

ENZO CHELI

INFORMAZIONE, DECISIONE POLITICA, CONTROLLO SOCIALE: SPUNTI PER UN'ANALISI COMPARATA

SOMMARIO

1. Verità e politica: un problema di conoscenza legato all'informazione. — 2. Informazione e decisione. — 3. Informazione e controllo sociale. — 4. Il sistema dei *mass media* tra decisione e controllo sociale. — 5. Alcuni punti di sintesi.

1. VERITÀ E POLITICA: UN PROBLEMA DI CONOSCENZA LEGATO ALL'INFORMAZIONE.

Se assumiamo come punto di partenza la storia delle democrazie contemporanee a matrice liberale, il rapporto « verità-politica » assume i caratteri di un binomio non tanto problematico, quanto impossibile. Impossibile, perché, in questa storia, verità e politica si muovono su piani diversi e rispondono a esigenze diverse della natura umana: espressione di conoscenza o, se vogliamo, di scelte morali individuali, la verità; espressione di volontà o, se vogliamo, di scelte collettive ispirate all'utilità sociale, la politica. Superate le soglie dello Stato assoluto, totalitario e confessionale, le istituzioni delle democrazie liberali non assumono più tra i propri fini la ricerca della verità né la divulgazione di una verità di Stato. Lo Stato mira soltanto a garantire le regole del gioco, le condizioni minime necessarie per consentire alle diverse « verità » ed alle diverse ideologie di convivere pacificamente, di confrontarsi o ignorarsi. La conseguenza è che, in questa dimensione storica, contrasta con la natura stessa della politica il fatto di essere « vera » e con l'essenza della verità il fatto di assumere forme o significati politici.

Questo non esclude che anche a fondamento delle democrazie contemporanee si trovino determinate « verità », cioè valori, quali quelli che vengono espressi e affermati nelle costituzioni moderne: si pensi, in particolare, al principio della inviolabilità della persona umana o a quello della sovranità popolare. Ma si tratta pur sempre di valori che trovano il loro punto di riferimento essenziale nella laicità dello Stato, cioè nell'eguale riconoscimento e protezione di tutte le « verità » e di tutte le ideologie espresse dal tessuto sociale. Nella dimensione storica che a noi interessa esaminare, lo Stato è, dunque, uno Stato

della « non-verità » e della ricerca empirica dei punti di equilibrio tra i diversi interessi in gioco nella società.

L'attenzione va, quindi, spostata su di un binomio diverso, che è quello che lega la politica non alla verità, ma alla conoscenza. E se è vero che scopo della politica non è conoscere, ma decidere al fine di scegliere tra i vari interessi sociali, è anche vero che per decidere occorre conoscere: essere cioè consapevoli dei bisogni da soddisfare, delle soluzioni possibili, dei costi e dei benefici delle decisioni da adottare. Per questo, si parla ormai da tempo, nella ricostruzione delle funzioni fondamentali dello Stato, anche di una funzione conoscitiva, che assume, talvolta, rilievo autonomo, ma che nella massima parte dei casi si presenta strumentale all'esercizio delle varie funzioni pubbliche, d'indirizzo o di decisione.

La conoscenza destinata a illuminare i processi di decisione politica si realizza attraverso la raccolta e l'impiego delle informazioni: informazioni che lo Stato e gli altri apparati pubblici ricevono dalla società e dall'ambiente circostante; informazioni che la società e i vari soggetti destinatari della decisione ricevono dallo Stato e dai vari apparati pubblici. Le prime portano la conoscenza dei bisogni sociali ai soggetti politici investiti delle decisioni; le seconde fanno conoscere il contenuto e le ragioni delle decisioni ai soggetti destinatari delle stesse e consentono l'esercizio del controllo sociale. Tutta la vita delle democrazie contemporanee appare caratterizzata da questo complesso intreccio di flussi informativi, dalla società verso lo Stato e dallo Stato verso la società, flussi che si legano tanto all'attività conoscitiva *dello* Stato, quanto all'attività informativa *dello* Stato e *sullo* Stato: in altri termini, che condizionano tanto la *decisione politica* quanto il *controllo sociale*. Per questo molti oggi tendono a individuare il problema centrale delle democrazie contemporanee nella *circolazione delle informazioni*, dal momento che proprio nella quantità e qualità delle informazioni che circolano all'interno di ciascun sistema — o, se vogliamo, nella trasparenza delle decisioni che consegue da tale circolazione — sarebbe possibile individuare la misura di realizzazione del principio di sovranità popolare.

