Quando la propaganda serviva solo a misurare la battaglia politica

Ma la nascita della tv cambia i caratteri della competizione

Dal comizio alla televisione Tutto quanto fa spettacolo

L'evoluzione di linguaggi e tecniche della persuasione nell'arco di un secolo

Maurizio Ridolfi

Indagato prevalentemente da sociologi e politologi, negli ultimi anni il tema delle campagne elettorali sta diventando uno dei terreni dove più forte è il rinnovamento degli studi di storia della politica. Le trasformazioni delle campagne elettorali evidenziano più di altri fenomeni gli effetti del passaggio dalle forme tradizionali della propaganda politica alla moderna comunicazione di massa. Basti ricordare cosa si contempla quando si parla di «campagna elettorale»: le tecniche di aggregazione del consenso, il finanziamento, i luoghi degli incontri, i programmi agli elettori, la retorica, le immagini e i simboli, l'articolazione della propaganda con strumenti sempre più efficaci. È lo scenario che permette di cogliere i mutamenti dei linguaggi della politica in rapporto alla diffusione dei diversi media della comunicazione; dai giornali ai manifesti, dalla radio al cinema, fino all'avvento della televisione. Se su questo tema la storiografia era rimasta in seconda fila, un convegno internazionale, promosso a Viterbo negli scorsi giorni del 3-5 aprile su iniziativa del Centro Studi per la Storia dell'Europa Mediterranea (Facoltà di Lingue), ha offerto una occasione di confronto tra i percorsi di ricerca in atto. Attraverso un approccio interdisciplinare e comparato, nonché collocando il caso dell'Italia unita nel quadro delle principali realtà europee (Gran Bretagna, Spagna, Francia e Germania), il convegno ha infatti evidenziato quali apporti la riflessione storica possa portare alla comprensione di un fenomeno - la campagna elettorale - che da oltre un secolo rappresenta l'epicentro della vita politica.

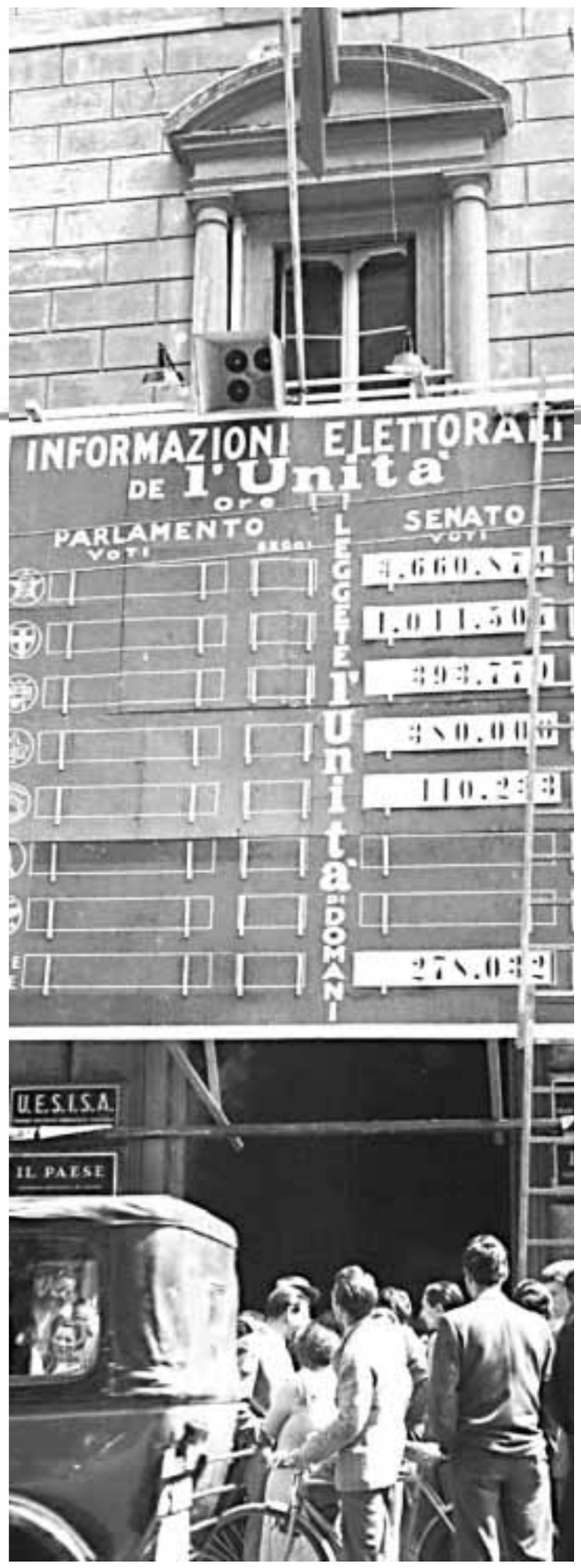
Nell'Italia liberale, in regime di collegio uninominale maggioritario, la nota dominante era data dal rapporto quasi personale tra l'elettore e il notabile di turno, anche se già tra i due secoli le prime embrionali organizzazioni partitiche di democratico-radicali e socialisti allargarono le forme della lotta elettorale. Fu all'inizio del Novecento che il termine campagna elettorale entrò nella pubblicistica e nel lessico politico. Alessandro Schiavi fu il primo studioso a occuparsi in modo avvertito dei comportamenti elettorali e a evidenziare come le campagne, nella complessa correlazione tra l'abituale «contrasto degli interessi» e le nuove «passioni politiche», stavano divenendo la *rappresentazione* più realistica di identità di gruppo e di forme nuove della propaganda politica. Al proliferare dei manifesti e dei comizi si aggiunsero anche un primo utilizzo del cinematografo nella ricerca del consenso e delle automobili come mezzo di trasporto per i candidati.

