



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Istituto di Scienze politiche dell'Università di Zurigo

Valutazione della garanzia della qualità nella radiodiffusione privata

Riassunto

Thomas Widmer, Heiri Gander e Cornelia Stadter

Università di Zurigo
Istituto di Scienze politiche
Affolternstrasse 56
CH-8050 Zurigo
Telefono +41 (0)44 634 38 41
Telefax +41 (0)44 634 49 25
www.ipz.uzh.ch

Zurigo, 25. novembre 2015

Indice

1 Introduzione	3
1.1 Situazione iniziale	3
1.2 Impostazione	3
1.3 Metodologia	4
2 Sintesi	5
2.1 Valutazione della strada intrapresa dall'UFCOM da parte degli intervistati	5
2.2 Giudizio sul lavoro dei valutatori e sui loro rapporti di valutazione	7
3 Raccomandazioni	10
3.1 Differenziazione funzionale	10
3.2 Valutazione e certificazione	10
3.3 Durata del riconoscimento	10
3.4 Focalizzazione tematica	10
3.5 Concorrenza	11
3.6 Qualità dei rapporti di valutazione	11
3.7 Fruizione dei rapporti e flusso di informazioni	12
3.8 Organizzazione dei passi successivi alla valutazione	12
3.9 Utilizzo generale	12
3.10 Destinatari di queste raccomandazioni	13

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

In base alle concessioni, le emittenti di radiodiffusione privata concessionarie (42 emittenti radiofoniche e 13 emittenti televisive regionali) sono tenute a mettere a punto dei sistemi di garanzia della qualità redazionale e a sottoporli ogni due anni alla valutazione di specialisti indipendenti e riconosciuti dall'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM). Ad oggi sono cinque le aziende a cui l'UFCOM, basandosi su una procedura di riconoscimento, ha conferito la facoltà di assumersi questo incarico (di seguito «valutazione»).

I rapporti redatti al termine delle valutazioni sono destinati all'emittente incaricante e all'UFCOM e non vengono pubblicati. Le valutazioni servono a migliorare i sistemi di garanzia della qualità e contengono delle raccomandazioni indirizzate alle emittenti di radiodiffusione. Si tratta quindi di valutazioni formative, per quanto, essendo destinate anche all'UFCOM, si possa supporre che abbiano anche una valenza sommativa. Terminata la valutazione i concessionari hanno tre mesi di tempo per comunicare all'UFCOM come intendono applicare le misure per migliorare i sistemi di garanzia della qualità.

Nel giugno 2014 i rapporti di valutazione erano circa 120; praticamente tutte le radio e televisioni regionali titolari di una concessione ne avevano presentati almeno due. Sembrava quindi il momento giusto per sottoporre le prassi di valutazione a una riflessione critica e, sulla base di questa riflessione, ponderare la necessità di eventuali modifiche.

L'UFCOM ha pertanto incaricato l'Istituto di Scienze politiche dell'Università di Zurigo di analizzare le attività di valutazione in corso nell'ambito di una metavalutazione, che è stata realizzata tra agosto 2014 e aprile 2015. Questo riassunto ne offre una sintesi in cui viene dato particolare rilievo ai risultati e alle raccomandazioni; per una presentazione dettagliata si rimanda al rapporto finale completo.

1.2 Impostazione

Superata la metà dell'attuale periodo di concessione, le misure a garanzia della qualità devono essere verificate con la valutazione della garanzia della qualità nella radiodiffusione. A questo scopo sono stati analizzati sia la strada intrapresa dall'UFCOM per l'attività di valutazione che il lavoro dei valutatori e le modalità con cui sono stati redatti i rapporti. Sulla base di quest'analisi è stato fatto un bilancio da cui è possibile trarre raccomandazioni su come organizzare in futuro l'attività di valutazione nell'ambito della garanzia della qualità.

Lo studio è stato impostato sulle seguenti domande:

1. Come viene giudicata la strada intrapresa dall'UFCOM (decisione di concessione, valutazione a intervalli regolari, rapporti, misure, ecc.)?
 - a. Tra i valutatori si è instaurata una concorrenza tale da promuovere la qualità? Capita che i concessionari cambino valutatore? Se sì, per quali motivi?
 - b. È preferibile che il medesimo valutatore lavori più volte per una stessa emittente radiofonica o televisiva (ad esempio, per ragioni di efficienza) o sarebbe piuttosto auspicabile un ricambio, in modo da evitare rapporti di dipendenza?
 - c. In che modo la struttura del modello stimola gli attori (i concessionari e i valutatori) e con quali conseguenze?
 - d. In che modo si può evitare la stanchezza da valutazione ('evaluation fatigue') e che la valutazione diventi un'attività di routine, soprattutto quando viene ripetuta tre o quattro volte?

Come si può intervenire sulla struttura del modello di valutazione in modo che possa essere un incentivo durevole a migliorare la qualità?

