



PAOLO CARELLI, SIMONE CARLO\*

## TUTTI I MEDIA DEL PRESIDENTE

*Il candidato tra comunicazione istituzionale e campagna elettorale*



Con la crescente mediatizzazione della politica, da un lato, e con le diverse riforme dei sistemi elettorali e dei meccanismi istituzionali, dall'altro<sup>1</sup>, la centralità del candidato nelle competizioni elettorali delle democrazie occidentali è andata gradualmente aumentando fino ad assumere una funzione strategica e modificando in profondità il rapporto tra il cittadino e la politica. A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, anche in Italia si assiste all'avvio di una fase di personalizzazione della politica, in cui «al centro delle campagne stanno i candidati che diventano progressivamente più rilevanti delle organizzazioni cui sono legati»<sup>2</sup>. Si tratta di un fenomeno che va sotto il nome di «personalizzazione della rappresentanza politica»<sup>3</sup> e che ha cominciato ad affacciarsi in Europa nel momento in cui la commercializzazione del sistema televisivo ha incontrato, combinandosi, la crisi e il declino dei partiti di massa e del rispettivo impianto ideologico<sup>4</sup>. Questa personalizzazione della politica ha influito notevolmente sia sul sistema dei partiti, «a partire dalla selezione della classe politica»<sup>5</sup>, sia sul sistema della cittadinanza, con il voto ideologico d'appartenenza sostituito da un voto d'opinione e di scambio<sup>6</sup>.

La diminuzione del peso dei partiti nel delineare gli orientamenti di voto e la tendenza dei media a presentare la politica nei suoi aspetti di maggiore spettacolarizzazione, contrapposizione e polarizzazione, hanno spostato l'attenzione verso un complesso sistema di valori, competenze, qualità tecniche e morali, che nel loro insieme definiscono l'immagine complessiva del candidato<sup>7</sup>. Come sostiene Mancini, il processo di personalizzazione è, quindi, strettamente correlato alla televisione e alle sue logiche, per cui risulta

---

\* L'articolo è stato ideato e progettato insieme dai due autori. La stesura materiale è stata così suddivisa: Paolo Carelli ha scritto la sezione introduttiva e i paragrafi I, II e III; Simone Carlo ha scritto i paragrafi IV, V e le conclusioni.

<sup>1</sup> G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, Il Mulino, Bologna 2004<sup>2</sup>, p. 103.

<sup>2</sup> R. SAMPUGNARO, *Dentro la campagna. Partiti, candidati e consulenza politica*, Bonanno, Acireale 2006, p. 53.

<sup>3</sup> G. PASQUINO (a cura di), *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Il Mulino, Bologna 1993, p. 352.

<sup>4</sup> G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, cit., pp. 102-103.

<sup>5</sup> M. MIANI, *La comunicazione politica in Internet*, Luca Sossella, Roma 2003, p. 34.

<sup>6</sup> G. PASQUINO (a cura di), *op. cit.*, p. 15.

<sup>7</sup> M. B. PUSTETTO, *Il manuale del candidato politico*, Bridge, Milano 1991, pp. 23-24.

complicata la rappresentazione di organizzazioni impersonali come i partiti e più semplice il racconto dei leader<sup>8</sup>.

Il tema della personalizzazione della politica è stato ampiamente trattato dalla letteratura sociologica e politologica: già Max Weber<sup>9</sup> affrontava il concetto di “leadership” legandolo alla dimensione umana del “carisma” e di un potere che, tramite esso, viene esercitato sulla base di riconosciute qualità morali e personali. Una distinzione tra differenti tipi di personalizzazione è effettuata da Duverger<sup>10</sup>, il quale pone l’accento sugli aspetti prettamente mediatici che favoriscono l’emersione di un leader; l’autore enfatizza la capacità dei media di costruire, da un lato, leader riconosciuti a livello nazionale o internazionale, e dall’altro, di sviluppare personalità locali che si sostituiscono alle istituzioni nella rappresentanza di interessi particolari e territoriali.

I mass media sono, unitamente all’indebolimento organizzativo e strutturale dei partiti tradizionali e a condizioni istituzionali che accelerano la «deriva verso la leaderizzazione»<sup>11</sup>, i fattori causali principali di una personalizzazione della politica che, come è stato ampiamente osservato, si verifica sia al livello degli elettori che al livello della classe politica<sup>12</sup>; infatti, mentre il cittadino elettore effettua scelte di voto sulla base della fiducia personale riposta nel candidato, così l’uomo politico emerge per le proprie qualità, assumendo come punto di riferimento l’elettorato e non il partito<sup>13</sup>.