2. INFORMAZIONE E DECISIONE.

Esaminiamo, dunque, per primo l'aspetto dell'attività conoscitiva dello Stato e degli apparati pubblici, cioè il rapporto tra informazione e decisione.

Su questo piano, pur tenendo presente la grande varietà delle situazioni nazionali, resta possibile accennare a qualche osservazione di carattere generale.

Una prima osservazione riguarda l'attenzione crescente che tutti i paesi dell'area occidentale hanno dedicato, negli ultimi anni, al tema dell'attività conoscitiva degli apparati pubblici. Lo sviluppo rapidissimo delle tecniche informatiche e telematiche hanno naturalmente

favorito questa attenzione. Questo non significa certo che tutte le democrazie occidentali esprimano oggi, su questa materia, eguale sensibilità ed analoghi livelli di maturazione: esistono, infatti, paesi (come la Francia) dove la coscienza informatica appare molto sviluppata e che dispongono ormai di solide tradizioni di organizzazione dei sistemi informativi all'interno dell'amministrazione pubblica e paesi (come il Portogallo) che sembrano ancora preferire il ricorso alle tecniche tradizionali dell'informazione politica, canalizzata attraverso i partiti; così come esistono paesi (come il Belgio) dove la classe politica sembra più orientata a percorrere la strada dell'innovazione tecnologica e paesi (come la Svizzera) che sembrano, invece, ispirarsi a maggiore cautela e a valutare i rischi che l'esplosione informatica può determinare nel sistema delle autonomie e delle libertà.

Ma al di là di questa inevitabile varietà di atteggiamenti, legata alla varietà delle tradizioni politiche e culturali di ciascun paese, la sensazione generale è quella di una graduale presa di coscienza del problema, che non riesce, peraltro, ancora a tradursi, almeno nella massima parte dei casi, in soluzioni legislative e organizzative adeguate. Il fatto è che risulta ancora molto difficile immaginare i punti di arrivo di un processo, come quello informatico e telematico, solo da poco avviato, ma certamente destinato a incidere profondamente non solo nella vita economica e sociale, ma anche negli assetti del potere politico e delle libertà.

La seconda osservazione riguarda i soggetti cioè gli apparati attraverso cui l'attività conoscitiva della sfera pubblica viene elaborata e canalizzata. Questi apparati tendono, di massima, a collocarsi dentro o a fianco della rete di distribuzione del potere politico quale risulta realizzata attraverso le forme di governo e di Stato dei vari paesi. Il parallelismo tra distribuzione del potere politico e circolazione delle informazioni risulta, su questo terreno, molto chiaro, così come appare evidente la tendenza verso la concentrazione dei maggiori canali informativi della sfera pubblica sui punti del sistema dove il potere di decisione assume le sue forme più intense. In questa ottica si comprende la distinzione tra paesi (come la Francia) dove la rete di distribuzione delle informazioni viene a gravitare verso il centro (ed in particolare verso il vertice dell'esecutivo) e paesi (come la Svizzera e l'Italia) che affiancano ad un sistema informativo centrale più sistemi informativi periferici, legati ai livelli di potere locale, cantonale o regionale.

Ma in ogni caso quello che oggi si nota come tendenza generale nei vari paesi, accentrati o decentrati che siano nelle loro forme di Stato, è l'esigenza di un maggiore coordinamento tra l'attività dei diversi centri informativi e di una conseguente razionalizzazione (o standardizzazione) dei processi di raccolta delle informazioni e di costruzione degli archivi: questa esigenza è destinata ad accrescere la spinta verso la centralizzazione e finisce, in tutti i sistemi, per favorire la posizione degli esecutivi centrali e, in particolare, il vertice degli

