

Introduzione. Il mutamento della comunicazione pubblica

Se la democrazia di oggi e di domani potrà essere senza un centro, non potrà però essere senza un fine.

Carlo Galli, *Il disagio della democrazia*, Torino 2011

Ereditiamo un secolo molto importante per l'evoluzione della comunicazione. Imprese, società, politica, istituzioni, in presa diretta con i cittadini o attraverso i media (in massiccia trasformazione, dalla radio a Internet), diventano fonti protagoniste del dibattito pubblico. Il Novecento ha visto di tutto: propaganda, suggestione, verità, confronto. La comunicazione è stata violenta, ma anche liberatoria. Quella «pubblica» ha ritrovato tardi un suo equilibrio a favore dei cittadini. In Italia ancora più tardi. E tuttavia molto si è scritto, molte regole sono state attivate, molte esperienze si sono accumulate. La crisi in corso chiede un nuovo paradigma. Immaginando Stato e società in una condizione orizzontale e interattiva.

Trent'anni di proposte formative

«Le vada a dire anche al mio capo le cose che ha raccontato qui.»

Proposito

La comunicazione pubblica, avendo il diritto di essere anche spazio di *espressione sociale*, è storicamente piuttosto *voce del potere*. E Il Novecento ha radicalizzato le cose. Facendo diventare la materia per metà *propaganda* (anche violenta) e per metà *partecipazione*.

Il *fattore P* si è sdoppiato, mantenendo – tra istituzioni e società – due radici in conflitto. Un conflitto che si va trasformando. Perché doppia (e in antagonismo) è anche la politica che guida e controlla, doppia è l'amministrazione che gestisce, doppia è la società che esprime domanda.

Il passaggio da verticalità a orizzontalità, da monito a dialogo, da *one way* a *forme co-decisionali*, è in corso in tutto il mondo. Con fautori da un lato e sistemi di frenata dall'altro, con la ricerca di nuovi linguaggi o con la restaurazione di vecchi silenzi. Conflitti che non sono pienamente leggibili solo con il manicheismo della politica (destra e sinistra, buoni e cattivi) e che si decifrano piuttosto studiando meglio la lezione della storia. In Italia una storia di modesto investimento collettivo sulla cultura della democrazia che ha prodotto un eccesso di deleghe. Che ormai confina con un serio deficit di civismo, pur con segnali di risveglio.

Quando si credeva che la riforma dello Stato fosse in cima all'agenda pubblica, si poteva anche pensare che bastasse una legge per «riformare» anche il vizio «del silenzio e del segreto» adottato dall'amministrazione italiana in risposta alla roboanza della propaganda fascista.

Ora che quella riforma è uscita dalle priorità – declamata ma non più progettata e perseguita – c'è chi spera nella bacchetta magica dell'innovazione tecnologica, come se essa potesse automaticamente generare la piena digitalizzazione, la piena alfabetizzazione, il pieno accesso. E c'è chi spera che la delega per eccellenza, quella ai media, risolva anche un ruolo moderno¹ di comunicazione pubblica, immaginando i media come «piste» e non come «interpreti».

Questo testo ha lo scopo di ripercorrere la problematica, con sguardo alla vicenda europea (e con attenzione alle responsabilità dell'Italia in Europa segnatamente nel 2014²), per cercare una via di uscita, intercettando forme nuove di domanda che la società sta generando per avere, come sarebbe necessario, un sistema pubblico più relazionale e di servizio.

Ma al tempo stesso una via di uscita che faccia i conti con la debolezza del cambiamento oggettivo delle pubbliche amministrazioni. Ancora nelle mani della cultura giuridica del controllo, scarsamente insidiate dalla cultura economica (e quindi manageriale) dello sviluppo e neppure turbate dall'esistenza di quella «terza amministrazione» fatta di figure professionali che agiscono in funzione della relazione con i cittadini che, pur se funzionali a una idea di «amministrazione condivisa», restano i paria della burocrazia.

In realtà bisogna andare oltre le condizioni esistenti. La prospettiva di una comunicazione pubblica davvero capace di accompagnare la relazione tra istituzioni e società nel campo sia della *solidarietà* sia della *competitività* non può contare solo su norme, decreti, trovate tecnologiche. Ma ha grande bisogno di formazione diffusa e qualificata. E deve fon-

darsi sull'approdo della crisi politico-istituzionale dell'Italia e dell'Europa a un ripensamento strutturale del valore della democrazia.

C'è comunicazione e comunicazione

La parola è dilagante, investe in modo decisivo i rapporti interpersonali, determina il successo o l'oblio tra politici ed elettori, segna le fortune di un prodotto o di una marca, muove turisti e capitali, sostiene chi rivendica diritti o valori a trovare voce, caratterizza un ambiente di vita e di lavoro come accogliente o respingente, trasferisce saperi da pochi a tanti.

Soprattutto, ormai, torna al mittente quasi sempre.

Dai graffiti alle reti immateriali, passando attraverso secoli di innovazione tecnologica e dunque attraverso forme di scrittura e rappresentazione che hanno spesso trainato gran parte del resto dei cambiamenti, mille sono i format della comunicazione che hanno resistito nel tempo o che si sono adattati ai mutamenti; oppure ancora che hanno abbandonato vecchie strade per costruire modalità, prima ignote, di navigare tra mente e mente, tra cuore e cuore, tra lingua e lingue, tra pochi e molti.

Nell'ottica che questo libro adotta di preferenza, la navigazione più interessante è quella tra *poteri e società*, tra *bisogni e diritti*, tra *istituzioni e cittadini*.

