



XXIV convegno Sisp
Università Iuav di Venezia
16 - 18 settembre 2010

Sezione: comunicazione politica
Panel: Nuovo ciclo elettorale ed elezioni intermedie
Chairs: Guido Legnante e Franca Roncarolo

Da un'elezione all'altra. Le strategie comunicative dei governi italiani a confronto: 1994-2010

Giuliano Bobba – Università di Torino

Abstract

Questo *paper* intende confrontare in maniera sistematica le strategie comunicative attuate dai governi che si sono susseguiti dal 1994 al 2010. La ricerca mira ad indagare le peculiarità del caso italiano, verificando se e in quali forme si sia affermata una nuova modalità di relazione tra governo e cittadini nella costruzione e gestione del consenso.

Partendo dalla letteratura dedicata a esplorare la relazione tra *governing* e *campaigning*, il lavoro si propone di affrontare lo studio delle performance politico-comunicative dei governi dapprima individuando le dimensioni rilevanti del problema e discutendo i rispettivi indicatori, quindi costruendo degli indici che permettano una lettura sintetica e comparata delle diverse esperienze che si sono susseguite nella seconda Repubblica.

Testo provvisorio. Si prega di non citare senza il permesso dell'autore

1. Le premesse teoriche: *permanent campaign* e *incumbency*

L'espressione campagna permanente si è ormai affermata nell'uso per evidenziare che i tempi della comunicazione politico-elettorale non si limitano più ai classici periodi ufficiali, e sempre più spesso escono anche dalla logica di una campagna lunga, per prefigurarsi come un flusso comunicativo ininterrotto che collega i diversi appuntamenti elettorali senza soluzione di continuità (Norris, 2000). Questa estensione dei tempi di *campaigning* è dovuta ad una serie di fattori tra cui spiccano i cambiamenti tecnologici affermatasi nella fase della *media abundance* (Blumler Kavanagh, 1999) e la convinzione sempre più diffusa (non solo tra gli analisti ma tra i politici stessi) che le vittorie elettorali si ottengano riuscendo a governare il clima d'opinione. Si passa così da un tipo di campagna *citizen oriented* ad una *climate oriented* in cui gli attori politici tentano di individuare «le strategie simboliche attraverso le quali si arriva a sedimentare un determinato clima d'opinione favorevole a certe *issue*, a certi attori, a certi valori, a certi schieramenti» (Grossi, 2003).

Nel suo approccio originale in riferimento al caso statunitense, va però notato che il termine *permanent campaign* non ha una semplice funzione descrittiva, ma possiede un valore predittivo in relazione all'azione del governo in carica e alla sua riconferma. Introdotta da Caddell, consigliere di Carter, nel 1976 e codificata poco tempo dopo da Sidney Blumenthal (1982) la teoria della campagna permanente designa l'affermarsi di una nuova modalità di relazione tra governo e cittadini nella costruzione e gestione del consenso. In particolare questa teoria spiega come durante l'intero mandato l'azione di governo punti a coniugare in un unico processo l'attuazione di politiche pubbliche e la realizzazione di strategie comunicative, al fine di definire un clima d'opinione favorevole alla riconferma dell'*incumbent*. Nel caso americano, e anche in quello inglese, esiste infatti un nesso molto stretto tra la comunicazione del governo e la realizzazione dall'agenda politica, nel senso che il tentativo di orientare l'opinione pubblica a favore all'esecutivo non si riduce ad una strategia d'immagine, ma è uno strumento che, creando consenso intorno al governo, permette di portare a compimento il programma. La costruzione di un clima d'opinione favorevole e l'azione di governo non sono tratti disgiunti, al contrario sono elementi interconnessi che si rinforzano reciprocamente: il vantaggio dell'*incumbency* risiede nella capacità di gestire congiuntamente a proprio vantaggio questi due aspetti.

In Italia, la campagna permanente si è sviluppata in maniera peculiare, amplificando il ricorso sistematico a pratiche di promozione e di controllo dell'opinione, senza che queste fossero per forza connesse alla realizzazione del programma di governo. Questa situazione non è venuta a crearsi per una chiara scelta politica, ma per la difficoltà che il presidente del Consiglio incontra nell'attuare la propria agenda: la frammentazione interna alle coalizioni costringe infatti il premier a negoziare anche le più piccole scelte con i diversi partiti che lo sostengono. In un sistema come quello italiano «quella che, secondo la teoria della campagna permanente, è sostanzialmente una deviazione patologica – cioè la ricerca della popolarità disancorata dallo sforzo di realizzare l'agenda politica – qui diventa il tratto distintivo [...] Che in questo contesto la campagna permanente del governo si sia trasformata in pura comunicazione d'immagine, dilatata dal tentativo di cavalcare tutte le verifiche elettorali, è stato quasi inevitabile»

(Roncarolo, 2008: 22). Si arriva per tanto ad un paradosso per cui l'*incumbency*, che nei paesi anglosassoni è considerata una delle risorse strategiche che permette al leader del governo in carica di godere di un *surplus* di visibilità e di prestigio nella competizione elettorale, viene in Italia quasi completamente erosa dall'inefficacia delle politiche attuate dall'esecutivo. Inoltre la tendenza dell'opposizione a cercare una rivincita in ogni competizione elettorale (amministrative, regionali, europee) ha comportato una sorta di «elettoralizzazione del mandato» (Marletti, 2006), basato sulla prassi di utilizzare la sequenza dei test elettorali per orientare il ciclo d'opinione nazionale. Strutturata in questo modo la campagna permanente italiana ha comportato, negli ultimi due cicli elettorali, la costruzione di un clima d'opinione contrario al governo in carica (Bellucci, 2006, 2009) ed ha finito per avere dei risultati opposti rispetto a quelli attesi guardando al modello anglosassone: invece di incrementare la credibilità del governo contribuisce a delegittimarlo, invece di favorire la stabilità con la conferma dell'*incumbent*, facilita l'alternanza premiando il *challenger*.

La teoria della *permanent campaign*, pur evidenziando le differenze tra il caso italiano e gli esempi di stampo anglosassone, riesce soltanto parzialmente a spiegare la situazione del nostro paese. Da un punto di vista teorico questo limite costringe ad interrogarsi su quali altre dimensioni debbano essere prese in considerazione nello studio delle strategie dei governi italiani per poter rendere conto in maniera più efficace delle evoluzioni che hanno contraddistinto il sistema italiano dal 1994 ad oggi. Tenendo ferma l'ipotesi di partenza secondo cui *governing* e *campaigning* sono strettamente connessi, il *paper* si propone di affrontare lo studio dell'azione e della performance di governo dapprima individuando le dimensioni rilevanti del problema e discutendo i rispettivi indicatori, quindi costruendo degli indici che permettano una lettura sintetica e comparata delle diverse esperienze che si sono susseguite nella seconda Repubblica.

