblico in cui si gioca una partita a scacchi complessa con attori sociali più o meno organizzati e cittadini-spettatori più o meno attivi che hanno risorse e competenze differenziate e spesso disuguali. Idealmente sono accomunati da una valorizzazione del diritto di “trasparenza”; nella pratica sono soggetti ad una quasi-naturale tendenza alla regolazione controllata della trasparenza, mediante servizi specializzati sottoposti a vincoli non sempre chiarissimi circa la responsabilità giuridica e civica degli obiettivi collettivi del loro operato.

I processi di comunicazione e informazione attivati dai soggetti istituzionali utilizzando in prima persona professionalità specifiche e svariate tecnologie di comunicazione ci segnalano una pluralità di aspetti *in fieri* che tendono a rendere più complesse le arene del dibattito pubblico. In ogni caso, anziché delegare la comunicazione in maniera esclusiva alla comunità professionale di giornalisti “esterni”, la pubblica amministrazione, dotandosi di servizi propri di informazione e comunicazione, non si colloca più solo come oggetto di osservazione del *watch-dog* giornalistico o soggetto di discorso politico costruito nella sfera politica che poi sia mediata dal linguaggio giornalistico, ma opera in prima persona per guadagnare *voce* e forza di pressione come fonte legittima di per sé attrezzata con professionalità amministrative specifiche: e questo, rispetto agli stessi *media* o direttamente sulla pubblica opinione, oppure anche attraverso la gestione dei flussi di informazione interni/esterni alla pubblica amministrazione medesima.

Nel momento in cui gli attori istituzionali si dotano di proprie comunità di professionisti nelle quali essi importano l'esperienza finora consolidata in altri settori della comunicazione, il monopolio dell'informazione e della formazione della

sfera pubblica detenuto dalle tradizionali fonti editoriali viene quanto meno interrogato da emergenti politiche comunicative che sarebbe superficiale considerare come un tutto omogeneo ispirato a criteri persuasivi e di marketing o, viceversa, a uno spirito civico generalizzato. Un'analisi specifica potrebbe evidenziarne il tipo di orientamento etico e di relazione con le fonti di influenza sui e dai pubblici poteri, con verosimili effetti di rilevanza sulle modalità di funzionamento del dibattito pubblico. Se lo scenario propenda più, ad esempio, verso un universo di "relazioni pubbliche generalizzate" (Miège 1995) o l'approccio marketing (Floris 1996)⁽²⁾ o lo spazio argomentativo etico che favorisce la discussione (Massé 2003) o la maggiore consapevolezza civica circa la differenza tra adesione routinaria e adesione normativa alle informazioni (Giddens 1991), dipenderà – oltre che da fattori politico-organizzativi, giuridici ed economici – anche da quanto la comunità professionale e scientifica dell'informazione e della comunicazione sarà in grado di elaborare, monitorare e investigare sul piano empirico e teorico.

2. Alcuni dati di ricerca⁽³⁾

Alla luce di tale complessa ipotesi, consapevoli di non poter certo dare – di fronte ad un fenomeno *in fieri* – risposte definitive, abbiamo cercato di ritagliare uno dei vari aspetti suscettibili di darci informazioni a riguardo: quali regole d'azione (e quindi

(2) Se da un lato si rivendica il fondamento legittimo dell'ideale democratico rappresentativo di una sovranità popolare, dall'altro occorre prendere atto della nuova complessità in cui si incrociano interessi di campi sociali diversi che lottano per imporre proprie definizioni di opinione pubblica, utilizzando anche professionalità specifiche che si autonomizzano dall'ambito politico (es.: il giornalismo) e sanno combinare insieme tecniche comunicative sofisticate riunendole in un approccio strategico di controllo finalizzato della visibilità: è l'ipotesi ad esempio di B. Floris (1996).

(3) Si ringrazia Silvia Guido per il suo grande lavoro e la sua generosa collaborazione.

quali aspetti etici e deontologici) sono rintracciabili, chiedendo che cosa effettivamente fanno e come si rappresentano il loro ruolo e la loro posizione organizzativa comunicatori e giornalisti che operano in pubbliche amministrazioni territoriali. Si tratta di costruire una “definizione operativa” del concetto di etica per guidarci nell’approfondimento delle tematiche legate alla deontologia professionale di chi si occupa della comunicazione negli enti pubblici.

L’ottica empirica, più che cercare nei dettati normativi e deontologici i limiti alla potenziale “parzialità” del funzionario pubblico, ha cercato di cogliere quali definizioni di etica professionale fossero rilevabili negli *accounts* dei componenti di una comunità di pratiche come quella dei comunicatori pubblici, che in questa fase ipotizziamo si trovi in una posizione organizzativa e giuridica meno definita e “regolata” di altre. La nostra analisi si è indirizzata per esempio a rilevare se e nei confronti di chi i comunicatori pubblici si sentono responsabili nello svolgimento della propria attività, quali sono i margini di autonomia di cui godono o i vincoli a cui devono sottostare nel decidere cosa, come e a chi comunicare.

L’importanza di questa prospettiva è stata confermata dalla ricognizione delle normative e dei codici deontologici volti a “regolare” la condotta dei comunicatori pubblici, da quello sottoscritto dagli appartenenti all’Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale al codice dell’Ordine dei giornalisti. Tali codici fanno riferimento alle attività di comunicazione istituzionale sancite come dovere delle pubbliche amministrazioni, ma non comprendono il complesso delle responsabilità dei comunicatori pubblici. Inoltre, al loro interno si fa cenno all’interesse generale come limite etico ultimo delle attività di comunicazione, ma *non se ne danno definizioni rispetto all’oggetto specifico*, salvo quanto indicato nella legge 150/2000, la quale individua tra le funzioni della comunicazione pubblica quella di “promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale”; non si trovano invece – com’è comprensibile – temi relativi

alle nuove eventuali funzioni di *gatekeeping* che i servizi di informazione e comunicazione di enti pubblici possono trovarsi ad assolvere rispetto al funzionamento dei *media* in generale e delle manifestazioni di istanze partecipative e democratiche da parte della collettività.

La nostra attenzione si è concentrata sull'attività dei comunicatori e sui meccanismi di naturalizzazione delle "regole" che nella pratica quotidiana vengono date per scontate pur non essendo fissate in uno specifico codice deontologico; regole che riguardano ciò che è o no di loro competenza, e dunque anche i limiti che essi pongono alle proprie azioni ed obiettivi. Elementi sui quali manifesta la propria influenza una serie di fattori strutturali (organizzativi, di competenza, di professionalità) che possiamo riassumere in due aree peculiari⁽⁴⁾:

- il *posizionamento* dei servizi di comunicazione nell'organigramma delle istituzioni pubbliche e la loro *struttura organizzativa*;

- la costituzione e l'affermazione di una *cultura professionale specifica*, che imporrebbe di coniugare pratiche e competenze tipiche di altri settori della comunicazione con una deontologia ritagliata sulla consapevolezza del ruolo di "imprenditore morale" tipico del comunicatore pubblico.

Vediamo dunque quali sono, in sintesi, le tendenze che emergono articolando i vari aspetti di questi due grandi assi di rilevazione.

(4) Per indagare tali dimensioni sono state realizzate: a) un'analisi di sfondo, che si è servita anche di un *focus group* con responsabili di 10 diversi Uffici di comunicazione di enti ed aziende pubbliche (Provincia, Regione, Comune, ASL); b) 16 interviste in profondità ad altrettanti dirigenti di Uffici di comunicazione pubblica; c) 45 interviste mediante questionario semi-strutturato a 45 operatori in Uffici di comunicazione pubblica e Uffici stampa di enti pubblici. A questo possiamo aggiungere modalità meno formalizzate, quale l'osservazione partecipante esercitata in almeno cinque diverse occasioni in cui abbiamo avuto modo di collaborare direttamente con Uffici stampa e Uffici di comunicazione di enti pubblici territoriali.

a) *Posizione organizzativa*

La tendenza a porre gli uffici di comunicazione in staff alla Direzione generale o all'organo di vertice dell'ente testimonia la "centralità" dell'attività di comunicazione, ma comporta anche uno stretto legame con i termini e la durata del mandato dell'organo di vertice. Tale posizione organizzativa suggerisce una tendenziale giustificazione dell'attività comunicativa posta in relazione con gli obiettivi di vertice gestionale dell'organizzazione; ciò assume un rilievo particolare quando essa fa diretto riferimento all'area esecutiva dell'ente in questione.

La *tendenza alla differenziazione* tra Uffici di comunicazione, Uffici stampa e URP, anche in virtù di funzioni e professionalità diverse fa rilevare molto di rado la presenza di un coordinamento "comunicativo", mentre prevale una direzione amministrativa o politico-gestionale. Anche quando presente una direzione di coordinamento specifico, non si rileva uno strumento formalizzato previsto per regolamento.

b) *L'organico*

Si nota una certa *differenza nella stabilità del personale* dei servizi di comunicazione pubblica nei ruoli dirigenziali: una metà dei responsabili intervistati è a capo dei servizi da oltre 5 anni, ma l'altra metà è più recente e comunque dipende da un contratto a tempo determinato. Anche nelle *dimensioni* si evidenzia una sorta di "polarizzazione" fra chi conta molto meno di dieci addetti e chi ne comprende oltre quindici.

Nella maggioranza dei casi rilevati i responsabili e buona parte degli addetti dei servizi di comunicazione sono dipendenti dell'ente di riferimento ma spesso con contratti a tempo determinato. Di rado i dipendenti a tempo indeterminato sono dotati di una formazione specifica in campo comunicativo, al di là dei corsi di formazione previsti dalla legge 150/2000. Non è forse un caso se le mansioni più spesso citate per questo tipo di addetti abbiano a che fare con attività di tipo tecnico (am-

ministrativa, di segreteria, ecc.) o di relazione con il cittadino (sportelli URP). Il livello di formazione specifica aumenta invece sensibilmente tra gli addetti con contratti di lavoro a tempo determinato (anche in virtù della più giovane età, e quindi della possibilità di aver seguito corsi di studio o altri percorsi formativi specifici), che in effetti si occupano con maggiore frequenza di attività più “specialistiche” che vanno ad esempio dalla gestione dei rapporti con i *media* alla organizzazione di informazioni in formato elettronico.

c) Le linee guida della “responsabilità professionale”

I comunicatori intervistati concordano nel far risalire le linee guida della loro attività ad un mandato ricevuto dal referente politico, legittimato dal voto elettorale a definire le priorità dell'amministrazione. Criterio primario per valutare la propria condotta di comunicatore risiede però nella possibilità di tradurre il mandato informativo in modo indipendente e rivendicando *competenza*. In proposito, c'è chi sostiene che la professionalità (relativa alla capacità di scegliere e usare con efficacia strumenti e canali di comunicazione, ma più in generale di saper agire “eticamente” nell'ambito di una “cultura di progetto” volta ad obiettivi chiari e funzionali) possa e debba legittimarlo ad agire in modo autonomo e non condizionato da altri tipi di competenze.

Chi lavora in ambiti condizionati da scadenze elettorali individua con maggiore chiarezza – e rintraccia esplicitamente anche nel dettato normativo e nei codici deontologici – il “limite” dell'indipendenza e della responsabilità nei confronti della collettività nel confine tra comunicazione pubblica e comunicazione politica. Tali considerazioni riportano ad una dimensione di “liminarità” labile, specie se la posizione contrattuale è legata alle vicissitudini elettorali dell'amministrazione. In contesti diversi – quello sanitario, ad esempio – i contorni (anche normativi) sono più sfumati, e l'esperienza porta a richiamare non tanto principi generali di indipendenza e imparzialità, quanto in

modo più esplicito negoziazioni pratiche e quotidiane che consentono al comunicatore di legittimare la sua posizione anche grazie ad alleanze con altre professionalità: la sua autonomia è dunque in gran parte dettata dalla sua capacità di gestire le relazioni (all'interno dell'istituzione, ma anche all'esterno) nel contesto in cui opera e dalla sua "taglia", dal rapporto di fiducia che riesce ad instaurare con i suoi referenti. È proprio in tale dimensione "pratica" e relazionale che da un lato si definiscono e trovano applicazione norme di comportamento, e dall'altro si apre lo spazio per un ruolo decisivo del comunicatore anche nella definizione delle questioni che l'amministrazione pone all'attenzione del dibattito pubblico.

d) *Gli orientamenti "regolatori" dell'azione*

1. *La definizione dell'identità professionale e delle proprie funzioni.* La prima distinzione è tra chi dirige servizi di Ufficio stampa, ed è un giornalista, e – quando non si tratta della stessa persona – chi dirige Uffici di comunicazione e proviene da un percorso professionale spesso di altro genere. Per entrambe le categorie una convinzione sembra predominante: i due tipi di uffici – e i due tipi di professionalità – hanno mansioni, funzioni ed obiettivi comunicativi diversi. A seconda della prospettiva presa in considerazione, però, la definizione di mansioni e funzioni varia. Dal punto di vista dei *giornalisti*, è la propria attività quella finalizzata a fornire ai cittadini informazioni chiare, trasparenti e dettagliate sulle attività dell'istituzione. Dal loro punto di vista, le attività di comunicazione sarebbero invece meno vincolate dai limiti imposti dal resoconto di tipo giornalistico e quindi avrebbero per loro stessa natura confini meno netti, per lo più secondo i canoni convenzionali della "tecnica" quasi-grafica o pubblicitaria. I giornalisti pubblici ritengono inoltre importante definire il confine che li separa o viceversa l'affinità che li accomuna ai colleghi che lavorano in contesti privati (redazioni di giornali, televisioni, radio, ecc.), indicando prospettive distinte circa la rappresentazione del

loro ruolo. Per tutti assume importanza lo sforzo di affermare un'identità professionale precisa, ma esprimono in effetti *due posizioni diverse*. C'è chi tiene a sottolineare che lavorare nella redazione di un giornale o nell'Ufficio stampa di un ente pubblico non implichi grandi differenze: medesime competenze professionali, simili criteri di selezione delle informazioni, analoghi criteri di deontologia a cui fare riferimento (trasparenza, chiarezza e completezza); in entrambi i casi – si sostiene – è evidente che tendano a prevalere esigenze di linea politica della “testata” o dell’“editore” di riferimento (nella fattispecie, l'ente per cui si lavora), senza che ciò sia ritenuto diverso nella sostanza. C'è chi invece si spinge oltre, sostenendo che se da un lato il giornalista dell'Ufficio stampa di un ente pubblico resta, anche per dettato normativo, un giornalista, dall'altro il suo è e deve necessariamente essere una sorta di approccio giornalistico “depotenziato” rispetto a quello di un collega esterno: il ruolo e il compito dell'ente pubblico va oltre quello di una testata giornalistica, e quindi ciò impone al giornalista “pubblico” un tipo di attività specifica rispetto a quella dei suoi colleghi esterni. Compito dell'ente pubblico è infatti in primo luogo rendersi trasparente e accessibile da parte dei *media* o direttamente dei cittadini.

È interessante notare che su tale considerazione troviamo una netta condivisione tra i responsabili degli Uffici di comunicazione, i quali partono però dal presupposto che sono loro – e non i giornalisti dell'Ufficio stampa – ad assolvere *in primis* questo compito. Essi tendono infatti a descrivere le funzioni del loro lavoro in termini di offerta di informazioni sull'attività dell'ente, sui servizi che offre, sulle decisioni che prende e che vanno a incidere sulla vita del cittadino e sui suoi interessi. La priorità sembra dunque essere la comunicazione di servizio, che chi lavora in un Ufficio comunicazione ritiene di essere in grado di realizzare meglio di un addetto dell'Ufficio stampa, adducendo alcune interessanti ragioni strutturali: prima di tutto la sua posizione organizzativa più trasversale e poi anche il contenuto intrinseco delle mansioni di comunicatore interno,

che gli consentono di confrontarsi in maniera più immediata e di raccogliere informazioni direttamente dai servizi e dai settori che li realizzano. Proprio questo, d'altra parte, si ha la responsabilità di comunicare: occorre dunque essere in grado di "scoprire" nel dettaglio l'informazione opportuna e non solo "trasmetterla". In secondo luogo, per formazione professionale e tipo di compito il comunicatore tenderebbe più del giornalista a curare anche le *forme* di comunicazione diretta al cittadino – dal sito web dell'istituzione agli sportelli informativi, ai bollettini/opuscoli cartacei alle *newsletter*⁽⁵⁾, – che sono da molti considerate più importanti e più efficaci di quelle che passano attraverso la mediazione dei giornalisti delle televisioni o della carta stampata locale. Più dirette al cittadino, tali forme di comunicazione sono rivolte all'interlocutore concreto dell'istituzione nonché "titolare" dell'interesse generale che l'ente pubblico dovrebbe tutelare; inoltre, in molti casi esse sono capaci di offrire un *feedback* che dovrebbe – anche se spesso non ci riesce – diventare strumento di miglioramento dei servizi offerti. Infine, secondo molti comunicatori intervistati, gli Uffici stampa possono per loro posizione essere più soggetti degli Uffici di comunicazione a pressioni che ne rendono labile il confine con la comunicazione politica, talora a causa anche di una sorta di "miopia" imputata all'indirizzo politico dei vertici esecutivi, attenti ad una visibilità immediata sui *media* e quindi sottovalutando l'interesse generale di piani di comunicazione coordinata a lungo termine.