I meccanismi elitari e i notabilati della mediazione politico-elettorale furono posti effettivamente in crisi solo all'indomani della Grande guerra. L'esperienza e l'eredità belliche introdussero nuovi elementi nello svolgimento delle campagne elettorali. I linguaggi diventarono più esclusivisti, si caricarono di aspettative radicali e assunsero accenti religiosi. Il processo di «nazionalizzazione delle masse» risentì però delle diverse modalità di entrata nel conflitto dei singoli paesi. Se nel dopoguerra in Francia fu possibile la riaffermazione di un comune senso di appartenenza nazionale, in Italia la frattura tra interventisti e neutralisti si rifletté nella contrapposizione tra i fautori del primato nazionale e i cosiddetti «nemici interni», con l'immissione della violenza nella lotta politica a opera dei fascisti già nella campagna elettorale del 1921. Tra i contemporanei fu ancora Alessandro Schiavi a evidenziare i meccanismi psicologici di mobilitazione indotti dal conflitto bellico, che la generalizzazione del voto maschile enfatizzava. Ancor più degli anni prebellici la campagna elettorale risultava il termometro della nuova dimensione assunta dalla partecipazione politica, così come i comizi di massa nelle piazze avevano ormai sostituito il Parlamento come sede principale della retorica politica nazionale.

L'avvento di regimi autoritari e dittatoriali, con personalità carismatiche del tipo di Mussolini in Italia e Hitler in Germania, comportò la sostituzione di libere elezioni con la pratica di un rapporto diretto tra masse e leader. La comunicazione politica era volta alla «costruzione» del consenso grazie al ruolo svolto da pervasivi apparati istituzionali. In un regime autoritario quale quello fascista e nel quadro di una religione politica che nulla lasciava al caso, la pratica dei plebisciti - nel 1929 e nel 1934 - rappresentò un mezzo essenziale di inquadramento e di controllo politico-sociale nella via italiana al totalitarismo. Con l'oratoria, gli slogans, i giornali, i programmi radiofonici, i cinegiornali, i messaggi veicolati da fotografie, posters e scenografie pubblicitarie, si delineava l'incontro tra le forme tradizionali della propaganda e gli strumenti moderni della comunicazione di massa.

Nel secondo dopoguerra fu nella competizione tra partiti democratici di massa impegnati a strutturare il discorso politico che si misurò il nuovo scenario delle campagne elettorali. Un confronto tra le campagne elettorali che si svolsero nel giro di due anni, in occasione degli appuntamenti del 2 giugno 1946 e del 18 aprile 1948, permette di osservare come si andarono definendo i quadri mentali e politici della nuova Italia. La drammatizzata sanzione elettorale degli equilibri di potere, incidendo in profondità nell'inculcare una forte cultura del voto nella gerarchia delle virtù civiche degli italiani, induceva a qualificare il conflitto simbolico nei suoi aspetti più esclusivistici, al fine di svalutare e marginalizzare i simboli dell'altra parte. Quelle campagne elettorali, grazie all'entrata delle donne nell'arena elettorale e all'eco maggiore che a essa davano i mezzi di comunicazione già introdotti negli anni del regime, dimostrarono di essere uno specchio capace di riflettere le passioni e le paure degli italiani. Erano insomma in gioco la definizione dello spazio politico e il rapporto delle culture partitiche con l'identità nazionale, dimostratisi fattori genetici discussi e oggetto di persistenti conflitti simbolici nella storia della Repubblica.