2. Indicatori e indici: un breve appunto metodologico

La definizione di indicatori e la costruzione di indici per lo studio dell'azione comunicativa dei governi trova la sua ragione nella necessità di avere a disposizione degli strumenti sintetici capaci di rendere conto di una realtà complessa, eterogenea ed in continua evoluzione. Obiettivo di questa operazione è la costruzione della comparabilità da un lato raccogliendo e ordinando in serie storiche le informazioni già disponibili, dall'altro producendo nuovi dati che permettano di far luce su fenomeni ancora poco studiati. Senza entrare nel merito di discussioni metodologiche per le quali si rimanda all'ampia letteratura in merito (Corbetta, 1999; Marradi, 1984), si vogliono qui richiamare brevemente due elementi: il primo riguarda l'utilizzo di dati provenienti da analisi secondaria, il secondo l'arbitrarietà insita nella selezione degli indicatori.

Come si sa, i primi e più importanti contributi teorici che hanno affrontato la sfida di tradurre empiricamente fenomeni complessi individuavano una sequenza di fasi che si muove dall'alto verso il basso lungo la scala di astrazione, passando dal piano concettuale a quello operativo (Lazarsfeld, 1965: 42-47). Il presupposto fondamentale, che determina la direzione di questo percorso, risiede nel fatto che il ricercatore abbia la possibilità di costruire da sé la documentazione empirica sulla base di scelte teoriche e di una selezione degli indicatori operata

in precedenza. Quando il ricercatore invece – come nel nostro caso – si misura con un’analisi (totalmente o parzialmente) secondaria, in cui le basi dati sono state costruite da altri, quello che si viene a creare è un «processo di adattamento progressivo» tra percorsi teorici e disponibilità delle informazioni (Poggio, 2007: 17). Coesistono così due logiche differenti: «la prima analoga all’analisi primaria (dall’alto al basso lungo la scala di astrazione), che parte da concetti astratti per definire gli indicatori; la seconda che alla scelta di questi ultimi arriva muovendo dai dati disponibili per stabilire definizioni operative» (Busso e Manocchi, 2008: 458). In pratica, la concettualizzazione e l’operativizzazione sono caratterizzate non soltanto da un’indipendenza logica, ma anche da un’«indipendenza cronologia» (Marradi, 1984) che permette un percorso di aggiustamento tra indicatori, definizioni operative e variabili.

Secondo una definizione ampiamente condivisa in letteratura gli indicatori prima di essere operativizzati vanno considerati più propriamente come dei concetti. Corbetta in particolare parla di «concetti semplici, “specifici”, traducibili in termini osservativi, che sono legati a concetti “generali” da quello che viene definito un *rapporto di indicazione*, o di rappresentanza semantica» (Corbetta, 1999: 115). Il rapporto che si stabilisce tra un indicatore e un concetto complesso si caratterizza dunque per essere *parziale* e *instabile*. Parziale poiché l’indicatore misurando soltanto una parte del concetto cui si riferisce, fa sì che nessun oggetto complesso possa essere descritto da un solo indicatore e che esistano molteplici indicatori ugualmente validi per descrivere uno stesso fenomeno (Corbetta, 1999). Instabile perché la validità di un indicatore, vale a dire l’ampiezza della sua *parte indicante* (Marradi, 1984), può variare nel tempo e nello spazio. Queste due proprietà fanno sì che la scelta degli indicatori – e la conseguente costruzione degli indici – racchiuda sempre un grado di *arbitrarietà*, di *discrezionalità* da parte del ricercatore. Da qui deriva l’importanza di giungere, all’interno della comunità scientifica, ad una selezione di indicatori condivisi. Il paragrafo successivo contiene una prima proposta in merito.

3. Le strategie comunicative dei governi: dimensioni rilevanti, indicatori, indici

Secondo la teoria della campagna permanente – come già ricordato – la rielezione di un governo in carica è data dalla sua capacità di mantenere elevato il consenso durante il mandato. Questo obiettivo a sua volta è conseguenza (o forse sarebbe meglio dire funzione) di un’efficace azione di governo congiunta ad un’azione comunicativa altrettanto incisiva. Tre dimensioni rilevanti sono allora chiamate in causa: *a)* l’azione di governo, *b)* l’azione comunicativa, *c)* il consenso dell’esecutivo. La tesi originaria ipotizza la realizzazione di un circolo virtuoso in cui un governo forte dal punto di vista parlamentare e attivo dal punto di vista comunicativo massimizzi i consensi sia costruendo un clima d’opinione favorevole alla propria agenda politica sia, soprattutto, ottenendo risultati positivi nei test elettorali intermedi. Un governo che riesca ad ottenere dagli elettori un secondo mandato dovrebbe quindi presentare una correlazione positiva tra le tre dimensioni (tra i suoi indici). Il fatto che in Italia dal 1994 ad oggi non ci sia mai stata la conferma di un governo in carica e si sia invece sancita un’alternanza perfetta, evidenzia i limiti di un’analisi che prenda in considerazione solo queste tre dimensioni: il rischio è quello di non riuscire a rendere conto in maniera esaustiva delle differenti esperienze di governo, limitandosi ad evidenziare il fatto che tutti hanno fallito nell’obiettivo della rielezione.

Rifacendosi alla letteratura che studia da prospettive differenti i processi che interessano lo sviluppo della comunicazione politica e dei governi nella cosiddetta Seconda Repubblica, sono state individuate altre tre dimensioni che sembrano possedere una capacità euristica rilevante rispetto all'oggetto d'analisi e che permettono di articolare meglio la ricerca. Alle precedenti dimensioni sono state quindi affiancate: *d*) la presidenzializzazione/personalizzazione della politica e in particolare dell'esecutivo (Poguntke e Webb, 2007; Calise, 2006, 2000); *e*) la coesione/frammentarietà delle coalizioni che garantiscono la fiducia al governo (Chiaramonte, 2010; D'Alimonte, 2007; Di Virgilio, 2004); *f*) la popolarizzazione della politica, intesa come capacità adattiva o imprenditiva del politico di oltrepassare i classici confini dell'informazione per raggiungere formati legati all'intrattenimento (Mazzoleni e Sfardini, 2009; Van Zoonen, 2005; Street, 1997).