2. Come viene valutato il lavoro dei valutatori ovvero la modalità con cui sono stati redatti i rapporti?
3. Che bilancio si può trarre dalle risposte alle domande 1 e 2?
4. In base alle risposte date alle domande 1, 2 e 3, quali raccomandazioni si possono formulare per la futura regolamentazione e le future valutazioni?

La domanda 1 si riferisce al modello (la struttura nel suo insieme) e alla sua applicazione; la domanda 2, invece, si incentra sugli (specifici) aspetti qualitativi di ciascuna valutazione. La domanda 3 si riferisce alla metavalutazione (valutazione della valutazione), il cui scopo è fare un bilancio del modello che sta alla base delle attività di valutazione, ovvero una valutazione sommativa. Sulla base di questo bilancio sommativo la domanda 4 introduce una prospettiva formativa. Nell'ambito della metavalutazione si devono elaborare raccomandazioni che indichino quali miglioramenti si possono realisticamente apportare a livello sia della struttura che delle singole valutazioni.

1.3 Metodologia

Per rispondere a queste domande sono stati elaborati tre strumenti di valutazione: analisi del modello, analisi dei rapporti e sondaggio. I paragrafi seguenti offrono una breve descrizione di questi tre strumenti.

1.3.1 Analisi del modello: analisi dei documenti e interviste semi-strutturate

Per valutare il modello (domanda 1) sono stati esaminati i documenti programmatici prodotti dall'UFCOM e dai valutatori: i dossier di candidatura dei valutatori, le decisioni con cui l'UFCOM ha riconosciuto le aziende come valutatori e i verbali degli incontri con i valutatori.

In aggiunta al lavoro sui documenti scritti sono stati intervistati esperti di media che hanno apportato una prospettiva più ampia rispetto alle singole valutazioni. Interviste semi-strutturate sono state condotte con i collaboratori responsabili dell'UFCOM e con gli esperti esterni; in altre quattro interviste semi-strutturate si è inoltre presa in considerazione l'opinione dei valutatori prescindendo dalla singola valutazione. In questi colloqui si è discusso principalmente del modello di valutazione dell'UFCOM e della sua applicazione, ma anche del lavoro dei valutatori e dei meccanismi con cui il modello intende offrire stimoli.

1.3.2 Analisi dei rapporti: analisi sommaria, analisi dettagliata e casi di studio

Per analizzare il lavoro dei valutatori e i loro rapporti di valutazione (domanda 2), questi ultimi sono stati sottoposti a una metavalutazione. Prescindendo da un riassunto dei risultati concreti emersi dalle singole valutazioni, la metavalutazione si è incentrata sulla qualità delle valutazioni. A questo scopo sono necessari criteri che permettano di effettuare una valutazione sistematica e trasparente. Per garantire una valutazione completa ed equilibrata, questi criteri comprendono innanzitutto gli obiettivi del progetto di valutazione (elaborato dall'UFCOM nel modello di valutazione) e, in secondo luogo, criteri di qualità più ampi, tratti dai cosiddetti standard di valutazione, quali ad esempio gli standard SEVAL. Sono stati così definiti 36 criteri; la valutazione dei rapporti si è basata su questi criteri ed è avvenuta in tre fasi: in una prima fase, tutti i 116 rapporti di valutazione che si prestavano a questo scopo sono stati sottoposti a una valutazione sommaria basata su sei dei 36 criteri definiti. In una seconda fase, 19 rapporti scelti sono stati analizzati più in dettaglio, prendendo in considerazione 33 dei 36 criteri. Infine, tre valutazioni sono state fatte oggetto di casi di studio; in questa fase, oltre all'analisi

dei rapporti, sono anche state realizzate interviste presso i valutatori e le emittenti radiotelevisive. Queste ultime hanno completato l'analisi cogliendo anche quegli aspetti qualitativi di cui i rapporti non permettono un esame soddisfacente.

1.3.3 Sondaggio presso le emittenti radiotelevisive

L'opinione sull'attività di valutazione nutrita dalle emittenti radiotelevisive interessate è stata rilevata per mezzo di un sondaggio standardizzato online. Per ciascuna delle 48 emittenti che si prestavano a questo scopo è stata intervistata una persona della direzione e una che lavora nell'ambito della garanzia della qualità. Per via di sovrapposizioni di ruoli il numero di persone da intervistare è risultato essere 92, di cui 73 hanno effettivamente partecipato al sondaggio, questo corrisponde a un tasso di risposta del 79 per cento, molto elevato.

Le domande del questionario, disponibili in francese e tedesco, vertevano su diversi aspetti: i giudizi delle emittenti in merito alla procedura di valutazione messo a punto dall'UFCOM, i criteri per la scelta e l'eventuale cambio del valutatore, le esperienze maturate nel corso dell'ultima valutazione e il giudizio sul corrispondente rapporto, l'utilizzo e il valore delle valutazioni richieste dalla concessione nonché i loro costi e benefici.

1.3.4 Sintesi e raccomandazioni

La sintesi illustra brevemente i risultati ricavati dalle tre fasi di valutazione; sulla base di questi risultati generali sono state formulate alcune raccomandazioni. Sintesi e raccomandazioni sono presentate qui di seguito.