Il Novecento – secolo di tutte le comunicazioni moderne, dalla radio al web, dal cinema ai satelliti, dalla réclame al subliminale – dopo l'impatto rivoluzionario di due maledette guerre mondiali che hanno distrutto umanità e città e generato innovazioni tecnologiche nell'industria, nelle armi e nella comunicazione, ha ritenuto opportuno spezzare disciplinarmente il campo.

È questa un'astuzia accademica, ma anche una necessità della ricerca, che ha bisogno di stringere la visuale, delimitare l'area di analisi.

Così «la comunicazione» è diventata almeno dieci comunicazioni: quella politica, quella sociale, quella di impresa, quella pubblicitaria, quella istituzionale, quella ambientale, quella civile, quella di servizio, quella urbana, quella interpersonale, quella simbolica, ecc.

Negli ultimi trenta, quarant'anni, la divisione è stata sempre più rigida.

L'apertura dei corsi di laurea in Scienze della Comunicazione, in Italia in ritardo rispetto a molti altri paesi, ha favorito lo spezzatino. E lo spezzatino ha favorito la profondità di analisi e l'individuazione di habitat difformi in cui scopi, linguaggi, tecnologie, deontologie differiscono quel tanto che basta a fare di ogni segmento uno specifico scientifico.

Ciò non ha ancora generato una parallela capacità di riassumere tutte le valenze in una lettura generale e trasversale che colga la portata universale della materia nei suoi attuali cambiamenti. Così da far svolgere questa trasversalità ai quattro cavalieri dell'apocalisse comunicativo. Che sono la tecnologia, l'economia, la filosofia e la sociologia. La *tecnologia* bada ai mezzi, l'*economia* ai risultati, la *filosofia* (con qualche attenzione antropologica) alle ragioni, la *sociologia* alle modalità.

E così facendo le *scienze della comunicazione* hanno una volta ancora ceduto il passo a discipline più antiche rispetto allo sforzo di dichiarare il proprio specifico disciplinare.

Ma è un processo in corso, con conflitti e sinergie molto interessanti, destinato a cambiare scenario presto.

Di fatto il punto di separazione più netto si è verificato tra la *comunicazione di impresa*, sollecitata da molte risorse e quindi da molta formazione specializzata, e la *comunicazione pubblica*, che ha tentato di mantenere un legame cognitivo tra tutte le forme di comunicazione destinate più a servire che a vendere, ciò che ha reso spesso problematico trattenerne con sé la *comunicazione politica*, che ha costruito la sua evoluzione da supremo servizio a suprema commercializzazione. Ciò tenuto anche conto del ristretto modo di intendere la parola «pubblico», che per molti operatori si limita ai propri stretti confini amministrativi³.

Nella separazione – e per un certo periodo anche nella netta prevalenza della fortuna della *comunicazione di impresa* rispetto alla *comunicazione pubblica* – si è verificato anche un fenomeno culturale della seconda metà del Novecento, ora entrato in un diverso equilibrio dovuto anche a un nuovo intreccio tra potere politico e potere economico-finanziario, che, indagando sugli equilibri pubblico-privato, l'economista americano Albert Hirschman così tratteggiava all'inizio degli anni Ottanta:

La rivincita ideologica fondamentale dell'azione privata sull'azione pubblica sta nell'idea che la creazione di ricchezza (che è l'obiettivo dell'azione privata) è sostanzialmente superiore al perseguimento del potere, che viene ora considerato come la finalità esclusiva dell'azione pubblica⁴.

Per avere cominciato l'attività professionale nel campo della comunicazione di impresa, (nel tempo in cui essa aveva risorse, autori e margini⁵), averla poi fatta maturare dentro esperienze nei media e avere poi dedicato molti anni alla comunicazione pubblica, al momento di lasciare il management attivo nelle istituzioni optando per un tempo prevalente nell'insegnamento universitario, ho provato a lanciare ponti, cioè a tentare collegamenti.

Dico brevemente. Con *Un paese spiegabile* (1998) ho criticato il limite di chiamare «pubblica» solo la comunicazione dello Stato aprendo al ruolo del territorio. Con *La comunicazione di pubblica utilità* (2004) ho associato alla fonte istituzionale molti altri soggetti (sociali e di impresa) che producono comunicazione pubblica, allargando la percezione di quel concetto. Con saggetti sulla *e-democracy* (2004), sulla *democrazia partecipativa* (2007) e sul *branding pubblico* (2008) ho introdotto contaminazioni sociali e di marketing nel campo che non poteva più essere limitato dai profili tracciati dalle normative (la Legge 150 del 2000). Con *Economia e gestione della comunicazione delle organizzazioni complesse* (2010) ho tentato di ristabilire i ponti tra comunicazione di impresa e comunicazione pubblica. Con *La comunicazione pubblica per una grande società* (2010) ho proposto il tema del miglioramento del dibattito pubblico immaginando un teatro di sussidiarietà tra istituzioni, soggetti sociali e imprese per trattare l'interesse pubblico⁶. Parallelamente ci sono stati i manuali, più avanti citati, tesi soprattutto a spiegare l'esistente.

Sforzi non tutti e sempre riusciti. Mentre l'Europa ha visto crescere un'attenzione a uno strumento di servizio tra amministrazioni e cittadini, l'Italia è rimasta priva di regie culturali e legislative, con il campo delimitato da normative in parte superate e nuovi conflitti con la crescita della materia. Conflitti provocati da settori miopi della politica e ambiti di tradizionale potere dell'alta burocrazia, storicamente figli della cultura del silenzio e del segreto. Se ne parlerà in seguito.