Le sei dimensioni così individuate sono state a loro volta scomposte in sottodimensioni da cui partire per la definizione e selezione degli indicatori. Nel dettaglio:

- a) Azione di governo (AG)*
 - Entità della maggioranza
 - Produzione di proposte di legge
 - Approvazione di leggi

- b) Azione comunicativa (AC)*
 - Informazione televisiva
 - Informazione stampa
 - Atti di promozione del governo

- c) Consenso (CON)*
 - Popolarità di governo e presidente del Consiglio
 - Risultati elettorali intermedi

- d) Presidenzializzazione (PRE)*
 - Attività del presidente del Consiglio in parlamento
 - Visibilità del presidente del Consiglio
 - Popolarità del presidente del Consiglio

- e) Popolarizzazione (POP)*
 - Presenze televisive
 - Presenze stampa periodica

- f) Coesione governo (COE)*
 - Questioni di fiducia
 - Polemiche interne alla maggioranza

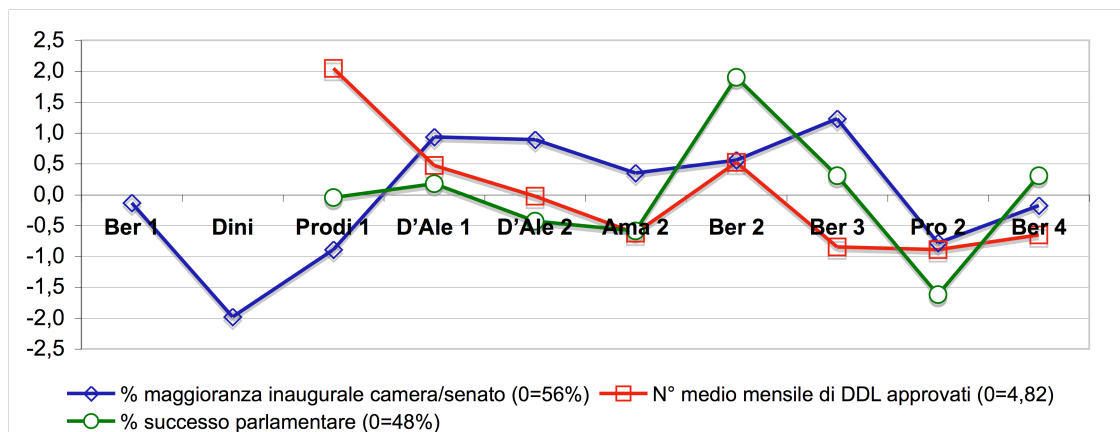
Ognuna di queste sottodimensioni è stata quindi operativizzata individuando gli indicatori appropriati, trasformandoli in variabili e ricostruendo le serie storiche dal 1994 al 2010. Per ogni dimensione, invece, dopo aver standardizzato i dati, è stato costruito un indice additivo attribuendo egual peso alle singole variabili che lo compongono (tabella 2). Dalla media degli indici di AG, AC e CON è stato calcolato, infine, un indice di rendimento dell'*incumbency*, che sintetizza la capacità di ogni singolo esecutivo di massimizzare i vantaggi derivanti dalla sua posizione di governo.

La difficoltà di reperimento di alcune delle informazioni esistenti e in taluni casi anche i problemi riscontrati per la produzione di nuovi dati fanno sì che a tutt'oggi soltanto per 6 dei 15 indicatori siano disponibili le serie storiche complete, per 7 i dati raccolti sono parziali, mentre in 2 casi non è disponibile alcun dato. In attesa di completare i *dataset*, vengono presentati gli indicatori selezionati e i valori standardizzati in modo che sia possibile giudicarne la validità a fronte di rilevazioni empiriche. Gli indici proposti vengono invece testati nell'ultimo paragrafo, comparando le esperienze degli ultimi quattro governi (2001-2010), per i quali i dati disponibili sono sufficienti.

a) Azione di governo (AG)

Gli indicatori relativi all'indice AG provengono da analisi secondarie e in particolare dai resoconti e dalle banche dati disponibili sul sito web del Senato (www.senato.it). Sono state considerate tre sottodimensioni che colgono un aspetto strutturale, come l'entità della maggioranza, e due aspetti legati all'attività del governo, come la produzione di proposte di legge e la loro approvazione. Nel primo caso l'indicatore è stato individuato nella media percentuale ottenuta da ogni esecutivo durante i voti di fiducia alla Camera ed al Senato¹. Nel secondo e terzo caso i dati rilevano rispettivamente il n° medio mensile di DDL presentati e il successo parlamentare, inteso come il rapporto percentuale tra n° di DDL approvati e n° di DDL prodotti².

Figura 1. Indicatori AG standardizzati



¹ Non avendo ancora a disposizione questo dato, ci si è limitati ad utilizzare la media percentuale ottenuta in occasione della fiducia di insediamento del governo alla Camera e Senato (%=voti favorevoli/presenti).

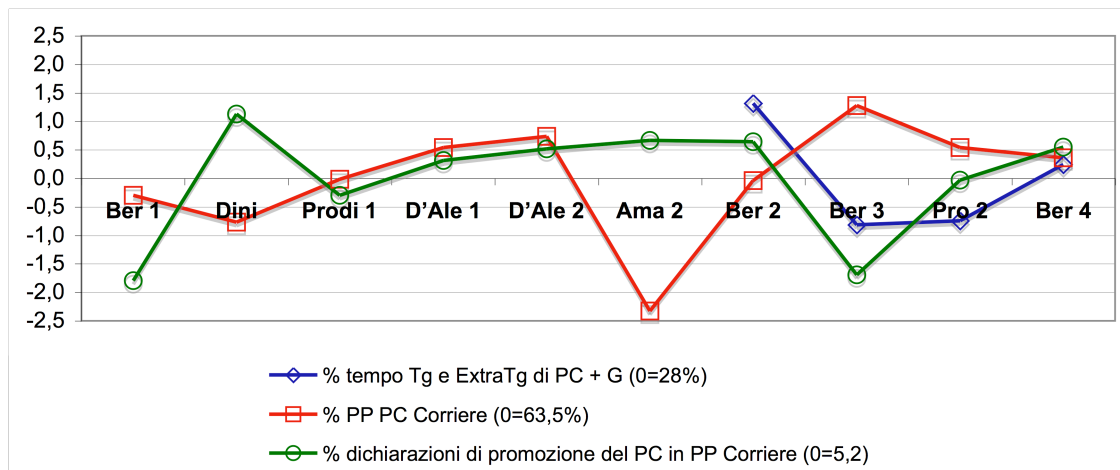
² I dati sono stati estratti dalla banca dati del Senato che mette a disposizione un archivio sulla produzione legislativa partire dalla XIII legislatura.

b) Azione comunicativa (AC)

Per quanto riguarda l'azione comunicativa, accanto ai classici indicatori legati alla visibilità dell'esecutivo e del presidente del Consiglio su stampa e tv, si è voluta accostare una dimensione di analisi più qualitativa capace di restituire informazioni sul contenuto dei principali atti comunicativi realizzati dal premier.