In un certo senso, si potrebbe pensare a un ritorno al passato, dove il rapporto tra rappresentante e rappresentato era regolato dalla relazione diretta e dall’interazione personale<sup>14</sup>, anche se, come ha sottolineato Manin, coloro che concorrono a cariche elettive non si presentano come evoluzioni moderne dei notabili locali, ma piuttosto sono “figure medianiche” che maneggiano meglio di altri gli strumenti e le tecniche del mondo della comunicazione<sup>15</sup>.

## Il “candidato in carica”

Il rapporto diretto tra candidato ed elettore che la personalizzazione della politica rende possibile, induce ad affrontare il fenomeno alla luce della più ampia e complessa evoluzione di tecniche, tipologie e modalità delle campagne elettorali. La gran parte degli studiosi<sup>16</sup> è concorde nell’identificare una scansione

<sup>8</sup> P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Bari 2003, p. 174.

<sup>9</sup> M. WEBER, *Politik als Beruf*, Duncker & Humblot, Berlin 1919; tr. it., *La politica come professione*, Armando, Roma 1997.

<sup>10</sup> M. DUVERGER, “Personalizzazione del potere o istituzionalizzazione del potere personale?”, in M. VAUDAGNA (a cura di), *Il partito politico americano e l’Europa*, Feltrinelli, Milano 1991, pp. 259-268.

<sup>11</sup> G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, cit., p. 105.

<sup>12</sup> L. CAVALLI, «La personalizzazione della politica», in AA.VV., *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del Convegno, Giuffrè, Milano 1994.

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 103.

<sup>14</sup> P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, cit., p. 175.

<sup>15</sup> B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris 1995, pp. 280-281.

<sup>16</sup> Per un’analisi approfondita del tema, si confrontino, tra gli altri, J. G. BLUMLER, D. KAVANAGH, “The third age of political communication”, in «Political Communication», vol. 16, 3, 1999, pp. 209-230; D. M. FARRELL, P. WEBB, “Political party as campaign organizations”, in R. J. DALTON, M. P. WATTENBERG (a cura di), *Parties without Partisan. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford 2000, pp. 102-128.

temporale suddivisa in almeno tre periodizzazioni. Seguendo l'analisi di Pippa Norris<sup>17</sup>, suggeriamo una distinzione in campagne elettorali premoderne, moderne e postmoderne. Le campagne premoderne si collocano in un periodo che va dalla fine del XIX secolo alla metà di quello successivo: esse sono caratterizzate da un'organizzazione decentrata, fondata sul volontariato dei militanti sparsi sul territorio. Sono solitamente brevi ed economicamente contenute, si esauriscono nel momento elettorale e si rivolgono a un elettorato prevalentemente stabile e affezionato. Le occasioni di incontro tra il candidato e i cittadini sono date da momenti di confronto organizzati dal partito e circoscritti a livello locale; i media utilizzati consistono nella radio, nella stampa di sostegno e nell'affissione e distribuzione di manifesti e volantini.

Le campagne moderne attraversano un periodo compreso tra gli anni Cinquanta e gli anni Ottanta del XX secolo; l'organizzazione diviene centralizzata, coordinata a livello nazionale e largamente professionalizzata. L'elettorato, meno stabile e più fluttuante, viene raggiunto attraverso produzione di materiale informativo, mentre la televisione, e in particolare gli spazi che essa dedica all'informazione, diventa il mezzo di riferimento per tutto il periodo della campagna.

Infine, le campagne postmoderne si sviluppano a partire dagli ultimi anni del XX secolo; l'attività operativa torna ad essere decentralizzata e la comunicazione maggiormente personalizzata e targettizzata. Ampio è il ricorso ai nuovi media e alle figure dei consulenti; i costi tendono a salire così come la campagna a estendersi nel tempo, diventando una dimensione stabile nella vita politica di un paese<sup>18</sup>.