apparati di governo, dove già si concentra la massima quantità dei poteri di indirizzo e coordinamento della sfera politica ed amministrativa. Senonché v'è da ricordare che, in taluni ordinamenti, quest'ultima tendenza è stata talvolta contrastata in nome della sovranità parlamentare: sovranità che dovrebbe comportare — si è detto — anche la piena autonomia del Parlamento nell'assunzione delle informazioni necessarie allo svolgimento delle proprie funzioni di legislazione e di controllo. Questa posizione si è manifestata, in Italia, con la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 — che fu ispirata al principio della c.d. « centralità » parlamentare e che cercò di istituire alcuni strumenti autonomi d'informazione parlamentare — e sembra aver trovato di recente una significativa espressione in Francia con la legge 8 luglio 1983, mediante la quale è stato creato un ufficio unico parlamentare di natura politico-tecnica per « l'évaluation des choix scientifiques et technologiques » che gli organi parlamentari siano chiamati a compiere. Si tratta di tentativi: in realtà i risultati positivi appaiono, per lo più, modesti, dal momento che tutti i Parlamenti del mondo occidentale (salva l'eccezione notevole del Congresso statunitense) seguitano ancora a dipendere, per le loro informazioni, dai canali offerti, solitamente con scarsa generosità, dai Governi centrali.

Una terza osservazione riguarda, infine, le tecniche ed i metodi di acquisizione e di impiego delle informazioni da parte dei vari apparati. Su questo piano, le tecniche legate all'impiego degli strumenti tradizionali (come le Commissioni parlamentari o governative d'inchiesta; le Commissioni di studio; gli Uffici studi dei vari Ministeri, degli enti pubblici, dei partiti) vengono oggi a sommarsi in tutti i paesi con le tecniche proprie degli strumenti legati all'informatica (come le « banche dati » ed i sondaggi di opinione): da qui, l'emergere di problemi nuovi anche in tema di controlli e garanzie. Ricordiamo in proposito l'ampio dibattito che, negli ultimi venti anni, si è sviluppato nei paesi occidentali più industrializzati in ordine all'impiego delle « banche dati ». Questo dibattito, com'è noto, ha dato luogo ad una ricca produzione normativa negli Stati Uniti, in Canada, nella Repubblica Federale Tedesca, in Francia, in Svezia, in Austria e in altri paesi europei, nonché a interventi di organismi internazionali come il Consiglio di Europa, la CEE e l'OCSE. I problemi che si sono posti rispetto a questo settore si possono oggi riassumere in poche parole. Tutte le amministrazioni pubbliche, nella realtà presente, dispongono di metodi di raccolta automatizzata delle informazioni, cioè di « banche dati ». Il ricorso a questi strumenti — che sostituiscono i vecchi archivi — investe ormai i settori più vari, dall'anagrafe alla sanità, dal fisco alla scuola. Considerate le grandi potenzialità di raccolta e di selezione del mezzo informatico, qualunque aspetto della vita individuale e collettiva può, in teoria, divenire oggetto di conoscenza e di schedatura da parte dell'autorità politica. Da qui l'esigenza di garantire l'uso corretto e imparziale delle informazioni da parte della pubblica amministrazione e di difendere la sfera più riservata della vita dei cittadini.

Muovendo da queste premesse, le legislazioni dei vari paesi hanno, dunque, cercato di affermare, sia pure con gradazioni diverse, alcuni principi fondamentali, quali quelli della *correttezza* della raccolta (che implica anche il consenso dell'interessato per la raccolta di informazioni nominative); dell'*esattezza* dei dati raccolti (con l'obbligo del loro aggiornamento); della *pubblicità* (cioè della non segretezza) delle « banche dati »; della *trasparenza* (con la possibilità di accesso per ciascun interessato al fine di conoscere, controllare e correggere i dati che lo riguardano). Si tratta di principi che emergono dalle varie leggi e che hanno trovato una sottolineatura particolare nella Convenzione del Consiglio di Europa del 28 gennaio 1981 e nella Raccomandazione dell'OCSE del 23 settembre 1980, ambedue in tema di protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati di carattere personale. Ma restano, pur sempre, aperti molti problemi, rispetto ai quali le leggi sinora adottate non sembrano dare risposte sicure: si pensi, in particolare, all'aspetto del collegamento internazionale tra le varie « banche dati » (*transborder data flow*), cioè alla trasmissione delle informazioni di carattere personale da un paese all'altro, che rischia di rendere evanescenti le garanzie offerte dalla legislazione del paese dove la raccolta dei dati viene operata. È vero che la già ricordata Convenzione del Consiglio di Europa del 1981 prevede una libertà di trasferimento dei dati di carattere personale da un paese all'altro soltanto quando si abbia un'eguale protezione nei due paesi (art. 21), ma è anche vero che questo principio può oggi operare solo nei confronti dei paesi europei firmatari della stessa Convenzione e non verso i terzi.