Il Corriere della Sera, in virtù del prestigio e della maggiore diffusione, è stato scelto come rappresentante della stampa quotidiana: interrogando gli archivi di via Solferino, è stata calcolata la percentuale di prime pagine contenenti nel titolo almeno un riferimento al presidente del Consiglio. All'interno delle notizie così selezionate sono state inoltre individuate le occasioni in cui il presidente, adottando una strategia di *going public*, si è prodigato in prima persona in atti di promozione, spiegazione e sostegno dell'azione governo. La prima pagina del quotidiano in questo caso non viene utilizzata per misurare un dato relativo al *coverage*, quanto per individuare le principali occasioni in cui i presidenti del Consiglio intervengono con dichiarazioni e prese di posizione pubbliche³. Per quanto riguarda l'informazione televisiva i dati si basano sulle rilevazioni commissionate dall'Agcom. In particolare i valori si riferiscono al tempo di antenna accordato al primo ministro e all'esecutivo all'interno delle edizioni principali dei Tg e al tempo di parola loro accordato nelle trasmissioni Extra-Tg⁴.

Figura 2. Indicatori AC standardizzati



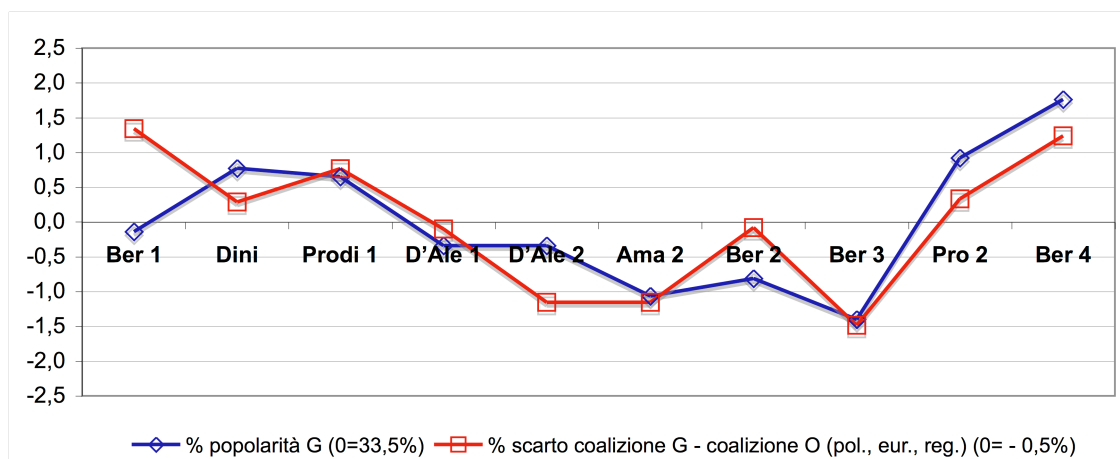
³ Nel caso specifico il criterio per individuare questo tipo di atti comunicativi è stato quello di selezionare i titoli in cui comparisse un virgolettato o il nome del presidente del Consiglio seguito dai due punti e dalla dichiarazione. All'interno di questa categoria è poi stato conteggiato il numero di interventi di promozione, spiegazione e sostegno dell'azione governo.

⁴ Le rilevazioni (a partire dal 2001) sono disponibili online sul sito dell'Agcom: www.agcom.it.

c) *Consenso (CON)*

La dimensione del consenso è stata operativizzata sia tenendo conto del grado di popolarità di governo e presidente del Consiglio, sia esaminando l'esito dei risultati elettorali intermedi. In particolare per la popolarità si calcola il valore medio di risposte positive risultanti da quelle indagini demoscopiche che chiedono all'intervistato di formulare un giudizio sull'operato del governo e del presidente del Consiglio⁵. Per quanto riguarda i risultati elettorali si quantifica invece lo scarto percentuale⁶ tra il risultato ottenuto dalla maggioranza in carica e i risultati ottenuti dall'opposizione in occasione delle politiche e delle principali elezioni intermedie (regionali ed europee)⁷.

Figura 3. Indicatori CON standardizzati



d) *Presidenzializzazione (PRE)*

La determinazione della presidenzializzazione (o personalizzazione della carica istituzionale) si concentra sulla figura del presidente del Consiglio, tenendo conto di tre aspetti collegati alle precedenti dimensioni: la sua attività parlamentare, la sua visibilità e la sua popolarità. Nel primo caso, come indicatore è stata scelta la percentuale DDL che vedono il presidente primo

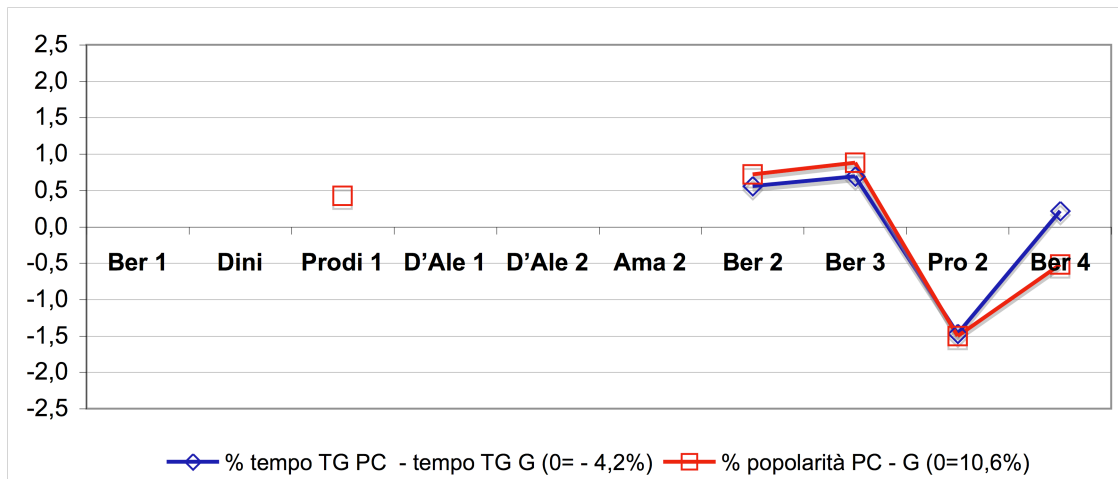
⁵ In realtà i dati presi in considerazione in questo *paper* riguardano soltanto i governi e derivano dalle stime ponderate da Bellucci (2006) su serie Ispo e Ipsos. Per i governi Prodi 2 (11 rilevazioni) e Berlusconi 4 (13 rilevazioni) i dati sono stati integrati con dati Ispo.