2. *Legittimazione e riconoscimento professionale.* Il ruolo e le funzioni dei giornalisti – secondo gli intervistati – ottengono maggiore visibilità e riconoscimento, in quanto immediatamente evidenti e consolidati (professionalità nota e organizzata all'interno di un Ordine), indipendentemente dai titoli di studio posseduti e da percorsi formativi universitari seguiti. Vediamo

(5) Sebbene in talune realtà ciò cominci ad essere oggetto controverso, laddove talune funzioni vengono sussunte entro competenze di tipo giornalistico, imponendo così l'iscrizione all'OdG almeno da parte del responsabile.

qui un'altra conseguenza pratica della segnalazione sopra ricordata circa la percezione di una carente consapevolezza dell'importanza di una cultura della comunicazione diversa dalla "vetrina" e dalla "visibilità mediatica" dell'istituzione. Da un lato, ciò consentirebbe al comunicatore di muoversi con maggiore autonomia (sia pur limitata, ad es., dalla carenza di budget da gestire) proprio perché politici, dirigenti e colleghi di altri settori non percepirebbero l'importanza di ciò che fa; e lo porterebbe a ricoprire – suo malgrado – il ruolo di innovatore, mediatore, agente di sensibilizzazione dell'intero contesto organizzativo di cui fa parte. Ma, dall'altro, rende meno semplici i rapporti all'interno dell'istituzione: sono necessarie mediazioni quotidiane per stabilire relazioni di fiducia e affermare una legittimità ed un'autorevolezza professionale nei confronti di altre professioni più consolidate e per negoziare tempi di lavoro diversi.

3. *Criteri di notiziabilità.* Quelli adottati dai servizi diretti dai nostri intervistati – sia che si tratti di Uffici di comunicazione sia di Uffici stampa – riguardano ciò che l'ente fa, anche se non sempre si evidenziano nelle interviste tentativi riflessivi di andare oltre regole routinarie che di fatto selezionano tra varie attività. Si ribadisce che i criteri non sono definiti dai comunicatori ma discendono da un programma di governo dal quale l'attività di comunicazione e di informazione non può prescindere. Il comunicatore interviene in un secondo momento o ad un livello più operativo, per rifinire e consigliare. Il rapporto verso i *media* è regolato da competenze che aiutano a rendere disponibili le informazioni e al tempo stesso ad orientare tali canali in modo da tutelare le esigenze dei cittadini: sono quindi importanti rapporti fiduciari con i giornalisti esterni, nonché conoscenze sulle *routine* produttive delle macchine mediatiche, soprattutto al fine di evitare informazioni distorte che possano danneggiare l'ente, specie nella comunicazione di crisi. Un capitale prezioso, per conservare il quale talora si possono selezionare anche informazioni che rispondono a criteri tesi al mantenimento delle relazioni con i *media* in sé. Tutto ciò fa in

un certo senso “parte del mestiere” e, secondo gli intervistati, non significa necessariamente manipolare o nascondere le informazioni ai cittadini, anzi, si rende necessario proprio per evitare da parte dei *media* un’informazione scandalistica che quando è controproducente per l’istituzione lo è anche per la comunità.

4. *Le pratiche di “esternalizzazione”*. Solo in alcuni casi i nostri intervistati fanno riferimento esplicito a pratiche di “affidamento” a mezzi di informazione locali di spazi informativi dedicati alle attività degli enti e delle istituzioni per cui lavorano. C’è anche qualche caso in cui è la stessa struttura di comunicazione dell’ente a produrre materiali veicolati direttamente attraverso i canali di comunicazione dell’istituzione o che i *media* locali utilizzano nei notiziari o in spazi informativi dedicati. È significativo rilevare la difficoltà riscontrata nel tentativo di tematizzare tali servizi: è come se fossero talmente routinizzati da non richiedere particolari riflessioni; sono presentati come un “prodotto” fra gli altri, lasciando intendere che non creano problemi o conflitti particolari, né deviazioni dal consueto modo di lavorare, particolarmente attento – in tali casi – a rispettare le *routine* produttive dei *media* più che le proprie. Più diffuso, invece, anche se non approfondito l’interrogativo professionale sulle pratiche di esternalizzazione relative alla realizzazione di campagne di comunicazione. Sono diversi i servizi di comunicazione pubblica che si affidano ad agenzie esterne; ma più che quesiti sulle implicazioni della funzione comunicativa, alcuni intervistati ribadiscono l’importanza di competenze specifiche nel saper gestire un *brief* corretto e soprattutto mantenere un controllo e una verifica non sempre agevoli.

5. *Criteri deontologici e professionalità del comunicatore pubblico*. Tra i comunicatori non giornalisti nessuno si riferisce a carte deontologiche di alcun genere – come ad es. quelle promosse dall’Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale, di cui pure diversi intervistati sono soci e seguono le attività. I criteri deontologici da seguire sono di volta in

volta definiti proprio come “grammatiche di azione” flessibili e non sempre evidenti o generalizzabili, in quanto esemplificati in relazione ad attività, esperienze, contesti organizzativi concreti. Si richiama però la formula di un *obbligo implicito* di condivisa “*responsabilità nei confronti del cittadino*” o di un altrettanto implicito interesse collettivo. Gli obiettivi di una comunicazione pubblica si definiscono secondo gli intervistati principalmente in relazione a colui che è prima di tutto utente della pubblica amministrazione nel suo complesso, ed hanno a che fare con la trasparenza e la chiarezza, l’accesso, l’utilità di servizio dell’informazione, ai fini dell’interesse generale della collettività e non, evidentemente, di interessi privati. Certo, affermano gli intervistati, non si può pretendere dal comunicatore pubblico che, anche nel rispetto dell’interesse dei cittadini, metta in discussione o critichi apertamente l’operato del suo “datore di lavoro”, vale a dire la struttura pubblica a cui appartiene. Infatti, si evoca per rispondere a tale interrogativo una sorta di riedizione generica della nozione di “imparzialità” o “obiettività” rispetto ai “fatti” da comunicare: dovere dell’informazione e della comunicazione pubblica è di concentrarsi sulle azioni, le decisioni, le delibere, gli interventi delle istituzioni che, per definizione, hanno conseguenze concrete sulla vita dei cittadini e rappresentano la ragion d’essere e il “mestiere” della pubblica amministrazione. Una comunicazione pubblica deontologica sarebbe dunque quella che, costituendo in tal caso una concreta alternativa o integrazione o correttivo rispetto ad altre modalità (i *mass media* in primo luogo) non considera notiziabile la spettacolarizzazione fine a se stessa della discussione politica o dell’immagine dell’ente (o, peggio ancora, dei suoi rappresentanti politici), ma adotta un solo e chiaro criterio di notiziabilità dominante: i “fatti”, appunto.

Sarebbe, si potrebbe dire, l’oggetto della comunicazione a definirne il dovere di rispetto deontologico: l’oggetto discende dai doveri di una pubblica amministrazione e la garanzia “di servizio” alla collettività dalla competenza professionale rivendicata.

3. Conclusioni

In sintesi, possiamo dire che risultano ovunque cruciali il *riconoscimento delle competenze*, così come la forza e la chiarezza della posizione organizzativa e del mandato ricevuto: in molte occasioni l'ostacolo contro cui il comunicatore deve scontrarsi non è tanto – secondo i nostri intervistati – una cattiva volontà o un esplicito intento manipolatorio da parte dei superiori, quanto *l'indefinitezza organizzativa* delle norme relative alle sue mansioni, che deriva anche dalla mancanza di cultura e di consapevolezza di una comunicazione “moderna”.

Gli apparati politico-istituzionali – a quanto esprimono gli intervistati – si mostrano non ancora del tutto organizzati in maniera da agevolare il riconoscimento pratico, oltre che normativo, di funzioni e competenze professionali specifiche legate sia all'informazione sia alla comunicazione in senso lato; le stesse modalità di reclutamento portano a considerare rilevanti ai fini della funzionalità dell'istituzione competenze di altro genere, e di solito l'esistenza pregressa dello *status* professionale di giornalista sembra al momento prevalere, seppur non sempre in linea con le mansioni richieste. In tale quadro, la correttezza deontologica del comunicatore sta allora – sostengono molti intervistati – nell'agire ancor più in maniera competente, evidenziando la specifica professionalità del proprio ruolo: *in primis* per garantire trasparenza ed accesso favorendo la partecipazione del cittadino nel modo più efficace possibile; ma anche per ottenere posizioni organizzative e legittimità professionali più distintive ed autonome rispetto a quelle rilevabili oggi, costruendo una comunità di pratiche in grado di elaborare e condividere suoi propri autorevoli e più espliciti criteri di responsabilità deontologica.

Riferimenti bibliografici

Carey, J.

1985 *Communication as Culture: Essays on Media and Society*, Boston, Unwin Hyman.

Floris, B.

1996 *La communication managériale*, Grenoble, PUG.

Giddens, A.

1991 *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge, Polity Press, 1991.

Habermas, J.

1984 *Storia e critica dell'opinione pubblica* (1962), trad. it. Roma-Bari, Laterza, 1984; 2002².

Horkheimer, M. e Adorno T.W.

1966 *Dialettica dell'illuminismo* (1947), trad. it. Torino, Einaudi.

Lemieux, C.,

2000 *Mauvaise presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistiques et de ses critiques*, Paris, Métailié.

Massé, R. e Saint-Arnaud, J.

2003 *Ethique et santé publique*, Québec, PUL.

Miège, B.

1995 *L'espace public: au delà de la sphère politique*, in "Hermès", n. 17-18, pp. 49-62.

Rovineti, A.

2002 *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Milano, Edizioni Il Sole-24 Ore.

Schutz, A.

1979 *Saggi sociologici*, trad. it. Torino, Utet.

Thompson, J.B.

1998 *Mezzi di comunicazione e modernità. Una teoria sociale dei media*, trad. it. Bologna, Il Mulino.

Wolton, D.

1995 *Les contradictions de la communication politique*, in "Hermès", 17-18, pp. 107-126.

Interventi

Consentitemi una premessa. Conosciamo i difetti, i misfatti e anche purtroppo le miserie della categoria dei giornalisti, quindi non farò una difesa d'ufficio, però nel corso del mio intervento devo fare alcune chiamate di correità proprio a proposito di etica. E mi scuso se non avrò il distacco cattedratico del ricercatore, di chi mi ha preceduto.

Un grande direttore del passato diceva: “Fare il giornalista è sempre meglio di lavorare”. Oggi il clima è notevolmente cambiato. I giornalisti sono nel mirino, giornalisti canaglie, è diventato un hobby dare addosso al giornalista, e in maniera assolutamente *bipartisan*, basta citare due leader da una parte e dall'altra: il premier Berlusconi ama ripetere che chi vuol far del male fa il delinquente, il pubblico ministero o il giornalista, dall'altra parte D'Alema in più occasioni ha dichiarato e mai smentito che sarebbe un atto di civiltà lasciare i quotidiani in edicola. Non che in passato sia stato meglio. Napoleone III diceva che non leggeva i giornali perché scrivevano quello che diceva lui, Mussolini diceva che la stampa italiana era la stampa più libera d'Europa perché i direttori li nominava lui.

Potrei cavarmela dicendo che la stampa è lo specchio del Paese, che la cattiva politica produce cattiva stampa, ma credo che la questione sia molto più complessa. Partiamo col dire che, come in ogni mestiere, ci sono i buoni giornalisti e i cattivi giornalisti. Credo sia una mediazione accettabile per tutti. Cominciando a mettere i piedi nel piatto direi che in Italia ciò che

(*) Presidente dell'Ordine dei giornalisti dell'Emilia-Romagna.

principalmente non va, è che c'è un'eccessiva commistione tra editori, azionisti, politica e tra politica e giornalismo. Questo, a mio avviso, è il vero male del giornalismo italiano.

Sono lontani i tempi di Montanelli, quando diceva che l'unico padrone di chi scrive è il lettore. Oggi non è assolutamente così per i condizionamenti della politica, degli editori, che avete citato, ma anche della pubblicità (in questi giorni il Presidente del Consiglio invita gli imprenditori a togliere la pubblicità a chi rema contro). Sono tanti, troppi, quelli che cercano di influenzare il lavoro del giornalista, e il giornalista, ahimè, troppo spesso si adegua. In Italia tutti teniamo famiglia, i giornalisti spesso anche più di una, e ci si allinea. Però, resta il fatto che questo è un mestiere in salita, perché vogliono da più parti negargli l'essenza stessa della professione, che è quella di testimoniare. Ci vorrebbero tutti come le tre scimmiette, non parlo, non vedo, non sento, e capisco che anche nell'amministrazione pubblica siano più graditi i portavoce dei giornalisti.

Ma quanto ad autonomia non c'è molta differenza tra il giornalista delle amministrazioni pubbliche, che certe cose non le può dire perché sarebbero negative nei confronti dell'istituzione, e il giornalista delle testate, delle case editrici private, che sarebbe più libero: non è vero. Per non parlare della credibilità. Una ricerca di qualche mese fa, commissionata dall'Ordine della Lombardia, su come sono visti i giornalisti, offre un'immagine assolutamente vulnerata, in caduta libera, però utile per fare qualche riflessione.

Attenti però, occorre fare una distinzione: il pubblico giudica i giornalisti ma non sa niente di quello che fa la stragrande maggioranza dei giornalisti, inchiodati al *desk* dalle nuove politiche editoriali. Il pubblico giudica i giornalisti che sono visibili. Una volta si conoscevano gli Zavoli, i Montanelli, i Biagi, oggi si conoscono quelli che vanno in tv. Di tutto il resto, che è la stragrande maggioranza della categoria, non si sa nulla, non si sa cosa fanno, e forse non interessa neanche. Non dico però che i più colpevoli in questa classifica siano i

giornalisti televisivi, ma certo hanno un peso, se l'indagine CENSIS ha stabilito che il 70% degli italiani si informa soltanto attraverso la tv.

È una ricerca di Astra, condotta da Enrico Finzi negli ultimi mesi dell'anno scorso. Bene, ci sono delle accuse terrificanti. Viene fuori che il 68% degli italiani pensa che i giornalisti siano bugiardi e incompetenti, il 60% che siano esagerati e dediti a gonfiare le notizie, il 59% che non siano indipendenti, che siano di parte, il 48% che siano corrotti, il 40% narcisisti e che siano affetti da protagonismo, il 30% che siano poco comprensibili e poco chiari. Eppure, da questa ricerca drammatica emerge un dato molto importante: che c'è una grande domanda sociale di buon giornalismo, competente, informato, fatto da gente per bene.

Visto che la nostra credibilità e spesso la nostra qualità è scesa moltissimo, bisogna porsi il problema di come recuperare questa credibilità perduta. Io non ho ricette, ma credo che l'unica via sia quella di far valere le regole, l'etica professionale, che c'è, ma va fatta rispettare da chi ha questo compito, perché la fiducia non è più cieca, non è più istituzionale, non si sente più dire "l'ho letto sul giornale o l'ha detto la tv, quindi è vero". È una moneta che non è più spendibile.

È stato ricordato da Gardini, e anche dalla ricerca molto bella di Marina Caporale, l'articolo fondante della nostra legge istitutiva, una legge nata vecchia perché nel '63 fotografava quasi essenzialmente una situazione di carta stampata. Ma quell'articolo 2, in una legge che, ripeto, è da cambiare (e noi lo chiediamo da lustri), regge ed è il fondamento di tutto: proclama la libertà di informazione. Persino una sentenza della Corte costituzionale afferma che l'esistenza di un Ordine (poi decidiamo se abolirlo o non abolirlo) è una garanzia dell'esistenza della libertà di stampa, ed è addirittura prevalente (non me ne vogliano gli amici della FNSI) a quella che è la libertà sindacale affidata al sindacato dei giornalisti. Quindi, proclama la libertà di informazione, il rispetto della verità, la tutela della libertà delle persone e la buona fede.

Da questo discendono tutte le nostre carte deontologiche, che non sono poche, non sono scarne e non riguardano solo gli iscritti. Ne abbiamo tante, forse troppe, perché in fondo i principi sono pochi, ma sono state suddivise per temi. Siamo partiti tardi, nel '90 con la Carta di Treviso, poi riveduta nel '95 con il vademecum e aggiornato ultimamente di fronte alle nuove realtà del web. Da allora abbiamo prodotto molte carte deontologiche fino alle ultime, che sono quelle su *media* e sport dopo lo scandalo di Calciopoli, quelle sul giornalismo economico-finanziario, un settore delicatissimo del giornalismo, e l'ultima nata, l'anno scorso, quella sulla Carta di Roma, sui diritti degli immigrati, rifugiati politici e richiedenti asilo. Il problema è usarle, queste carte.

Un Ordine che voglia essere serio, credibile e autorevole usa queste carte per sensibilizzare e sanzionare i propri iscritti che violano le regole. Regole della categoria, ma anche legge perché il codice deontologico del '98 è stato recepito e inserito nella legge sulla *privacy* ed è diventato legge dello Stato. Ora, che siano norme di buonsenso, siamo tutti d'accordo, però è legge dello Stato, che si riferisce a maggior ragione a chi vive di questa professione, ma riguarda tutti quanti.

Dunque, un giornalismo serio e corretto dipende prima di tutto dalla coscienza morale del singolo, più che dai vincoli di legge e dalle carte deontologiche. Io non sono molto d'accordo nel dividere l'etica in etica pubblica, privata, etica dei comunicatori, etica dei giornalisti, etica di chi viene, ecc.: c'è un'etica. Poi è chiaro che l'esecutore ha le sue specificità, però dal mio punto di vista, l'etica è una, il giornalista ha le stesse regole sia che lavori nel servizio pubblico, sia che lavori in un'azienda privata, sia che faccia il *freelance*.