Sempre sul piano delle garanzie un altro punto va sottolineato. La difficoltà di offrire, di fronte all'evoluzione rapida delle tecniche, garanzie sicure attraverso discipline normative rigide sta orientando alcuni paesi verso la costituzione di « autorità amministrative indipendenti », investite di ampi poteri-normativi, di controllo e paragiurisdizionali — sull'impiego delle « banche dati » e sulla difesa dei diritti delle persone. L'esempio più significativo è quello della *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL) istituita in Francia con la legge 6 gennaio 1978 e composta di membri eletti dalle Assemblée parlamentari, dal Consiglio economico e sociale e dalle più alte giurisdizioni ordinarie ed amministrative. A tale Commissione spetta il compito di vigilare sulle elaborazioni automatizzate delle informazioni nominative, pubbliche e private, e di adottare misure, regolamentari o individuali, atte a garantire la regolarità, la correttezza e la trasparenza della raccolta dei dati. Ma l'esempio non resta isolato: anzi si può affermare che nel ricorso ad autorità amministrative « indipendenti » o « imparziali » o « di garanzia » — ad autorità in ogni caso svincolate dagli indirizzi e dall'influenza dei Governi — si è venuta a manifestare, negli anni più recenti, una delle linee di tendenza più significative nel settore dell'organizzazione pubblica del mondo delle informazioni e, come vedremo, dei *mass media*.

Problemi analoghi a quelli appena esaminati si pongono, infine, per i sondaggi d'opinione: senonché, in questo caso, le esigenze di garanzia, più che la sfera individuale, vengono a investire la sfera collettiva, data l'influenza a volte decisiva che la diffusione dei risultati di determinati sondaggi (specialmente in materia elettorale) può esercitare sugli orientamenti del corpo sociale. Anche in questa materia l'esigenza del rispetto di alcune regole elementari di correttezza e d'imparzialità nella raccolta e nella diffusione dei dati si presenta, dunque, essenziale. Ma, a differenza di quanto accade per le « banche dati », la legislazione in tema di sondaggi è ancora molto limitata e, nella massima parte degli Stati, del tutto assente.

In questo quadro, va ancora una volta ricordata la Francia, che, con la legge 9 luglio 1977, ha adottato una disciplina in tema di pubblicazione dei sondaggi politici — dei sondaggi cioè direttamente collegati a prove elettorali o referendarie — istituendo, anche in questo caso, un organo indipendente (la *Commission des sondages*) cui viene affidato il compito di garantire l'obiettività dei sondaggi ed il rispetto delle regole della concorrenza tra i vari organismi di sondaggio.

Se questa è la situazione attuale non è forse difficile immaginare, in un futuro prossimo, un largo sviluppo di questo settore nelle varie legislazioni nazionali. E questo anche in coincidenza con il prevedibile affermarsi della comunicazione interattiva via cavo (come quella attuata tramite *videotext*), che, oltre a rendere normali e quotidiani i sondaggi finirà gradualmente per trasformarli in referendum, aprendo così la strada a quella nuova dimensione della vita politica che molti, oggi, tendono a individuare nelle forme di una « democrazia elettronica » destinata a mettere in ombra i principi tradizionali della democrazia rappresentativa.

3. INFORMAZIONE E CONTROLLO SOCIALE.

Esaminiamo ora il secondo aspetto del rapporto politica-informazione, aspetto che attiene al flusso delle informazioni che partono dagli apparati in direzione della società. In questo caso si deve parlare, con riferimento alla sfera statale, non tanto di attività conoscitiva, quanto di attività informativa *dello* Stato e *sullo* Stato, mentre la conoscenza è riferita al polo opposto rappresentato dal corpo sociale.

È appena il caso di sottolineare che anche questo aspetto del tema racchiude in sé profili molto diversi cui, in questa sede, sarà possibile soltanto accennare.