2 Sintesi

La sintesi è strutturata secondo l'impostazione precedentemente descritta e riprende la domanda 1, che riguarda i giudizi in merito al modello di valutazione in generale, e la domanda 2, che verte sulla qualità del lavoro dei valutatori nell'ambito delle singole valutazioni.

2.1 Valutazione della strada intrapresa dall'UFCOM da parte degli intervistati

La *procedura di riconoscimento* è percepita come appropriata. Pur senza porre limitazioni eccessive al lavoro dei valutatori, garantisce una certa continuità di metodo e diminuisce le possibilità di reagire alla pressione della concorrenza riducendo le prestazioni. Tuttavia, la procedura di riconoscimento non ha potuto far sì che tutte le valutazioni fossero effettuate con la medesima profondità analitica. Le disposizioni dell'UFCOM non erano così dettagliate da escludere che in alcuni casi le valutazioni si basassero unicamente su informazioni fornite dalle emittenti stesse.

Il *lavoro dell'UFCOM* è giudicato appropriato e vengono apprezzati i margini di manovra lasciati ai valutatori. Al tempo stesso si constata però che questa stessa libertà limita l'efficacia dei rapporti di valutazione. Sulla necessità che l'UFCOM assuma o meno un ruolo più attivo i pareri non sono unanimi. In generale, a molti partecipanti e interessati non è chiaro né il ruolo dell'UFCOM né che funzioni e conseguenze abbiano (o debbano avere) le valutazioni; in parte, le funzioni e le conseguenze non sono neppure state chiarite.

In merito alla *necessità di effettuare una valutazione a intervalli regolari* gli intervistati hanno espresso pareri diversi, così come per quanto concerne la frequenza con cui devono avvenire le valutazioni. Se da un lato si constata che, data la stabilità delle condizioni all'interno delle emittenti, non abbia molto senso effettuare le valutazioni con la frequenza attualmente prevista, dall'altro si ritiene che il dinamismo del mercato renda necessario continuare a effettuare le valutazioni a intervalli regolari. Con valutazioni cadenzate l'UFCOM dovrebbe inoltre continuare a esigere miglioramenti nell'ambito della garanzia

della qualità; passi indietro non sarebbero auspicati. Il 44,8 per cento delle emittenti radiotelevisive intervistate giudica adeguato l'attuale ritmo di valutazione. Il 55,2 per cento preferirebbe che le valutazioni fossero meno frequenti. La maggior parte delle emittenti della Svizzera romanda concorda sul fatto che si potrebbe mantenere l'attuale intervallo di tempo tra una valutazione e l'altra.

I valutatori ritengono che *l'idea di una focalizzazione tematica* sia un'opzione interessante; tuttavia, sulla sua organizzazione e applicazione in concreto le opinioni sono diverse. Pareri discordi regnano sulla misura in cui un'analisi incentrata su un tema principale debba sostituire l'attuale analisi, così come sulla forma delle necessarie disposizioni e su quanto queste ultime debbano essere dettagliate. Le emittenti radiotelevisive giudicano criticamente l'approccio basato su temi: circa il 40 per cento degli intervistati ritiene che non abbia molto senso o che non abbia assolutamente senso.

La concorrenza non promuove la qualità: viene fatta sul prezzo e non sulla qualità; inoltre, solo nella Svizzera tedesca si ha una situazione di concorrenza. Sia nella Svizzera romanda che in Ticino il valutatore è uno solo. Dall'inizio delle attività di valutazione i prezzi delle singole valutazioni sembrano essere calati sensibilmente. A questi prezzi, alcuni valutatori fanno fatica a coprire i costi; il mercato sembra essere saturo, come dimostra il fatto che Ethics SA, la quinta azienda a cui nel 2013 è stato riconosciuto il titolo di valutatore, non ha effettuato alcuna valutazione e oggi non compare più tra i fornitori.

È raro che *le emittenti cambino valutatore*. Su tutti i 73 intervistati solo sette lavorano per un'emittente in cui dal 2009 è stato cambiato valutatore. Oltre che con il desiderio di ricevere una prospettiva nuova sulla propria emittente, il cambio è stato motivato con i vantaggi offerti dal nuovo valutatore, segnatamente in termini di costi e competenze così come di qualità e utilità della collaborazione. La maggior parte degli intervistati che nel sondaggio hanno riferito di voler cambiare valutatore si sono detti spinti dall'insoddisfazione per l'offerta del valutatore con cui avevano collaborato fino a quel momento e hanno criticato la mancata competenza da parte del team incaricato della valutazione, il processo valutativo o l'inutilità dei risultati. Le altre emittenti che avevano intenzione di cambiare valutatore ambivano a una certificazione o desideravano essere valutate da una nuova prospettiva.