È vero che un buon giornalismo, senza fare la retorica del cane da guardia, che ormai non esiste più, vive di valori, e riguarda prima di tutto l'uomo come persona prima che il mezzo, la sua coscienza morale come cittadino e come professionista. Semmai, il giornalista ha un dovere in più, quello di essere informato sulle cose, sulla sua professione. In definitiva l'eti-

ca riguarda sicuramente tutti i cittadini, ma per un giornalista è necessaria anche una buona informazione, una conoscenza del codice penale, della legislazione sulla stampa, dei codici deontologici ordinistici e deve essere garante di tutto questo. Mi interessano poco le mode che vengono fuori adesso: il *citizen journalist*. Benissimo, ormai con i mezzi tecnologici ben venga tutta questa integrazione, ma chi lo fa per professione ha altri doveri e altre regole. Scusate, voi, vi fareste curare da un *citizen* neurochirurgo, difendere da un *citizen* avvocato, o costruire una casa da un *citizen* architetto? Qui si entra in un altro discorso fondamentale, che è quello della formazione, però rischiamo di uscire dal seminato. Certo, uno dei doveri dell'Ordine è anche la formazione, non soltanto quello di guardiano della rivoluzione.

Arrivo alle chiamate di correo cui accennavo all'inizio. Ne abbiamo combinate di cotte e di crude, e se godiamo, come categoria, di una pessima fama, spesso ce la siamo guadagnata. I giornalisti hanno molte colpe da farsi perdonare: dall'uso del congiuntivo a cose ben peggiori, quando sbattiamo in prima pagina il mostro, fotografiamo il politico in manette, facciamo del *gossip* invece di dare notizie. Chiedo al Presidente Zavoli, se ritiene sia rispondente a principi etici il commentare un fatto senza dare la notizia come accade in questi giorni al Tg1? Forse c'è qualcosa che non funziona, chi ascolta non credo che possa capire molto.

In queste chiamate di correttezza comincerei con gli editori. Dove sono la responsabilità e l'etica degli editori, che hanno negato per quattro anni alla categoria un diritto costituzionale come il contratto di lavoro? Che etica hanno gli editori che pagano i collaboratori un euro e 3 centesimi (sì, avete sentito bene), o il più diffuso quotidiano di questa Regione, che arriva a elargire 4 o 6 euro lordi al pezzo? È un insulto alla professionalità. Sì, perché il lettore non lo sa, ma oggi la maggior parte dei giornali è fatta da precari. Nelle redazioni vengono ridotti sempre più i giornalisti che sono incollati al *desk* a fare cucina, a impaginare, scegliere le foto, titolare, e fuori un'orchestra

assolutamente controllabile di gente sottopagata, sfruttata, senza tutele contrattuali, che produce, e, se qualcuno si ribella, beh, si manda a casa, tanto c'è chi lo sostituisce per qualcosa in meno. Questa è la realtà, e se io dico che l'autonomia del giornalista passa anche attraverso la busta paga, non credo di dire una bestemmia.

Dov'è l'etica degli amministratori pubblici, che confondono comunicazione, informazione, marketing, che ignorano una legge dello Stato, la 150/2000, del tutto inapplicata dopo 8 anni dall'entrata in vigore? Che dire dei Comuni di Bologna, Ferrara, Parma e della Provincia di Bologna dove vengono smantellati gli uffici stampa istituzionali per far posto ai portavoce? Questi amministratori magari si dovrebbero fare qualche domanda.

Dov'è la responsabilità del legislatore, del nostro Parlamento, zeppo e zuppo di giornalisti (credo che siano quasi 200 fra professionisti e pubblicisti) i quali, oltre a ignorare le nostre richieste di riforma dell'Ordine, continuano a non produrre una legge, dichiarata assolutamente non più rinviabile come quella sull'editoria? Era nel cassetto di Richi Levi e là è rimasta, non se ne sente parlare neanche dal nuovo esecutivo, e visto che Paissan mi ha stimolato, dico che evidentemente questo Parlamento è più impegnato a produrre e a votare delle leggi bavaglio per la stampa, come il d.d.l. Alfano sulle intercettazioni. Paissan si stupiva del fatto che molti voti dell'opposizione sono finiti con il Governo. Io non sono stupito, la cosa è spiegabilissima, basta andare un po' indietro nel tempo, e verificare che questo disegno di legge Alfano non è molto dissimile dal disegno di legge Mastella, che venne approvato alla Camera con 474 sì, 7 astenuti e nessun voto contrario, non arrivò al Senato perché cadde il Governo. Di che ci meravigliamo? Poi sì, il centro-sinistra una volta andato all'opposizione si è svegliato e ha pensato di fare un po' di battaglia, ma intorno ai giornalisti non c'è molta solidarietà su questo.

Si fa della *privacy* un alibi e un paravento per impedire all'opinione pubblica di venire a conoscenza delle cose. Con questa legge, visti i tempi della giustizia in Italia, non si sapreb-

be più nulla degli scandali che ammorbano, uno dopo l'altro, il Bel Paese. Non sapremmo nulla dei furbetti del quartierino, probabilmente Moggi sarebbe ancora al suo posto a comprare le partite, Fazio sarebbe ancora Governatore della Banca d'Italia e i servizi deviati continuerebbero a fare le loro trame.

È in gioco non solo il diritto di cronaca, ma soprattutto il diritto del cittadino a essere informato. Oltretutto, non ci sarebbe più il controllo dei giornalisti nei confronti delle indagini, non si potrà più sapere neanche il nome del magistrato che le conduce, e visto che nella Costituzione si dice che la giustizia è amministrata in nome del popolo, mi sfugge qualche passaggio. Ricordo, giusto per fare un po' di polemica, che il primo emendamento della Costituzione americana recita così: "Non si può legiferare sulla libertà di stampa", da noi si continua a fare leggi liberticide. E se Freedom House, che non è una centrale comunista, ma un Osservatorio internazionale sulla libertà d'informazione fondato da Eleanor Roosevelt e diretto da un ex direttore della Cia, ha declassato il nostro Paese da paese libero a parzialmente libero, forse qualche problemino ce l'abbiamo.

Quindi bisogna riscoprire la lezione dei nostri maestri, tornare a comportamenti etici fondamentali. Non c'è nulla da inventare, è già tutto scritto. Gli ordini professionali devono fare il loro mestiere, con tempestività e maggiore presenza nella società. E ai politici che si inalberano di fronte a qualche domanda scomoda ricordo quello che diceva il grande Ugo Stille: "Negli Stati Uniti è impensabile che un politico si inalberi per una domanda provocatoria, ogni domanda dei giornalisti è fatta apposta per metterlo in difficoltà, è ovvio".

Sommario

1. *L'etica come riscoperta dei valori fondamentali e gli "anticorpi" nel sistema della comunicazione.* – **2.** *Il problema dell'etica dei media e la questione delle regole.* – **3.** *Il passaggio alla televisione digitale ed il pluralismo informativo.* – **4.** *La "sfida etica" della tutela delle persone (in particolare dei minori).*

1. L'etica come riscoperta dei valori fondamentali e gli "anticorpi" nel sistema della comunicazione

La questione dell'etica postula alcune domande di fondo: esistono valori morali oggettivi in grado di unire gli uomini e di procurare ad essi pace e felicità? Quali sono? Come riconoscerli? Come attuarli nella vita delle persone?

Questi interrogativi intorno al bene e al male oggi sono più centrali e urgenti che mai, nella misura in cui gli uomini hanno preso maggiormente coscienza di formare una sola comunità mondiale. I grandi problemi che si pongono agli esseri umani hanno ormai una dimensione globale, poiché lo sviluppo delle tecniche di comunicazione favorisce una crescente interazione tra le persone, le società e le culture.

Emerge così, sempre più, la consapevolezza di una solidarietà di tutte le genti, che trova il suo ultimo fondamento nell'unità del genere umano. Questa si traduce in una responsabilità planetaria. Così, problemi come quello dell'equilibrio ecologico, della protezione dell'ambiente, delle risorse e del

(*) Commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM).

clima sono divenuti preoccupazioni pressanti, che interpellano tutta l'umanità alla ricerca di soluzioni. Allo stesso modo, anche le minacce che il terrorismo, il crimine organizzato e le nuove forme di violenza e di oppressione fanno pesare sulle società hanno una dimensione planetaria. I rapidi sviluppi delle biotecnologie, che a volte minacciano la stessa identità dell'essere umano, reclamano urgentemente una riflessione etica e politica di ampiezza universale.

In questo scenario, la ricerca di valori etici conduce nella direzione di una riscoperta dei valori fondamentali della nostra civiltà, che prescindono dalle generazioni, dai costumi, dalle mode, ecc.

A tali considerazioni, per quanto riguarda l'odierna comunicazione di massa, deve aggiungersi che sempre più spesso, nell'affrontare i temi sociali, politici e culturali, non si riesce ad operare la necessaria distinzione tra fatti e opinioni; ciò dipende, forse, anche dal fatto che al "diritto di informare" proprio del giornalismo dovrebbe corrispondere il "diritto-dovere di informarsi", e quindi di formarsi un'opinione consapevole, del cittadino.

Mi sembra chiaro, dunque, a proposito dell'etica della comunicazione, che sono necessari degli "anticorpi" nel sistema dell'informazione e, più in generale, dell'intrattenimento audiovisivo, che consentano il pieno e libero esercizio del "diritto-dovere" di informazione ed un adeguato sviluppo culturale del cittadino.

Per quanto riguarda la sfera politica, l'accentuazione personalistica vissuta negli ultimi anni dalla politica italiana rischia evidentemente di alimentare l'autoreferenzialità del sistema, causandone l'implosione attraverso il logorio delle idee, dei valori, dei progetti e dei leader. In questo modo, si rischia di perdere ogni residuo "spirito pubblico", scatenando egocentrismi e narcisismi che alimentano una sempre più palese ed inquietante deriva morale.

È sempre più forte, così, il bisogno di un dibattito pubblico chiaro e aperto intorno ai valori che debbono ispirare l'azio-

ne politica ed amministrativa. Altrimenti, si rischierebbe di consolidare la frattura tra classe politica e società civile che è stata ancora una volta evidenziata, da ultimo, dall'elevato astensionismo registratosi in occasione delle ultime consultazioni elettorali.

È necessario, quindi, individuare temi etici di discussione e confronto, affinché il dibattito pubblico torni ad occuparsi non di pettegolezzi da giornali scandalistici, quanto meno di dubbio gusto, bensì di problemi centrali della nostra società e del nostro vivere quotidiano. Argomenti come i comportamenti eticamente corretti all'interno della pubblica amministrazione, ispirati a principi di trasparenza e di controllo sull'operato di dirigenti, consulenti ed esperti, o le scelte a sostegno della vita e della dignità della persona, con particolare riguardo alle esigenze delle famiglie, degli anziani, delle donne e dei minori, sono solo esempi di quello che potrebbe – o meglio dovrebbe – essere un dibattito civile di uno dei Paesi più industrializzati al mondo.

In quest'ottica, il ruolo dei *media* è indubbiamente fondamentale, ed il compito a cui siamo chiamati tutti noi oggi mi sembra sia proprio quello di dare un contributo all'individuazione di quegli "anticorpi" del sistema dell'informazione e dell'intrattenimento cui accennavo poc'anzi.

2. Il problema dell'etica dei media e la questione delle regole

Al giorno d'oggi, spesso vi è l'illusione che i fatti e gli eventi che i *media* decidono di mandare in onda siano tutto ciò che accade nella realtà, senza considerare che la scelta delle inquadrature o i commenti o i *link* nei computer sono frutto di scelte degli editori. La comunicazione può essere innocua, veritiera, istruttiva, ma anche dannosa, ingannevole, diseducativa.

La televisione, in particolare, è lo specchio in cui una società si riconosce. In un certo senso, addirittura, la televisione certifica, per molti cittadini, la realtà, con il rischio paradossale

che la verità reale diventi, rispetto a quella virtuale del mondo televisivo, secondaria.

La comunicazione persuasiva attraverso la televisione e gli altri *media*, così, non solo propone un modello comportamentale alcune volte potenzialmente dannoso, ma rischia di garantirne la legittimità; si pensi ad esempi come il fumo, gli alcolici o la velocità dei mezzi di trasporto individuali.

Di fronte a simili rischi, si pone la necessità di una programmazione che deve allo stesso tempo essere di qualità ed attirare il pubblico. In questo senso, il cardinale Carlo Maria Martini ha affermato che la televisione si deve liberare dalla schiavitù dell'*audience* e dalla dipendenza dal solo criterio del guadagno, senza d'altronde ricorrere alla censura o alla repressione, bensì individuando esempi e modelli che promuovano l'interesse collettivo e rispondano ai bisogni diffusi di libertà, onestà e serietà.

Da riflessioni di questo genere, emerge con insistenza il problema dell'etica dei *media*, e la questione dell'individuazione e dell'applicazione di regole che la tutelino.

I fatti di cronaca portano costantemente in primo piano i problemi di etica e di rispetto delle regole, specie nei rapporti diretti fra pubblico e privato, ossia fra politica e imprese o singoli individui, e quindi riguardo alle comunicazioni sulle quali si basano tali rapporti. In questo dibattito emergono alcune linee essenziali: fra queste, la trasparenza richiede di rendere noti il più possibile i committenti, le fonti, le finalità della comunicazione, nel rispetto d'altronde del diritto alla protezione dei dati personali.

La disponibilità costante di informazioni, idee ed immagini, così come la loro rapida trasmissione spesso senza frontiere geografiche hanno notevoli conseguenze, allo stesso tempo positive e negative, sullo sviluppo psicologico, morale e sociale delle persone, sulla struttura e sul funzionamento delle società, sugli scambi interculturali, sulla percezione e la diffusione delle opinioni e dei valori.

Le evoluzioni incessanti che si stanno verificando nelle tecniche e nelle modalità di comunicazione, dunque, rendono opportuno un nuovo inquadramento etico degli strumenti attraverso i quali gli individui apprendono il mondo che li circonda e ne esprimono la percezione.

Sotto il profilo delle regole, l'adozione delle direttive comunitarie del 2002 ha dato luogo nel nostro Paese all'emanazione del Codice delle comunicazioni elettroniche e, per quanto riguarda il settore della radiotelevisione – ritenuto “speciale” per le sue peculiari caratteristiche di incidenza sul pluralismo dell'informazione e sull'opinione pubblica – dopo un travagliato *iter*, della legge 112/2004 (c.d. Gasparri), e da ultimo del testo unico della radiotelevisione, d.lgs. 177/2005.

In questo contesto, il principio etico fondamentale appare quello secondo cui la persona umana rappresenta allo stesso tempo il destinatario e la misura dell'uso dei mezzi di comunicazione sociale, che dovrebbe essere finalizzato al suo sviluppo integrale.

La legislazione vigente affida all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni, specie radiotelevisive.

L'azione dell'AGCOM – e quindi dei CORECOM che ne rappresentano sempre più, anche in virtù delle nuove deleghe conferite in base all'accordo-quadro del dicembre scorso, le articolazioni funzionali sul territorio – è strumentale per l'esplicazione di diritti fondamentali garantiti dalla nostra Costituzione, quali la libera comunicazione e manifestazione del pensiero con ogni mezzo di diffusione (artt. 15, 21), l'uguaglianza di opportunità per tutti i cittadini (art. 3), la protezione dei minori (art. 31), l'iniziativa economica privata (art. 41), la libertà di voto (art. 48).

3. *Il passaggio alla televisione digitale ed il pluralismo informativo*

La protezione del pluralismo informativo, in particolare, come evidenziato nella Carta Europea dei diritti fondamentali (art. 11), è uno dei principi fondamentali dell'Unione Europea: per questa ragione, la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE ha riconosciuto il diritto degli Stati membri di mantenere una legislazione speciale in materia più restrittiva del diritto della concorrenza.

Nella fase della transizione alla “nuova televisione” basata sulla tecnica digitale, ciò comporta che si debba rispondere all'esigenza di consentire agli operatori già in attività di effettuare il passaggio, impedendo d'altronde che si violino le regole della concorrenza e senza escludere l'ingresso di nuovi operatori.

L'affermazione delle piattaforme digitali, che sono in grado di trasportare un numero elevato di canali televisivi, aumenta in modo considerevole le possibilità di scelta del consumatore. Attualmente, in Italia si contano oltre duecento canali disponibili (buona parte dei quali però a pagamento). Le nuove piattaforme televisive stanno conquistando un gradimento crescente e forniscono anche contenuti culturali apprezzabili.

D'altronde, la televisione tradizionale non ha perso la sua attrattività, e risulta ancora il principale mezzo di comunicazione; secondo recenti stime ogni giorno in Italia l'ottantacinque per cento della popolazione guarda la televisione, ed i telespettatori passano in media quasi quattro ore della loro giornata davanti all'apparecchio televisivo.

Lo sviluppo del digitale rappresenta un'esigenza non rinviabile per lo sviluppo pluralistico del sistema radiotelevisivo, da attuarsi tenendo conto di un equo bilanciamento fra gli interessi dei nuovi entranti e le esigenze delle imprese esistenti di salvaguardare l'avviamento aziendale e gli investimenti effettuati, ma anche in modo che sia assicurata l'universalità del servizio, ossia una copertura del territorio nazionale tale da non privare nessuno della fruizione della televisione.

Nell'attuale periodo di transizione verso il passaggio definitivo alla televisione digitale sull'intero territorio nazionale, il Ministero dello Sviluppo economico-comunicazioni e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni stanno lavorando costantemente affinché siano assicurati il pieno sfruttamento delle opportunità offerte dalla nuova tecnologia ed in particolare il pluralismo informativo.