Secondo quest'ultima tipologia illustrata, si è soliti fare ricorso al concetto di «campagna permanente»<sup>19</sup>, per indicare la tendenza dei politici ad attuare strategie di comunicazione politica in cui scompaiono le differenze tra periodi precedenti e periodi successivi alle elezioni<sup>20</sup>. Come puntualizzato da Gerstlé, infatti, «la comunicazione impegna l'attività politica a tal punto che quasi tutti i comportamenti politici implicano un ricorso a una qualche forma di comunicazione»<sup>21</sup>. In questo senso, anche l'attività di governo non sfugge a tale impostazione: nell'epoca della campagna permanente, essa gioca un ruolo di primo piano nel determinare la costruzione del consenso, trasformandosi in uno strumento a sostegno della credibilità e della popolarità degli eletti<sup>22</sup>. Così, nel caso in cui un candidato ricopra, in prossimità di una scadenza elettorale, un incarico istituzionale, la sua attività amministrativa e comunicativa finisce con il sovrapporsi con quella meramente elettorale. Ed è proprio sulla cresta di questa sottile linea di demarcazione che spesso il politico in carica spende le proprie carte in vista di una possibile rielezione. Per farlo, è necessario riuscire a tenere contemporaneamente sotto controllo, oltre al ruolo istituzionale, anche le posizioni interne al proprio par-

<sup>17</sup> P. NORRIS, *A Virtuous Circle. Political Communication in Postindustrial Societies*, Cambridge University Press, New York 2000.

<sup>18</sup> S. BENTIVEGNA, *Politica e nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Bari 2002, p. 21.

<sup>19</sup> La locuzione viene attribuita a S. BLUMENTHAL, *Permanent Campaigning. Inside the World of Political Operatives*, Beacon Press, Boston 1980.

<sup>20</sup> I. DIAMANTI, «L'era della campagna elettorale permanente», in «Repubblica», 27 gennaio 2008.

<sup>21</sup> J. GERSTLÉ, *La communication politique*, PUF, Paris 1992, p. 14.

<sup>22</sup> S. BLUMENTHAL, *The Permanent Campaign*, Touchstone Books, New York 1982, p. 23.

tito, la propria distanza nei confronti degli avversari, e soprattutto le relazioni verso gli elettori, alimentando quel consenso che risulta indispensabile al momento del voto<sup>23</sup>.

Nel corso delle elezioni amministrative italiane del 2009, c'è un caso che, sotto questo punto di vista, ha incontrato il nostro interesse e che qui cerchiamo di analizzare: quello di Filippo Penati, presidente uscente e candidato alla guida della Provincia di Milano.

### **Il caso della Provincia di Milano**

Il 14 dicembre 2008, al teatro Strehler di Milano, il presidente della Provincia di Milano Filippo Penati ufficializza la propria candidatura alle elezioni previste per la primavera del 2009. Penati è in carica presso lo stesso ente dal giugno 2004, quando alla guida di una coalizione di centrosinistra, sconfisse la candidata del centrodestra Ombretta Colli, a sua volta presidente uscente. Nei quasi sei mesi successivi che lo separano dalla tornata elettorale, quindi, Penati sarà chiamato consapevolmente a far convivere l'attività istituzionale di presidente della Provincia con quella di candidato. Sotto il profilo della strategia comunicativa, la scelta delle *issues* su cui concentrarsi, i linguaggi utilizzati, i rapporti con la propria maggioranza di riferimento, concorrono e diventano funzionali a una ridefinizione del posizionamento in vista dell'appuntamento elettorale. Il ruolo dei media, inoltre, viene a giocarsi su due livelli paralleli: da un lato la copertura giornalistica e informativa delle attività e delle dichiarazioni del presidente-candidato, e dall'altro l'utilizzo degli strumenti della comunicazione istituzionale.

Per la stesura di questo lavoro, abbiamo scelto di soffermarci principalmente sull'analisi di lanci d'agenzia e dei filmati istituzionali del "Tg – La Provincia in Casa", oltre al numero 18 della rivista istituzionale trimestrale "La Provincia in Casa", uscito nell'aprile 2009 e finito al centro di una polemica politica concernente i limiti temporali consentiti dalla legge per attività di comunicazione pubblica e istituzionale.

Secondo la legge n. 28 del 22 febbraio 2008<sup>24</sup>, infatti, «dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni»<sup>25</sup>. Nel caso in questione, con le elezioni fissate per i giorni 6 e 7 giugno 2009, tale divieto è scattato a partire dal giorno 3 aprile 2009<sup>26</sup>.