Un primo profilo riguarda la pubblicità degli atti emessi nell'esercizio delle varie funzioni pubbliche. Com'è noto, questa pubblicità viene realizzata mediante la pubblicazione quando si tratti di atti a contenuto generale (come le leggi e gli altri atti normativi) e mediante la notificazione quando si tratti di atti a contenuto individuale e personale (come gli atti amministrativi e giurisdizionali). Le esigenze di

certezza che si legano allo strumento della pubblicazione sono antiche quanto lo Stato: molto più recente è, invece, la realtà che ha portato a divaricare sempre di più la presunzione di conoscenza della conoscenza effettiva delle leggi. Questo divario è, in gran parte, l'effetto dei processi di inflazione normativa che, nel corso degli ultimi decenni, si sono determinati nella massima parte delle democrazie occidentali: processi determinati, da un lato, dagli sviluppi dello « Stato sociale » (con il moltiplicarsi delle domande che hanno chiesto riconoscimento e protezione), dall'altro, dall'arricchimento delle autonomie sociali e territoriali (con l'aumento dei centri investiti del potere di produrre le norme).

Il fatto è che, oggi, tutti i paesi del mondo occidentale si trovano, più o meno, alle prese con problemi di razionalizzazione, coordinamento e semplificazione di una legislazione che gli sviluppi delle domande sociali hanno reso sempre più confusa e alluvionale. Problemi che i vari Stati cercano di affrontare con strumenti diversi, ora favorendo il ricorso ai testi unici ed alle leggi organiche, ora adottando tecniche di delegificazione, ora istituendo particolari organi (Commissioni-filtro parlamentari o uffici legislativi centralizzati) per il coordinamento delle iniziative legislative. Anche su questo piano un apporto utile può essere dato dall'informatica, come dimostra la sempre più frequente costituzione nei vari paesi di Centri di informatica giuridica, investiti del compito di raccogliere, ordinare e coordinare le leggi e gli atti destinati alla pubblicazione, così da consentirne la consultazione rapida da parte di tutti gli interessati, si tratti di organi pubblici o di privati.

Un secondo profilo da considerare riguarda la « trasparenza », cioè il diritto riconosciuto ai cittadini di « accedere » a tutti i documenti ed a tutti gli atti del procedimento amministrativo, anche a quelli non destinati alla pubblicazione, perché non coperti da una qualche forma di segreto. Questo « diritto di accesso » — svolgimento del più generale « diritto all'informazione » già affermato nella Dichiarazione universale del diritto dell'uomo del 1948 (art. 19) e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo del 1950 (art. 10), oltre che in alcune costituzioni europee (RFT: art. 5; Spagna: art. 20) — è stato regolato con maggiore ampiezza e precisione nelle legislazioni degli Stati Uniti (*Freedom of Information Act* del 1966) e della Francia (legge 17 luglio 1978), ma comincia ad affermarsi, anche se in forme più frammentarie, in quasi tutti gli Stati democratici. In Francia, l'esercizio di questa libertà viene garantito dalla presenza di una *Commission d'accès aux documents administratifs* (CADA) che assume — come la *Commission nationale de l'informatique* — i caratteri di « autorità amministrativa indipendente », cui l'interessato può rivolgersi in caso di rifiuto di comunicazione da parte dell'amministrazione e prima di ricorrere al giudice amministrativo.

Un terzo profilo da considerare riguarda l'immagine che lo Stato e gli altri apparati pubblici si preoccupano di trasmettere al corpo

sociale, con riferimento alle proprie attività. Questa immagine viene trasmessa attraverso canali che variano da Stato a Stato (portavoce del Governo; servizi d'informazione; uffici stampa e agenzie di stampa; uffici di pubbliche relazioni etc.); così come variano le forme della comunicazione e la loro efficacia (comunicati ufficiali; conferenze stampa; interviste; pubblicazioni documentarie; campagne di stampa e pubblicitarie intorno a temi di rilevanza politica, etc.). Talvolta, le esigenze della propaganda di Stato o della « comunicazione istituzionale » vengono a trovare un punto di riferimento unitario in una struttura amministrativa centrale, cioè nella presenza di un Ministero dell'informazione o della comunicazione; ma si tratta di tendenza ormai recessiva nelle democrazie occidentali, dove alla gestione diretta di un'informazione di Stato il potere politico preferisce sempre più sostituire l'influenza indiretta sul sistema dei *mass media*.