4. *La “sfida etica” della tutela delle persone (in particolare dei minori)*

L'AGCOM, con i propri Atti di indirizzo sul rispetto dei diritti fondamentali della persona, adottati con delibere 165/06/CSP, 23/07/CSP e 13/08/CSP, ha rilevato, fra l'altro, che: *“La vigente normativa sul sistema radiotelevisivo pone tra i principi fondamentali del settore la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo (inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni), l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione”, e che tali principi “devono conciliarsi con il rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore (...), nonché con i diritti fondamentali della persona, tra i quali è ricompreso il rispetto dei sentimenti religiosi, essendo esplicitamente stabilito che i programmi trasmessi rispettino i diritti fondamentali della persona e non integrino potenziale nocumento allo sviluppo dei minori”.*

In particolare, la questione dei rapporti fra *media* e minori è ormai da anni al centro di accesi dibattiti anche nel nostro Paese. Ciò, soprattutto dopo la diffusione nella prima metà degli anni Novanta del saggio di Karl Popper, *Cattiva maestra televisione*, che ha suscitato vivaci reazioni per la proposta di introdurre una “patente” che abilitasse all'esercizio delle professioni televisive, essendosi riconosciuto alla tv un ruolo

di “educatrice” che essa, volente o nolente, è destinata ad esercitare per sua stessa natura.

L'importanza della fruizione del mezzo televisivo da parte delle giovani generazioni è dovuta essenzialmente a due aspetti:

a) i minori costituiscono un “pubblico speciale”, che trova nel piccolo schermo il principale veicolo di visioni della vita, ruoli sociali e spesso valori, prima ancora di aver avuto una esperienza diretta della realtà;

b) i minori saranno gli adulti di domani, per cui porteranno nella società stili di vita, modelli culturali e valori che hanno appreso oggi, anche o soprattutto dalla tv, secondo la diffusa teoria per cui il mezzo televisivo ha rimpiazzato in tutto o in parte le tradizionali istituzioni di socializzazione (famiglia, scuola, comunità parrocchiale, ecc.).

In questo scenario, si contrappongono due opposti interessi: da un lato quello del minore ad una crescita emotivamente e culturalmente sana; dall'altro la legge del mercato che insegue l'*audience* a tutti i costi, trascurando le esigenze del pubblico più giovane senza preoccuparsi di eventuali danni che esso può subire. Questi danni, secondo le più recenti ricerche, sarebbero numerosi e non lievi: da quelli fisici – postura scorretta e alimentazione sbagliata – a quelli psicologici, dall'imitazione della violenza all'induzione al consumo, dall'interiorizzazione di stereotipi culturali e sociali errati ad una visione alterata dei rapporti sociali, dall'apprendimento della volgarità ad una precoce o distorta educazione sessuale.

L'assunzione di responsabilità da parte dei gestori delle emittenti, dei produttori audiovisivi, degli operatori di comunicazione in genere, quindi, non può più essere rinviata.

Il testo unico della radiotelevisione, all'art. 4, prevede tra i principi a garanzia degli utenti radiotelevisivi, a tutela dei diritti fondamentali della persona ed in particolare della dignità, del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore, il divieto delle trasmissioni che, fra l'altro, *“anche in relazione all'orario di trasmissione, possono nuocere allo sviluppo fisico, psichico o morale dei minori”*.

Con riferimento all'efficacia delle disposizioni in materia, oltre all'inasprimento dell'apparato sanzionatorio introdotto nel testo unico, va considerato positivamente – per i possibili effetti di deterrenza – l'obbligo di dare adeguata pubblicità alle sanzioni inflitte.

Gli obblighi in materia sono rafforzati, poi, nei confronti della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. Essendo considerata la tutela dei minori e delle fasce deboli e anziane della popolazione fra i compiti prioritari del servizio pubblico, la RAI è soggetta a una disciplina specifica dettata nel contratto di servizio, la verifica del rispetto della quale spetta al Ministero dello Sviluppo economico - Dipartimento per le Comunicazioni ed all'AGCOM.

Il giudizio di valore con riferimento ai contenuti delle trasmissioni rappresenta certamente uno dei profili più complessi e delicati dell'azione pubblica in materia, in quanto presuppone la cognizione e l'applicazione non solo dei principi dell'ordinamento e dei criteri interpretativi e di valutazione individuati in dottrina e in giurisprudenza, ma anche dei più sofisticati strumenti di analisi propri delle scienze psicologiche, sociologiche e pedagogiche.

È questa, forse, la maggiore “sfida etica” che pone oggi la regolamentazione dei *media*: tutelare la dignità delle persone, ed in particolare il futuro dei nostri figli. Per questi obiettivi, mi sembra sia doveroso unire gli sforzi, al di là delle barriere politiche e ideologiche.

Si sono affollate nelle cose che ho ascoltato tante questioni, tutte così importanti, che per un verso sarei tentato di aggiungere la mia opinione a quelle così già autorevolmente espresse e, per la ragione opposta, di aggiungere elementi di conoscenza e strumenti di riflessione, se fosse possibile, nuovi rispetto a tutto ciò che è stato detto.

Un dato costante su cui non vale neanche la pena di discutere è che ci sono dei principi, nel nostro modo di lavorare, che non possono essere elusi. Il dovere di porre domande, non aspettare ma anzi, armarsi di una serie di provocazioni molto ragionate, ed allo stesso tempo ragionevoli, che mettano in difficoltà l'interlocutore, mi pare sia il primo dovere di quell'informare che passa anche attraverso la possibilità di indurre l'interlocutore a spiegare le cose perché si possano capire, e capire perché si possano in qualche modo affrontare e risolvere.

Si è parlato anche, in più interventi, dell'esigenza di riscrivere le regole sulla base delle quali crediamo di poter fondare i giudizi sui comportamenti professionali: non ci riferiamo alle regole fondamentali, quelle costituzionali, che andranno sì rivedute e corrette ma non quando rappresentino interessi di carattere generale e solo quando vi siano opinioni convergenti su un'operazione di tanta delicatezza.

Non si sottolinea quasi mai che gran parte di queste regole sono di un'epoca pre-televisiva e che si sono via via irrigidite proprio perché la televisione esigeva che ci fosse un'assunzio-

(*) Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza per i servizi radiotelevisivi. Intervento non rivisto dall'Autore.

ne di responsabilità più forte, in ragione di quello che è stato giustamente detto, ovvero, che la televisione invade l'opinione pubblica, di cui diventa la fonte primaria. Da quando le grandi "agenzie di significato", dalla famiglia alla scuola, dai *media* ai partiti ed ai sindacati, hanno dimesso gran parte del proprio impegno, e perso gran parte della propria autorevolezza, l'unica agenzia superstite, quella che ha raccolto i lasciti di tutte le altre, e che si è fatta promotrice, interprete e garante delle nuove regole è la televisione. Trovo che questo assetto ponga una questione democratica: non mi pare che la televisione abbia i titoli per rappresentare un potere di queste dimensioni, cui non si oppongono poi gli adeguati controlli e responsabilità, che devono emergere a tutti i livelli, non sempre e soltanto a carico dei giornalisti.

Non parlo in termini corporativi, tanto più che in questo momento non faccio più il mestiere del giornalista in senso pieno: torno piuttosto ad occuparmi di giornalismo dalla parte di quelli che devono dire se è corretto o non è corretto. Distinguiamo, qui ci sono dei poteri diversi. Qui è stato richiamato il codice Rocco. Feci un servizio per TV7, che si chiamava "Un codice da rifare". Successe il finimondo, furono chieste le teste di tutti, a cominciare naturalmente dalla mia. Credo che quel servizio fosse corretto, avevo chiesto la liberatoria a tutti i partecipanti a un dibattito che, dovendo essere compreso in non più di 15, 30 minuti, era diventato di un'ora e un quarto. Ottenuta questa liberatoria, l'allora – mi pare – senatore Crisafulli si piccò perché avevo fatto, a suo dire, un taglio che aveva mutilato il suo pensiero. Ci fu una sorta di istruttoria per capire se questo corrispondeva o no al vero; ma ad un certo punto, dai vertici del potere nazionale venne l'ordine di trovare un capro espiatorio. Bernabei pensò bene di dire che Zavoli non si toccava, esponendosi come in una scena risorgimentale, pronto al sacrificio. In realtà dovette andarsene il Presidente della RAI, che non aveva nessuna responsabilità; ma era assolutamente emblematico dovere e poter dire "la RAI paga il prezzo che deve pagare" di una cosa che non è stata evidentemente

condotta con la dovuta vigoria con cui un'azienda (che era del tutto incolpevole) avrebbe dovuto opporsi a poteri esterni che esigevano pagamenti assolutamente indebiti. Questi tempi sono lontanissimi, non è più pensabile una Rai dove il Presidente si dimette. Sono ammirato dal comportamento dell'attuale Presidente della Rai, Paolo Galimberti, perché ha avuto il coraggio di richiamare per i propri comportamenti un dipendente della Rai, che aveva firmato un contratto che implica l'osservanza di una norma elementare e primaria al tempo stesso, che è il pluralismo e la completezza dell'informazione (non parlo, come vedete, di oggettività, che sappiamo tutti essere un'astrazione). Però siamo anche consapevoli che il Paese nutre una diffidenza crescente anche nei confronti della Rai, perché si è fatta l'idea che tutti i poteri agiscano lontano da noi, senza di noi e in qualche caso persino contro di noi.

Allora queste regole vanno veramente riscritte, vanno riscritte anche ricorrendo a qualche forzatura. Capisco il tono appassionato di questa posizione, e mi piacerebbe dare credito ad uno stato d'animo in cui prevalesse l'indignazione, appunto. Ricordo ad esempio il tempo in cui avevano ucciso Martin Luther King. Era allora direttore del Tg1 Emilio Rossi, che è stato uno straordinario giornalista e un grande direttore di giornali. Mi convocò per telefono, e io, un po' perché ero lontano, un po' per una forma di prudenza, gli opposi che non ero uno specialista, che non avevo a disposizione molto materiale, ma lui continuava a ribadire che ero il più adatto. Aprii il telegiornale quella sera, sottolineando come Martin Luther King, che pure era un uomo di pace, nondimeno aveva detto, poco prima di morire: "Io vi scongiuro di essere indignati". Questa espressione mi è tornata in mente, in occasione di molti fatti della nostra cronaca recente, dove ho potuto constatare come invece questo sentimento sia una cosa ormai del tutto dimenticata.

Credo che il Paese sia purtroppo quasi del tutto rassegnato, in alcuni casi, addirittura, provi sentimenti di resa. Bisogna restituire al Paese questa fiducia in ciò che si può essere e

si può fare. Mi ricollego a Croce, che disse una cosa di una grande semplicità: occorre fare ciò che corrisponde a quello che siamo e che possiamo. L'identità è un compito complicato, scoprire chi siamo è molto difficile, in un'epoca come questa. Quello che possiamo fare è dire che non possiamo fare quasi più niente.

E allora: qual è l'antidoto? Secondo me l'antidoto è questo, che non corriamo più un pericolo in sé, così come l'abbiamo inteso in altri tempi, il pericolo oggi è la mancanza di percezione del pericolo. Ci comportiamo come in quelle mareggiate che ogni tanto sconvolgono il Paese, poi la crisi finisce, si ricomincia, non importa se i lasciti in qualche modo restituiscono un'Italia peggiore di quella che si è appena vissuta e lasciata.

Fatte queste piccole premesse, vorrei dire che si fa strada una percezione non nuova, ma che un clima di tensioni, nostre e internazionali, rende più evidente. Questa percezione non è correlata alla conoscenza dei fatti e degli eventi, come si potrebbe supporre. È sempre più vero quello che disse una volta Nietzsche, che non esistono i fatti, esistono le interpretazioni, e che nel mestiere dei comunicatori, tra il comunicare l'evento e il commentarlo, quel che conta è quel che questo evento lascia, non perché si è prodotto, in quali circostanze, per responsabilità di chi. Viene quindi tralasciata la cosa fondamentale, la *notizia*, che corrisponde al *primum informare*.

Ricordo quando, nel mio primo consiglio di amministrazione come Presidente della RAI, si sparse la notizia che era nata la cosiddetta televisione libera. Questo aggettivo fece molta impressione, e ci si chiese subito se si dovesse partecipare al mercato. Avvertii il pericolo che si creassero delle derive dal servizio pubblico, che già non era molto popolare per il fatto stesso che esigeva un canone; quindi dissi che il mercato di per sé non è una cosa infame, e improvvisai una sorta di conoscenza delle leggi dell'economia, tamponando per un attimo quella inquietudine, aggiungendo che non si poteva uscire dal mercato se non mettendo all'ordine del giorno il nostro suicidio, che bisognava competere con la concorrenza, a condizione però

di prendere le distanze, di distinguersi, non di appiattirsi sul modello che essa proponeva. Ecco, avere perduto quella opportunità è stato l'inizio di tutto ciò che ancora oggi ci impegna, anche in un dibattito come quello di questa mattina.

Ho attraversato, vivendola dall'interno, la storia di un Paese che, dal punto di vista della comunicazione, che è il primo strumento della libertà, si è di gran lunga deteriorato rispetto ai tempi della fondazione della democrazia repubblicana. Noi siamo stati comunicatori più liberi. Quando parlo con i giovani mi sento bloccato, mi pare sleale raccontare loro come abbiamo fatto questa professione, perché mi misuro con la loro precarietà, con il non sapere più esprimere la cosiddetta vocazione, il non avere più desideri, sogni, perché saranno e faranno quello che deciderà il caso. Gli economisti, gli antropologi, persino gli psicologi, ritengono fortunate quelle società che mettono nel conto che ogni individuo abbia davanti a sé la sorte di dover affrontare almeno quattro mestieri. A me pare che nel nostro Paese la difficoltà di averne uno sia già tanto grave che augurarsene quattro mi sembra esagerato. Aggiungete che abbiamo avuto una grande opportunità, corredata da un consenso curioso e, oserei dire, da un senso civile appassionato, di chi dirigeva il nostro lavoro. Non dico che non abbiamo avuto forme di censura, ma abbiamo avuto la possibilità di abbandonare i palazzi e di andare in mezzo alla gente. Ma ai giovani giornalisti di oggi sapete cosa viene predicato? Tanto più sarai bravo quanto più sarai breve.

E così assistiamo a questa forma di *coriandolizzazione* della realtà. C'è una sorta di nomadismo verbale e visivo, questo modo erratico, questa frantumazione del reale, che induce tutto a diventare estremamente veloce, per cui non ci si ferma più su nulla, non c'è tempo per indugiare su nessun valore, su nessun significato. Tutto è diventato ritrattabile, rinegoziabile, riproponibile; il famoso *continuum* delle cose, cioè il rapporto tra causa ed effetto, è finito.

Dobbiamo dunque fare i conti con qualcosa che non dovrebbe chiamarsi più informazione. Ci ostiniamo a chiamarla così

presumendo di dire che siamo i mediatori tra i fatti e l'opinione pubblica, ma intanto cominciamo col dire che l'opinione pubblica non è più quella di un tempo, quando si diceva "l'ha detto la radio" e si parlava nelle case, per settimane e per mesi, della stessa cosa. Oggi un evento resiste poche ore, pochi giorni, quando dura molto dura qualche settimana, e l'opinione pubblica d'altronde non è più quella di un tempo, che era ansiosa di capire, che voleva acculturarsi anche rispetto a tutti i saperi a cui non aveva accesso e approfittava della radio prima e della prima televisione poi. Oggi l'opinione pubblica è largamente formata dagli opinionisti, che sono tutto fuorché l'opinione pubblica, sono i *pret-à-penser*, i sempre pronti a pensare per conto terzi. Ci ritroviamo sempre qualcuno che pensa per noi, finché ci ritroviamo, perché siamo un po' indotti alla pigrizia, a scegliere quello che riteniamo ci rappresenti meglio, le cui idee sono più vicine alle nostre, e diventa il nostro comunicatore, la nostra opinione pubblica.

Ora, so di esagerare, ma di questo passo, a forza di delegare la nostra opinione a qualcuno, che deve in qualche misura sistamarla, renderla ragionevole e commentarla, credo che si vada incontro a una sorta di fine dell'opinione pubblica, e certamente si mettono in crisi tutti i fattori e i ruoli rappresentativi. In questo quadro, non mi meraviglio che si sia sottratto ai cittadini il potere di scegliere i propri rappresentanti in Parlamento, essendosi ormai creata una distanza, una banalizzazione del rapporto tra l'individuo cittadino e la cittadinanza, cioè la comunità, dove si mette in comune per l'appunto, dove gli interessi diventano generali, dove ciascuno ha il dovere, oltre che il diritto, di fare la propria scelta, e di individuare la persona nella quale riporre il massimo della propria fiducia. Allora, se il Parlamento diventa una sede di grande convito, dove il parere non è più dei singoli, ma dei gruppi, delle coalizioni, il Parlamento allora non può non diventare quello che è, un votificio, dove non si discute più, dove l'opposizione non svolge più il suo ruolo. L'opposizione non ha la pretesa di votare le leggi contro la maggioranza, l'opposizione sa qual è il suo limite, sa anche

però qual è la sua prerogativa, la sua doverosità, il suo diritto, che è quello di partecipare alla formazione di un'opinione da cui deve scaturire un voto. Il gioco della democrazia è proprio questo, il potere di modificare l'opinione altrui col ragionamento, insistendo sui propri valori, cercando di comunicarli; per questo credo che si debba concepire il ruolo dell'opposizione come un ruolo di stimolo, di proposizione, di riflessione, di invito anche a trovare delle soluzioni condivise.