Si è potuto constatare che l'impegno richiesto dalle valutazioni non è diminuito nel tempo, perlomeno non in modo significativo. I guadagni in termini di efficienza che si ottengono valutando più volte una stessa emittente sono quindi limitati. *Il fatto che la valutazione di un'emittente sia effettuata più volte dallo stesso valutatore* permetterebbe il confronto tra valutazioni realizzate in momenti diversi. I rapporti di valutazione analizzati, tuttavia, delineano un'immagine dell'evoluzione del sistema di garanzia della qualità ancora troppo vaga. L'instaurarsi di legami stabili tra determinati valutatori e determinate emittenti radiofoniche implica anche alcuni svantaggi: ad esempio, avere una visione simile della valutazione può portare a valutazioni acritiche. Data la prevedibilità delle valutazioni bisogna inoltre mettere in conto un comportamento adattivo da parte delle emittenti. In aggiunta a ciò, il fatto che siano i valutatori a formulare delle raccomandazioni li rende quasi parte del sistema di garanzia della qualità, cosa che impedisce una valutazione indipendente e sufficientemente critica.

L'attuale modello *ha varie funzioni e offre diversi stimoli*. Le valutazioni hanno due funzioni: innanzitutto devono consentire all'UFCOM di esercitare la propria funzione di vigilanza sulla radiodiffusione privata; in secondo luogo devono avviare processi correttivi e di miglioramento in seno alle emittenti radiotelevisive. Gli obiettivi delle valutazioni sono quindi sia di tipo sommativo che di tipo formativo. L'UFCOM, gli esperti, gli osservatori e i valutatori hanno opinioni diverse in merito a quale funzione debba avere priorità. Ad oggi non è ancora stata fatta sufficiente chiarezza su quali vantaggi debbano apportare le valutazioni e a chi. Nel sistema attuale, in cui convivono approcci di diversa profondità rappresentati da diversi valutatori, certe emittenti possono sentirsi incentivate a realizzare una valutazione il più economica e il meno critica possibile. L'efficacia delle valutazioni è ridotta dal fatto che oggi l'UFCOM non utilizza appieno i rapporti, e talvolta lo fa dopo molto tempo, così come dal fatto che le

emittenti non abbiano chiaro quali siano le eventuali possibilità di sanzione da parte dell'organo di regolamentazione. In aggiunta, focalizzare la valutazione sui processi può portare alla creazione di processi e organi che non si integrano realmente nelle dinamiche delle redazioni.

Tra le emittenti, all'UFCOM e in parte anche tra i valutatori si avverte una certa *stanchezza da valutazione*. A partire dal terzo ciclo di valutazione le emittenti hanno assunto un atteggiamento più critico: sempre più spesso mettono in dubbio il valore aggiunto della valutazione e per molti non è chiaro il nesso tra l'instaurazione di buoni processi e il risultato raggiunto. Anche alcuni valutatori si domandano, criticamente, se sia utile valutare più volte con lo stesso metodo emittenti in cui le condizioni sono stabili. I valutatori hanno inoltre modificato le proprie procedure in base alla situazione di concorrenza. I rapporti sono tendenzialmente meno voluminosi. I casi di studio hanno inoltre dimostrato che talvolta vengono analizzati solo i documenti che hanno subito delle variazioni rispetto alla valutazione precedente; in questi casi è stato criticato anche il minor impegno dei valutatori. Sulla misura in cui la valutazione si sia effettivamente trasformata in una pratica di routine e le condizioni siano stabili all'interno delle emittenti i valutatori hanno tuttavia opinioni diverse. Fino ad ora l'UFCOM è stato piuttosto cauto nell'utilizzare i rapporti di valutazione. Questo fattore, unitamente alla mancanza di chiarezza sulle possibilità di sanzione, può frenare la volontà delle emittenti di migliorarsi internamente.

2.2 Giudizio sul lavoro dei valutatori e sui loro rapporti di valutazione

2.2.1 Utilità

Poiché le valutazioni considerano solo i partecipanti e non gli interessati, non è chiaro a chi debbano rivolgersi. Quando sono definiti, anche gli obiettivi delle valutazioni hanno due destinatari. Da un lato devono avviare processi di garanzia della qualità presso le emittenti, dall'altro servono alla vigilanza da parte dell'UFCOM nell'ambito della concessione attribuita. La maggior parte dei valutatori gode di credibilità presso le emittenti grazie all'esperienza maturata dai loro collaboratori nel campo dei media o ai molti anni di ricerche scientifiche nel settore. Tuttavia, non sempre questa competenza è integrata da una competenza nel campo delle scienze sociali o nell'ambito editoriale. Non essendo chiaro quale sia il principale gruppo di destinatari della valutazione non è possibile stabilire in che misura possa essere problematica la vicinanza tra valutatori ed emittenti. Se l'esperienza sul campo aumenta l'accettabilità della valutazione, valutatori estranei al settore possono operare mantenendo la distanza critica. Il 90 per cento delle emittenti radiotelevisive che hanno partecipato al sondaggio ritiene che i valutatori abbiano rilevato le informazioni importanti. Tra queste, certe si riferiscono agli aspetti aziendali e servono più che altro alle emittenti, mentre altre sono più utili ai fini della vigilanza. Non in tutti i casi però queste informazioni sono presentate in modo egualmente soddisfacente. Ciò nonostante le emittenti radiotelevisive sono più o meno soddisfatte del contenuto, della comprensibilità e della struttura dei rapporti. I giudizi delle valutazioni non sono sempre giustificati in modo chiaro. Spesso i valutatori si basano più sulle dichiarazioni degli organi direttivi che su quelle dei collaboratori. Anche la qualità dei rapporti e le modalità secondo cui vengono redatti variano a seconda dei valutatori. Nella maggior parte dei casi il rispetto delle scadenze è un aspetto meno problematico, ma a volte si verificano pesanti ritardi, che si ripercuotono negativamente sull'efficacia delle valutazioni. Tutti i valutatori effettuano dei colloqui finali per aumentare l'efficacia della valutazione. In parte, nei rapporti di valutazione vengono ripetute le stesse raccomandazioni. Ciò significa che queste raccomandazioni non erano state messe in pratica in seguito alla valutazione precedente (senza giustificazioni sufficienti per i valutatori). Il fatto che in alcuni casi le raccomandazioni siano state attuate solo in minima parte potrebbe anche dipendere dal fatto che raramente i risultati delle valutazioni vengono comunicati ai collaboratori e che i passi successivi non sono organizzati in modo convincente.