Pertanto, abbiamo deciso di circoscrivere la nostra analisi al periodo immediatamente precedente la sospensione delle attività di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni, con l'obiettivo di cogliere eventuali sovrapposizioni tra informazioni di carattere istituzionale e disseminazione di temi e argomenti

---

<sup>23</sup> M. B. PUSTETTO, *Il manuale del candidato politico*, cit., pp. 202-203.

<sup>24</sup> "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica". Cfr. il testo, disponibile all'indirizzo [www.agcom.it/L\\_naz/L\\_220200\\_28.htm#09](http://www.agcom.it/L_naz/L_220200_28.htm#09).

<sup>25</sup> Cfr. art. 9, comma 1.

<sup>26</sup> Fonte: Ministero dell'Interno (disponibile all'indirizzo [www.interno.it](http://www.interno.it)). La data corrisponde alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto del presidente della Repubblica, "Indizione dei comizi elettorali per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia" del 1 aprile 2009, ed esteso anche alle elezioni amministrative previste nelle stesse giornate.

utili alla campagna elettorale, come preparazione del terreno da battere nel corso dell'ultima fase prima della consultazione.

### **Le agenzie**

Punto di riferimento privilegiato per la nostra osservazione è stata l'agenzia di stampa "Omnimilano", la cui copertura interessa per esteso l'intero territorio della Provincia di Milano. Come noto, all'interno del flusso informativo, le agenzie di stampa occupano un ruolo di primo piano, in quanto costituiscono una delle principali fonti d'informazione per il sistema giornalistico e mediale nel suo complesso<sup>27</sup>, al punto da rappresentare circa il 50% della provenienza delle notizie riportate sui quotidiani<sup>28</sup>.

Nel periodo compreso tra l'1 e il 31 marzo 2009, abbiamo selezionato 86 agenzie riportanti dichiarazioni di Penati. La distribuzione delle *issues*, ossia dei temi di rilevanza pubblica in esse contenuti, è risultata come segue:

• Elezioni	16 agenzie
• Sicurezza	13
• Expo 2015	11
• Crisi economica	10
• Smog/Ecopass	7
• Campi Rom	6
• Ptcp (Piano coordinamento del territorio)	4
• Ambiente	3
• Federalismo fiscale	3
• Memoria/Terrorismo	3
• Malpensa/Alitalia	2
• Piano Casa	2
• Opere/Infrastrutture	2
• Città Metropolitana	1
• Carceri	1
• Informatizzazione	1
• Trasparenza amministrativa	1

<sup>27</sup> Si faccia riferimento, tra gli altri, a P. MURIALDI, *Come si legge un giornale*, Laterza, Bari 1975, e a S. LEPRI, "Le agenzie di stampa", in AA. VV., *Studiare da giornalista*, Centro di documentazione giornalistica, Roma 1990.

<sup>28</sup> A. PASTORE, M. VERNUCCIO, *Impresa e comunicazione. Principi e strumenti per il management*, Apogeo, Milano, p. 330.

Il contenuto delle agenzie è stato analizzato lungo due direttrici principali: da un lato, la distribuzione temporale delle *issues* all'interno dell'arco di periodo interessato, e dall'altro, il peso del ruolo istituzionale e il suo utilizzo o rivendicazione a fini elettorali.