4. IL SISTEMA DEI MASS MEDIA TRA DECISIONE E CONTROLLO SOCIALE.

In effetti, l'aspetto di maggiore rilevanza che è dato individuare nel rapporto tra politica e informazione attiene, oggi, proprio alla misura del « controllo » che il potere politico riesce a realizzare sul sistema dei *mass media*: « controllo » affidato a vari strumenti normativi, economici e professionali in grado di condizionare il regime reale della stampa e della radiotelevisione. Dato il rapporto tra *mass media* ed opinione pubblica e dato il ruolo centrale che l'opinione pubblica è chiamata a svolgere nel funzionamento delle democrazie contemporanee, il controllo sui *mass media* può rappresentare per le classi politiche la fonte principale del consenso sociale e superare in efficacia il controllo sui punti più nevralgici dell'apparato statale: per questo si parla della disciplina dei *mass media* — quand'anche questa disciplina non risulti presente nella costituzione formale — come di uno degli aspetti essenziali della costituzione « reale » di un determinato paese.

Ma quali contenuti assume in concreto questo controllo? Nelle realtà politiche in cui la libertà di espressione del pensiero risulti molto sottolineata e ben garantita, il controllo sui mezzi non significa né può significare un controllo sul contenuto dei messaggi né la possibilità di censura degli stessi. La libertà della stampa e della radiotelevisione, rispetto ai suoi contenuti, risulta, in queste realtà, piena e incondizionata e viene normalmente affidata all'indipendenza ed alla professionalità dei giornalisti e dei vari operatori dell'informazione. Il controllo pubblico investe, invece, normalmente l'impresa di informazione e può riguardare sia la disciplina amministrativa dell'impresa, sia il suo assetto organizzativo ed economico, sia la sua presenza nel mercato. Attraverso il condizionamento dell'impresa — cioè del mezzo — il potere politico può infatti influire indirettamente anche sul messaggio, orientandolo verso i propri obiettivi. Ma resta, in ogni

caso, l'esigenza del rispetto delle regole fondamentali del gioco fissate dalle costituzioni e sviluppate dalla prassi dei regimi democratici. Nelle democrazie occidentali a matrice liberale queste regole, in tema di informazione e sistema dei *mass media*, puntano tutte verso il raggiungimento di un obiettivo generale che è quello del pluralismo: cioè della molteplicità e della concorrenza delle fonti di informazione attraverso cui l'opinione pubblica può stabilire un confronto di giudizi e di opinioni. Ritorna, su questo piano, la considerazione circa l'essenza della democrazia — cui all'inizio si accennava — dove la verità non appartiene a nessuno, ma è soltanto la risultante delle molte « verità » presenti negli orientamenti del corpo sociale, mentre l'imparzialità è la somma delle diverse parzialità e delle diverse ideologie. In questo quadro, compito naturale dello Stato dovrebbe essere soltanto quello di garantire, in posizione neutrale, le condizioni del pluralismo e, attraverso di esse, la completezza dell'informazione proveniente dalle varie fonti anche se ideologicamente orientate: in linea di principio, sul campo dei *mass media*, lo Stato democratico dovrebbe presentarsi non come giocatore, ma solo come arbitro della partita.

Se confrontiamo questi principi generali con la realtà delle discipline in vigore nei sistemi informativi del mondo occidentale, quello che, in generale, si nota è la presenza di due regimi giuridici, per la stampa e per la radiotelevisione, che sono sì tra loro molto differenziati, anche in ragione della loro diversa matrice storica ma che nel corso degli ultimi anni, almeno in alcuni Stati, hanno iniziato ad avvicinarsi secondo percorsi incrociati. In altre parole: la stampa che nasce come privata e vive sulla concorrenza secondo la logica del mercato, ha visto negli ultimi anni aumentare nella sua sfera la presenza dei poteri pubblici con azioni di sostegno e di controllo economico. Di contro, la radiotelevisione, che nasce in tutto il mondo occidentale (ad eccezione che negli Stati Uniti) con le caratteristiche del servizio pubblico, destinato a operare in regime di monopolio, è stata investita negli ultimi anni da un processo di graduale privatizzazione, che ha condotto sempre più il mezzo a distaccarsi dalla sfera dello Stato e a operare nell'ambito del mercato e della concorrenza.