2.2.2 Fattibilità

Le procedure scelte nelle valutazioni sono praticabili; tuttavia, ciò non significa che le valutazioni non rappresentino un onere per le emittenti. Informando tempestivamente le emittenti sullo svolgimento della valutazione e avendo riguardo delle loro attività quotidiane, i valutatori tentano di contenere il più possibile quest'onere; non sempre ci riescono altrettanto bene. La maggior parte delle emittenti radiotelevisive (84,2 %) ritiene che le valutazioni siano organizzate abbastanza bene o molto bene. Per il 50,7 per cento delle emittenti radiofoniche che hanno partecipato al sondaggio i costi superano però i benefici. Nella maggior parte dei casi le valutazioni hanno una ampia base e si è cercato di coinvolgere nelle interviste diversi settori delle emittenti. Il modello di valutazione pone però dei limiti, ad esempio alle interviste con conduttori e presentatori, non sempre possibili nonostante la loro crescente importanza. Tutti i valutatori hanno dato alla direzione delle emittenti la possibilità di esprimersi sulla valutazione e sui suoi risultati. Il 97,1 per cento delle emittenti radiotelevisive riferisce inoltre che nella valutazione si è tenuto conto di pareri e punti di vista diversi; in questo modo si è aumentata l'accettabilità delle valutazioni. L'efficacia dei costi varia a seconda delle valutazioni ed è subordinata a diversi fattori: se è stato scelto un valutatore caro o economico, quando sono stati messi a disposizione i risultati della valutazione, se la valutazione era stata organizzata bene e in che misura l'emittente aveva possibilità e volontà di ottimizzazione.

2.2.3 Correttezza

Le valutazioni sembrano essersi svolte correttamente. Al terzo ciclo di valutazioni le procedure si basano in misura minore su accordi formali; quelle concordate sono state comunque rispettate nella maggior parte dei casi. Per quanto noto, anche i diritti individuali dei partecipanti sono stati rispettati. I valutatori hanno tuttavia fatto scelte diverse per quanto concerne l'indicazione dei nomi nei rapporti. Il modo in cui i valutatori si sono rapportati con i collaboratori delle emittenti radiotelevisive viene descritto come buono. Anche il fatto che solo raramente le emittenti abbiano cambiato valutatore sta a significare che le valutazioni sono state effettuate in modo corretto. I valutatori si impegnano a offrire una rappresentazione completa ed equilibrata dell'emittente e danno la possibilità di comunicare riscontri. Informare i collaboratori sui risultati della valutazione è di competenza delle emittenti radiotelevisive; quest'informazione non sempre è stata trasmessa. I risultati della valutazione, quindi, non sono stati resi accessibili a tutte le persone che ne avevano diritto. Tuttavia, il 42,5 per cento degli intervistati presso le emittenti dichiara che i programmisti usano i risultati delle valutazioni. I rapporti non forniscono informazioni in merito a possibili conflitti di interesse. La valutazione di concorrenti o di due emittenti collegate è un punto che deve ancora essere chiarito.

2.2.4 Precisione

I valutatori non danno una descrizione completa dell'oggetto della valutazione. Nella maggior parte dei casi passano subito a presentare i risultati dei settori valutati, senza prima descrivere o inquadrare il sistema di garanzia della qualità in uso. Anche le informazioni sulle emittenti non sempre sono sufficienti; tuttavia, ciò potrebbe anche dipendere dal fatto che i valutatori le considerano come destinatari del proprio lavoro che conoscono già perfettamente i propri processi interni. Gli obiettivi e la metodologia vengono presentati in modo perlopiù sintetico e ripetitivo. L'origine delle informazioni rilevate principalmente in interviste, osservazioni, documenti o sondaggi online non è ugualmente chiara in tutte le valutazioni. La combinazione di diversi metodi di rilevamento dei dati rafforza la validità dei risultati; il fatto che le informazioni provengano in parte dalla direzione stessa, al contrario, la indebolisce. I risultati sono più attendibili nei casi in cui sono state effettuate osservazioni o interviste supplementari. La fondatezza delle conclusioni varia da rapporto a rapporto a seconda che queste ultime siano state sufficientemente contestualizzate e spiegate. In generale si può affermare che quei rapporti

che descrivono chiaramente i processi e si basano su diverse fonti contengono conclusioni piuttosto valide e giustificabili.