Il bisogno maturato è ora quello di un approccio breve, non so se meno analitico ma certo con meno lacci. Capace cioè – se sarà capace – di cogliere tendenze generali dentro cui è collocata la materia specifica. Ripartendo da un'idea non solo interna alle ragioni della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni (che resta un grande problema, purtroppo sempre meno affrontato), ma anche interna alle ragioni dell'evoluzione dei diritti dei cittadini (era questo il sottotitolo del mio primo manuale della materia, *Comunicazione pubblica*, edito nel 1992)⁷.

Un'idea da discutere con il portato di un ventennio dominato dalla rivoluzione della rete e quindi da acquisizioni epocali nel campo della comunicazione, come l'orizzontalizzazione dei processi, la trasformazione del rapporto tra centro e periferia, l'interattività.

Va detto che, malgrado l'aumento di complessità e quindi di potenziale interesse della materia, gli ultimi anni segnano una forte diminuzione di produzione critica e analitica sugli andamenti. Forse la crisi politi-

co-istituzionale pesa sugli andamenti stessi in modo scoraggiante. Forse la tendenza inerziale al «fare» non sollecita abbastanza la componente che dovrebbe essere parallela del «valutare». Fatto sta che lo scaffale si è impoverito. E anche questa è una ragione che induce ora a riprendere la penna.

In tanti anni di iniziativa e di scrittura, comunque, non ho mai pensato che la comunicazione pubblica fosse una monade separata dall'intero sistema di segni e messaggi che, media compresi, risponde a molte fonti, molti fini e molti flussi.

A lungo si poteva immaginare che questi flussi per una certa parte corrispondessero a una logica di interessi tesi a produrre comportamenti economici (atti d'acquisto, opzioni generate da stili di vita indotti, ecc.) e per un'altra parte corrispondessero a finalità di ordine più generale, espressione certo di conflitti di idee e di valutazione, ma nella sostanza contenuto di un *dibattito pubblico* centrato sulla più vasta relazione tra poteri e opinione pubblica.

Quella distinzione ha retto a fatica, come si è già accennato, perché gli sconfinamenti sono stati continui e ripetuti. Finché il «privato» ha cominciato a prendere forma, nel sistema delle comunicazioni, con caratteri nuovi e non delegati, creando un «terzo paradigma» nel sistema destinato a modificare tanto la comunicazione commerciale quanto quella sociale. E quindi a indurre una riflessione diversa e aggiornata sul perimetro che in questa galassia modificata viene ad assumere lo specifico segmento che continuiamo a chiamare «comunicazione pubblica».

Così il Rapporto Censis 2012 sulla situazione sociale del paese, nel capitolo riguardante «Comunicazione e media», fotografa la piena e forte formazione di questo terzo paradigma:

L'io è al tempo stesso soggetto e oggetto della comunicazione mediale anche perché l'autoproduzione di contenuti nell'ambiente web privilegia in massima parte l'esibizione di sé. Gli utenti della rete creano di continuo contenuti aggiornando il proprio status, postando commenti, pubblicando fotografie e video, immettendo in rete volontariamente una quantità di dati personali impressionante, che rivelano in modo estemporaneo pensieri, emozioni, abitudini, opinioni politiche, orientamenti religiosi, gusti sessuali, condizioni di salute, situazioni sentimentali, amicizie, località visitate, preferenze di consumo, percorsi formativi, vicende lavorative e professionali, vizi e virtù personali, nonché informazioni che riguardano anche gli altri, familiari e conoscenti. Emblematico della possibilità di esibire le biografie personali è il pay-off di YouTube: *broadcast yourself*⁶.

Quelle che seguono sono alcune riflessioni che motivano questo libro. Scritto soprattutto per non avere rimorsi. E forse per avere apprezzato molto ma praticato un po' meno il pessimismo della ragione.

Riflessioni, comunque, sia di ordine professionale e quindi legate al cambiamento dell'esperienza formativa, sia di ordine civile e quindi legate ad alcuni ripensamenti sulla storia.

Tre osservazioni

Ebbi il mio primo affidamento universitario (a contratto) nel 1986, alla Luiss a Roma. Tema specifico: «La comunicazione della pubblica amministrazione».

Ero stato chiamato da Giuliano Amato l'anno prima – a seguito di un rapporto sulla riorganizzabilità delle funzioni di comunicazione del governo, affidato a Enzo Cheli (costituzionalista), Nadio Delai (sociologo) e a me (dirigente della Rai distaccato come direttore generale all'Istituto Luce)⁹ – a svolgere il compito di direttore generale dell'informazione (allora si chiamava in modo più lungo e articolato, comprendendo anche le funzioni dell'editoria e della proprietà intellettuale) alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il rapporto era stato inviato per conoscenza al Parlamento, perché il sottosegretario Giuliano Amato apparteneva a una generazione che considerava «l'ombra del Minculpop» il fattore oggettivamente ritardante, nel caso italiano, che richiedeva una particolare prudenza nell'uso di quella leva.

Leva per altro bloccata, fino a far restare tutto il sistema dell'Amministrazione italiana in quel tempo nel regno delle ombre. Ovvero nel regno incontrastato della già ricordata cultura del silenzio e del segreto.

Dal Parlamento non si era levata nessuna voce di dissenso e la proposta del sottosegretario di venire io stesso a realizzare tutto ciò che quel rapporto individuava come ineludibile, utile e legittimato in Europa cambiò la mia vita e, lo dico umilmente, il corso di una materia che allora nemmeno si chiamava «comunicazione pubblica» perché semplicemente non si chiamava.