Come vedete, i problemi aperti sono tanti. In questi giorni stiamo discutendo di come ridare funzionalità ad un'azienda (la Rai) che è stata un anno senza Commissione parlamentare di vigilanza, che riprende adesso faticosamente a tentare di sciogliere alcuni nodi.

A questo riguardo mi viene in mente un altro passaggio della vita della Rai, l'ultima riforma alla quale ci siamo dedicati. Alcuni sociologi hanno avuto l'ardire di proporre una riforma fondata sul criterio che i corpi redazionali dovessero avere un direttore con un'identità politica molto precisa. Le redazioni dovevano scegliersi il direttore, che era come imprigionato dalla volontà di un gruppo di correligionari, nei quali poteva anche non riconoscersi. Quando divenni Presidente, la prima cosa che feci fu il cosiddetto riassetto, cioè chiesi, dopo una giornata estenuante, di capire che quello non era il pluralismo, perché la somma di tre faziosità non fa il pluralismo, e che bisognava trasferire il criterio del pluralismo in una dimensione orizzontale, che attraversasse tutte le redazioni, in cui ci fossero le voci di tutti i soggetti chiamati in causa. Fu una battaglia quasi disperata. Alla fine abbiamo vinto, però abbiamo visto anche com'è finita.

Difendo la politica per una ragione banalissima, perché credo che non vi sia mai bisogno di politica come quando è la politica che in un certo senso (le prove le abbiamo ormai in una misura esorbitante) ci autorizza a voltarle le spalle. La politica è lì per esistere, per rinnovarsi, per perpetuarsi, per consegnare ogni giorno qualcosa al giorno dopo. Credo nel valore indicibile della mente, della costanza, del bisogno di

essere nuovi. Però bisogna stare attenti alle regole di cui stamattina abbiamo fatto un grande elogio. Dobbiamo fare delle regole che non ubbidiscano più al costume, perché il costume è frutto della televisione. Vogliamo delle regole che vengano prima del costume, anzi che condizionino il costume, che lo regolino. Non voglio istituire nulla di virtuoso, di bigotto e meno ancora di illiberale, ma non c'è dubbio che il costume deve moderarsi, se non ha le forze auto referenziali, bisognerà pure che ci sia un'*authority* che interviene. Si può lasciare tutto perché i poteri sono lontani da noi? Credo che ci siano dei poteri di cui abbiamo il diritto di appropriarci.

Ai tempi miei si diceva anche a scuola un verso di Montale, "Codesto solo posso dire: ciò che non siamo, ciò che non vogliamo", ma adesso i ragazzi hanno non solo il dovere, ma il diritto di dire cosa sono e cosa vogliono, e se è vero, non possiamo indurli alla delusione semplicemente perché chi deve ricevere questo messaggio non è pronto a farlo, anzi in qualche modo lo schernisce, lo banalizza, lo rende marginale.

Infine, vorrei fare un'osservazione non tanto sui sistemi prescrittivi, ma sulle norme etiche. Credo fermamente ai casi di coscienza, cioè al dover rispondere di se stessi per il rispetto che si deve a se stessi e al Paese di quello che si fa. Credo a questa deontologia che deve diventare non una forma di difesa, ma qualcosa di più profondo, di più interiore, un modo laico di intendere l'interiorità rispetto a quello che pensiamo di fare della nostra vita, in mezzo a tutti gli altri.

Anche su queste basi ritengo che debba essere profondamente riformato l'assetto dell'informazione.

Per una nuova etica pubblica

Introduzione

Francesco Merloni *

La sessione conclusiva del nostro convegno è dedicata ad una tavola rotonda con alcuni interlocutori particolarmente qualificati, che abbiamo invitato chiedendo loro di leggere i risultati della ricerca e di rispondere alle nostre sollecitazioni; anche se la ricerca – occorre precisarlo – non ha come scopo principale quello di proporre modifiche alla normativa, quanto di fornire un quadro della disciplina attuale della materia, su tre versanti principali:

– l'*etica dei funzionari*, laddove per funzionari intendiamo tutti coloro che (ai sensi dell'articolo 54 della Costituzione) svolgono funzioni pubbliche e che sono tenuti ad adempierle con “disciplina ed onore”; si tratta quindi di una categoria ampia, che comprende sia i funzionari professionali, sia i c.d. funzionari onorari, cioè gli organi politici e quella ampia congerie di figure professionali costituite dai titolari di incarichi fiduciari;

– il *rapporto tra etica pubblica e sistema dei controlli*, con particolare riferimento alle regole oggettive di carattere amministrativo (la ricerca non si è occupata, se non tangenzialmente, dei profili penalistici); tema di importanza sempre crescente (ne parleremo diffusamente nel corso della tavola rotonda), perché si tratta di verificare se le regole attualmente in vigore sono in grado di rispondere all'esigenza principale che è sottesa alla nozione di etica pubblica, cioè quella di garantire non solo

(*) Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli studi di Perugia, coordinatore nazionale della ricerca *Etica pubblica e interessi. Regole, controlli, responsabilità* (PRIN 2006).

un'amministrazione più efficiente, ma anche una amministrazione imparziale, corretta, non condizionata impropriamente da interessi diversi dall'interesse pubblico;

– *l'etica nel sistema dei media*, con specifico riferimento al contributo che tale sistema può dare ad un'amministrazione più imparziale, ma anche più efficiente (questa mattina è stata dedicata, come avete sentito, proprio a questo tema ed è stata conclusa magistralmente dall'intervento del senatore Zavoli).

Il mio compito è dunque quello di fare alcune brevissime considerazioni di sintesi su quanto in particolare è emerso nella giornata di ieri, soffermandomi sugli aspetti che maggiormente si riflettono sui risultati della ricerca.

A proposito *dell'etica dei funzionari*, dalla ricerca è emerso come la disciplina della posizione individuale del titolare di un ufficio o organo sia in gran parte stata scritta prima della riforma della dirigenza pubblica, avvenuta con gli interventi legislativi degli anni '92 e '93, successivamente ripresi e completati negli anni '97 e '98 con le riforme Bassanini. Le regole che presiedono all'imparzialità del funzionario sono fondamentalmente di tre tipi, ovvero regole di incompatibilità, ineleggibilità, non nominabilità alle cariche pubbliche; regole che attengono all'esercizio della funzione, e in particolare al dovere di astensione in caso di conflitto di interessi; e in terzo luogo, i cosiddetti doveri di comportamento del funzionario in servizio e fuori servizio. La disciplina resta fondamentalmente ancorata sulla figura tipica del funzionario professionale, sulla base della quale si ricostruisce la condizione giuridica gli altri soggetti che esercitano funzioni pubbliche (organi politici e soggetti con incarico fiduciario, accomunati nella nozione del "funzionario onorario"). Solo per il funzionario professionale vi è, comunque, il riconoscimento di un vero e proprio *status*, cioè di un complesso di diritti e doveri collegato al rapporto di lavoro esclusivo con la pubblica amministrazione; anche se, a ben vedere, la fiducia sul rapporto di tipo esclusivo quale garanzia della distanza dagli interessi, in omaggio anche all'articolo 98 della Costituzione, a noi è apparsa quasi eccessiva, nel senso

che le garanzie di imparzialità da parte del funzionario pubblico si riducono quasi solo a tale vincolo di esclusività; il catalogo dei doveri di comportamento è, invece, particolarmente esiguo, specie se comparato con quello di altri Paesi, come Francia e Germania, che hanno un sistema giuridico paragonabile al nostro. Il nostro catalogo si riduce infatti a quelle poche norme del testo unico sugli impiegati civili dello Stato n. 3 del 1957 (artt. 13 ss.), che sono state variamente disapplicate a partire dall'entrata in vigore dei contratti collettivi.

Se il catalogo dei doveri non è quindi particolarmente sviluppato, il capitolo delle incompatibilità è quasi inesistente, perché le incompatibilità che ormai residuano (quelle dell'articolo 55 del d.lgs. 165/2001) sostanzialmente mirano a garantire la prestazione professionale, la dedizione esclusiva al lavoro, salvo autorizzazioni per un numero limitato di incarichi di carattere retribuito. Come è evidente, non c'è nessuna attenzione a profili che invece, in altri sistemi, sono largamente sotto la lente di ingrandimento: mi riferisco ai rapporti con gli interessi curati dai funzionari (gli interessi delle imprese, di privati, ecc.) che comunque interferiscono con la sua attività. Comunque, non ci sono norme vere di incompatibilità preventiva all'accesso alla carica, né ci sono norme successive, come il famoso *pantoufflage* di origine francese, che cerca di evitare che il dirigente, dopo la scadenza del proprio incarico, sfrutti la rendita di posizione acquisita, o addirittura cessi anticipatamente dalla propria carica per andare a ricoprire incarichi ben retribuiti in imprese che, guarda caso, possono essere imprese oggetto delle sue attività di funzione pubblica di regolazione o di controllo.

Dall'altra parte, gli organi politici sono oggetto di una disciplina specularmente sbilanciata, nel senso che, non essendovi nei loro confronti un rapporto di lavoro sottostante, non è possibile (benché spesso si parli di *status* degli amministratori) fare riferimento ad un preciso *status*, inteso come complesso organico di doveri di comportamento. Una maggiore attenzione viene dedicata al tema delle incompatibilità e ineleggibilità, ma anche in questo caso con squilibri, perché in gran parte le

incompatibilità e ineleggibilità sono relative alle cariche elettive e parlamentari, mentre ben poco si è fatto per le cariche assai più pericolose dal punto di vista dell'imparzialità, che sono le cariche amministrative. Qui mi viene d'obbligo ribadire come sia necessario sottoporre all'applicazione dell'articolo 54 della Costituzione tutti i funzionari, professionali ed onorari, affinché non sia soltanto un dato *formale* dire che gli organi politici devono avere dei doveri e garantire un'imparzialità, ma sia un dato *sostanziale*. È vero che l'organo politico svolge compiti diversi da quelli dell'organo di gestione, o almeno dovrebbe (è noto che non sempre la distinzione viene rispettata ed esistono varie occasioni per gli organi politici per continuare ad intromettersi nell'attività di gestione); ma anche l'attività di indirizzo che più rispetti lo spirito della legge comunque tocca interessi, perché anche con leggi, regolamenti, atti amministrativi generali, si incide su interessi. Quindi, la stessa attenzione che c'è per l'accesso alla carica di un parlamentare, si dovrebbe a maggior ragione avere per tutti gli organi di governo, e in particolare per gli organi di carattere esecutivo.

Lo stesso discorso vale per i soggetti titolari di incarico fiduciario, che, anche laddove fossero solo collaboratori o consulenti dell'organo politico, sarebbero comunque tenuti al rispetto di alcuni principi di imparzialità e di correttezza. Sotto questo aspetto, di estremo interesse è l'esempio del codice di condotta degli *special advisor* inglesi, in cui si disciplina la condotta dei consulenti, graduando il complesso dei loro doveri, perché non ha senso chiedere all'organo politico o al soggetto fiduciario di avere un rapporto di distanza dal proprio partito politico, ma ciò non toglie che debbano anch'essi comportarsi in modo imparziale.

In conclusione, la disciplina presenta degli squilibri e dei disequilibri che vanno colmati, a nostro giudizio. Se interpretiamo correttamente l'articolo 54 della Costituzione, dobbiamo pensare ad uno *status* dei funzionari nel più ampio senso della parola, che sia composto da principi valevoli per tutti (onestà, imparzialità, ecc.) e da una serie di norme che invece siano

differenziate e graduate in rapporto ai compiti effettivamente svolti da ciascuna tipologia di funzionario.

Quindi, se oggi lo *status* del pubblico funzionario appare tendenzialmente uno *status* indifferenziato e collegato al rapporto di lavoro, occorrerebbe rivisitare questa materia immaginando uno *status* che *si funzionalizza*, cioè si differenzia in rapporto alle funzioni che vengono effettivamente affidate alle varie tipologie di soggetti incaricati dello svolgimento di funzioni pubbliche.

Qualche ulteriore considerazione di sintesi è necessaria in merito al rapporto tra norme giuridiche e norme etiche. La ricerca sottolinea la necessità di una profonda rivisitazione delle norme giuridiche, ma non è affatto da escludere che tali norme siano comunque affiancate da norme di carattere etico, perché nel rapporto tra norme giuridiche e norme etiche ci possono essere transiti dall'una e dall'altra parte. In altre parole, può essere opportuno semplificare norme di carattere giuridico, rinviando all'applicazione di norme etiche, e, per converso, fare partire sperimentazioni di carattere etico su comportamenti che prima devono essere condivisi dai corpi che dovrebbero essi stessi formare i propri codici di comportamento, e semmai in alcuni casi, laddove il grado di condivisione sia particolarmente elevato, trasformare alcune di queste regole di comportamento in norme di carattere giuridico, più cogenti ed assistite da sanzioni.

Per quanto concerne il profilo dei *controlli* si è ricordata ieri la c.d. parabola dei controlli, una parabola nella quale, da un lato, il crescente riconoscimento dell'autonomia degli enti territoriali ha fatto sì che si siano progressivamente e definitivamente abbandonati i controlli esterni, mentre dall'altro si è avuta una forte accentuazione del tema della funzionalità nell'articolazione dei controlli, per cui in definitiva si è quasi finito per dire che gli unici controlli che hanno legittimità e dignità sono quelli volti a garantire il buon andamento. Ora, chi potrebbe dire che i controlli non debbono occuparsi del buon andamento, della funzionalità? Tuttavia, nella prospettiva

della garanzia dell'etica pubblica, occorre verificare se abbiamo finito per eliminare troppi controlli, visto che, comunque, i controlli interni di questo tipo o non si sono attivati, o non sembrano efficaci nella direzione del controllo di legalità.

Se si condividono queste premesse – ecco la proposta sottesa alla ricerca – è forse il caso di rileggere gli effetti prodotti dalla riforma del titolo V sul sistema dei controlli, non nel senso di ripristinare quei controlli, di tipo puntuale e preventivo o successivo su categorie di atti, giustamente abrogati, ma di ripensare nuove forme di controllo, non solo sulle forme di efficacia ed effettività, ma anche sul versante dell'imparzialità.

Su questo versante, il tema principale è quello del ruolo della Corte dei conti, anche se rimangono tuttora irrisolti alcuni nodi cruciali – a partire dalla conciliazione tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale, e in particolare se la Corte dei conti possa essere l'organo che realizza (non più per lo Stato, ma per l'intera comunità, e quindi per la Repubblica in tutti i suoi ambiti di governo) forme di controllo che diano la massima garanzia di indipendenza rispetto alle amministrazioni coinvolte. Il tema principale torna ad essere, quindi, come garantire l'indipendenza della Corte dei conti, o di altri soggetti, diversi dalla Corte dei conti, a cui vengano affidati i controlli. In ogni caso, se si segue questo indirizzo, bisognerebbe ripensare per intero il sistema dei controlli, sia pure in capo alla Corte, facendo della Corte un organismo repubblicano, cioè al servizio dell'intero sistema amministrativo, combinando al suo interno competenze che siano in grado di controllare effettivamente la corretta gestione con le competenze che riguardino la sana e imparziale azione delle amministrazioni.

Sul versante dei controlli non vanno trascurate le nuove forme di controllo di tipo promozionale, che non sono tanto indirizzate ad esiti sanzionatori, quanto a promuovere presso le stesse amministrazioni comportamenti coerenti; l'attenzione a questi modelli appare essenziale, perché, da un lato, ci dice che non dobbiamo affatto dimenticare i controlli di tipo collaborativo, cioè quelli che sono rivolti alle stesse amministrazioni, in

funzione di ausilio ed auto-correzione, ma nello stesso tempo, dimostra come non siano del tutto inutili, anzi, forse siano da ripristinare, controlli con esiti certi.

Non sintetizzo le considerazioni emerse stamane circa il rapporto tra etica e sistema dei *media*, perché sono nella memoria immediata, ma per chi abbia seguito i lavori della mattina, credo appaia evidente il ruolo dei *media* nel più generale tema della trasparenza, a sua volta essenziale strumento per il rafforzamento della capacità di controllo del cittadino sul funzionamento dell'amministrazione; mi rimetto, quindi, alle valutazioni che su questo punto vorranno fare gli intervenienti alla tavola rotonda.

Tavola rotonda

Non ho mai sentito parlare tanto di etica come negli ultimi tempi. Esistono le mode nella proposta di temi di discussione ma esistono anche le urgenze. La Corte dei conti ha lanciato un allarme corruzione in Italia a proposito di miliardi sottratti al fisco. Dunque il tema si impone oggi alla nostra riflessione e direi anche alle nostre coscienze. Si impone più che mai a chi ha qualche responsabilità istituzionale.

Si tratta di un tema di sconcertante ampiezza, ad ampio spettro concettuale ma anche di piccola portata, quella cioè che connota le scelte che si compiono quotidianamente.

Non so se ci serva una nuova etica pubblica o più semplicemente una ininterrotta coscienza della ineludibilità dell'etica nella vita pubblica. Servono grande etica e piccola etica; se vogliamo, un'etichetta che presieda anche ai momenti minori della vita pubblica: scelte di stile, di comportamento individuale e di gruppo, relative al modo di porsi e relazionarsi con gli uomini e le donne che le istituzioni hanno il compito di regolamentare, guidare e mettere in azione.