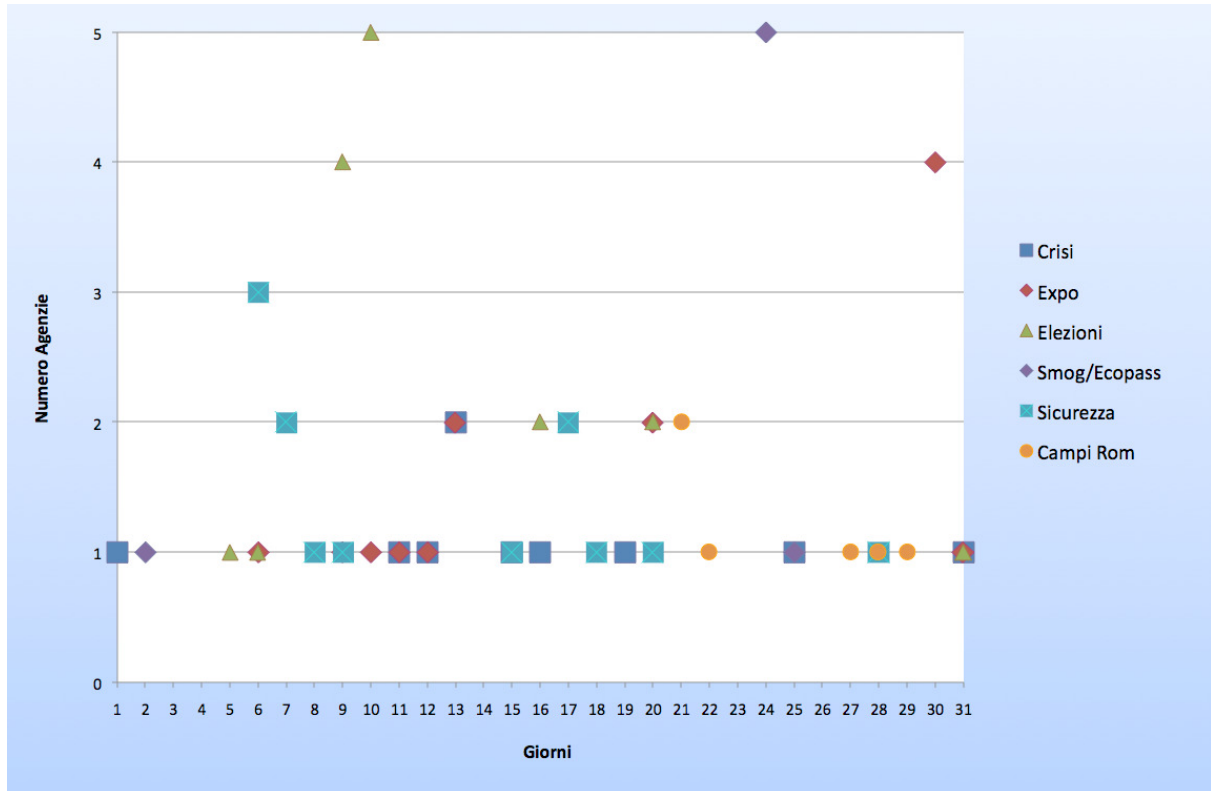


Fig. 1. La distribuzione temporale delle agenzie contenenti dichiarazioni di Penati per *issues* e per numero di agenzie “battute” (periodo 1-31 marzo 2009).

La figura 1 evidenzia la concentrazione delle *issues* principali in determinati momenti e contesti; emerge con chiarezza la costanza lungo l'intero mese considerato di temi come la sicurezza, la crisi economica o l'Expo 2015, l'importante manifestazione internazionale di cui la città di Milano ha ottenuto l'organizzazione nel marzo del 2008, a differenza di altri che sembrano essere confinati in particolari e selezionate frazioni di mese. Il tema delle imminenti elezioni, per esempio, è affrontato dalle agenzie soprattutto nella prima decade del mese, periodo nel quale sono in programma l'ufficializzazione dell'alleanza con un partito della coalizione come l'Italia dei Valori e la presentazione della lista civica “Penati presidente”, appositamente formata in vista dell'appuntamento elettorale; nella seconda parte di marzo, il tema è affrontato da Penati come occasione per invocare un confronto pubblico con i principali avversari. Allo stesso modo, un argomento delicato come la presenza di “campi rom” nel territorio metropolitano milanese è concentrato negli ultimi giorni del mese; esso è affrontato in una prospettiva elettorale, con il presidente-candidato Penati che, nel criticare i provvedimenti adottati da altre istituzioni (Go-

verno e Comune di Milano), marca un distacco politico prima ancora che amministrativo, definendo automaticamente il proprio posizionamento, come ben sintetizzato dai seguenti passaggi:

“Oggi – aggiunge Penati – siamo di nuovo agli insediamenti abusivi, con i bambini abbandonati in mezzo ai rifiuti e il Comune che non pensa di fare altro che sgomberare di nuovo gli ex sgomberati che si trasferiranno ancora una volta poco lontano da dove sono adesso (...). Milano attende di sapere quali sono le proposte concrete con cui affrontare seriamente il problema dei campi nomadi nell’area metropolitana milanese”. “La mia proposta – conclude il presidente della Provincia – era e continua a essere: zero campi nomadi abusivi”<sup>29</sup>.