Segnalo qui solo tre cose tra le tante di quell'impatto un po' violento ma entusiasmante con un palazzo affrescato ma con le tecnologie obsolete, personale incuriosito e preoccupato dall'arrivo di un direttore generale «professionale» di 37 anni, con un sistema esterno per lo più ignaro della portata dell'evento.

La *prima osservazione* riguarda – in quella come in altre vicende di «cambio di passo» – l'inevitabile diffidenza del sistema politico, che attribuiva in prevalenza l'innovazione organizzativa a un vantaggio di pura visibilità politica per chi l'aveva introdotta, cogliendone poco l'aspetto di incidenza sui profili di servizio dell'amministrazione.

La *seconda osservazione* riguarda la specifica reazione della cosiddetta alta amministrazione, cioè del sistema dei direttori generali dello Stato.

Un solo episodio per il quale sia concesso ancora un cenno aneddotico. A ottobre del 1985 partecipai, per la prima volta dopo la nomina, a un'assemblea dei dirigenti generali dello Stato, alla cui consorceria appartenevo (con fatica identitaria, ma grande curiosità di neofita), convenuta al CRAL del Circolo della Marina Militare sul lungotevere fronteggiante quel Ministero. Fu lì che mi decisi a spiegare la ragione per cui stavo in mezzo a loro. Connessa a un compito ancora non sostenuto dalle normative. Quello di facilitare la fuoriuscita della pubblica amministrazione del paese dalla condizione afasica per transitare – quaranta anni dopo la promulgazione della Costituzione! – alla condizione della trasparenza e dell'accesso.

Non aiutava la mancanza di indicazioni chiare in Costituzione in ordine al benedetto «diritto all'informazione» da parte dei cittadini. Diversamente quella prestazione sarebbe stata costituzionalmente obbligatoria e tutto sarebbe stato più facile.

Presi durante l'intervento una penna stilografica e la diedi al mio dirimpettaio: «Se io ti do questa penna e tu la prendi, io la perdo e tu la guadagni. Ma se io ti passo un'informazione, tu l'acquisti e io non la perdo. Il potere – che tu credi stare nel non dare quell'informazione – oggi invece sta nel darla».

Non ebbi grande successo. E dalle reazioni misi in conto che lì non avrei avuto grandi alleati e che un giorno in questo ambito si sarebbero dovuti fare conti forse più pesanti che con la politica.

La *terza osservazione* riguarda il rapporto con la *spiegazione*.

Essa era necessaria. Dentro e fuori l'amministrazione. Soprattutto verso gli altri operatori dell'informazione. Così compendiai articoli e appunti in un libro che Leonardo Mondadori, ascoltando le mie intenzioni, accettò di pubblicare nelle Edizioni di Comunità (allora gruppo Mondadori) per dare riferimenti a chi voleva cercarli. Il libro si intitolò *Il principe e la parola* e Giuliano Amato scrisse in prefazione due righe per me indimenticabili.

Abbiamo lavorato insieme in questi anni, troppo spesso separati dalla tirannia del tempo, ma sempre uniti da un comune disegno e da una acquisita educazione sentimentale alla democrazia, che è premessa essenziale per maneggiare, senza romperli o deviarli, i delicati congegni a noi affidati¹⁰.

Ma poi accolsi la proposta dello stesso Amato di mettermi in contatto con il preside della Luiss, il professor Franco Gaetano Scoca, ordinario di Diritto Civile, che cercava docenti a contratto per il master di giornalismo che quell'ateneo aveva lanciato. Erano due lire di compenso, ma l'occasione era importante per razionalizzare l'approccio e legittimare materia e approccio.

Da quel giorno ho tenuto corsi in atenei italiani e internazionali; ho dato il mio contributo a «tabellizzare» la materia facendo parte nei primi anni Novanta della Commissione ministeriale che istituì i corsi di laurea in Scienze della Comunicazione¹¹; ho scritto una cinquantina di libri attorno alla disciplina (e ai suoi confini); ho deciso tra il 2000 e il 2001 di fare il concorso a cattedra e di insegnare da lì in poi la materia per ruolo (in un raggruppamento economico-gestionale che comprende anche la cultura del marketing); ho laureato forse più di un migliaio di ragazzi e ho fatto cantiere e poi sviluppo di master specialistici e di corsi in tutte le scuole della pubblica amministrazione italiana. Soprattutto in questo ultimo ambito è trent'anni che mi sento dire, alla fine di lezioni che tendono a coniugare aspetti pragmatici e di esperienza con aspetti teorici e di indirizzo: «Lei dovrebbe dirle al mio capo queste cose che ha detto a noi».

L'ultima volta che mi è stata detta questa immancabile frase è oggi.

A Bologna, alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, dove ho svolto un seminario con funzionari direttivi di tante e diverse amministrazioni centrali, sul tema «La PA come sistema relazionale».

È stata una funzionaria civile del Ministero della Difesa a dirmi parole che conosco a memoria.

La montagna e Maometto

Nel treno di ritorno, ho concepito finalmente lo schema di un libro breve, a scrittura immediata, per portare io «al suo capo» ciò che tanto il suo capo non verrà mai a cercare sui banchi delle scuole di formazione. E, con l'occasione, per cercare di parlare tanto al «capo politico» dell'amministrazione, quanto al «capo burocratico», nel convincimento che entrambi ormai su questa materia si dividono in conservatori e progressisti.