2.2.5 Procedura

Solo pochi rapporti sono stati redatti secondo la prospettiva longitudinale richiesta dall'UFCOM; la maggior parte non permette di ripercorrere lo sviluppo delle emittenti radiotelevisive. Tuttavia, le raccomandazioni contenute nelle valutazioni più recenti fanno sempre riferimento alla valutazione precedente. I valutatori seguono sostanzialmente le procedure indicate nelle loro candidature; col tempo sono tuttavia subentrate delle variazioni, in parte riconducibili a una maggiore pressione dei costi. L'introduzione di una focalizzazione tematicaprioritario ha portato ad ampliare o snellire questionari e rapporti.

2.2.6 Rapporti di valutazione

Il numero di raccomandazioni e il modo di presentarle sono molto diversi da un valutatore all'altro. Alcune raccomandazioni sono molto più dettagliate di altre. Spesso i rapporti sono più brevi, e raramente più lunghi di quanto prescritto dalle disposizioni; la lunghezza richiesta è rispettata solo in pochi casi. I rapporti più brevi, in particolare, contengono talvolta troppe poche informazioni. Questa circostanza non viene tuttavia criticata dalle emittenti radiotelevisive, che percepiscono invece la lunghezza dei rapporti come adeguata (83,3 %) o eccessiva (16,7 %). Si deve presumere che i diversi gruppi di destinatari nutrano aspettative diverse nei confronti dei rapporti di valutazione.

2.2.7 Valutatori

I valutatori sono caratterizzati da una diversa prossimità al settore radiotelevisivo e da un diverso livello di competenza nel campo delle scienze sociali, nell'ambito editoriale e nell'ambito della certificazione ISAS e ISO. I valutatori sono giudicati competenti dalle emittenti radiotelevisive.

2.2.8 Focalizzazione tematica

Il modo di descrivere le organizzazioni varia molto da una valutazione all'altra, così come la profondità analitica scelta dai valutatori. Mentre alcuni rapporti si limitano a constatare l'esistenza di determinati documenti (come il regolamento interno o la carta dei valori fondamentali) o tutt'al più a rimandare alle informazioni che vi sono contenute, altri trattano materialmente il contenuto dei singoli documenti e cercano di evidenziarne la rilevanza per il lavoro quotidiano in redazione. In questa sede va menzionato il fatto che i rapporti analizzati si riferiscono alla terza valutazione e che tendenzialmente questi aspetti erano stati trattati in modo più approfondito nei rapporti precedenti. Tra i valutatori sussistono forti differenze per quanto riguarda l'analisi della pianificazione dei temi e dell'attuazione, in concreto, dei meccanismi di garanzia della qualità e delle procedure per i riscontri. In alcuni casi si cerca di analizzare l'attuazione con osservazioni e interviste con i collaboratori; da molti rapporti, tuttavia, non traspare alcun tentativo di quantificare l'attuazione concreta. Infine si può affermare che solo in un numero limitato di casi le valutazioni qui analizzate si focalizzano sul medesimo tema principale e che sono estremamente diverse per quanto concerne profondità analitica e fondamento empirico. Non sussistono i presupposti per un confronto tra le varie emittenti.

3 Raccomandazioni

Le raccomandazioni illustrate qui di seguito sono state formulate sulla base dei risultati ottenuti nell'ambito dei nostri accertamenti.

3.1 Differenziazione funzionale

Ad oggi le attività di valutazione sono caratterizzate da un'evidente tensione di fondo tra le funzioni divergenti a cui devono assolvere. Mentre alcuni attori vedono le attività di valutazione in primo luogo come un mezzo per sviluppare la garanzia della qualità nelle emittenti radiotelevisive (funzione formativa), altri le interpretano come strumento di controllo o vigilanza (funzione sommativa). Un terzo gruppo di attori è infine del parere che le valutazioni debbano adempiere allo stesso tempo sia una funzione formativa che una funzione sommativa.

- A nostro parere, a questo proposito è opportuno fare chiarezza operando delle distinzioni. Una valutazione non può, infatti, rispondere nella stessa misura a uno scopo formativo e a uno scopo sommativo, in quanto questi due obiettivi sono in contrasto tra loro. È inoltre evidente che, riguardo alla funzione della valutazione, non sussiste una visione unitaria e ampiamente condivisa. Affinché le attività di valutazione possano soddisfare le aspettative che vengono nutrite nei loro confronti, queste ultime devono essere formulate in modo chiaro, coerente e valido per tutti.