Le situazioni che si sono di recente determinate, in materia televisiva, in Francia ed in Italia sono esemplari a questo proposito. Queste situazioni, sotto la spinta di fattori sociali e tecnologici analoghi, si sono sviluppate in parallelo, nonostante che la Francia abbia preferito controllare lo sviluppo del sistema attraverso leggi intervenute in rapida successione (anche se secondo logiche spesso contraddittorie) e l'Italia, invece, adottare la via degli aggiustamenti di fatto, dell'assenza di legislazione e dello sviluppo guidato dalla giurisprudenza, costituzionale e ordinaria. Questi diversi processi — dal privato verso il pubblico e dal pubblico verso il privato — stanno facendo emergere, con caratteri sempre più accentuati, una sorta di regime di diritto comune che, superando la settorialità delle discipline dei diversi *mass media*, viene per lo più a identificarsi con le forme di un

« sistema misto », dove « pubblico » e « privato » — logica di servizio pubblico e logica di mercato — tendono a convivere ed a condizionarsi a vicenda. Difficile dire se questa convivenza, secondo gli equilibri che caratterizzano la fase attuale (specialmente nel settore televisivo) sia destinata a durare o rappresenti soltanto una fase di passaggio verso modelli di assetto più stabili. Quello che oggi si può dire è che il modello « misto » — che si va sempre più affermando nel settore televisivo, ma che tende ad espandersi in tutta l'area dei *mass media* — sembra per il momento rispondere meglio di altri sia alla particolare forza d'impatto dei mezzi in gioco sia all'esigenza del pluralismo ideologico. Da un lato, la forza dei mezzi impone, infatti, la presenza di controlli pubblici adeguati, diretti a far rispettare le regole del gioco e ad evitare l'eccessiva concentrazione di potere nelle mani di uno o pochi privati; dall'altro, l'esigenza del pluralismo consiglia il ricorso all'iniziativa privata ed al mercato come strumenti destinati a incentivare, attraverso la concorrenza, l'arricchimento dei canali informativi e la molteplicità delle voci.

Se queste sono le tendenze in atto nel settore dei *mass media* risulta evidente come una delle esigenze più avvertite nei vari paesi si colleghi oggi all'adozione di una adeguata disciplina *antitrust* nonché alla presenza di una autorità imparziale in grado di farla rispettare: soluzioni queste sempre più difficili da realizzare, a mano a mano che si vanno affermando, sul piano economico, concentrazioni di tipo intersettoriale, tra radiotelevisione, stampa e pubblicità, e a mano a mano che la produzione e la distribuzione dei messaggi televisivi tendono ad assumere, attraverso i satelliti, dimensione sovranazionale.

5. ALCUNI PUNTI DI SINTESI.

Gli elementi di sintesi da sottolineare possono essere, a questo punto, indicati nei profili seguenti:

a) Nella realtà delle democrazie contemporanee si assiste da tempo ad un processo di forte espansione dell'attività conoscitiva dello Stato e degli altri apparati pubblici investiti del potere di decisione politica. Oggi, molto più che in passato, la decisione appare condizionata dall'informazione. Nell'organizzazione del potere politico — realizzata attraverso le varie forme di governo e di Stato — il controllo dei canali di informazione viene, dunque, ad assumere un ruolo sempre più rilevante: negli equilibri dei vari sistemi di governo il peso politico reale di un organo o di un apparato è determinato sempre di più, oltre che dalle sue competenze formali, dalla quantità e dalla qualità delle informazioni di cui lo stesso è in grado di disporre.

