

rosanna de rosa*

LA CONSTITUENCY COMMUNICATION AL TEMPO DELLA RETE. ALCUNE OSSERVAZIONI PRELIMINARI¹

Il prestigio dei governi parlamentari è in evidente declino. Lo evidenzia la letteratura più accorta, i sondaggi sulla fiducia nelle istituzioni della rappresentanza, i toni e lo stile di molti titoli di giornali². La natura delle critiche colpisce al cuore l'istituzione parlamentare nel suo insieme ma anche lo status dei membri in parlamento. La prima è generalmente considerata di intralcio alle tendenze neo-presidenzialiste che stanno emergendo un po' ovunque in Europa. Il secondo è, invece, rappresentato come un anacronistico privilegio per una casta dispensiosa ed improduttiva, da eliminare senza indugio. Alla vulgata mediale sfugge però il nesso di causalità che lega il rafforzamento degli esecutivi e del decision making governativo alla riduzione delle performance istituzionali del parlamento³. La conseguenza più evidente di questo processo è la delegittimazione delle istituzioni della rappresentanza e l'emergere di derive populiste che trovano nel circuito mediale una comoda sponda.

L'intensificazione dei processi di comunicazione nel contesto istituzionale dei parlamenti si ascrive, dunque, al tentativo di porre un argine alla perdita di credibilità dell'istituzione aumentando, da un lato, la trasparenza del processo legislativo e,

¹ Questo articolo – di carattere introduttivo - è un estratto di un più complesso lavoro empirico presentato presso il Convegno Nazionale Sisp che si è tenuto a Roma nel settembre 2009. Vorrei ringraziare Claudio Serni per averlo sollecitato e pubblicato su alleo.it

* **Docente di Comunicazione Politica presso la Facoltà di Sociologia dell'Università di Napoli Federico II.**

² Alcuni titoli possono bastare a dimostrazione della particolare violenza degli attacchi mediatici rivolti al parlamento ed ai parlamentari. Si vedano: Francesco Merlo, *Il Parlamento all'epoca delle impronti digitali*, La Repubblica 05.03.2009; Francesca Milano, *Il riposo della Casta. In tutta Europa l'onorevole si allunga le ferie*, IlSole24Ore 03.08.2009; *Fannulloni in Transatlantico, su quattro mila proposte solo 68 diventano legge*, Libero del 4.08.2009 citando i dati che emergono dal I° Rapporto "Camere aperte" dell'Osservatorio Civico sul Parlamento Italiano realizzato dalle associazioni Cittadinanzattiva, Controllo Cittadino ed Openpolis.

³ Problema recentemente riportato all'attenzione del pubblico da parte dello stesso Presidente della Camera, si veda l'articolo su Repubblica.it del 29 9ttobre 2009 dal titolo: *Camera, Fini critica il governo, niente lavoro, Montecitorio chiude. Dure le opposizioni: "L'esecutivo strangola l'iniziativa parlamentare"*.

dall'altra, l'esposizione mediatica del complesso insieme di attività parlamentari che, spesso, si svolgono lontano dai riflettori. In Italia, la devoluzione dei poteri verso le regioni, l'entrata in scena delle istituzioni europee e la disponibilità di nuove tecnologie della comunicazione costituiranno fattori aggiuntivi alla necessità di aprire i canali della comunicazione a modalità di relazione prima inediti. Per il nostro Paese, occorre tuttavia distinguere due piani che si sono sviluppati con modalità, tempi e risultati diversi, ma che sono riconducibili ad una stessa dinamica di presidio degli spazi mediali, online come offline.