La comunicazione politica mutò ancora il proprio segno con la nascita della televisione pubblica nel 1954 e soprattutto con l'avvio delle tribune elettorali all'inizio degli anni Sessanta. Con la programmazione della tribune televisive la competizione si spettacolarizzava. La televisione richiedeva infatti ai leader una immediatezza di linguaggio, vivacità nelle argomentazioni e senso della battuta. Non tutti sapranno avvalersene al meglio; un «campione» della nuova comunicazione politica si dimostrò soprattutto il comunista Giancarlo Pajetta. Il connubio fra propaganda e stile pubblicitario divenne sempre più stretto, contrassegnando le tappe salienti del nuovo scenario mediatico che si andò definendo tra gli anni Settanta e Ottanta, attraverso la riforma radiotelevisiva, la nascita delle radio e delle televisioni private. Solo in anni più recenti, alle tradizionali modalità della propaganda si sarebbero prima affiancati e poi diffusamente sostituiti gli imperativi della comunicazione di massa. Sono i temi delle attuali sfide elettorali e politiche.



Al centro Totò, mentre pronuncia l'ormai famoso «Vota Antonio, vota Antonio» dal film «Gli onorevoli». Accanto i risultati del voto del '48 davanti alla sede del Pci

Accadde nel secondo dopoguerra. Poi venne la par condicio ma molti problemi restano irrisolti. Il nodo della riforma Rai e il conflitto d'interessi

Per dieci anni le regole del gioco affidate al caso

Pier Luigi Ballini

Nel secondo dopoguerra, la propaganda elettorale è rimasta per lungo tempo affidata a una parziale e insufficiente disciplina. Prima e durante la Costituente l'attenzione dei partiti fu concentrata soprattutto sulla normativa relativa all'elettorato, alla formazione e alla revisione delle liste, al sistema elettorale e alla regolarità del procedimento. La legge per l'elezione della Camera si basò in gran parte sul testo unico del 1919. Poche furono le innovazioni: fra queste, l'introduzione del reato di impedimento di propaganda elettorale. Ma nessuna disciplina positiva venne allora definita.

Per la campagna elettorale del 1946, la Presidenza del Consiglio aveva emanato alcune «Direttive per la assegnazione di spazi radiofonici di propaganda elettorale»: una equilibrata disciplina per assicurare una «voce» a tutti i partiti e movimenti. Durante l'Assemblea Costituente venne poi istituita la Commissione parlamentare di vigilanza sulla Rai: le fu affidata «l'alta vigilanza per assicurare l'indipendenza politica e l'obiettività informativa delle radiodiffusioni»; il suo indirizzo fu però successivamente condizionato dall'evoluzione della lotta politica negli anni della guerra fredda. Tuttavia per l'accesa e dura campagna elettorale del 18 aprile 1848 la Rai trasmise quotidianamente il programma radiofonico «La campagna elettorale».

La prima importante disciplina venne definita solo nel 1956 (legge 4 aprile 1956, n. 212): riguardò le forme tradizionali e tipiche di propaganda (affissione di manifesti e stampati, mezzi luminosi, altoparlanti); non prese in considerazione né le trasmissioni radiofoniche né quelle televisive, che erano state inaugurate il 3 gennaio 1954.

Negli anni successivi non ebbero esito positivo le proposte presentate come quella del senatore Luigi Sturzo che prevedeva il divieto ai partiti di accettare contributi da ministeri e enti pubblici, che imponeva ai partiti la pubblicità e il rendiconto delle spese elettorali e un limite di spesa ai candidati. Anche questa proposta per tanti aspetti anticipatrice cadde nel vuoto.