⁶ Nel caso in cui durante il mandato di un governo ci siano più elezioni intermedie si calcola la media tra gli scarti. Nel caso in cui un governo cada prima di un test elettorale si considera lo scarto rilevabile alle politiche. Nel caso in cui l'esecutivo si insedi a legislatura in corso e non vi siano appuntamenti elettorali durante il suo mandato, si prende in considerazione lo scarto ottenuto dalla maggioranza di governo all'elezione precedente anche se tecnicamente al di fuori alla durata del mandato.

⁷ In questa analisi sono state presi in considerazione i risultati delle regionali del 1995, 2000, 2005, 2010 e quelli delle europee del 1999, 2004, 2009. La consistenza della maggioranza e dell'opposizione è stata calcolata sulla base delle alleanze parlamentari, sommando i voti dei principali partiti (>3%).

firmatario⁸. Per le altre due sottodimensioni l'interesse è invece quello di valutare quanto le performance del primo ministro si differenzino da quelle registrate dal governo: viene quindi misurato, nel primo caso, lo scarto percentuale di visibilità ottenuta all'interno dei Tg, nel secondo lo scarto percentuale relativo alla popolarità⁹.

Figura 4. Indicatori PRE standardizzati



e) Popolarizzazione (POP)

La popolarizzazione è stata introdotta per verificare se esistano delle differenze importanti tra i presidenti del Consiglio per quanto riguarda la loro presenza – diretta o indiretta – in *format* televisivi o riviste non espressamente dedicati all'informazione. Per quanto riguarda la TV, ci si è basati sugli archivi delle Teche Rai di Torino, interrogando per parole chiave le schede informative riferite alle singole puntate di ogni programma. In questo modo sono state conteggiate le volte in cui in trasmissioni popolari¹⁰ si è parlato del presidente del consiglio in carica. La classificazione prevede tre categorie alle quali viene attribuito un diverso peso per la costruzione dell'indice di POP (Rai): presenza in studio (50%), dichiarazione video in differita (30%), semplice citazione (20%).

Non essendo possibile accedere ad archivi equivalenti per le reti private Mediaset, per articolare maggiormente la rilevazione sulla popolarizzazione è stata presa in considerazione la stampa periodica, concentrandosi su «Oggi», il settimanale popolare più diffuso in Italia, e misurando la visibilità del premier in copertina¹¹.

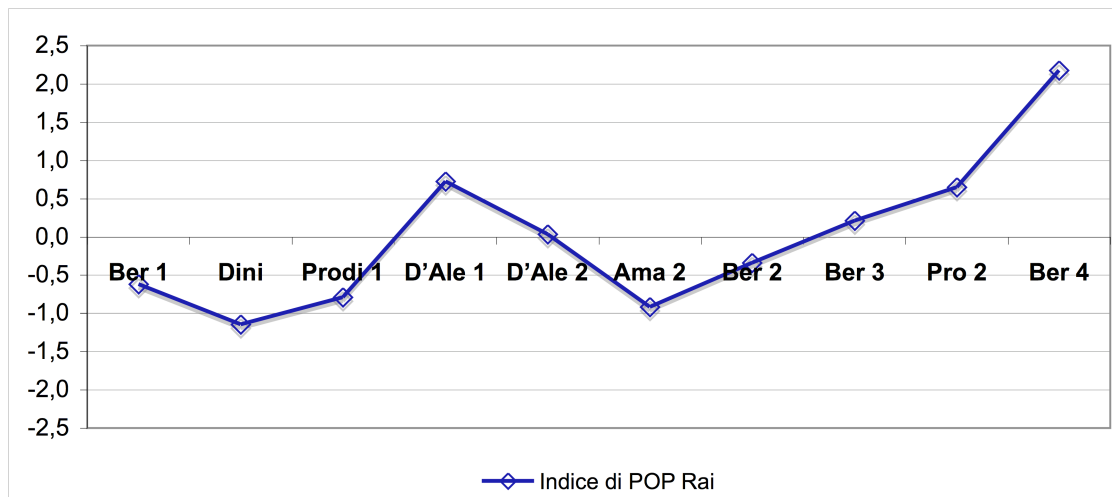
⁸ I dati della serie storica non sono ancora disponibili.

⁹ La disponibilità di dati relativi ai Tg, per il momento si limita al periodo monitorato dall'Agcom, quindi successivo al 2001. Per quanto riguarda i sondaggi la serie va completata con i dati relativi a Berlusconi 1, Dini, D'Alema 1 e 2, Amato 2.

¹⁰ In maniera più restrittiva di quanto fatto da Mazzoleni e Sfardini (2009) si è qui deciso di considerare una trasmissione "popolare" solo quando il conduttore non fosse un giornalista politico.

¹¹ I dati per questo indicatore non sono ancora disponibili.

Figura 5. Indicatori POP standardizzati



f) Coesione governo (COE)

L'ultima dimensione considerata riprende nella sua articolazione elementi legati alla vita parlamentare dell'esecutivo ed atti comunicativi che denunciano problemi di frammentazione o di coordinamento all'interno della maggioranza. In particolare la prima sottodimensione viene operazionalizzata attraverso la rilevazione della media mensile di questioni di fiducia poste dall'esecutivo¹². Le polemiche interne alla maggioranza sono state invece rilevate a partire dalla prima pagina del Corriere. In maniera analoga a quanto fatto per gli atti di promozione, sono state conteggiate quelle notizie in cui il presidente del Consiglio, adottando una strategia di *going public*, è impegnato a polemizzare con i propri alleati di governo¹³.

¹² I dati riportati nelle serie storiche sono stati elaborati a partire dal sito web del Senato: www.senato.it.

¹³ Anche in questo caso, come nel precedente, il criterio per individuare questo tipo di atti comunicativi è stato quello di selezionare i titoli in cui comparisse un virgolettato o il nome del presidente del Consiglio seguito dai due punti e dalla dichiarazione. All'interno di questa categoria è poi stato qualitativamente individuato e conteggiato il numero di interventi polemici inerenti la maggioranza.