Etica anche nella forma: meno personalismi, più cura persino nel linguaggio negli atti amministrativi che deve essere preciso, accurato, appropriato e comprensibile a tutti: meno sigle, meno formule, meno anglicismi. Piccole ma non insignificanti occasioni per esercizi etici.

Ma oggi appunto, tutti parlano di etica nei diversi ambiti. Il problema è quello della coerenza nelle scelte grandi e piccole

(*) Vicepresidente della Giunta regionale, e Assessore all'Europa, Cooperazione internazionale, pari opportunità, Regione Emilia-Romagna.

di tutti i giorni: problema imponente. Coerenza fra i principi enunciati e le azioni svolte, fra la teoria e la prassi, occasione di scarti, aggiustamenti, addomesticamenti. Spesso scelte importanti possono venire vanificate da questi scarti. Bisogna ricordarsela la coerenza, impegnarsi, e si tratta di esercizio faticoso.

La nostra Regione ha fatto scelte importanti che non esiterei a definire eticamente importanti, l'ha fatto *naturaliter*, quasi scontatamente, ma a ben vedere niente è scontato.

Ha scelto la coesione sociale e da anni lavora in questa direzione cercando strade per un governo condiviso (*governo*, non *governance*, trovo etico anche usare le belle parole della nostra lingua senza voler vendere fumo alludendo a qualcosa di imprecisato mediante termini non consueti ai più). Siamo a chiamati a governare con politiche; cos'è la *governance*, se non questo?

Cerchiamo l'accordo con i nostri territori e puntiamo all'equilibrio fra le parti che compongono la nostra Regione: per equità. Un'equità che non corrisponde all'esattezza matematica: a tutti la stessa cifra, la stessa offerta e così via, c'è un'etica distributiva ed una equitativa.

Lo sforzo di armonizzazione va collocato in un contesto nel quale la ragione deve muoversi di pari passo con la giustizia, virtù senza la quale la razionalità dell'istituzione finirebbe col rivelarsi mostruosamente irrazionale nei confronti dell'uomo.

Lo sforzo di armonizzazione parte dalle diversità e prevede diversità di interventi, diversità dominate, correlate a specifiche esigenze, dichiarate, leggibili.

Condividere con i territori e con i cittadini le scelte è lungo e faticoso, ma va fatto. Vanno in questo senso la presentazione e la discussione, ad esempio, del piano territoriale regionale e del documento unico di programmazione, così come le prassi di confronto con il sistema degli enti locali per la definizione di politiche veramente efficaci nei diversi territori. Va in questo senso la politica europea che associa aree diverse con il compito di realizzare, per un progetto, azioni coese. Sembrano parole

ma sono invece sforzi quotidiani notevoli per far esercitare alla diversità e insieme all'unità nel nome del valore della risposta collettiva.

Qualche esempio concreto: il bene della collettività esige, in tempi di crisi come questo, di investire le risorse del Fondo sociale in ammortizzatori sociali, impone di scegliere i più deboli, in particolare gli anziani e in tempo di tagli di bilanci la nostra Regione ha aumentato la quota da destinare alla non autosufficienza. Una scelta fra le più etiche, coraggiose e umane: la scelta di investire sui più deboli per rendere meno debole la nostra collettività regionale.

L'etica pubblica comporta imparzialità, intesa come sottrazione delle decisioni della pubblica amministrazione alle richieste di persone o gruppi di persone. Imparzialità nelle grandi politiche e in quelle di tutti i giorni: ancora più difficile che nelle grandi politiche. Diciamocelo che è difficile e non aspettiamo che sia il giornalista con un articolo "urlato" sul quotidiano o la magistratura a scoprire accordi preferenziali, raccomandazioni. La raccomandazione meriterebbe un trattato: non è una parolaccia, può essere uno strumento che aumenta la fiducia ma deve essere allora presentazione esplicita con assunzione piena di responsabilità. Ci vuole coraggio nelle istituzioni, può costare ma paga in termini di fiducia che è il perno della vita civile.

L'etica pubblica esige trasparenza, una ripercorribilità degli *iter* delle scelte e delle prassi, trasparenza più volte evocata e difficile da trasformare in azione quotidiana. Delibere chiare, leggibili, facilmente reperibili. Si trova molto se non tutto *on line*: la tecnologia, che è un semplice strumento, può essere una grande alleata dell'etica. Ci siamo dati molti strumenti, per permettere ai cittadini di controllare come operano le amministrazioni, che consentano al cittadino di esercitare il diritto all'informazione garantito dalla Costituzione. Vigiliamo che sia davvero possibile e facile sapere e controllare.

Va poi detto che una diffusa conoscenza delle regole da parte del cittadino è un potente strumento di garanzia di com-

portamenti virtuosi. La Regione Emilia-Romagna ha da tempo attivato strumenti informativi (carta stampata, audio-video, web) in grado di garantire un'ampia copertura informativa delle proprie attività, in modo tale che sia consentito al cittadino di essere informato sulle opportunità che vengono rese disponibili, sulle scelte che vengono poste in essere e sulle ricadute che ne conseguono nella vita di tutti i giorni.

Non è possibile, si diceva, lasciare alla magistratura penale il compito di difendere l'etica pubblica: l'interesse pubblico e la sottrazione agli interessi privati deve essere un compito interno alle istituzioni. Si tratta di avere il coraggio di farlo e la coerenza quotidiana per controllare che lo si stia facendo, per ogni scelta anche minore senza sconti, senza addomesticamenti, senza slittamenti. Le pressioni sono tante, i motivi per piccole o grandi concessioni, favoritismi, parzialità, modeste trasgressioni sono infiniti. Per carità, nessuno evoca inossidabili virtù negli amministratori, non serve l'inflessibilità di Savonarola, ma coerenza e coraggio sì. Anche piccole trasgressioni fanno male alle istituzioni, minano la fiducia, ipotecano la libertà dell'azione politica, diffondono disinteresse, non incentivano la partecipazione. Si ha un bel da dire che si tratta di deficit di comunicazione. Può essere, ma il deficit più grave è quello della fiducia e la fiducia bisogna guadagnarsela.

La scelta a favore della non autosufficienza è qualcosa che fa guadagnare fiducia.

La scelta di sostenere le donne con politiche anche fantasiose di conciliazione fra tempi di vita e di lavoro è una scelta che guadagna fiducia. Si sostanzia di tante piccole azioni: essere ricevuti negli uffici per appuntamento, organizzare la custodia dei bambini nei tempi in cui la scuola non se ne prende cura, occuparsi delle esigenze anche di socialità di chi si occupa dei nostri anziani. Cos'è l'etica se non la cura, l'interesse per il bene dell'uomo, per fare star bene gli uomini? Si tratta di un campo di azioni orientate settorialmente, connotate da una scelta di produrre bene.

Le parole d'ordine dell'Unione europea che anno dopo anno

indicano l'obiettivo da perseguire propongono per quest'anno l'innovazione e la creatività, il prossimo l'inclusione e la lotta all'emarginazione: sono programmi politici e insieme etici, sono indicazioni di linee operative per il bene collettivo. Sono indicazioni apparentemente generiche, in realtà concrete, per l'azione di istituzioni come quella regionale, tenuta a rivestire di pragmaticità queste linee di tendenza lottando ad esempio contro l'isolamento delle donne che operano in agricoltura in aree disagiate, prive di collegamenti, con programmi di relazione, di sostegno quale l'IDA. Non è piccola etica, è semplicemente etica che si fa prassi quotidiana volta al bene delle persone, a farle stare bene, al *bonum comune*, al bene della collettività che patisce un *vulnus* serio per le grandi come per le piccole disparità, per le pecore grasse che spingono ai lati le più deboli (Ezechiele 34,21). Non spetta solo agli apparati di giustizia contenere le pecore grasse. Spetta alla politica lavorare per un pascolo aperto a tutti, a tutti quelli che si può.

Dopo qualche seduta in Giunta accanto al Presidente Errani mi sono accorta che il quadro che avevo da un po' sotto gli occhi rappresentava in chiave moderna la scena di San Giorgio e il drago, con il passaggio dello strumento per lottare contro il drago da San Giorgio all'uomo che guarda il quadro. Un passaggio di testimone che propone a chi governa, e a tutti, un modo di operare coraggioso, che propone di non distogliere lo sguardo da chi ci chiede di fare, di intervenire per difendere, riequilibrare, ridistribuire risorse non infinite, per far fronte ad emergenze, per impostare un futuro connotato dalla maggiore equità possibile. Questo nel nome della partecipazione diretta e concreta, personale e insieme istituzionale.

Le istituzioni sono chiamate a fare questo, certo in quanto istituzioni tutelano la loro durata ma una durata dell'azione non delle posizioni dei singoli che dovrebbero lavorarvi come se fosse per sempre, ma essere al contempo davvero disposti e poi capaci di farsi da parte in qualsiasi momento. Non è facile, non è diffuso, dobbiamo dirlo, ma o si fa così o è inutile parlare di disaffezione della gente per la politica o di disinteresse dei più

giovani per quello che si fa nei luoghi del potere. La cultura diffusa della legalità e dell'imparzialità ha bisogno di quotidiana pratica della legalità e dell'imparzialità. Non so quanto serva parlare di etica come stiamo facendo noi oggi, serve sentirsi impegnati da quello che si dice, serve l'esercizio quotidiano di un comportamento sempre comunicabile nelle sue ragioni e nelle sue finalità: da qui si può partire per verificare che sia prassi quotidiana un'etica pubblica, non so quanto nuova, ma certamente oggi più che mai richiesta da tutte le persone per bene. Essere riconosciuti e non autodefinirsi persone per bene è un traguardo faticoso da raggiungere, non un'etichetta scontata. Una Regione come la nostra si sente non solo di condividere, ma anche di sottoscrivere un programma di questo genere.

Come è stato ricordato, ho ricoperto la carica di Vice commissario vicario anticorruzione dal 2007 fino alla soppressione dell'ufficio dell'Alto commissario. Ho maturato in quella veste un'esperienza molto significativa in materia di prevenzione della corruzione.

Leggendo i risultati di questa interessante ricerca mi sono soffermato in particolare sulla relazione del prof. Sciullo avente ad oggetto l'Alto commissario anticorruzione. Tra le giuste considerazioni c'è la constatazione che l'organismo anticorruzione ha stentato a partire. È noto che è stato istituito nel 2003, sulla base di pressioni dell'OCSE e in concomitanza con i lavori di sottoscrizione della Convenzione anticorruzione dell'ONU di Merida. Prima però che l'Alto commissario anticorruzione si insediassse e iniziasse a lavorare sono passati ben due anni. Sostanzialmente ha iniziato ad operare all'inizio del 2005. Le ragioni per le quali sono stati impiegati due anni sono essenzialmente riconducibili al perfezionamento dell'*iter* del regolamento di esecuzione e al reperimento dello staff. Praticamente, le prime mosse dell'Alto commissario risalgono forse a metà del 2006, quando ha avuto in assegnazione un primo contingente di personale per poter svolgere le indagini. Il personale, peraltro, era molto qualificato: erano presenti, tra gli altri, 5 magistrati esperti in posizione di fuori ruolo. Inoltre la "tolda di comando" era costituita da un Alto commissario (il primo titolare, presidente di sezione della Corte di Cassazione, i suc-

(*) Consigliere della Corte dei conti.

cessivi, prefetti), un Vice commissario vicario e un Vice commissario aggiunto, questi ultimi con qualifiche magistratuali.

Il rammarico che esprimo è che proprio quando l'azione dell'Alto commissario iniziava a dare qualche risultato (e a dimostrare che non era un "gendarmone" come spesso è stato ironicamente definito), questa istituzione è stata soppressa. Era in verità un organo di prevenzione della corruzione: non una superprocura della Repubblica, né tantomeno una superprocura della Corte dei conti.

L'organismo ha stentato ad imporsi o più semplicemente non ha chiarito bene il suo ruolo e ciò ha determinato la soppressione. Però è necessario precisare (ed è forse questo uno degli aspetti che sono poco noti), che le iniziative che sono state avviate hanno avuto qualche esito positivo. Finalmente il nostro Paese ha aderito al Gruppo contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO), cosa che non era stata ancora ottenuta: nel 2007, infatti, eravamo, insieme con la Repubblica di San Marino e il Principato di Monaco, tra i Paesi in Europa che non partecipavano a questa iniziativa di contrasto alla corruzione. Il gruppo si avvale di valutatori che sottopongono i Paesi aderenti all'esame dei sistemi adottati per prevenire la corruzione.

Secondo me, se mi passate una semplificazione da convegno, quando si tratta della prevenzione della corruzione, si deve fare riferimento alle medesime modalità di prevenzione che abbiamo, per esempio, nel settore della sicurezza nei luoghi di lavoro con la legge 626/1994 (ora d.lgs. 81/2008). Se c'è un rischio che possa cadere il videoproiettore di questa sala allora mi devo assicurare che sia ben ancorato al soffitto. Ci sono alcune aree delle amministrazioni nelle quali è più probabile che siano più presenti rischi di fenomeni corruttivi? Sì. Visto che sono ormai ben note quali sono le aree a rischio, perché non monitorarle? Perché non adottare dei programmi di prevenzione, per accendere un riflettore su queste aree? Quali sono queste aree? Sono, a mero titolo esemplificativo, i contratti, il *procurement* in generale, le consulenze, alcune tipologie di finanziamento, i fondi comunitari, ecc. È sufficiente leggere qualche relazione

della Corte dei conti o dell'Ispettorato generale di finanza, per sapere di più su queste aree.

Allora, è mai possibile che gli strumenti dell'anticorruzione debbano essere esclusivamente quelli del contrasto penale o, per quello che riguarda la Corte dei conti, quelli della responsabilità per danno all'Erario? L'ha detto bene il dottor De Nicola, non è possibile pensare di reprimere ogni singola fattispecie, l'efficacia è data dall'esemplarità della sanzione penale e della sanzione contabile. Il problema è che noi, contrariamente ad altri Paesi, non abbiamo avviato nessun tipo di azione di prevenzione. E proprio quando si stavano iniziando alcune azioni tipiche di prevenzione – con questionari inviati alle amministrazioni, convocazioni, programmi di *education*, interlocuzioni per verificare le aree a rischio – l'Alto commissario è stato soppresso.

Tra l'altro, voglio dire una cosa al Vicepresidente della Regione, una cosa che pochi sanno e che è stata scritta nella relazione di Sciullo e, cioè, che solamente nel 2008 si è ottenuta l'intesa in Conferenza unificata, per estendere alle Regioni e agli enti locali le azioni di prevenzione dell'Alto commissario alla corruzione. Precedentemente era stato posto un veto da parte delle Regioni e degli enti locali alle azioni di prevenzione della corruzione. Ora, si può discutere se l'azione dell'Alto commissario fosse lesiva dell'autonomie regionali e locali, comunque il veto ha significato sostanzialmente il fermo dei fascicoli aperti a seguito di esposti che denunciavano irregolarità nelle Regioni e negli enti locali che non potevano essere trattati per il semplice fatto che non era stata ancora raggiunta l'intesa in Conferenza unificata: l'intesa era, infatti, condizione di procedibilità in base al regolamento di esecuzione della legge del 2003 (approvato sulla base di un'intesa ottenuta anch'essa in conferenza unificata). Allora bisognerà forse pensare ad un modello anticorruzione condiviso, per addivenire ad un sistema di controlli valido per le amministrazioni centrali dello Stato, per le amministrazioni regionali, per gli enti locali.

È noto che la convenzione ONU anticorruzione del 2003

offre due principi alle amministrazioni, evocati nel corso degli interventi precedenti: *trasparency* e *accountability*. Questi sono i due principi cardine di tutte le politiche di prevenzione di corruzione degli illeciti nella pubblica amministrazione. Sulla trasparenza mi sembra che sia stato già detto molto, e credo che sia importante a questo riguardo ricordare quanto è previsto nella cosiddetta legge Brunetta, la legge 15/2009, e nello schema di decreto legislativo attuativo. Si è detto meno sul fronte dell'*accountability*. Il termine può essere tradotto con "responsabilità" e "rendicontabilità". *Accountability* significa che ciascuno, quando opera in una pubblica amministrazione, è tenuto a rendere il conto di quello che ha fatto e di quello che sta facendo, e rendere conto significa avere documentazione giustificativa idonea a comprovare che la sua azione si sia conformata a regole non solo di efficienza, efficacia ed economicità, ma prima ancora di legge e regolamento.

Io penso che su questo ultimo aspetto il sistema dei controlli debba dare una risposta. La Corte dei conti italiana è un organo nazionale di controllo che, contrariamente all'esperienza di altri Paesi, ha due funzioni: quella di controllore e quella di giudice, in particolare di giudice della responsabilità dei pubblici funzionari e degli amministratori. Allora una domanda che ci si può porre è: cosa fa la Corte dei conti oltre che denunciare, con le parole del Procuratore generale Pasqualucci di ieri, un buco di 60 miliardi derivante dalla corruzione? È possibile che non riesca a produrre altro che rapporti nei quali si denunciano le cose che non vanno, ma poi non riesce ad incidere?

Io penso che la Corte dei conti oltre al ruolo che svolge nel controllo ausiliario e nel controllo partecipativo (legge 131/2003) possa anche assicurare una funzione di chiusura. Si afferma che la forza alla Corte dei conti risiede nella co-intestazione delle funzioni: da una parte è organo di controllo, dall'altra è giudice della responsabilità.