Sul piano più strettamente istituzionale è nel corso della Seconda Repubblica - e più precisamente con la XIII legislatura - che si inizieranno a muovere i primi passi verso una più intensa introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle modalità di lavoro e di gestione dell'informazione. Risultato di questo sforzo sarà una più piena ottemperanza del principio di pubblicità attraverso programmi di comunicazione integrata stabilmente concepiti e saldamente ancorati ai processi di razionalizzazione interna ed al potenziamento di alcune strutture di staff che diventeranno, poi, volano di cambiamento⁴. Lo sviluppo dei primi siti web affianca la più tradizionale trasmissione satellitare, i servizi di RaiParlamento ed i servizi di trasmissione di RadioAula2 e di RadioRadicale diffondono i lavori dell'Assemblea e delle Commissioni in tempo reale (Menduni 2001), senza godere, tuttavia, dei livelli di fruizione che i siti di Camera e Senato riusciranno ad acquisire nel tempo, a partire dal loro varo nei tardi anni '90. Al Senato la grande innovazione sarà rappresentata dall'aggiornamento della macchina Michela usata dagli stenografi per l'attività di resocontazione delle sedute. L'utilizzo del nuovo software dal nome evocativo di *Eclipse* permetterà, infatti, la trasposizione immediata dei testi sul computer e rappresenterà l'avvio ufficiale della digitalizzazione delle attività di resocontazione delle sedute. Un passo ulteriore verso la piena trasparenza e pubblicità dei processi decisionali.

Nel corso delle legislature XIV e XV, l'attenzione verrà progressivamente spostata dal versante interno - della riorganizzazione delle funzioni burocratiche e di supporto legislativo - al versante esterno - della cooperazione interistituzionale e del rafforzamento dell'immagine e della conoscenza dell'istituzione parlamentare da parte dei cittadini. E' l'inizio di una nuova stagione tutta orientata alla valorizzazione

⁴ E' il caso, ad esempio, del servizio Studi e Documentazione e dei servizi di Comunicazione Istituzionale ed Innovazione tecnologica.

dell'attività parlamentare nella sua funzione didattico-cognitiva. Montecitorio e Palazzo Madama aprono le loro porte ai normali cittadini: eventi culturali, mostre, convegni e presentazioni di libri – eventi spesso nati sotto l'egida della Fondazione della Camera voluta dall'allora presidente Casini - contribuiscono a rinfrescare l'immagine istituzionale, mentre le nuove interacce web sono sempre più ispirate ai principi di accessibilità e usabilità dell'informazione. Nascono servizi personalizzati pensati per particolari profili di utenza e nuovi prodotti di comunicazione – più di stampo giornalistico - confezionati per un uso agevole e divulgativo dell'informazione e dedicati anche ai non addetti ai lavori. La nuova strategia comunicativa risulterà molto apprezzata dagli utenti della rete e segnerà l'avvio di una competizione virtuosa fra le due camere sotto il profilo dell'innovazione tecnologica e della comunicazione. Essa culminerà con il superamento della separatezza dei due web di Camera e Senato e con l'avvio di processi di integrazione dei rispettivi sistemi informativi e banche dati come, ad esempio, la creazione del polo unico delle biblioteche delle camere.

Nel corso della legislatura corrente, si dà invece un più decisivo impulso alla dimensione multimediale come strumento privilegiato di comunicazione e pubblicità dei lavori. L'ufficio stampa della Camera assume un ruolo di particolare rilevanza con l'avvio di iniziative avanzate sotto il profilo tecnologico e la realizzazione di nuovi prodotti orientati esclusivamente alla comunicazione. Viene potenziata l'informazione online dando maggiore visibilità alle sezioni dedicate all'attualità, agli eventi ed alle pubblicazioni con aggiornamenti in tempo reale e viene razionalizzata la comunicazione internazionale con un più costante monitoraggio del flusso di informazioni proveniente dall'estero, in particolare dai media di altri paesi. Si segnala inoltre una maggiore tensione verso l'interattività ed una consapevolezza della sua importanza nello sviluppare un legame più diretto con la cittadinanza e le diverse *constituencies*: le *video-chat* del presidente della Camera, il canale video su YouTube, lo sviluppo di servizi *Wap* e di *Really Simple Syndication* ed una più accentuata caratterizzazione multimediale delle nuove interfacce web segnano il passo del completo cambiamento di registro, nel segno della disintermediazione della comunicazione.