Figura 6. Indicatori COE standardizzati

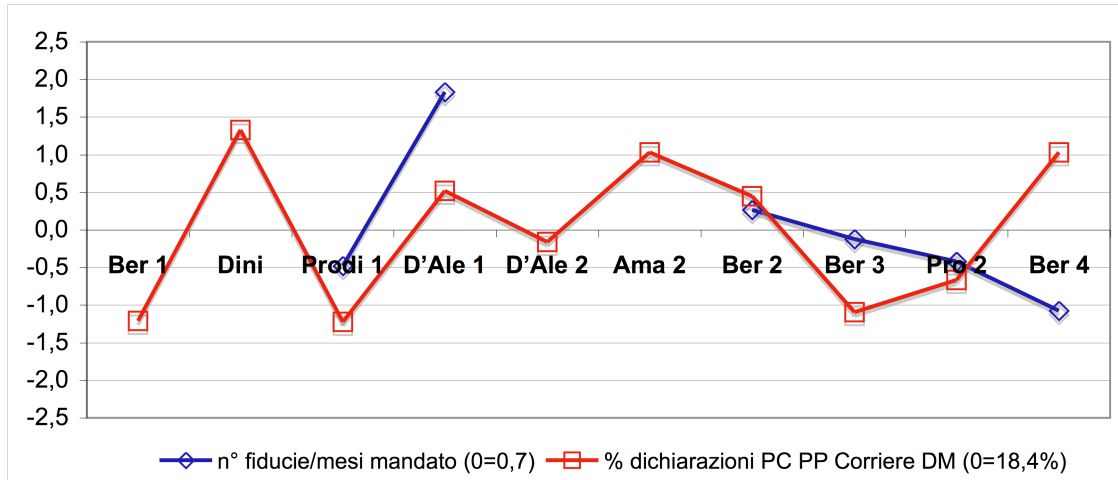


Tabella 1. Strategie comunicative di governo: dimensioni rilevanti e indicatori

	Dimensioni	Indicatori
Azione di governo	Entità della maggioranza	% maggioranza media fiducie Camera/Senato
	Produzione di proposte di legge	N° medio mensile di DDL
	Approvazione di leggi	% successo parlamentare
Azione comunicativa	Informazione televisiva	% tempo Tg e ExtraTg di PC + G
	Informazione stampa	% PP PC Corriere
	Atti di promozione del governo	% dichiarazioni di promozione del PC in PP Corriere
Consenso	Popolarità di governo e presidente del consiglio	% popolarità PC e G (media)
	Risultati elettorali intermedi	% scarto coalizione G - coalizione O (pol., eur., reg.)
Presidenzializzazione (Personalizzazione)	Attività del PC in parlamento	N° medio mensile PC primo firmatario DDL
	Visibilità del PC	% tempo TG PC - tempo TG G
	Popolarità del PC	% popolarità PC - G
Popolarizzazione	Presenze televisive	Media mensile di occorrenze PC in trasmissioni pop Rai
	Presenze stampa periodica	Media mensile di occorrenze del PC in PP di ***
Coesione governo	Questioni di fiducia	N° medio di questioni di fiducia
	Polemiche interne	% dichiarazioni PC PP Corriere DM

Tabella 2. Strategie comunicative di governo: costruzione degli indici

Indicatori	Peso var.	Indice	Peso var.	Indice
% maggioranza media fiducie camera/senato	0,33	Azione di governo	0,12	<i>Rendimento dell'incumbency</i>
N° medio mensile di DDL	0,33		0,12	
% successo parlamentare	0,33		0,12	
% tempo Tg e ExtraTg di PC + G	0,33	Azione comunicativa	0,12	
% PP PC Corriere	0,33		0,12	
% dichiarazioni di promozione del PC in PP Corriere	0,33		0,12	
% popolarità PC e G (media)	0,50	Consenso	0,12	
% scarto coalizione G - coalizione O (pol., eur., reg.)	0,50		0,12	
N° medio mensile PC primo firmatario DDL	0,33	Presidenzializzazione (Personalizzazione)		
% tempo TG PC - tempo TG G	0,33			
% popolarità PC - G	0,33			
Media mensile di occorrenze PC in trasmissioni pop Rai	0,50	Popolarizzazione		
Media mensile di occorrenze del PC in PP di «Oggi»	0,50			
N° medio di questioni di fiducia	0,50	Coesione governo		
% dichiarazioni PC PP Corriere DM	0,50			

Nota: Nella costruzione degli indici tutte le variabili sono state standardizzate.

Tabella 3. Sintesi: scomposizione del concetto e costruzione degli indici

Dimensioni		Indicatori	Peso var.	Indice	Peso var.	Indice
Azione di governo	Maggioranza parlamentare	% maggioranza media fiducie camera/senato	0,33	Azione di governo	0,12	Rendimento dell'incumbency
	Produzione DDL	N° medio mensile di DDL	0,33		0,12	
	Approvazione DDL	% successo parlamentare	0,33		0,12	
Azione comunicativa	Informazione televisiva	% tempo Tg e ExtraTg di PC + G	0,25	Azione comunicativa	0,12	
	Informazione stampa	% PP PC Corriere	0,25		0,12	
	Atti di promozione del governo	% dichiarazioni di promozione del PC in PP Corriere	0,25		0,12	
Consenso	Popolarità di governo e presidente del consiglio	% popolarità PC e G (media)	0,50	Consenso	0,12	
	Risultati elettorali	% scarto coalizione G - coalizione O (pol., eur., reg.)	0,50		0,12	
Presidenzializzazione (Personalizzazione)	Attività del PC in parlamento	N° medio mensile PC primo firmatario DDL	0,33	Presidenzializzazione (Personalizzazione)		
	Visibilità del PC	% tempo TG PC - tempo TG G	0,33			
	Popolarità del PC	% popolarità PC - G	0,33			
Popolarizzazione	Presenze televisive	Media mensile di occorrenze PC in trasmissioni pop Rai	0,50	Popolarizzazione		
	Presenze stampa periodica	Media mensile di occorrenze del PC in PP di Oggi	0,50			
Coesione governo	Questioni di fiducia	N° medio di questioni di fiducia	0,50	Coesione governo		
	Polemiche interne	% dichiarazioni PC PP Corriere DM	0,50			

4. 2001-2010: quattro governi a confronto

La consistenza dei dati raccolti, permette per le ultime quattro esperienze di governo una prima elaborazione, seppur ridotta, degli indici proposti¹⁴. Per facilitare la lettura dei dati, i valori numerici presentati nella tabella 4 sono stati trasformati in variabili ordinali (tabella 5 e sgg.), attribuendogli un valore *alto*, *medio* o *basso* rispetto alla distribuzione sul campo di variazione¹⁵.

Tabella 4. Strategie comunicative di governo: i valori degli indici¹⁶

	Indice AG	Indice AC	Indice CON	Indice di rendimento dell' <i>incumbency</i> (INC)	Indice PRE	Indice POP (Rai)	Indice COE
Berlusconi 2	0,82	0,33	-0,35	0,27	0,65	-0,94	0,80
Berlusconi 3	0,39	-0,30	-1,17	-0,36	0,79	-0,43	-0,33
Prodi 2	-1,09	-0,21	0,42	-0,29	-1,36	-0,02	-0,38
Berlusconi 4	-0,13	0,19	1,10	0,39	-0,07	1,39	-0,09

L'indice di rendimento dell'*incumbency* (indice additivo composto dalla media degli indici AG, AC e CON) opera una prima distinzione nel nostro campione: i governi Berlusconi 2 e 4 presentano un valore alto, mentre Berlusconi 3 e Prodi 2 sono accomunati da un valore basso.