I primi riluttanti al colloquio ma forse non all'esame di qualche argomentazione.

I secondi disponibili al colloquio ma nella povertà di occasioni di contaminazione.

Gli altri due destinatari di questo messaggio nella bottiglia sono naturalmente i *dirigenti del sistema economico-produttivo*, anche qui divisi tra chi pensa di far da sé e chi pensa che la sinergia con una amministrazione moderna e in ascolto sia indispensabile alla cultura della crescita e dello sviluppo, e il *sistema dell'informazione* (media e tecnologie), che svolge ruoli – anche qui sdoppiati – tra quelli di una protesi intelligente al servizio della relazione tra istituzioni e società e quelli che, per prevalente orientamento a un trattamento della notizia come espressione delle sole patologie, finiscono per ampliare il fossato tra quelle istituzioni e quella società. Insomma, la classe dirigente.

Che può trovare la sua convenienza a mettere un occhio su un simile accorato testo anche per governare in modo più attrezzato culture in cambiamento sotto e a fianco del proprio operato.

Il titolo. Avrei preferito *Comunicazione e responsabilità*, sull'onda della recente pubblicazione di un piccolo libro, *Etica e comunicazione*, che raccoglie due relazioni del 1991 di Carlo Maria Martini e – *si parva licet* [...] – di chi qui scrive (per le responsabilità del tempo)¹². Ma sono pressoché certo che l'editore lo avrebbe considerato vago e già sentito, magari esistente. Quella però è la parola per esprimere l'esercizio di un potere.

Come scrive appunto il cardinale Martini:

Occorre passare dal contenutistico, anche implicito, al formale. Ad alcune logiche che sono, per esempio: la comunicazione non impegnata nei confronti della verità, ma preoccupata unicamente dell'opinione; la parola rivolta esplosivamente all'informazione e non alla comunicazione; la comunicazione intesa come strumento di potere, controllo, dominio, persuasione dominatrice e non di accoglienza dell'altro. Tutte realtà che sono nelle logiche della comunicazione e per questo il discernimento etico è ancora più difficile. Non è sufficiente dire: scartiamo il tal contenuto perché è scioccante e ne prendiamo uno più accettabile. Si tratta della maniera stessa con cui si muove il comunicare¹³.

E tuttavia accettiamo il fatto che da sempre la comunicazione pubblica è stata il braccio dell'esercizio del potere in senso stretto. E tuttora essa è forte quando le istituzioni sono rette con forza. Nell'attuazione poi essa può prendere strade non propagandistiche, può generare il punto di equilibrio nel patto tra quel potere e la società attorno a un nodo che

lega entrambi: le leggi vanno spiegate perché allo Stato interessa raccontare i vincoli e al cittadino interessa cogliere le opportunità.

Dunque qualcuno può mediare e far condividere le due esigenze. E i servizi vanno resi accessibili e fruibili con il servizio per eccellenza – che è l'informazione – anche qui ascoltando attentamente i bisogni e generando continui adattamenti nell'offerta.

In più, come questo libro vuole soprattutto spiegare, il cambiamento che sta intervenendo tende a superare queste due già non irrilevanti funzioni.

Tende ad allargare la funzione al ruolo che le istituzioni potrebbero avere, più di quanto abbiano, nell'*agenda setting* e nella *costruzione del dibattito pubblico*, oggi scomodamente palestra della tensione tra economia e politica che i media arbitrano secondo la cultura del «far notizia», non raramente penalizzante gli interessi collettivi.

Ecco perché apparati intelligenti di servizio, magari attraverso esperienze di accompagnamento di un moderno cantiere di democrazia partecipativa, potrebbero dare il loro contributo a una funzione «alta» della comunicazione pubblica.

E una funzione altrettanto alta, oggi fuori dalle normative che trattengono il perimetro, sta nell'accompagnare i processi competitivi di nazioni e territori. Assumendosi qui la responsabilità del racconto simbolico e identitario e mettendosi al servizio di attori economici, sociali e culturali in un processo di confronto globale. Che si va giocando con regole mediatiche, organizzazione di eventi, trattamento dei dati reputazionali del tutto nuovo rispetto al passato.

Siccome la scatola nera della rappresentazione simbolica non appartiene per definizione ai poteri istituzionali, ma ai popoli e alla loro storia, è chiaro che le classi dirigenti (pubblica e privata, istituzionale e imprenditoriale) e il sistema del *cittadino socialmente organizzato* (rappresentanze sociali e civili) sono parte in causa essenziale della gestione stessa del cambiamento nell'attuazione della comunicazione pubblica.

A condizione che il messaggio e la provocazione arrivino loro in forma coinvolgente.

Per gli anni di scrittura dedicati a questo sforzo, insieme ad alcuni colleghi che per lo più sono ricordati nei cenni bibliografici qui contenuti, i risultati possono essere considerati inferiori alle attese, perché la velocità di adattamento del sistema pubblico è quella che è e, in più, negli ultimi vent'anni, è stata stratonata da evoluzioni soprattutto di natura tecno-

logica che hanno cambiato più volte le prospettive, obbligando – spesso positivamente, qualche volta futilmente – a rimettere in discussione finalità, mezzi e procedure.

Come si è detto, prima si sono raccontati i confini professionali di un tema al tempo stesso pubblico e privato: la *spiegabilità* del paese. Poi si è introdotta l'espressione *pubblica utilità* per ampliare il perimetro dei soggetti protagonisti. Poi si sono analizzati i punti di nuova convergenza e non solo quello di evidente conflitto tra comunicazione pubblica e comunicazione di impresa. Più di recente si è predicata la visione della *sussidiarietà* per generare un patto tra istituzioni e società nella gestione stessa della rappresentazione.