A mio parere la riforma del sistema di controlli degli anni Novanta ha sostanzialmente fallito, almeno per quanto riguarda il controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. L'opinio-

ne all'epoca prevalente era che l'introduzione di nuove forme di controlli (i controlli sulla gestione) – aventi ad oggetto la funzionalità dell'amministrazione e come parametri le tre “e” (efficienza, efficacia, economicità) – fosse sufficiente a garantire la coerenza del sistema amministrativo. Non è stato così purtroppo, ci si è dimenticati della quarta “e”, l'etica. Non è stato sufficientemente valorizzato l'aspetto fondamentale del rispetto delle regole, che sono alla base dell'azione di un'amministrazione, la legalità, in generale, ma più in particolare la legittimità e la regolarità amministrativa e contabile.

Forse non è molto noto che la maggior parte delle frodi comunitarie si commettono utilizzando semplicemente fotocopie falsificate. Si eseguono fotomontaggi grossolani di fatture per prestazioni inesistenti e si allegano per richiedere i rimborsi. Ricordo quando sono entrato in amministrazione tanto tempo fa che uno dei primi compiti che mi affidarono fu quello di autenticare le fotocopie conformi: trovavo la cosa un po' barocca perché bisognava mettere dei timbri sulle copie conformi all'originale. Adesso sinceramente, sembrerà paradossale, ma sono costretto a rimpiangere quei tempi, visto che truffe anche di valore ingente vengono perpetrate attraverso questo semplice sistema perché non c'è più nessuno che controlla l'autenticità della documentazione allegata ai titoli di spesa.

E poi, mentre nell'amministrazione centrale dello Stato ci sono gli uffici centrali di bilancio che hanno sostituito le ragionerie, che garantiscono il controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 1, comma 1, lett. a) del d.lgs. 286/1999, in molte amministrazioni purtroppo, e specialmente a livello locale, questo controllo è molto meno efficace.

Allora, è mai possibile che non si possa avere uno dei requisiti minimi per la prevenzione delle illegalità (in ossequio al principio di *accountability*), un sistema cioè che garantisca il rispetto delle regolarità amministrativa e contabile nelle pubbliche amministrazioni? Ma soprattutto poi, è possibile mai che non ci sia più un qualcuno che “a sorpresa” vada a verificare questi aspetti, come fanno servizi ispettivi di tutto il mondo?

Penso che questa modalità di prevenzione dovremmo cercare di recuperarla. Voglio raccontare una personale esperienza. Ero in un negozio in *franchising* per acquistare degli abitini per mio figlio piccolo. Forse non è a tutti noto che la disciplina dei contratti di *franchising* è talmente minuziosa che i disciplinari sono raccolti in voluminosi manuali. Il rispetto delle regole è accertato da *auditors* che visitano a sorpresa gli esercizi, e verificano il rispetto puntuale delle norme contrattuali. In caso di inosservanza sono applicate penali molto salate e si rischia la risoluzione del contratto. A me è capitato di assistere ad una di queste ispezioni non preannunciate. L'ispettore ha effettuato (incurante dei clienti nel negozio) immediatamente un'ispezione di cassa controllando la corrispondenza tra tagliandi con i codici a barre e il denaro giacente in cassa. Ha poi verificato il corretto impilamento degli abitini, la corrispondenza delle insegne a quelle che erano previste nel manuale, e così via. La titolare del negozio ovviamente assicurava intimorita tutta la collaborazione.

Per concludere, non auspico un sistema di controlli alla McDonald's, però dovremmo pensare, come misura di prevenzione delle illegalità nelle pubbliche amministrazioni, di mettere al più presto in cantiere modalità più efficaci di verifica del rispetto delle regole.

Sommario

1. Premessa. – **2. Osservazioni.** – **3. Concetti di etica pubblica, etica laica e codici etici.** – **3.1. Funzione delle norme etiche e dei codici etici.** – **3.2. Norme etiche, norme giuridiche e sanzioni.** – **4. Conclusioni.**

1. Premessa

Ho seguito con grande interesse tutti i lavori di questo importante convegno e ringrazio gli organizzatori di avermi invitato a partecipare.

Dico subito che concordo pienamente con l'approccio, giuridico e laico, dato al tema in sede di introduzione e da parte di tutti i relatori e condivido l'opinione che bisogna intervenire fortemente in materia con decise azioni di contrasto e di riforma giuridiche e culturali, in una situazione caratterizzata, come ho avuto modo di osservare certe occasioni:

– dal permanente deterioramento del sistema ordinamentale tra pratica disapplicazione delle leggi, illegalità diffusa, tolleranza dell'economia sommersa e del lavoro nero, criminalità/illiceità degli affari strettamente connessa alla illiceità/criminalità politico-amministrativa, opacità dei comportamenti pubblici, subordinazione della cultura istituzionale alla cultura individualistica/corporativa, e, insomma, da un fenomeno che si muove tra "corruzione" (sia in senso lato, come *maladministration*, sia

(*) Magistrato, già Procuratore Capo, Procura della Repubblica di Bologna.

in senso penalistico) e conflitti di interessi pubblici e privati nell'esercizio delle funzioni pubbliche, con crescente sfiducia dei cittadini nelle Istituzioni;

– dai caratteri assunti, con un progressivo aggravamento nel tempo, dalla “società civile” descritta da attenti osservatori come “liquida” e dal CENSIS “ripiegata su se stessa, con obiettivi di piccola portata, divisa da litigi e rancori, inconcludente, rassegnata, indifferente al futuro, una poltiglia di massa sommersa dalla mucillagine”;

– dai continui tentativi di indebolimento degli Organi costituzionali di garanzia e dei principi e valori di cui agli artt. da 1 a 54 della Costituzione, con il pretesto di modificarne la seconda parte, per modernizzarla.

E, come cercherò di precisare in seguito, è proprio su questi tentativi che bisogna far leva per riaffermare, con interventi concreti, l'attuabilità dei principi e valori costituzionali ivi compresi quelli, specifici e strumentali, della imparzialità e del buon andamento della p.a. e delle norme sull'ordinamento giurisdizionale e la giurisdizione.

Inoltre, da magistrato penale, concordo anche sul fatto che la repressione penale, anche dal punto di vista della prevenzione generale, pur se necessaria quando ne sussistano i presupposti, è sempre, per sua natura, inadeguata, per le ragioni indicate in questo convegno ed a tutti note.

Ed è per questo che sono per il diritto penale minimo. Ma non in settori, in cui il diritto penale è stato già “minimizzato” come la criminalità economica riguardante il rapporto p.a./affari. E non senza rilevare, al riguardo, che se, finora, la repressione penale è stata l'unico strumento dimostratosi, malgrado i suoi limiti e difetti, valido ed efficace anche nel contrasto amministrativo delle violazioni dei doveri di comportamento, ciò è dipeso, da un lato, dalla serietà, molteplicità, peculiarità dei controlli processuali, e, d'altro lato, dai particolari poteri di indagine attribuiti al magistrato penale: poteri che, nello specifico settore, si sta cercando sempre più di ridurre proprio per

evitare che vengano colpiti coloro che beneficiano del degrado della situazione. Cosa questa particolarmente preoccupante perché accompagnata dal ricordato tentativo di indebolimento generale di tutti gli organi di garanzia.

2. Osservazioni

Detto questo, ritengo, tuttavia, di dover fare, sul tema del convegno, alcune osservazioni generali che, pur se apparentemente radicali e, da un certo punto di vista, critiche, non intendono essere assolutamente distruttive o riduttive di una impostazione culturale e di un impegno professionale e politico che, come ho già detto, non solo condivido, ma considero essenziali per la democrazia di questo nostro Paese.

Le principali osservazioni sono le seguenti:

1) deve essere approfondito il significato dei concetti di etica pubblica, etica laica e codici etici in relazione all'approccio strettamente giuridico dato alla ricerca;

2) deve essere precisata la funzione delle norme etiche e dei codici etici;

3) deve essere stabilito se la inosservanza dei precetti delle norme etiche produca o meno effetti sanzionatori (anche complementari e/o integrativi e diversi dalle sanzioni tipiche conosciute nei vari campi del diritto) o, comunque, effetti giuridici negativi nei confronti dell'inadempiente e nei rapporti esterni con le formazioni sociali in cui sviluppa la sua personalità.

Infatti, se non vengono affrontati e risolti tali problemi, i termini etica pubblica, etica laica e codici etici possono apparire ossimori contraddittori; le norme etiche, al di là delle intenzioni, possono diventare il pretesto utilizzato dai portatori di interessi privati e dalle corporazioni per evitare sanzioni giuridiche; diventa difficile cogliere il valore giuridico della ricerca e dei suoi risultati.

Tutto questo a meno che, per etica pubblica, non si intenda parlare di cultura ordinamentale costituzionale ed istituzionale

che deve, alla luce dei principi e valori di cui ai Principi fondamentali ed alla Parte prima della Costituzione qualificare il comportamento di ogni cittadino specie se titolare di pubbliche funzioni.

3. *Concetti di etica pubblica, etica laica e codici etici*

Ritengo che l'etica, in quanto tale, debba essere "privata" e non "pubblica" perché costituita da regole autodettate esclusivamente dalla coscienza individuale. Regole che, pertanto, pur potendo e dovendo necessariamente risentire dei rapporti che l'individuo ha con il mondo esterno, trovano la loro fonte esclusiva nella cultura, intesa come gerarchia di valori, di ogni singola persona la quale, in caso di violazione delle regole stesse potrà sottoporsi ad un'autocensura, con gli effetti conseguenti, ma non potrà mai subire una sanzione per il comportamento tenuto.

Questo ragionamento naturalmente vale soltanto se la norma etica non coincide con la norma giuridica perché, in tal caso, l'inadempimento ha e deve avere effetti negativi esterni non perché violazione di norma etica, ma perché violazione di norma giuridica.

È ben vero che non tutte le norme giuridiche sono sanzionatorie e che possono essere meramente precettive; è anche vero, però, che esse hanno come punto di riferimento, non la "coscienza individuale" o la sola "coscienza individuale", ma l'ordinamento giuridico della Repubblica a partire dalla Costituzione.

Tutto questo comporta che la regola etica non potrà mai dirsi pubblica e laica se non con riferimento ad un ordinamento giuridico che, regolando i rapporti dei cittadini e specie di quelli che esercitano pubbliche funzioni, sia pubblico e laico.

Né, per rendere giuridico il concetto etico, può bastare il diritto naturale perché, ad esempio, anche quando nella legge di Mosè si prescrive "non fare agli altri ciò che non vorresti

fosse fatto a te stesso” si fa riferimento alla sola coscienza individuale di chi agisce senza tenere conto di ciò che vorrebbe la coscienza individuale di “ciascun altro”.

Ecco perché, a mio avviso, l'applicazione delle regole esposte nel convegno, anche soltanto come “norme etiche” devono comunque assumere valore giuridico sulla base, non soltanto delle norme costituzionali, ivi comprese quelle sulla imparzialità e sul “buon andamento della p.a. e, per quanto riguarda i magistrati, sulla giurisdizione”, dettate nella seconda parte della Costituzione (concernente gli strumenti ordinamentali per l'attuazione dei principi e valori di cui alla Parte prima della Costituzione) ma, soprattutto, facendo diretto riferimento, sempre e comunque, alle norme costituzionali – tutte precettive e non meramente programmatiche – fissate nei “Principi fondamentali” e nella Parte prima sui “Diritti e Doveri del cittadino” che si chiude con i principi di legalità e responsabilità enunciati nell'art. 54.

Si tratta dei principi e valori fondanti della nostra Repubblica laica che sono ormai divenuti o sono ormai considerati storicamente universali.

L'approccio deve quindi riguardare la persona umana, non come individuo ma “cittadino” e, in particolare, come “cittadino cui sono affidate funzioni pubbliche” che sviluppa se stesso e gli altri nelle formazioni sociali in cui vive ed esplica la sua attività.

Il riferimento alle citate norme costituzionali che vengono di volta in volta violate da chi non adempie ai suoi doveri, dà sostanza alla impostazione giuridica del problema e comporta necessariamente la previsione di sanzioni, per comportamenti devianti.

Dalla impostazione accolta si evince che, se di “etica pubblica” con valore giuridico si vuole parlare, si deve fare riferimento ad un complesso di regole attuative di fondamentali precetti costituzionali che, quindi, dovrebbero sfociare in fonti legislative, regolamentari, statutarie, tutte precettive e sanzionatorie. Ove questo manchi si potrà, genericamente, parlare di

cultura costituzionale, che deve informare ogni iniziativa volta ad applicazione di norme ed a riforme.

Altrimenti vi è il concreto pericolo che, dietro i c.d. “codici etici”, soprattutto nel mondo degli affari collegati alla p.a., vi possa essere, specie in questo momento di crisi economica, il tentativo di dare risposte, deboli ed inadeguate, a domande forti ed urgenti con norme etiche prive di sanzioni.

Tentativo diretto, in pratica, ad eludere l’applicazione delle leggi e dei regolamenti esistenti, ad evitare il rigore legislativo in materia e ad affrontare i problemi relativi, tutti riguardanti l’interesse generale con prospettive ed in ambito meramente categoriali, professionali, associativi ed, in ogni caso, corporativi o prevalentemente corporativi e settoriali.

Si tratta di pericolo concreto ed attuale in un momento in cui:

a) si chiedono norme “etiche” – spesso evocate proprio perché non si vuole l’applicazione conforme a Costituzione delle leggi e delle sanzioni già previste – anche in materie in cui esistono codici giuridici provvisti di precise soluzioni in relazione a principi enunciati nei codici stessi (ad es. art. 2 del Codice degli appalti in cui vengono enunciati, tra l’altro, i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza);

b) vanno risolti, in via prioritaria, i problemi della effettiva e corretta applicazione delle leggi vigenti e della mancanza di cultura della legalità, specie di quella costituzionale nei comportamenti concreti dei cittadini ed, in modo particolare, proprio di coloro che esplicano funzioni pubbliche;

c) deve essere impedita la autoreferenzialità di tutte le Istituzioni, in senso lato, nessuna esclusa, nell’affrontare e cercare di risolvere i problemi comuni e di interesse generale, omettendo di soddisfare quella esigenza di coordinamento conoscitivo, operativo, informativo necessario, invece, a dare risposte efficaci;

d) deve essere tenuto da tutti presente, in ogni circostanza, puntando sulla cultura della legalità per la risoluzione dei problemi di cui si discute, che la Parte prima, in senso stretto,

della Costituzione (artt. da 13 a 54), intitolata “Diritti e doveri dei cittadini” si articola in 4 titoli riguardanti i rapporti (civili, etico-sociali, economici e politici) il cui significato è:

- che i diritti indicati in questa prima parte vanno visti nell’ambito di “rapporti” per cui il “diritto” diventa “dovere” nel momento in cui si pone in contrasto con l’esercizio del pari diritto altrui (per cui diritto e dovere vengono a costituire le facce di una stessa medaglia che si chiama “responsabilità”, art. 54 Cost.);

- che, conseguentemente, valendo il principio anche e soprattutto quando il soggetto agente fa valere il diritto nell’esercizio di una funzione pubblica, la vecchia “separazione dei poteri” non deve costituire motivo di separatezza, ma deve essere letta come “distinzione, sia pure assoluta, di funzioni” in una visione di armonico coordinamento, guidato dal Presidente della Repubblica, nell’interesse generale.

3.1. *Funzione delle norme etiche e dei codici etici*

Quanto fin qui esposto, vale anche se si ritiene che le norme etiche, prive di qualsiasi sanzione per inadempimento delle prescrizioni, possano e debbano avere funzioni integrative o complementari di educazione, formazione, promozione.

Infatti anche la gerarchia di valori che riguarda l’etica pubblica, così come intesa dai relatori, deve essere quella “costituzionale ed ordinamentale”, dal che si desume che questa funzione, anche nella ipotesi in cui non sia prescrittiva di doveri tutelati da sanzioni, anche atipiche, sarebbe meramente esplicativa di una “cultura istituzionale” (contrapposta alle culture individualistica e/o corporativa, oggi imperanti) la cui doverosità, specie in sede di applicazione delle leggi, da parte di cittadini con funzioni pubbliche, deriva direttamente dall’ordinamento giuridico vigente a cominciare dalla fonte primaria del nostro diritto.

3.2. *Norme etiche, norme giuridiche e sanzioni*

Le osservazioni precedenti basate sulla esigenza dell'ancoraggio dell'etica pubblica alla cultura istituzionale, sia in caso di formazione e promozione senza prescrizione sanzionatoria per la inosservanza dei precetti, sia soprattutto, in caso di applicazione di norme giuridiche vigenti o di norme giuridiche da emanare in sede di auspicato riassetto complessivo del sistema sanzionatorio, in materia, dimostrano la importanza di definire se e quando l'inosservanza di una prescrizione sia sanzionata ed assuma valore giuridico cogente.

Ritengo che la risposta a tale decisivo quesito diretto a distinguere l'etica pubblica – intesa come cultura istituzionale e costituzionale da porre ad ispirazione e fondamento di qualsiasi attività svolta dai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche – sempre sottoposta, nella sua applicazione in qualsiasi sede, a controllo di conformità alla Costituzione, debba essere ricercata nella esistenza di una sanzione prevista in caso di comportamento deviante rispetto alle prescrizioni.

Il concetto di sanzione, però, non può essere limitato alle sanzioni tipiche previste in sede penale, civile ed amministrativa ma deve includere qualsiasi conseguenza giuridica negativa prevista, nei confronti del soggetto agente in relazione ai precetti violati.