3.2 Valutazione e certificazione

Al momento le emittenti radiotelevisive che dispongono di adeguata certificazione sono dispensate dall'obbligo di sottoporsi a una valutazione da parte di un valutatore riconosciuto. In altre parole si pensa che una certificazione possa sostituire la valutazione. Tuttavia, certificazione e valutazione sono strumenti con caratteristiche diverse, cosa che rende difficile condividere questa posizione. Le certificazioni servono principalmente a dichiarare la presenza di una qualità così come disciplinata in una norma; le valutazioni forniscono invece un giudizio su un oggetto. Queste due prestazioni non possono essere equiparate.

- Si raccomanda quindi di estendere anche alle emittenti radiotelevisive certificate l'obbligo di sottoporsi a una valutazione da parte di un valutatore riconosciuto secondo le disposizioni in materia.

3.3 Durata del riconoscimento

Non solo le emittenti radiotelevisive, ma anche i valutatori sono esposti a cambiamenti costanti in termini di personale o di natura organizzativa che possono condizionare o compromettere le competenze professionali così come la loro posizione nel panorama radiotelevisivo. Va inoltre considerato che il fatto che lo stesso valutatore valuti più volte la medesima emittente genera una crescente dipendenza tra questi due attori: sempre più spesso i valutatori sono tenuti a giudicare anche la buona riuscita delle proprie raccomandazioni, il che aumenta le probabilità di perdere la distanza critica.

- A nostro parere è opportuno, trascorso un determinato periodo, verificare il riconoscimento dei valutatori, in modo da assicurare che le condizioni inizialmente richieste continuino ad essere soddisfatte. Rinnovare periodicamente il riconoscimento darebbe inoltre l'occasione di adeguare i modelli di valutazione in uso agli ultimi sviluppi.

3.4 Focalizzazione tematica

Con una scelta consapevole dei temi principali l'UFCOM e i valutatori cercano di definire con maggior precisione il profilo delle valutazioni e di sviluppare ulteriormente le attività di valutazione. A nostro

parere, tuttavia, ad oggi quest'obiettivo non è ancora stato raggiunto. La vaghezza del tema scelto non ha offerto stimoli sufficienti per focalizzare e caratterizzare le valutazioni con maggior precisione e non ha obbligato gli attori ad avviare reali modifiche materiali. Ne è una conferma anche il fatto che l'impiego delle risorse non ha praticamente subito modifiche in seguito alla scelta di un tema principale. La ridotta portata di quest'intervento si evince chiaramente anche dal fatto che le valutazioni non hanno né richiesto l'impiego di mezzi supplementari né causato gravi lacune. I valutatori hanno in parte rinunciato a trattare determinati aspetti e hanno ridotto l'entità dei questionari; l'orientamento delle valutazioni non è però cambiato in modo radicale rispetto a prima.

- Si raccomanda di differenziare i temi principali delle valutazioni, così da indurre a una focalizzazione che promuova l'efficacia e a una concentrazione delle risorse orientata agli obiettivi. L'approfondimento di determinati punti comporta dei vantaggi proprio in termini di efficacia: oltre a giovare al contenuto della valutazione, consente di ridurre gli effetti negativi legati al fatto di ripetere ogni due anni le stesse valutazioni, quali stanchezza e riduzione della valutazione a una pratica burocratica o di routine.

3.5 Concorrenza

L'attuale modello di valutazione si basa sull'assunto fondamentale che un elemento di concorrenza contribuisca a far conciliare alta qualità e prezzi vantaggiosi. In qualità di organo di regolamentazione, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC, tramite l'UFCOM, attribuisce da un lato le concessioni alle emittenti radiotelevisive e dall'altro i riconoscimenti in qualità di valutatori. Tra questi due attori vige il principio della libertà contrattuale; l'interazione tra domanda e offerta deve portare all'esito migliore. I nostri risultati mostrano tuttavia che i meccanismi di mercato non hanno prodotto gli effetti sperati. Nella Svizzera romanda e italiana l'offerta si è attualmente cristallizzata in situazioni di semimonopolio. Si sono costituite coppie stabili di valutatori e fornitori di programmi; il ricambio è pressoché inesistente. La concorrenza si è tradotta innanzitutto in un calo dei prezzi delle valutazioni che assottiglia il margine di manovra dei valutatori e non aumenta la qualità. La pressione di dover ridurre le spese al minimo aumenta e rappresenta un ostacolo sempre più grande all'efficacia delle valutazioni.

- In considerazione di questi sviluppi si raccomanda di creare una situazione di concorrenza oppure, piuttosto, di rinunciarci del tutto. Per dinamizzare il mercato si potrebbe pensare di prescrivere alle emittenti radiotelevisive di cambiare valutatore dopo esser state valutate per due volte dalla stessa azienda. Vanno inoltre ponderate misure a garanzia della qualità che contrastino la pressione sui costi.