Ora vorrei provare a mettere insieme tutti gli ingredienti, cercando di togliere certe pedanterie, marginalizzando, entro certi limiti, alcune forme accademiche e provando una stesura più diretta, come fosse la stenografia di un discorso a braccio in un'aula di operatori adulti.

Questo libro è figlio, in forma aggiornata e sintetica, di un testo pubblicato nel 2010, *La comunicazione pubblica per una grande società*. Rispetto ad esso è preso da diversa angolatura, aggiornato, innovato e scorciato della metà. Rimanda però ad esso per l'approfondimento di certe argomentazioni e citazioni e per la seconda parte dedicata a una ventina di ambiti applicativi (chiamati «praterie coltivabili») in cui l'evidenza della sinergia tra istituzioni e società, nella gestione e nella rappresentazione, sottolineava il carattere comune dell'espressione «pubblico»¹⁴.

Il vizio ripetuto della mia scrittura – con un leggero progressivo ravedimento, ma lasciando ancora evidente la traiettoria – è quello, come già accennato, dell'ottimismo (sia pure largamente penalizzato). Il ravedimento sta nella crescita continua di annotazioni sulle delusioni e sui fallimenti attorno al processo di modernizzazione complessiva dell'amministrazione italiana. Il tratto ancora fiducioso sta nel mantenere l'approccio ai fattori – una volta soprattutto interni, ora in una (disperata?) alleanza tra società civilmente attiva e isole di efficienza interna al sistema pubblico – che possono determinare *culture di cambiamento*.

Ciò ha procurato finora un sostanziale disinteresse da parte dei nihilisti (i bartaliani del «tutto da rifare» che generalizzano il disastro) e amichevoli sguardi compassionevoli da parte degli amici «esperti» (coloro che conoscono anche comparativamente le condizioni di inadeguatezza del sistema).

«Così va il mondo», manzonianamente parlando¹⁵.

La contraddizione del Novecento e la nuova prospettiva

Il Novecento sorge portatore di speranze e di provvide trasformazioni.

Il lungo viaggio della rivoluzione industriale entra nel suo terzo ciclo, dopo quello pionieristico e dei primi processi di urbanizzazione e quello – dilagante in Europa – dell'evoluzione del settore manifatturiero, evoluzione assistita dalla cultura dei brevetti e dal rapporto con la ricerca.

Dopo la provocazione simbolica della Tour Eiffel (aperta ai visitatori a Parigi il 31 marzo del 1889) si possono pensare progetti in grande.

La meccanica consente «grandi lavori». Tanto che l'Esposizione Universale che premia la città industriale italiana più dinamica, Milano, riguarda nel 1906 l'accorciamento delle distanze tra i paesi europei grazie ai trafori.

Dal 1901 – altro portale simbolico – si comincia a premiare con il Nobel il merito universale, con particolare attenzione alle scienze. I fratelli Wright solcano i cieli. Iniziano le corse automobilistiche e la prima macchina che taglia il traguardo nel parco di Achères il 17 gennaio 1899 si chiama – cultura del tempo – *La jamais contente*.

Illusione culturale, tuttavia, quella dell'accorciamento delle distanze.

Dopo un decennio di esplosione sociale e tecnologica, non erano più né la società né la tecnologia a guidare la rotta del secolo terribile. Ma la politica e gli interessi economici. Che avevano piccole ragioni (i confini nazionali) e grandi ragioni (il controllo dei sistemi coloniali) per regolare conti tra potenze.

La cultura dello stato-nazione che nell'Ottocento era stata propulsiva, portando a valore la ricerca delle identità nazionali e mettendo alla prova le nuove generazioni attorno al tema dell'indipendenza e della libertà, ora prendeva una deriva aggressiva.

Guerre: armi e informazione

I grandi imperi (austro-ungarico, tedesco, ottomano e russo) entravano così in un confronto decisivo con un sistema di alleanze regolato più dal capitalismo che dalle dinastie.

E nel giro di cinque anni quegli imperi finirono a pezzi, dopo un drammatico conflitto che sotterrò cinquanta milioni di morti.

Prima la Russia fu la sede – impreveduta da Marx che aveva ipotizzato la rivoluzione proletaria in Gran Bretagna – per chiudere con violenza la storia dello zarismo e cominciare, senza conoscere la democrazia, il lun-

ghissimo ciclo ideologico e di potere del comunismo. Che andava protetto all'interno e all'esterno da un'arma vecchia come il mondo ma rigenerata in profondità dalle tecnologie messe a disposizione dai cambiamenti dell'epoca: la propaganda.

La fine della classe dirigente post-risorgimentale e la radicalizzazione sociale – anche sull'onda della detonazione provocata dalla rivoluzione russa – mise l'Italia dell'avvio degli anni Venti in mano a un modello autoritario, forgiato da una mitologia del ritorno dei fasti di Roma gestita da un ceto politico piccolo-borghese che mescolò infatuazione dannunziana e futurista per inventarsi una dottrina «nazionale» che ebbe successo in Europa e in America latina.

La punizione della Germania decretata con la pace di Versailles (inutili i tentativi di cercare altre regole che suggerivano uomini di cultura prestati alla politica come l'inglese Keynes e l'italiano Nitti¹⁶) portò al riarmo e alla difesa estrema dell'identità nazionale un paese che nel 1933 si consegnò, prendendo esempio formale dal fascismo italiano, al nazismo.