Un primo cambiamento nell'organizzazione delle campagne elettorali si ebbe con le trasmissioni televisive «Tribuna elettorale» (ottobre 1960) e «Tribuna politica» (aprile 1961). Nonostante i numerosi mutamenti che cominciavano a verificarsi nelle campagne elettorali - comizi meno seguiti, grande interesse per le Tribune elettorali, uso della televisione per la propaganda - non venne approvata alcuna nuova regolamentazione. Solo nel 1975 fu integrata la normativa del 1956 e fu attribuita alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi la competenza a disciplinare il nuovo istituto dell'accesso, le rubriche e le trasmissioni di propaganda elettorale effettuate dalla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

Ma neppure in quegli anni di profonde trasformazioni del sistema politico, delle modalità di comunicazione politica,di più largo e frequente ricorso ai sondaggi, vi fu una valutazione adeguata dell'opportunità di nuove regole. In quel periodo furono approvate numerose leggi in tema elettorale (fra l'altro, nel 1975, il riconoscimento della capacità elettorale attiva a 18 anni), ma oltre alla normativa che integrava quella di vent'anni prima sulla propaganda, soltanto la legge sul finanziamento pubblico dei partiti - parzialmente modificata nel 1981 e nel 1982 e poi in parte abrogata dopo il referendum del 1993 - disciplinò alcuni aspetti delle campagne elettorali fino ad allora non regolamentati.

Ancora all'inizio degli anni Ottanta, la legge sulla «pubblicità della situazione patrimoniale di cariche elettive» (la legge 441 del 1982) fu considerata una risposta significativa alla diffusa esigenza di trasparenza; non ci si pose il problema che la sottoposizione dei mezzi di propaganda a un reale controllo avrebbe costituito anche una risposta a una esigenza di tutela rispetto alla «pubblicità ingannevole». Il divieto di diffondere propaganda elettorale nel giorno precedente e in quelli stabiliti per le elezioni anche alle emittenti radiotelevisive private fu, nel 1985, l'unica novità (a parte l'aumento del contributo dello Stato a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute dai partiti politici).

Soltanto dopo i grandi mutamenti dell'inizio degli anni Novanta - trasformazione del sistema politico con la scomparsa dalla scena di alcuni partiti che avevano avuto un ruolo fondamentale nel periodo precedente, delle modalità di comunicazione e di selezione delle candidature - il legislatore approvò una nuova normativa in materia di propaganda elettorale. Influirono su questa iniziativa, più volte rinviata, gli esiti di «tangentopoli», le nuove leggi elettorali, la personalizzazione della politica, il riferimento sempre più rilevante alla platea radiotelevisiva da parte dei candidati e dei partiti.

Con la legge per l'elezione diretta dei sindaci venne così affrontata per la prima volta, in maniera più completa, la disciplina della propaganda elettorale sulla stampa e sulla televisione durante le campagne amministrative.

Circa nove mesi dopo, la legge 515, individuò nei trenta giorni precedenti la data delle votazioni la durata della campagna elettorale; disciplinò in modo dettagliato l'accesso ai mass media da parte di candidati e formazioni politiche stabilendo fra l'altro limiti alla propaganda elettorale a mezzo di inserzioni pubblicitarie; introdusse nuove norme anche in materia di limiti e controlli alle spese elettorali di candidati, di partiti e movimenti.

Per la prima volta la legge definì pure un sistema di regole per le emittenti private per quanto riguardava la campagna elettorale . La complessa normativa fu estesa ad altri tipi di elezioni: europee, regionali e amministrative (ma non referendarie). Due anni dopo il governo non ritenne però del tutto adeguata quella disciplina, soprattutto per quanto riguardava l'incisività dell'impianto sanzionatorio: presentò prima un disegno di legge, poi emanò, nell'imminenza della campagna elettorale del 1995, un decreto legge in materia di par condicio.

Il decreto legge venne reiterato, con qualche modifica, sette volte in quattordici mesi , senza successo. La mancata conversione moltiplicò ed esasperò i problemi aperti. Una novità significativa, seppur discussa e discutibile e per più aspetti insoddisfacente, è stata, successivamente, quella rappresentata dalla legge 28/2000.

La legge, applicata per l'ultima consultazione del Novecento, ha regolato anche la campagna elettorale che si conclude oggi. Si tratterà, probabilmente, di regole provvisorie.

Fra l'altro le prospettive aperte dai nuovi mezzi di comunicazione impongono una nuova valutazione sull'opportunità di rivedere e di estendere ad altri campi adeguate «regole del gioco».

In ogni caso, senza una riforma complessiva del sistema radiotelevisivo e senza una legge sul conflitto d'interesse non vi può essere una soddisfacente disciplina delle campagne elettorali. Ad armi pari.