In poco più di un decennio, dunque, il parlamento italiano ha fatto grandi passi avanti in direzione della riorganizzazione amministrativa, del riordino legislativo, dell'informatizzazione della pratica parlamentare e della comunicazione istituzionale. La comunicazione istituzionale e la pubblicità degli atti online sono considerate ora

come strumenti fondamentali per rafforzare il circuito della rappresentanza, garantire l'esercizio della sovranità e creare una *corporate culture* negli eletti realizzando in maniera più piena la funzione espressiva dell'istituzione (Capano e Giuliani 2003). Sottolinea però anche una più spiccata propensione dell'istituzione parlamentare per lo sviluppo di funzioni che vanno oltre la mera rappresentanza e che collocano il parlamento al cuore delle dinamiche di governance complessa, al crocevia cioè fra regioni d'Italia, regioni d'Europa, istituzioni comunitarie e cittadini (parlamento-rete) (De Michelli, Verzichelli 2004). In tal senso, il parlamento risulta collocato all'inizio ed alla fine della *representation chain* (Leston-Bandeira 2007).

Altra questione invece si registra sul piano della *constituency communication*. L'interesse per questo complesso insieme di attività - che comprende le modalità di relazione, reciprocità e collegamento fra eletti in parlamento ed elettori - è piuttosto recente, almeno in Italia dove l'organizzazione della rappresentanza è sempre passata dai vertici di partito. Nasce di conseguenza come risposta ad una doppia spinta: una di carattere esogeno, correlata al rilevamento della perdita di fiducia dei cittadini nei confronti della classe politica che viene percepita ora come distante ed incapace, ora come corrotta ed inefficiente. L'altra spinta, di carattere endogeno, proveniente dalla crisi delle organizzazioni di partito e dalla perdita di controllo interno, con conseguente maggiore autonomia d'azione da parte dei singoli membri in parlamento. La comunicazione fra membri del parlamento e *constituencies* è diventata quindi una questione di primaria importanza, cruciale per stabilire il giusto equilibrio fra *responsiveness* del sistema rappresentativo ed *accountability* dell'istituzione parlamentare (McCrone 1986). Soprattutto in un contesto - come quello italiano - di transizione incompiuta, dove si registra la presenza di pulsioni ambivalenti, spesso venate di proclami populistici ed antipolitici. La relazione fra eletti ed elettori costituisce così un terreno di analisi molto promettente per cogliere le dinamiche di influenza nei processi decisionali soprattutto con il progressivo allentamento delle redini partitiche ed il maggiore ricorso alla facoltà di espressione e decisione "secondo coscienza". L'introduzione delle nuove tecnologie della comunicazione non complicano il quadro, semmai ne evidenziano e ne accelerano le caratteristiche e le tendenze.

Incominciamo con alcuni distinguo. La *constituency communication* come l'abbiamo conosciuta nel passato trovava il suo maggiore punto di espressione nell'ascolto del territorio, delle sue aspettative politiche e materiali ed era rivolta, in sostanza, alla possibilità di valutare il grado di popolarità conservato da un eletto e di

organizzare *constituency services*. L'eletto in una particolare circoscrizione elettorale vi tornava di tanto in tanto per raccogliere opinioni ed esigenze di quello che riteneva il proprio elettorato e se ne faceva portavoce nelle sedi istituzionali, svolgendo di fatto un'azione molto simile alla rappresentanza di mandato. La comunicazione non era né agevole né immediata, transitava prima dai circuiti di partito e spesso disperdeva il proprio potenziale in iniziative non organiche, fra centri studi e direzioni di partito. L'introduzione delle nuove tecnologie della comunicazione nei processi politici - prima come strumento di organizzazione e networking intrapartitico poi come strategia di *campaign*, infine come metodo di rilevamento e di raccordo con l'opinione pubblica - contribuisce al riallineamento del rapporto fra elettori ed eletti con la riduzione dell'asimmetria e della distanza comunicativa fra gli attori. Ha inizio così la ricerca di un nuovo assetto della comunicazione parlamentare che consentisse un maggiore controllo delle risorse mediali e delle sue finalità da parte dei singoli parlamentari.