Queste tre storie nazionali furono sede di una gigantesca rivalutazione degli strumenti della comunicazione pubblica regolata dal principio di propaganda. Più avanti in questo libro tratteremo meglio il carattere di questa eredità pesante che fu consegnata alla seconda metà del secolo, raccontando anche brevemente il profilo di tre protagonisti di quella storia della «guerra comunicativa».

La propaganda, che aveva contrassegnato tutta la storia del rapporto tra potere e società, con cicli acuti e cicli laschi, con esperienze di accentrimento demagogico e vicende regolate da maggiore confronto tra soggetti sociali e politici, con l'uso stressato della propria verità e l'offuscamento dei fatti e delle verità a vantaggio di un profitto politico fondato anche sull'ignoranza dei cittadini, non è stata una invenzione del Novecento.

Ma questo secolo ne ha fatto una esperienza ingegnosa e drammatica, lasciando sistemi plateali di plagio e di asservimento psicologico dei cittadini che – solo nel quadro di drammi altrettanto gravi – hanno scoperto, dopo decenni, di non essere sudditi.

Va detto che la seconda guerra mondiale, in cui per altro la Russia giocò nello schieramento delle democrazie occidentali e Italia e Germania giocarono nello schieramento mondiale che aveva nel Giappone il suo principale alleato extraeuropeo, mise al centro dello scontro proprio la guerra dell'informazione.

Apportando innovazioni e sfruttamento di nuove tecnologie in ogni campo e in ogni paese e lasciando ai paesi «democratici» il problema di

re sostenuta dalle maggioranze. E poi una pari battaglia per dare risorse, strumenti e radicamenti a quei diritti normati che ha potuto essere ingaggiata, paese per paese, territorio per territorio, confidando su un ineludibile consenso.

Non si tratta solamente di comunicazione sociale, cioè del momento in cui la rivendicazione dei diritti si esprime in forme conosciute come «advocacy». Si tratta di una complessa architettura di forme culturali e civili che debbono incrociare la rivendicazione sociale all'adattamento dei linguaggi e delle prassi amministrative. Che debbono trovare punti di incontro tra bisogni generalizzati e dinamiche produttive ed economiche (la famosa «sostenibilità»). Che debbono allargare a tutti i livelli di responsabilità la nozione di bene comune.

È evidente che questa evoluzione è appoggiata strutturalmente su una *cultura comunicativa pubblica*. E questo percorso, che attraversa il Novecento parallelamente alla macchinazione coercitiva di volontà e di opinioni che chiamiamo propaganda, segna il formidabile fattore di riequilibrio storico che ci consegna l'eredità di un secolo come controversa, conflittuale, grandiosa.

La *modalità rappresentativa* è stata dunque attraversata in lungo e in largo da queste due pulsioni. I media, il sistema dell'arte e quello dello spettacolo hanno dedicato un tempo e uno spazio enorme, a fianco di loro sperimentazioni linguistiche ed estetiche, a consolidare l'una o l'altra di queste piste strutturali della condizione del consorzio umano. Investendo creatività e una enormità di risorse sull'una o sull'altra delle prospettive (qualche centro di potere, come tale conformato a un certo cinismo, ha provato anche a servire entrambi i profili).

Va sottolineato l'intreccio tra media, arte e spettacolo.

Perché esso è fondamentale nel rappresentare le culture del tempo e nel definire ruoli che nel rapporto tra poteri e società assumono valenze diverse. Alcuni per definizione più orientati ai processi di integrazione, altri di rivendicazione, alcuni più costruiti sul conformismo, altri sulla lotta allo stereotipo.

Dunque una complessa architettura di piste e linguaggi che hanno lavorato per l'una o per l'altra causa. Rendendo i mezzi prevalentemente (pur se non sempre) neutrali ma non consentendo mai la neutralità ai soggetti dedicati ai contenuti.

Così come la storia può giudicare queste esperienze, ugualmente la formazione verso nuove condizioni di professionalità può fare riferimento a questo gigantesco conflitto comunicativo per mettere un po' d'ordi-

ne intorno alla parola «pubblico». Rivendicando cioè tre concetti di cui questo testo aspirerebbe a occuparsi:

- «pubblico» è un aggettivo che non si riferisce solo allo Stato o ai soggetti previsti dall'ordinamento costituzionale;
- le due storie «pubbliche» che abbiamo contrapposto non debbono essere concepite nello schema manicheo di ambiti in cui o si svolge l'una o si svolge l'altra; soprattutto nell'evoluzione del tempo la loro natura è di incrociarsi, confondersi talvolta, mescolarsi, così da rendere più arduo il giudizio sul presente e più necessitante di analisi non superficiali;
- per l'importanza che deriva alla qualità complessiva del dibattito pubblico che domina il mondo (e poi l'Europa, l'Italia, i nostri territori) la «comunicazione pubblica» non è solo questione per addetti ai lavori; è materia di attenzione per le responsabilità delle classi dirigenti e materia di coinvolgimento di tutti i cittadini.

Note

¹ L'aggettivo «moderno» è usato secondo tradizione, come ha ben spiegato Alberto Martinelli nel suo saggio *La modernizzazione* (Roma, Laterza, 1998), nel significato che ha assunto dal XVIII secolo in poi, sapendo che la seconda metà del Novecento, di fronte a una *modernità incompiuta* che richiedeva un nuovo salto nel futuro, ha legittimato l'uso, sollecitato da sociologi e architetti, del termine post-moderno. Termine che, in verità, darebbe più sostegno all'idea, qui postulata, che bisogna ormai creare condizioni di sviluppo alla disciplina oltre i canoni esistenti.