Nel primo caso abbiamo due governi caratterizzati da una relativa stabilità¹⁷, da una durata del mandato medio-lunga¹⁸, da un'azione comunicativa e di governo di livello alto o medio alto. Ciò che distingue maggiormente le due esperienze è la dimensione del consenso: dal 2001 al 2005 Berlusconi vede la propria popolarità erodersi progressivamente in termini di sondaggio, mentre i risultati elettorali puniscono la sua coalizione al punto tale che, dopo la sconfitta alle regionali del 2005, il presidente del Consiglio rassegna le dimissioni per dare vita ad un nuovo esecutivo. Al contrario, nella sua ultima esperienza Berlusconi riesce ad ottenere un grado elevato di popolarità – sia personale che legata all'esecutivo – conquistando per la prima volta da *incumbent* due importanti appuntamenti elettorali intermedi: le europee del 2009 e le regionali del 2010.

I governi Berlusconi 3 e Prodi 2 soffrono indubbiamente delle divisioni interne alla maggioranza che li sostiene, seppur questa condizione comporti conseguenze diverse nei due casi. Berlusconi, alla sua terza esperienza da presidente del Consiglio, si trova a capo di un governo pre-elettorale. Il compito che gli spetta è quindi quello di riconquistare credibilità, risalendo la china del consenso. Malgrado l'azione governativa – in linea con il *trend* precedente – continui ad essere efficace sul piano parlamentare, la mancata ricomposizione dei dissidi interni

¹⁴ I dati riguardanti gli indici AC, AG, CON, COE sono completi. Per quanto riguarda le altre tre dimensioni gli indici sono il risultato di 2 indicatori sui 3 ipotizzati nel caso di PRE (manca la percentuale di DDL in cui il PC è primo firmatario) e di 1 su due nel caso di POP (manca la media mensile di occorrenze del PC in prima pagina di "Oggi").

¹⁵ L'attribuzione dell'etichette non deve trarre in inganno: *alto*, *medio* e *basso* non esprimono un valore assoluto, ma il loro peso relativo all'interno dei quattro governi analizzati in questo paragrafo.

¹⁶ I valori delle variabili sono stati standardizzati rispetto ai quattro casi di studio.

¹⁷ Gli ultimi dati relativi al governo Berlusconi 4 sono del luglio 2010, pertanto il peso della fine della "stagione dell'unanimità" è soltanto parzialmente registrato.

¹⁸ Berlusconi 2 dura 46 mesi, mentre i dati di Berlusconi 4 si riferiscono a 25 mesi. Per Berlusconi 3 e Prodi 2 la durata del mandato è stata rispettivamente di 13 e 21 mesi.

alla maggioranza (è questa la stagione delle “tre punte”: Berlusconi, Fini, Casini) contribuisce a determinare un basso risultato comunicativo e non riesce a smuovere a proprio vantaggio i dati sul gradimento del governo. Gli indici di Prodi 2 evidenziano invece un paradosso: a fronte di risultati bassi in relazione all’efficacia parlamentare e comunicativa – frutto di una maggioranza esigua e di una litigiosità interna elevata – i dati di consenso presentano dei valori medi. Come a dire che la sfiducia che comporta la caduta del governo, pur avendo delle motivazioni politiche chiare, non trova corrispondenza nella fiducia accordatagli invece dagli elettori e dai sondaggi¹⁹.

Tabella 5. *Indice di rendimento dell’incumbency*

	AG	AC	CON	INC
Berlusconi 2	Alto	Alto	Basso	Alto
Berlusconi 3	Alto	Basso	Basso	Basso
Prodi 2	Basso	Basso	Medio	Basso
Berlusconi 4	Medio	Alto	Alto	Alto

Il confronto tra gli indici di INC e di PRE non evidenzia un rapporto diretto tra le due dimensioni né per valori elevati, né per valori bassi. E a dire il vero non conferma neppure il *trend* di crescita della presidenzializzazione che – stando alla letteratura (Calise, 2006) – ci si aspetterebbe di veder verificato almeno dai diversi governi Berlusconi. Questo risultato potrebbe, tuttavia, essere l’esito della parzialità degli indicatori che compongono l’indice di PRE utilizzato in questo lavoro. L’indice ipotizzato è infatti composto di 3 indicatori: i primi due misurano quanto spicca il presidente del Consiglio rispetto al suo governo all’interno dei flussi informativi e nei sondaggi, mentre il terzo tiene conto dell’attività di governo del primo ministro, considerando il numero medio mensile in cui il presidente del Consiglio è primo firmatario di un DDL. Proprio la mancanza di quest’ultimo indicatore fa sì che l’indice di PRE abbia una scarsa significatività e che per il momento renda conto soltanto del risalto mediatico e di popolarità che il presidente del Consiglio riesce ad ottenere in relazione alle *performance* del suo esecutivo.

Tabella 6. *Indici di rendimento dell’incumbency e di presidenzializzazione a confronto*

	INC	PRE
Berlusconi 2	Alto	Alto
Berlusconi 3	Basso	Alto
Prodi 2	Basso	Basso
Berlusconi 4	Alto	Basso

I dati relativi alla popolarizzazione in Rai evidenziano un *trend* di crescita quasi lineare confermando che i cambiamenti in atto nel campo della comunicazione politica coinvolgono sempre più anche il presidente del Consiglio, a prescindere dal fatto che questo sia un “animale

¹⁹ Governo Prodi 2 ottiene il 39% di popolarità media, una percentuale seconda solo a Berlusconi 4, 44%. Cfr. tabella 3.

da palcoscenico”, come Berlusconi, o un uomo che evita di preferenza i riflettori, come Prodi²⁰. Anche in questo caso, tuttavia ci troviamo di fronte ad un indice parziale, perché frutto di un unico indicatore che pur riferendosi alla televisione limita il campo a quella pubblica – dato non influente nello studio di una dimensione che si può presumere più sviluppata all’interno della programmazione delle Tv commerciali²¹. Non avendo la possibilità di accedere agli archivi Mediaset, è però doveroso verificare se, anche su un settimanale popolare, come «Oggi», che segue logiche commerciali, il *trend* rilevato in Rai viene confermato o se emergono differenze più marcate tra i diversi presidenti del Consiglio.