3.6 Qualità dei rapporti di valutazione

La qualità dei rapporti che abbiamo analizzato non è sempre soddisfacente. Sicuramente, questa circostanza dipende in parte dal fatto che non è chiaro chi sono i destinatari dei rapporti, cosa che a sua volta va ricondotta alla pluralità di funzioni attualmente assolte dai rapporti di valutazione (v. sopra, par. 3.1). A seconda dei destinatari le valutazioni sono chiamate a soddisfare esigenze molto diverse; accontentare tutti è, semplicemente, impossibile. Ad aggravare la situazione si aggiunge il fatto che, date le risorse molto scarse di cui si dispone per ciascuna valutazione, è quasi impossibile realizzare valutazioni adeguate. È inoltre molto raro si esiga (o si possa esigere) un elevato livello qualitativo. Non ci sono correttivi per il fatto che alcuni rapporti siano più lunghi o più corti senza apparente motivo.

- Per questa ragione raccomandiamo di migliorare la qualità definendo chiaramente i destinatari, mettendo a disposizione risorse sufficienti per la realizzazione delle valutazioni e anche esigendo che i rapporti abbiano un elevato livello qualitativo.

3.7 Fruizione dei rapporti e flusso di informazioni

Chi riceve il rapporto di valutazione? Quando? A quale scopo? Queste domande non hanno una risposta, per lo meno non una risposta esauriente. Ad esempio, i collaboratori delle emittenti radiotelevisive hanno accesso al rapporto che li riguarda? Cosa deve fare l'UFCOM con i rapporti di valutazione che riceve, di norma, dalle emittenti? I rapporti devono essere accessibili anche ai terzi più o meno direttamente interessati o al grande pubblico? Oltre alla fruizione dei rapporti in senso stretto è necessario analizzare criticamente anche il flusso di informazioni in senso ampio. Ad esempio, non è sempre chiaro quale strategia vada adottata per quanto riguarda l'indicazione dei nomi nei rapporti. Gli esterni non sono a conoscenza di eventuali accordi presi in proposito. Una comunicazione non sufficientemente chiara potrebbe far sì che informazioni personali finiscano nelle mani sbagliate. Non sono definite esplicitamente nemmeno l'accessibilità dei piani di misure e la loro utilizzazione da parte dei valutatori.

- La fruizione dei rapporti e il flusso di informazioni relative alla valutazione devono essere definiti in modo coerente; queste informazioni vanno comunicate in modo chiaro ai partecipanti e agli interessati.

3.8 Organizzazione dei passi successivi alla valutazione

I processi che vengono avviati in seguito a una valutazione non riguardano un unico attore, bensì coinvolgono più servizi. Le interfacce non sono però né definite in modo univoco né collegate adeguatamente. Di norma, nel rapporto i valutatori formulano delle raccomandazioni destinate all'emittente radiofonica o televisiva valutata. In base a queste raccomandazioni, l'emittente mette a punto delle misure che vengono discusse con l'UFCOM. Talvolta l'emittente e l'UFCOM concordano anche l'attuazione delle misure. Solo nell'ambito del ciclo di valutazione successivo il valutatore, analizzando gli sviluppi subentrati dopo l'ultima valutazione, verifica se le raccomandazioni e le misure sono state messe in pratica. È evidente che ci siano più avvicendamenti di responsabilità per quanto riguarda l'uso della valutazione.

- Per questi motivi si raccomanda di definire il servizio che deve accompagnare i processi di attuazione delle misure, in modo da rafforzare la responsabilità. Quale servizio debba assumersi questo compito dipende in misura determinante dalla funzione della valutazione.

3.9 Utilizzo generale

Alla base dell'attuale modello di valutazione stava l'idea che le valutazioni non dovessero semplicemente incentivare le singole emittenti radiotelevisive; l'intenzione era, piuttosto, di ricavare dall'insieme delle valutazioni conoscenze più generali, sia in termini di informazioni sull'offerta complessiva delle emittenti radiotelevisive private titolari di una concessione che in termini di un confronto tra le emittenti. Ad oggi queste aspettative non sono state soddisfatte. L'UFCOM usa i rapporti quasi esclusivamente per accompagnare le misure della singola emittente. Le procedure scelte non permettono di sfruttare il potenziale di efficacia che sussiste in quest'ambito.

- Raccomandiamo di gettare le basi per un uso generale e coerente delle valutazioni. A livello delle singole valutazioni ciò significa innanzitutto creare i presupposti affinché si possa giungere a risultati confrontabili e rilevanti per l'intero sistema. Questi presupposti devono naturalmente tener conto della funzione che si è deciso di attribuire ai rapporti di valutazione (cfr. par. 3.1).

3.10 Destinatari di queste raccomandazioni

Queste raccomandazioni si rivolgono a vari attori e suggeriscono modifiche che possono essere attuate in momenti diversi. Dato che tra le singole raccomandazioni sussistono interazioni di vario tipo, da cui possono derivare implicitamente altre responsabilità, abbiamo rinunciato a indirizzare le raccomandazioni a destinatari precisi. A nostro parere, molte delle raccomandazioni si rivolgono in prima linea all'UFCOM in qualità di organo responsabile; diverse raccomandazioni possono tuttavia indurre dei cambiamenti anche presso i valutatori o presso le emittenti radiotelevisive.