L'*electronic constituency communication* si risolve sostanzialmente in tre aspetti: a) attivazione, organizzazione e gestione di un sito web, b) management della posta elettronica e c) gestione dell'interazione diretta con i cittadini (social networks, forum, sondaggi online). Essa è parte centrale della relazione fra eletti ed elettori, ma non la esaurisce. Anzi contribuisce alla creazione di spazi offline di discussione e confronto diretto. La comunicazione esercitata dal gruppo parlamentare e quella esercitata sul piano individuale dai singoli deputati e senatori sono però scarsamente sovrapponibili perché rispondono a modalità diverse di concepire la constituency (ed i suoi bisogni di relazione). La comunicazione dei membri in parlamento, inoltre, tende a variare in ragione di particolari condizioni politiche-istituzionali (Zittel 2009). Solo per citarne alcune fra le più rilevanti si fa riferimento, ad esempio:

- al *tipo di sistema elettorale*: proporzionale vs maggioritario, liste aperte vs bloccate, possibilità di esercitare il voto di sfiducia, incentivi elettorali;
- all'*organizzazione ed alla struttura del parlamento*: struttura decentrata vs centralizzata, disponibilità di staff e voci di budgets dedicate, possibilità di erogare constituency services;
- alla *composizione sociografica* del parlamento: genere, età, formazione, professione, tipo e grandezza della circoscrizione elettorale rappresentata.

Nel caso italiano che sappiamo caratterizzato - dopo l'ultima riforma elettorale avvenuta nel 2005 - da un sistema proporzionale con liste bloccate, soglia di sbarramento e premio di maggioranza, la struttura degli incentivi elettorali tende a

premiare la comunicazione strutturata, organizzata cioè dai partiti e dai gruppi parlamentari, piuttosto che quella dei singoli parlamentari, per i quali l'unica vera constituency che realmente conta è la dirigenza di partito da cui dipende l'inserimento nella lista. Sul piano individuale si registra dunque l'esistenza di un doppio - forse triplo - piano comunicativo in ragione del fatto che gli eletti si considerano *representatives, delegates* o *trustee* (Fenno 1978). Questa differenza di comportamento è principalmente imputabile alla compresenza di un'arena istituzionale, un'arena di policy ed un'arena politico-elettorale ed alle risorse di cui si può disporre in ciascuna di esse. E' chiaro infatti che avrà maggiori risorse a disposizione un eletto che svolge la sua attività in commissioni chiave o che può vantare una maggiore prossimità alle gerarchie di governo (*policy space*) mentre i capigruppi godranno di maggiori risorse sul piano simbolico e valoriale dove tende ad esprimersi l'identificazione di partito ed il bisogno di appartenenza (*political space*). I parlamentari dotati di particolare capacità oratoria saranno infine capaci di intercettare l'attenzione dell'audience nelle assemblee teleriprese, utilizzando magari codici espressivi più vicini alle logiche di *campaign* che a quelle di deliberazione (*electoral space*). In tutti i casi, molto dipenderà dalla propensione a farsi rieleggere operando nei diversi spazi per incrementare il proprio capitale politico e mediale. Contano poi - e molto anche - le variabili sociografiche: l'età piuttosto che il sesso (giovani e donne sono generalmente più bravi in rete), il *titolo di studio* (i laureati sono più attivi dei non laureati), la *provenienza geografica* (i parlamentari del sud sono generalmente meno attivi di quelli del centro e di quelli del nord), l'*appartenenza partitica* (quelli del centro-sinistra sono solitamente più attivi in rete di quelli di centro-destra).