Tabella 7. Indici di rendimento dell’*incumbency* e di popolarizzazione a confronto

	INC	POP (Rai)
Berlusconi 2	Alto	Basso
Berlusconi 3	Basso	Basso
Prodi 2	Basso	Medio
Berlusconi 4	Alto	Alto

L’indice di coesione, fornisce infine alcuni interessanti spunti interpretativi se messo in relazione all’indice di *incumbency*. Uno dei problemi delle coalizioni di governo in Italia, potremmo dire *il problema*, è la frammentazione interna della maggioranza e la sua conseguente tenuta. È un dato di fatto che tutti i governi dal 1994 ad oggi abbiano terminato il mandato con un livello di frammentazione della coalizione più elevato di quello registrato in partenza. La tabella 14 suggerisce due modelli di gestione di questo problema: *a)* quello dello *sgretolamento*, in cui la maggioranza non riesce a mantenersi coesa e comincia fin da subito a dare segni di frammentazione, riducendo progressivamente la base comune di sostegno all’esecutivo; *b)* quello dell’*esplosione*, in cui invece i segnali di tensione vengono mascherati, i problemi messi a tacere e governati dall’alto fino a che non scoppiano pubblicamente. In generale possiamo dire che i governi di centro-sinistra seguono il primo tipo di andamento, mentre Berlusconi 2 e in parte Berlusconi 4 sono meglio descritti dal modello dell’*esplosione*. Nel 2001-2005, infatti, malgrado qualche polemica successiva ai risultati delle europee del 2004, la maggioranza viaggiò compatta con bassi livelli di polemiche interne e una moderata richiesta di fiducia parlamentare fino alle regionali. La sconfitta elettorale sancisce invece la pubblica apertura delle ostilità al punto che il governo Berlusconi 3, malgrado la necessità della coalizione di ricompattarsi in vista delle elezioni politiche, sarà caratterizzato da uno dei livelli più bassi di coesione interna. Il caso di Berlusconi 4 è invece interessante perché l’indicatore COE sembra prevedere l’*esplosione* della maggioranza e l’attuale situazione di stallo e divisione, benché le rilevazioni si fermino a luglio 2010. L’ultimo governo Berlusconi, infatti, fa registrare una condizione paradossale: uno dei più bassi tassi di polemiche interne (8,33%) si accompagna ad una delle più elevate medie mensili di

²⁰ È appena il caso di ricordare che questo processo non scaturisce tanto da una scelta del politico di popolarizzare la propria comunicazione, quanto da un cambiamento strutturale nel modo di concepire la produzione televisiva che tende a superare le classiche distinzioni di formato.

²¹ Inutile dire, inoltre, che l’interesse è amplificato dal fatto che la più importante televisione commerciale italiana è di proprietà della famiglia di Silvio Berlusconi.

richiesta di fiducia (1,11). Considerato che il governo conta (poteva contare) su di una maggioranza parlamentare forte, la continua richiesta di fiducia era l'indicatore di una coalizione difficile da gestire e di una situazione pronta ad esplodere.

Tabella 8. Indici di rendimento dell'incumbency e di coesione del governo a confronto

	INC	COE
Berlusconi 2	Alto	Alto
Berlusconi 3	Basso	Basso
Prodi 2	Basso	Basso
Berlusconi 4	Alto	Basso

I dati disponibili non ci consentono di andare oltre nell'interpretazione delle strategie comunicative attuate dai governi. Una volta completati i database sarà possibile affrontare con maggiore rigore la ricostruzione delle diverse esperienze di governo. I principali quesiti e spunti di riflessione sui quali si intende proseguire il ragionamento qui intrapreso riguardano: *a)* le peculiarità dei governi di destra, di quelli di sinistra, di quelli di transizione; *b)* la validità euristica della distinzione tra governi "eletti" e governi nati in Parlamento; *c)* le caratteristiche dei governi pre-elettorali (precedenti le elezioni politiche) e, più in generale, il problema del posizionamento dell'esecutivo all'interno del ciclo politico.

to be continued...

Riferimenti bibliografici

- Bellucci P. (2006). All'origine della popolarità del governo in Italia, 1994-2006. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 36(3), 479-504
- Bellucci P. (2009). Election cycles and electoral forecasting in Italy, 1994–2008. *International Journal of Forecasting*, 26(1), 54-67.
- Blumenthal S. (1982). *The Permanent Campaign*. New York: Touchstone Books
- Blumler J. G., Kavanagh D. (1999). The Third Age of Political Communication: Influences and Features. *Political Communication*, 16, 209-230
- Busso e Manocchi, (2008) Un sistema di indicatori per le politiche rivolte all'immigrazione. in *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 457-472.
- Calise, M. (2000) *Il partito personale*. Laterza: Bari.
- Calise, M. (2006) *La terza Repubblica*. Laterza: Bari
- Chiaromonte, A. (2010) *Dal bipolarismo frammentato al bipolarismo limitato? Evoluzione del sistema partitico italiano*, in A. Chiaromonte e R. D'Alimonte, *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche 2008*. Il Mulino: Bologna.
- Corbetta, P. (1999) *Metodologia e Tecniche della Ricerca Sociale*. Il Mulino: Bologna.
- D'Alimonte, R. (2007) Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza, in R. D'Alimonte, A. Chiaromonte, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*. Il Mulino: Bologna
- Di Virgilio, A. (2004) La politica delle alleanze elettorale: stabilizzazione senza coesione, in Ceccanti S. e Vassallo S. *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*. Il Mulino: Bologna.
- Grossi, G. (2003) Campagne elettorali del III tipo: il ruolo del clima d'opinione. Paper presentato al VIII Convegno internazionale S.I.S.E. "Le campagne elettorali" (Venezia, 18-20 dicembre).
- Lazarsfeld, P. F. (1969) Dai concetti agli indici empirici, in R. Boudon e P. F. Lazarsfeld (a cura di) *L'analisi empirica nelle scienze sociali (vol. 1)*. Il Mulino: Bologna.
- Marletti, C. (2006). Campagna permanente o campagna lunga? L'exploit di Berlusconi. *Comunicazione politica*, 7(2), 249-258.
- Marradi, A. (1984) *Concetti e metodi per la ricerca sociale*. La Giuntina: Firenze.

Mazzoleni, G. e Sfardini, A. (2009) *Politica pop. Da «Porta a Porta» a «L'isola dei famosi»*. Il Mulino: Bologna

Norris, P. (2000) *A virtuous circle: Political communications in postindustrial societies 2000*; Cambridge University Press: Cambridge.

Poggio, T., L'analisi secondaria di dati quantitativi: opportunità, problemi, fonti, in «Le ricerche di Petronilla. Una guida alle fonti statistiche per l'analisi secondaria nella ricerca sociale», quaderno n. 38, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Trento, 2007.

Poguntke, T. e Webb, P. (2007) *The Presidentialization of Politics*. Oxford University Press: Oxford.

Roncarolo, F. (2008). *Leader e media. Campagna permanente e trasformazioni della politica in Italia*. Milano: Guerini

Street, J. (1997). *Politics and popular culture*. Polity Press: Cambridge.

Van Zoonen, L. (2005). *Entertaining the citizen. When politics and popular culture converge*. Rowman & Littlefield Publishers: Boulder.