Mi riferisco a sanzioni nuove, atipiche, limitate, destinate ad incidere anche attraverso misure interdittive, espulsive, diffidative, ecc. sulla vita civile, politica, professionale, economica, sociale, dell'inadempiente con riguardo (tenuto conto del tipo di violazione, e seguendo lo schema costituzionale dei Titoli di cui alla Parte prima della Costituzione), ai rapporti civili, etico-sociali, economici e politici dell'interessato.

Ad esempio, la richiesta e necessaria valutazione ai fini della carriera e/o della attribuzione di incarichi professionali, fiduciari, attitudinali e comunque a fini di giudizi meritocratici obbligatori sul soggetto interessato e sugli stessi controllanti, la espulsione o la sospensione dal partito politico o dall'as-

sociazione di categoria o professionale di appartenenza o la interdizione temporanea a fruire di benefici corrisposti fiduciarmente o discrezionalmente, potrebbero essere misure idonee a rendere giuridicamente rilevante la prescrizione senza dover ricorrere a codici etici.

D'altra parte la soluzione strettamente giuridica del problema, da me auspicata, sembra trovare conforto, almeno parziale, nella relazione del prof. Merloni "L'etica dei soggetti con incarico fiduciario".

Proprio le caratteristiche della categoria dei soggetti con incarico fiduciario, di difficile delimitazione, specie per quanto concerne il rapporto fiduciario intercorrente tra politico e funzionario, e la distinzione tra compiti di indirizzo e di organizzazione e gestione, dimostra come il problema assuma sempre carattere giuridico e difficilmente possa essere ricondotto ad etica pubblica.

La conferma della validità di tale affermazione viene soprattutto:

- dalla distinzione tra fiducia politica e fiducia tecnico-professionale e tra dirigenti legati da rapporto di dipendenza con l'amministrazione e dirigenti non legati da tale rapporto;
- dalla confusione esistente riguardo alle attività svolte dalle società con controllo pubblico (ad es. S.p.A.).

Infatti, una volta stabilito che le norme concernenti la ineleggibilità, la non nominabilità e la incompatibilità godono della riserva di legge, ritengo che, per quanto riguarda i conflitti di interesse in seguito all'assunzione dell'incarico ed i doveri di comportamento che devono essere tenuti da coloro che svolgono pubbliche funzioni, il problema debba essere risolto, legislativamente, proprio nel senso indicato dal prof. Merloni quando giustamente afferma che la disciplina generale dovrebbe fissare i principi generali sui doveri di comportamento rinviando, per la loro articolazione di dettaglio, a discipline, di natura unilaterale e pubblicistica, da adottarsi nelle singole (o per gruppi di) amministrazioni o enti, con efficacia immediata (per il personale non privatizzato e le figure ad esso equiparate)

o attraverso il loro recepimento nei contratti collettivi (per il personale privatizzato e le figure ad esso equiparate).

Ritengo, invece, inutili o addirittura controproducenti, specie in questo settore, regole etiche di comportamento che non prevedano sanzioni, sia pure diverse da quelle tipiche, ma tali da incidere sulla vita politica, professionale, economica, sociale, ecc. del soggetto deviante.

Infatti il comportamento antidoveroso non riguarda soltanto la coscienza individuale del singolo (area propria dell'etica) ma si riflette sui rapporti esterni che egli ha con altre persone e con la società investendo, quindi, l'interesse generale. Pertanto esso deve avere effetti giuridici (e non soltanto etici) contravvenendo a precetti primari dell'ordinamento. Precetti, si ripete, che non sono soltanto quelli della imparzialità e del buon andamento delle p.a. (strumenti essenziali per l'attuazione dei principi e valori costituzionali), ma sono anche e soprattutto quelli concernenti direttamente gli stessi principi fondamentali e valori di cui alla Parte prima della Costituzione.

Pertanto, non codici etici e/o principi di etica pubblica, ma norme giuridiche (leggi, regolamenti, statuti, circolari, regolamentazioni e/o autoregolamentazioni in ambiti politici, amministrativi, categoriali, sindacali, ecc.) che sanzionino nel modo più diverso, ma efficace, i comportamenti devianti lasciando al campo della formazione e/o della promozione culturale istituzionale quelli definiti principi di etica pubblica e che ritengo debbano essere meglio definiti come principi e valori stabiliti ed imposti dalle norme precettive della Parte prima della nostra Costituzione, soprattutto nei confronti di chi esplica funzioni pubbliche.

4. Conclusioni

Sono proprio i principi e valori giuridici costituzionali ai quali si è, fin qui, fatto riferimento, che, nell'ambito dei comportamenti e degli interessi degli organi politici, dei soggetti

fiduciari e dei funzionari, dei magistrati, e di ogni soggetto che espliciti attività pubblica comportante la possibilità di un conflitto tra interessi privati ed interessi pubblici o tra esercizio di poteri assolutamente indipendenti ed autonomi ma doverosamente e concordemente rispettosi dei principi e valori stessi, devono trovare la loro più ampia, certa e concreta applicazione.

Trattandosi di principi e valori giuridici precettivi che, come tali, devono essere realizzati nell'ordinamento, anche se frutto di culture ed etiche diverse che hanno trovato la sintesi imperativa nella Parte prima della Costituzione, il loro naturale sbocco pratico è rappresentato:

- da leggi ed altre norme giuridiche che li realizzino sanzionando nei modi più vari, ma, comunque, prevedendo sanzioni che abbiano effetti giuridici negativi più o meno cogenti, nei confronti dell'inadempiente;
- dall'obbligo generale previsto dall'art. 54 Cost. che impone, in tal modo, una cultura "istituzionale" per i comportamenti di tutti i cittadini ed in particolare per i cittadini che esercitano funzioni pubbliche;
- dagli obblighi specifici conseguenti di educazione, formazione, promozione, applicazione in ogni sede e nell'esercizio di qualsiasi attività e funzione di tali principi e valori;
- dagli obblighi specifici di chi, in sede politica, giurisdizionale, amministrativa, è tenuto funzionalmente ad interpretare ed applicare le norme giuridiche esistenti, in modo conforme ai principi e valori stessi ed a promuovere, direttamente (gli organi giurisdizionali) ed indirettamente, attraverso la giurisdizione (gli organi amministrativi) la Corte costituzionale in caso di riconosciuta non conformità.

In questo quadro si comprende perché, come si è già più volte ripetuto, o si traducono le norme etiche in norme giuridiche sanzionate nei modi più vari possibili ma, comunque, in un modo o nell'altro, sanzionate, o si attribuisce ad esse carattere coercitivamente precettivo ancorandole strettamente ai precetti e valori costituzionali e legislativi sottostanti che

hanno già tale carattere. In questo secondo caso si potrà parlare di “etica pubblica” intesa, però, come “cultura istituzionale” o “formazione e promozione di cultura istituzionale”.

La dirigenza dello Stato costituisce una componente parziale nel complesso della dirigenza amministrativa del Paese, che si articola e differenzia con specificità anche notevoli passando dal governo nazionale a quelli regionali, locali oppure agli enti pubblici nazionali. Tuttavia le valutazioni che possono essere svolte riguardo il vertice burocratico ministeriale costituiscono una valida cartina di tornasole per giudicare il cambiamento che ha investito lo *status* e le prerogative della burocrazia pubblica negli anni recenti.

Per cogliere le trasformazioni che hanno investito il lavoro pubblico in questi anni (oggetto, tra l'altro, di un recentissimo interessante volume curato da D'Autilia, Ruffini e Zamaro, intitolato *Il lavoro pubblico. Tra cambiamento e inerzie organizzative*)⁽¹⁾ prendo spunto da una citazione di Sabino Cassese che – nel 1993, in qualità di ministro della Funzione pubblica – parlava di una dirigenza amministrativa “troppo numerosa, con pochi poteri autentici di gestione, invecchiata, scontenta del rapporto con la politica, che tuttavia è all’origine di molte carriere, poco invogliata a lavorare da incentivi. Non si può nascondere che anche la più efficace separazione tra politica e amministrazione non basterà per molti anni a produrre cambiamenti. Infatti, per le insufficienze delle scelte delle persone e per l’acquisizione di moduli comportamentali di tipo politico

(*) Dirigente del Ministero del Lavoro, salute e politiche sociali, docente a contratto di Scienza dell'amministrazione presso l'Università della Tuscia.

(1) Milano, Bruno Mondadori, 2009.

tradizionale (scambio, baratto, negoziazione), per queste ragioni una parte dell'alta e media amministrazione non è meglio di quei politici che si vorrebbe allontanare dalla gestione quotidiana" (2).

Da quel 1993 abbiamo sperimentato più di un quindicennio di continue riforme e, ancora oggi, è in pieno corso una ennesima edizione del lungo tentativo di trasformare il sistema pubblico italiano. Di qui l'utilità di una riflessione critica sulla teoria dell'azione che ha animato le riforme di questi quindici anni, provando a ragionare se si stia affacciando una teoria nuova a supporto delle iniziative della XVI legislatura.

La stagione di riforme amministrative degli anni Novanta rifletteva un concetto di etica pubblica e un'idea di responsabilità del *manager* pubblico orientate ai risultati, alla *performance*, derivante dall'elaborazione teorica del *new public management* statunitense. Il quadro normativo prodotto in quella fase era molto coerente con la teoria dalla quale scaturiva e mirava esplicitamente a superare quella tradizione burocratica descritta nella citazione di Cassese. La domanda è allora la seguente: i modelli organizzativi e le azioni attuative sono stati coerenti con il disegno normativo?

Alla ricerca di questa risposta lucro da una seconda citazione, in questo caso tratta da un bel saggio di Alessandro Natalini – *Il tempo delle riforme amministrative* (3) – dove l'autore osserva come in quegli stessi anni, mentre si progettava un profilo di dirigente con caratteristiche professionali orientate verso una amministrazione dinamica e autonoma nei propri compiti gestionali, "l'introduzione del sistema maggioritario conferiva all'esecutivo una posizione di preminenza, che mal si conciliava con l'allargamento dell'autonomia della dirigenza amministrativa, per riaffermare il dominio della politica sulla burocrazia; il principio di separazione venne affiancato da

(2) S. Cassese, Audizione parlamentare del Ministro della funzione pubblica, 1993.

(3) Bologna, Il Mulino, 2006.

quello della fiduciarietà, in base al quale la dirigenza amministrativa veniva sottoposta ad una forte soggezione all'esecutivo, sconosciuta nel periodo precedente".

Il problema, dunque, è che oggi ci ritroviamo a trarre conclusioni purtroppo simili a quelle di Cassese del 1993; la ragione è dovuta, come evidenzia Natalini, alla convivenza di diverse teorie del cambiamento, tra le quali si è sviluppato un rapporto nel quale la forza del cambiamento del sistema politico ha prevalso su quello del sistema burocratico.

Il modello del dirigente autonomo, in dialogo con la sfera politica ma rispondente in via esclusiva attraverso i risultati raggiunti, rimane un traguardo da perseguire nella sua completezza; l'incompletezza di questo risultato si coglie tanto dall'osservazione delle vicende istituzionali di questi anni, quanto dalla trasformazione di alcuni istituti che dovevano caratterizzare il modello del *new public management* rispetto al modello del primato della politica. In questo contesto, la dirigenza fatica ad interpretare il ruolo di fattore di bilanciamento e di tutela di valori costituzionali – l'imparzialità e il buon andamento – rispetto alla forza legittimante del mandato elettorale nel sistema della giovane alternanza italiana.

Un primo elemento sintomatico di questo quadro è il rischio perdurante di *spoils system*. A tal proposito, essendo nota l'evoluzione normativa sul tema e la conseguente giurisprudenza costituzionale, vorrei piuttosto ricordare un episodio di cronaca burocratica che riguarda un caso emerso all'evidenza nazionale: quello della Regione Lazio. Quando la nuova Giunta è entrata in carica nel 2005, trovando un servizio sanitario regionale al collasso finanziario, ha sostituito i direttori generali delle ASL utilizzando una norma dell'ordinamento regionale che prevedeva il meccanismo di *spoils system* per gli enti strumentali della Regione. Ecco il paradosso: vertici burocratici sostituiti non perché hanno lasciato una eredità debitoria di miliardi di euro, ma per un riflesso pavloviano sulla necessità di circondarsi di vertici che garantiscano prima di tutto il requisito di fiduciarietà.

Le conseguenze sono note: su quella vicenda si è arrivati al contenzioso costituzionale e i direttori generali rimossi hanno avuto soddisfazione di fronte al giudice amministrativo, tanto che la Regione ha dovuto indennizzarli. Un caso che apparentemente avrebbe dovuto essere affrontato nei termini della severa sanzione per il mancato conseguimento di obiettivi di sana amministrazione viene ricondotto alla logica della fiduciarietà con il nuovo indirizzo politico.

L'altro aspetto sintomatico è la vicenda che ha investito il sistema di controlli interni. Secondo quel modello, ogni amministrazione si dotava di un meccanismo di valutazione facente capo ad una regia di questo processo, collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri: il "Comitato tecnico scientifico" (proprio a sottolinearne le caratteristiche di organo tecnico).

Il Comitato, istituito nel 1999, avrebbe dovuto essere l'agenzia di affiancamento della rete di uffici che nelle amministrazioni centrali interpretano le funzioni di controllo e valutazione. Ebbene oggi viene presieduto da un ex ministro al Bilancio – non certo rimasto nella memoria per le doti di controllo e governo dei conti pubblici del Paese. Questa scelta la dice lunga sull'interesse e l'investimento sulle sedi tecniche deputate al miglioramento dei modelli manageriali.

Attualmente, a fronte della riforma Brunetta la domanda da porsi è la seguente: le contraddizioni e i limiti appena descritti sono superati nell'iniziativa legislativa che viene proposta?

La riforma, com'è noto, insiste ripetutamente sui principi di valutazione del merito e articola una pluralità di strumenti per attuare questi orientamenti. Si tradurranno in realtà? Il tema della valutazione e del relativo premio della *performance* è già ampiamente disciplinato nell'ordinamento del personale pubblico e nei CCNL, ma nonostante ciò fatica ad affermarsi come pratica costante. Quindi il rischio che la riforma del 2009 si caratterizzi come proposta simbolica non è campato in aria, tuttavia in questa germoglia un elemento di novità rispetto al disegno precedente che – a mio parere – potrà giocarsi delle

chance per forzare le tradizionali resistenze al cambiamento. È il tema della trasparenza totale. L'idea che ogni aspetto della gestione interna all'amministrazione, quindi anche ciò che concerne gli aspetti di valutazione, siano pienamente conoscibili dall'esterno, può generare un cambio di condizione nella quale l'amministrazione opera, così da impedirle (o renderle difficilmente sostenibili) fughe dall'impegno nello sviluppo di logiche meritocratiche.

Deve trattarsi, ovviamente, di una trasparenza intransigente che, in quanto tale, non consente ritorni al passato, se non visibilmente sanzionabili. In termini concreti significa cercare di rompere la "protezione percepita" in base alla quale le amministrazioni ritengono di potersi disimpegnare dagli obiettivi di riforma. È un processo lungo, che richiede cambiamento sia alle organizzazioni pubbliche ma anche ai privati – singoli e organizzati in enti intermedi⁽⁴⁾ – chiamati ad usare la trasparenza per esercitare un controllo non più proceduralizzato, ma diffuso.

Una sfida di sistema che reincornicia le teorie adottate fino ad oggi, rispetto alla quale solo il tempo potrà dare risposte sulla sua validità.

Come ultimo riferimento alle teorie che supportano le riforme, richiamo un'espressione utilizzata dal professor Francesco Merloni per sintetizzare gli esiti della ricerca quando parla di differenziazione dello *status* rispetto alla funzionalizzazione e collocazione del *management* pubblico. È una definizione convincente e utile ad analizzare un ulteriore elemento dei decreti di attuazione della riforma Brunetta: l'idea del concorso per i direttori generali. È evidente che in questi anni si è discusso molto a proposito delle modalità con cui si sviluppano le carriere dirigenziali e delle opzioni in base alle quali è possibile

(4) Penso a giornalisti specializzati, centri di ricerca, associazioni di tutela dei diritti, parti sociali, organizzazioni di categoria, ecc. che vengono chiamati in causa come utilizzatori privilegiati di informazioni di dettaglio sugli andamenti gestionali dell'amministrazione.

progettare una teoria della carriera. L'alternativa è chiara: da un lato la scelta discrezionale in cui prevale la caratteristica di fiduciarità, dall'altro un criterio costituzionale come quello del concorso per la scelta delle migliori competenze. Questi, tuttavia, non sono approcci indistintamente cumulabili, come stabilisce il decreto Brunetta, e soprattutto questa sovrapposizione di modelli rischia di essere più sbagliata in assenza di una chiara teoria sul modello di dirigenza desiderata (e comunque, a prescindere dal desiderio dall'indirizzo politico *pro tempore*, un modello di dirigenza continua ad essere scritto in Costituzione agli articoli 97 e 98). Ora si propone un mix tra dirigenti apicali scelti per incarico e dirigenti apicali per concorso pubblico, tuttavia senza alcuna differenziazione dello *status* e della funzionalizzazione. Eppure l'introduzione di dirigenti generali selezionati per concorso viene prevista come risposta ad una esigenza: quella di garantire una maggiore imparzialità nella fase di accesso alla funzione. Per questa ragione occorrerebbe definire per questi uno statuto e un inquadramento sulle funzioni di tipo differente; o quanto meno chiedersi quali differenze trascini sulla carriera l'ingresso per concorso. Mancano quindi ancora alcune tessere del mosaico. E questo gioca sempre contro la buona implementazione di una riforma, come sta a dimostra l'esperienza della lunga stagione di riforme che abbiamo alle spalle.