È “sbagliato dare al Comune” i 10 milioni di euro stanziati dal ministro Roberto Maroni per i campi rom nel milanese, secondo il presidente della Provincia, Filippo Penati. (...) il prefetto, nel suo ruolo di commissario, “continua a essere scavalcato. De Corato decide gli sgomberi e Maroni dà i soldi alla Moratti. Fossi il prefetto mi dimetterei dall’incarico di commissario”<sup>30</sup>.

Crisi economica, sicurezza ed Expo 2015 condividono la stessa strategia politico-comunicativa. Dai lanci d’agenzia analizzati, infatti, emerge una struttura identica che potremmo ripartire nel seguente modo:

- Citazione di fatti di cronaca o dati resi noti da altri enti;
- Provvedimenti o proposte dell’amministrazione Provinciale;
- Chiamata in causa di altre istituzioni;
- Enfasi sui destinatari finali del messaggio.

La strategia consente a Penati di utilizzare il proprio ruolo istituzionale con finalità elettorali, rivendicando l’operato della propria amministrazione su determinati temi e invitando le altre istituzioni territoriali, governate dalla parte politica avversaria, a pronunciarsi in merito. Inoltre, Penati non manca di evidenziare determinati gruppi di possibili destinatari delle proprie azioni amministrative e comunicative. Nel caso della *issue* “crisi economica”, il riferimento finale è a categorie come “lavoratori privi di ammortizzatori sociali”, “lavoratori e loro famiglie”, “artigiani, piccole e piccolissime imprese”, “famiglie del ceto medio”. Per quanto riguarda il tema della sicurezza, si rivolge a “donne sole o con figli minori”, sottolineando che la sicurezza “è un diritto dei cittadini”, che va “garantita a prescindere dal colore del governo”. Infine, il tema dell’Expo 2015 è utilizzato da Penati per auspicare uno sviluppo economico di tutto il sistema Paese di cui possano beneficiare i “cittadini milanesi del futuro”.

<sup>29</sup> Cfr. l’agenzia “Rom, Penati: Ancora abusivi, a cosa è servito prefetto commissario?”, «Omnimilano», 21 marzo 2009, ore 15.46.

<sup>30</sup> Cfr. l’agenzia “Rom, Penati: 10 mln? Sbagliato darli a Comune, scavalcato prefetto”, «Omnimilano», 27 marzo 2009, ore 12.59.