Una recente ricerca di Stefano Epifani⁵ sul caso italiano rileva che il 63% dei deputati ed il 53% dei senatori è attiva in rete in qualche forma (sito web, social network, blog) evidenziando così una maggiore consapevolezza nell'utilizzo delle nuove tecnologie e, soprattutto, un tendenziale comportamento di "convergenza tecnologica". Chi usa un mezzo elettronico per comunicare tende progressivamente ad integrarvi tutti gli altri dispositivi (youtube, webtv, twitter) utilizzando l'uno come specchio dell'altro e tutti come specchio riflettente della televisione. Nella pratica politica i singoli rappresentanti tendono a servirsi, infatti, dell'arena ipermediale per

⁵ La ricerca è stata svolta nel 2009 da Stefano Epifani (La Sapienza). I dati - reperibili in rete - includono anche iniziative non direttamente collegate ai parlamentari.

deterritorializzare - oltre che disintermediare - la propria azione, utilizzando gli strumenti di rete come megafono delle proprie proposte di legge esercitando così una forma di rappresentanza virtuale⁶. L'interattività con i cittadini-elettori resta tuttavia, anche nei contesti tecnologicamente più avanzati, molto limitata e circoscritta a strategie di "sasso nello stagno". L'interattività viene cioè offerta come prodotto di comunicazione politica ma non è considerata come valore aggiunto dei processi democratici. Si tratta in ogni caso di segnali che testimoniano - da un lato - la crescente integrazione della comunicazione elettronica nella pratica istituzionale e, dall'altra, la volontà di *misurare* e *soppesare* la reale portata delle nuove strategie di comunicazione in rete per la gestione del consenso.

In definitiva, le nuove tecnologie della comunicazione stanno contribuendo alla disintermediazione della politica e delle istituzioni della rappresentanza ma resta ancora poco chiaro con quali modalità e su quali temi ha senso coinvolgere l'opinione pubblica. In Italia - data la natura estremamente conflittuale dello scontro politico (Lippolis, Pitruzzella 2007) - è forte, infatti, il timore che un maggiore coinvolgimento degli elettori nel processo deliberativo possa innescare dinamiche di opinione impreviste, con effetti laceranti sulle minoranze politiche. Il dato certo è che la *constituency communication* - a qualunque livello venga considerata - non rappresenta più una funzione accessoria dell'istituzione ma la chiave di volta perché essa possa reinterpretare il proprio ruolo nel panorama politico.

⁶ In letteratura è nota l'abitudine dei parlamentari a servirsi della proposta di legge come *legge-manifesto* che risponde, cioè, a finalità puramente comunicative. E' piuttosto raro infatti il caso di proposte di legge private che vengono realmente discusse e/o approvate in parlamento.

Bibliografia

- Capano, G., Giuliani, M., *The Italian parliament: In search of a new role?*, The Journal of Legislative Studies, Volume 9, Issue 2, 2003:8-34
- De Micheli, C., Verzichelli, L., *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2004.
- Fenno, R.F., *Homestyle: House Members in their Districts*, Boston, Little Brown, 1978.
- Leston Bandeira C., *The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework*, Parliamentary Affairs, n.4, vol.60, 2007: 655 – 674.
- Lippolis V., Pitruzzella G., *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soceria Mannelli, Rubbettino, 2007.
- McCrone, D., *The Structure of Constituency Representation: On Theory and Method*, The Journal of Politics, vol. 48, n.4, 1986, pp. 956-975.
- Menduni, E., Radio, Televisione e Parlamento, in *Il Parlamento*, Annali della Storia d'Italia n. 17, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2001.
- Zittel, T., *Constituency Communication on the WWW in Comparative Perspective. Changin Media or Changing Democracy?*, Ecpr Joint Session, Lisbon, 14-19 april 2009.