² L'anno 2014 prevede il primo semestre di presidenza assegnato alla Grecia e il secondo semestre (da luglio a dicembre) assegnato all'Italia.

³ Tanto che Marino Cavallo, introducendo *La comunicazione pubblica tra globalizzazione e nuovi media*, Milano, Franco Angeli, 2005, osserva che la disciplina è andata perdendo «il forte ancoraggio delle elaborazioni sulla sfera pubblica ai temi della filosofia politica».

⁴ Albert O. Hirschman, *Felicità privata e felicità pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1983.

⁵ Emanuele Pirella, tra i maggiori creativi italiani dell'ultima parte del Novecento, prematuramente scomparso, ironizzava su quei «margini» citando una battuta del settore attribuita a un industriale americano: «Metà dei soldi che spendo in pubblicità sono sprecati. Il problema è che non so quale metà» (in *Che cos'è la comunicazione di impresa*, a cura di Elena Salem, Milano, Lupetti, 1988).

⁶ Testi recenti di Stefano Rolando sulla comunicazione pubblica: *Un paese spiegabile* (Milano, Etas, 1998); *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica* (Milano, Etas, 2001, seconda edizione aggiornata 2005, terza edizione aggiornata 2011); *La comunicazione di pubblica utilità* (Milano, Franco Angeli, 2004); *E-democracy* (con Alessandro

Papini, *Rapporto sull'innovazione e la tecnologia digitale in Italia*, prefazione di Lucio Stanca, Ufficio Studi Ministero Innovazione e Tecnologie, 2003); *Democrazia partecipativa in Italia e in Europa. Regole e prassi del rapporto tra democrazia e comunicazione* (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2007; numero monografico di *Rivista italiana di comunicazione pubblica*); *Brand Milano* (a cura di, Milano, Franco Angeli, 2008); *Economia e gestione della comunicazione delle organizzazioni complesse*, Padova, Cedam, 2010); *La comunicazione pubblica per una grande società* (Milano, Etas, 2010).

⁷ Stefano Rolando, *Comunicazione pubblica. Modernizzazione dello Stato, diritti del cittadino*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1992; preceduto da *Lo stato della pubblicità di Stato*, Il Sole 24 Ore, 1990.

⁸ Censis, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2012, Comunicazioni e Media*, «Considerazioni introduttive. Benvenuti nell'era biomediatca», Milano, Franco Angeli, 2012, p. 415.

⁹ Traccia di quel rapporto nel primo testo di Stefano Rolando dedicato alla materia in *Il Principe e la parola. Dalla propaganda di Stato alla comunicazione istituzionale*, prefazione di Giuliano Amato, Roma, Edizioni di Comunità, 1987 (il paragrafo «Ruolo, ristrutturazione e rilancio dell'Amministrazione dello Stato nell'informazione», pp. 24-41).

¹⁰ Giuliano Amato, prefazione a *Il Principe e la parola*, *op. cit.*

¹¹ Tra il 1990 e il 1991, il ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica Antonio Ruberti, per collocare in una prospettiva nazionale la domanda di apertura di corsi di laurea in Scienze della Comunicazione Avanzata – per la prima volta in Italia – dagli atenei di Torino, Siena e Salerno, istituì una commissione presieduta dal prof. Pietro Rossi che tracciò un profilo generale di questa nuova offerta didattica tabellizzando le materie più significative.

¹² Carlo Maria Martini, Stefano Rolando, *Etica e comunicazione*, Milano, Lupetti, 2013.

¹³ Carlo Maria Martini, Stefano Rolando, *op. cit.*, pp. 34-35.

¹⁴ Il profilo di quel testo era così riassunto in quarta di copertina: «Ci accorgiamo che la parola pubblico comprende molto più dello Stato e che la parola comunicazione non riguarda solo megafoni e messaggi, ma anche ascolto, dialogo, rappresentazione condivisa, naturalmente anche il valore di una certa conflittualità. Se lo confermasse con una adesione non retorica anche la politica, la nostra democrazia avrebbe più qualità. Se i media accogliessero di più anche le fonti della società orizzontale, essi avrebbero un disegno più robusto per sopravvivere al loro stesso destino». Il passaggio ideale a questa ultima scrittura è dunque brevissimo.

¹⁵ La famosa citazione di Alessandro Manzoni, riferita alla perennità del sopruso, è nel capitolo VIII dei *Promessi Sposi*.

¹⁶ Accanto a opere di grande rilievo come *L'Europa senza pace* (1921) e *La Democrazia* (1933), ho sotto gli occhi (ripubblicato dal Comitato Edizioni Gobettiane, Torino, Edizioni di Storia e Letteratura, 2012) *La libertà*, rilevante raccolta di discorsi che Francesco Saverio Nitti aveva pronunciato nel 1925 a Londra sulla pace e a Cambridge sulla libertà che, non potendo uscire come Piero Gobetti Editore, fu stampato nel 1926 dal tipografo Carlo Accame. Sulle relazioni tra Keynes e Nitti si è intrattenuto il prof. Luigi Mascilli Migliorini, analizzando nell'avvio del ciclo «Lezioni nittiane» (al Centro culturale Nitti di Melfi il 31 gennaio 2011) il contesto di elaborazione del saggio di Nitti *Le conseguenze economiche della pace* (di prossima pubblicazione presso l'editore Rubbettino).