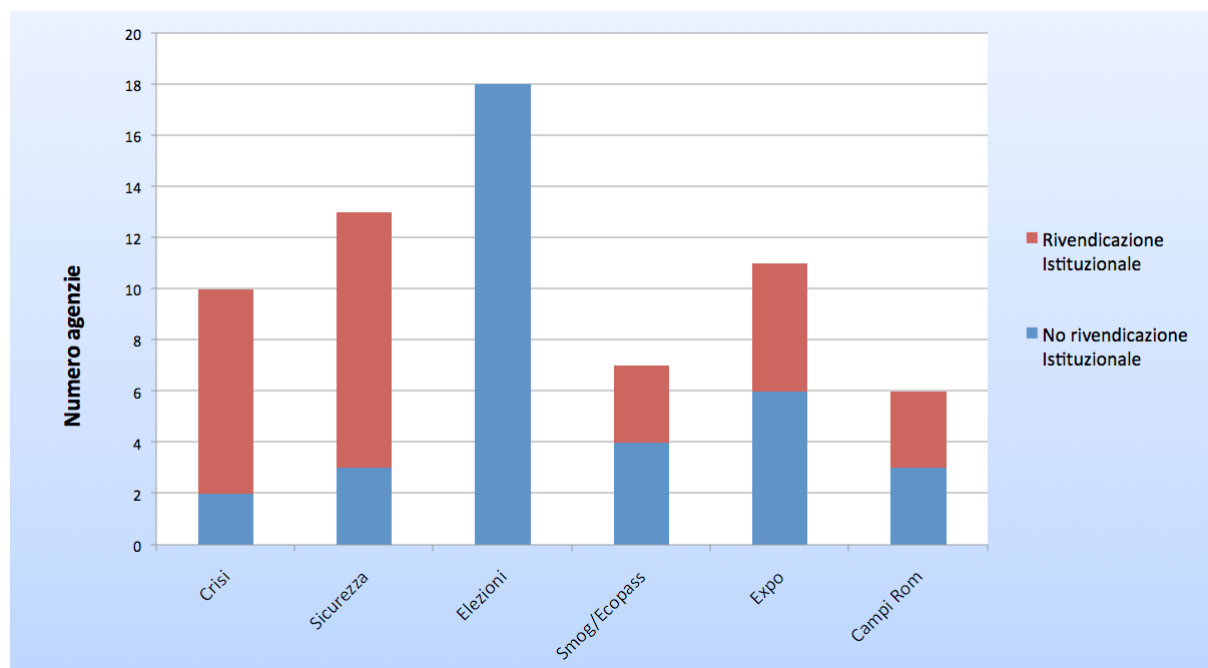


Fig. 2. Il peso della rivendicazione del proprio ruolo istituzionale da parte di Penati in relazione alle *issues* proposte nei lanci d'agenzia del periodo 1-31 marzo 2009.

La figura 2 mostra il peso attribuito al proprio ruolo istituzionale in relazione alle *issues* di volta in volta selezionate e immesse nel circuito comunicativo. Mentre ogni riferimento all'incarico ricoperto è ovviamente assente nel tema delle elezioni, esso è preponderante laddove (crisi, sicurezza e, in misura leggermente minore, Expo 2015) la *issue* configura un'opportunità di legare l'azione amministrativa con la campagna elettorale e il relativo posizionamento strategico.

### TG – La Provincia in Casa

Una seconda fonte per la nostra analisi sono stati i filmati prodotti dall'amministrazione Provinciale. Il "TG - La Provincia in Casa", della durata di sei minuti, è andato in onda, oltre che sul sito web istituzionale, su un network di emittente locali tra il gennaio 2008 e l'aprile 2009. Con il cambio di giunta nel giugno del 2009, il TG è stato sospeso in attesa di ridefinizione delle proprie funzioni.

Il formato del TG dimostra una certa costanza: dopo l'introduzione e il sommario, la prima notizia è dedicata a una iniziativa della Provincia "importante"<sup>31</sup>, che vede la partecipazione del presidente Penati (intervistato) e che occupa circa la metà del TG. Le ulteriori notizie prevedono sia servizi "da studio" sia contributi filmati. I soggetti con voce sono esclusivamente gli Assessori titolari dell'ufficio responsabile dell'iniziativa presentata.

Nel periodo compreso tra l'1 e il 31 marzo 2009 sono stati prodotti 5 filmati, per un totale di circa 40 minuti di girato.

<sup>31</sup> L'"importanza" dell'iniziativa è ovviamente subordinata ai criteri di notiziabilità "interni" all'istituzione stessa.



La distribuzione delle *issues* e il loro minutaggio è risultato così composto:

• Cultura	9 servizi - 360”
• Crisi Economica	7 servizi (di cui 2 aperture) - 560”
• Sicurezza	5 servizi (di cui 2 aperture) - 275”
• Expo	1 servizio (apertura) - 105”
• Sociale	1 servizio - 90”
• Monza e Brianza	1 servizio - 40”

La distribuzione delle *issues* non sembra dimostrare un particolare scollamento dai temi principali affrontati nelle agenzie: la crisi economica, la sicurezza, l’Expo rappresentano i temi più importanti. Ciò nonostante, risulta essere interessante notare alcune significative differenze. Coerentemente con la funzione di “vetrina” dell’amministrazione Provinciale, ampio spazio è dato alle attività culturali organizzate e sponsorizzate dall’istituzione. Differentemente dalle agenzie, dove il presidente Penati cerca di intervenire all’interno di un dibattito già in corso (su *main topic* con ricadute nazionali, quali la crisi, la sicurezza, l’Expo), nei TG l’azione della Provincia si fa più corale, eterogenea e radicata su iniziative legate al territorio. Se infatti nelle agenzie Penati sembra avere l’obiettivo di porsi come interlocutore (in *primis* politico) con altre soggetti (Governo, Regione Lombardia, Comune di Milano), i TG sembrano mostrare una maggiore attenzione al ruolo istituzionale sia del presidente, sia della giunta nel suo complesso.