Questa tendenza, legata in gran parte allo sviluppo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche, sta producendo alcune conseguenze rilevanti sul piano dell'organizzazione e del funzionamento dei poteri pubblici. La prima conseguenza, più immediata, è data

dall'incremento delle strutture informative a disposizione dello Stato e della sfera politica: questo incremento si realizza sia attraverso la moltiplicazione degli organi e delle strutture amministrative dello Stato investite di compiti di ricerca o di informazione, sia attraverso l'arricchimento delle relazioni tra Stato e soggetti esterni, pubblici e privati, investiti di tali compiti con riferimento ai vari settori dell'economia, del lavoro, della scuola, dei bisogni culturali etc. L'esigenza di migliorare la qualità dell'informazione — che si accompagna naturalmente all'aumento della sua importanza — tende oggi a privilegiare questa seconda strada e cioè il ricorso ad organismi esterni, dotati di particolare specializzazione e collocati in posizione d'indipendenza rispetto agli organi politici e di amministrazione attiva. Da qui una seconda conseguenza che è quella, già sopra richiamata, del coordinamento tra i vari canali informativi a disposizione dello Stato: coordinamento reso necessario dalla necessità di evitare contraddizioni, sprechi e dispersione di risorse informative, ma che finisce anche per privilegiare il ruolo degli esecutivi e degli apparati centrali.

b) Se da un lato aumenta l'attività conoscitiva, dall'altro tende, invece, a ridursi l'attività informativa diretta dello Stato secondo le forme della propaganda e della comunicazione istituzionale. Nella realtà delle democrazie contemporanee il potere politico e lo Stato cercano di acquisire consensi e di diffondere la propria « immagine » nella società non tanto attraverso la presenza di Ministeri per l'informazione o l'uso di comunicati ufficiali, quanto attraverso l'esercizio di una influenza, diretta o indiretta, sul sistema dei *mass media*. Diminuisce, pertanto, l'informazione *di* Stato, ma tende in parallelo ad aumentare, attraverso i canali più o meno indipendenti della stampa e della televisione, l'informazione *sullo* Stato.

Questo processo è incentivato dalla particolare collocazione che il sistema dei *mass media* tende ad assumere nella vita delle democrazie contemporanee: né come potere dello Stato né come semplice potere sociale, bensì come strumento di raccordo tra società ed apparato. In questa posizione intermedia di raccordo i *mass media* tendono a sviluppare la loro azione e la loro influenza in una duplice direzione: sia dalla società verso lo Stato, che dallo Stato verso la società.

Appare evidente come quest'azione di mediazione potrà risultare tanto più equilibrata ed efficace, quanto più i vari *mass media* saranno in grado di collocarsi in posizione indipendente rispetto allo Stato ed alle correnti ideologiche espresse dalla società, cioè a sviluppare un'informazione professionalmente qualificata, obbiettiva e imparziale.

c) In una società dove aumenta il peso della conoscenza e delle informazioni nei processi politici, tendono necessariamente anche ad aumentare le domande di garanzia dei soggetti privati a tutela dell'affidamento e contro i rischi di possibili manipolazioni. Gli esempi recenti di legislazioni in tema di difesa della *privacy* e di controllo sulle « banche dati », di partecipazione dell'interessato al procedimento amministrativo, di riduzione della sfera dei segreti, si muovo-

no tutti in questa direzione. L'obiettivo garantista verso cui si tende, nei vari paesi, è, in definitiva, quello della « trasparenza » dello Stato e dei vari processi di decisione politica ed amministrativa. Particolarmente significativa su questo piano — almeno per quanto concerne l'organizzazione dei poteri pubblici — appare la sempre maggiore diffusione di « autorità amministrative indipendenti » — con caratteristiche miste, normative, amministrative e giurisdizionali — destinate a sovrintendere ai vari settori dell'informazione e a garantire il corretto funzionamento del sistema dei *mass media*.

Dall'insieme delle osservazioni che precedono emerge un interrogativo finale, che può, forse, riassumere il senso attuale del rapporto tra politica e informazione: quale informazione per quale democrazia?

Molte delle tendenze ricordate lasciano intravedere le linee di un disegno di democrazia legata agli sviluppi della « società industriale » in « società dell'informazione ». Una democrazia dove si riduce il margine di arbitrio delle decisioni, perché chi decide è più informato; dove aumenta l'efficacia del controllo sociale, perché chi subisce la decisione è in grado di valutarne meglio le ragioni; dove l'informazione per chi decide e per chi controlla è filtrata dall'azione di organismi e di imprese indipendenti e svincolate dagli interessi contingenti della lotta politica. La conclusione è che la verità è estranea alle dimensioni proprie dello Stato contemporaneo a matrice liberale, ma che esistono oggi le premesse per rendere più vere e reali le condizioni della democrazia.