È interessante notare come, specie nelle ultime settimane a ridosso del silenzio istituzionale, Penati si assuma comunque la responsabilità di prendere parola nel TG per intervenire sui temi legati ai *topic* che stanno “scaldando” la campagna elettorale: Expo, sicurezza, crisi economica.

Del tutto assenti gli interventi di Penati circa le notizie riguardanti cultura e sociale.

È evidente la volontà di far aderire, anche in questo caso, il piano politico al piano istituzionale: nella “normale” attività amministrativa della Provincia, la voce viene ceduta agli Assessori (che reclamano in fase pre-elettorale, con maggiore o minore forza, una certa “quota” di visibilità) che riaffermano l’impegno *istituzionale* della Provincia nel governo del territorio.

Viceversa l’immagine di Penati sembra più legata alla gestione delle “emergenze”, delle questioni di più ampio respiro, affermando la propria presenza di soggetto non solo istituzionale e *del fare*, ma anche soggetto del *programmare* con una prospettiva concepita (e narrata) sul lungo periodo, sia nel passato (“abbiamo fatto”, “siamo intervenuti”, “nella legislatura si è predisposto”) sia nel futuro (“continueremo a fare”, “è un progetto che vuole essere di ampio respiro”). È sulla dimensione temporale che si gioca l’implicito riferimento alle elezioni imminenti: si chiede allo spettatore-elettore di pensare non solo al presente dell’azione amministrativa, ma al prosieguo dell’azione politica, che prende corpo nel dibattito per le

elezioni. Elezioni che, in verità, non vengono mai nominate ma evocate a partire da un generico riferimento “al futuro”.

Non ci sono riferimenti alla cronaca, all’attualità, al contingente. Il TG non ha l’obiettivo di inserirsi nell’agenda informativa, non ha neppure intenzione di fare “cronaca”, ma piuttosto tende a fare “testimonianza”. Non è dunque un TG legato al presente, ma piuttosto uno strumento per collegare il passato (le promesse mantenute, le cose fatte) con il futuro (le nuove promesse elettorali).

È altrettanto interessante notare come non ci sia spazio nei TG per i riferimenti agli “avversari” istituzionali; se nelle agenzie, come abbiamo visto, il livello dello scontro proposto da Penati era alto, nei TG le strategie oppostive si trasformano: dallo scontro si passa alla *collaborazione*, alla richiesta di attività coordinate con le altre istituzioni, allo stimolo, all’assunzione di co-responsabilità. La prospettiva elettorale viene trasformata in una prospettiva “di governo”, dove Penati si assume la responsabilità di “chiamare” le altre istituzioni, assumendosi di fatto il ruolo *super partes* di *statista* in grado di appianare le differenze e offrire soluzioni a problemi che esulano, tal volta, dalle strette competenze “territoriali” della Provincia. In questo modo, pur essendo un approccio che sottolinea l’istituzionalità del ruolo, Penati afferma il suo ruolo “politico” che va oltre i confini dei reali poteri di presidente della Provincia, e che si lega alla sua figura di *leader*.

### **Il periodico “La Provincia in casa”**

Il trimestrale “La Provincia in casa” è un periodico prodotto e distribuito dalla Provincia di Milano. Il 15 aprile 2009 è uscito il numero 18, destinato alle case di 250.000 cittadini della Provincia. Si tratta di un numero che ha scatenato forti polemiche, vista la pubblicazione durante il tempo di silenzio istituzionale.

Il numero di aprile del periodico, che ha visto un potenziamento della distribuzione, è un “monografico” sui 5 anni di lavoro della Provincia.

La distribuzione delle *issues*, rispetto agli articoli “monotematici” e allo spazio dedicato risulta così composta:

- |                   |  |
|-------------------|--|
| • Cultura         | 6 articoli (di cui 0 con Penati) - 15 pagine |
| • Sociale         | 5 servizio (di cui 2 con Penati) - 8 pagine  |
| • Crisi Economica | 4 articoli (di cui 2 con Penati) - 11 pagine |
| • Sicurezza       | 3 articoli (di cui 3 con Penati) - 3 pagine  |
| • Expo            | 1 articolo (di cui 1 con Penati) - 2 pagine  |
| • Innovazione     | 2 articoli (di cui 1 con Penati) - 5 pagine  |
| • Ambiente        | 2 articoli (di cui 1 con Penati) - 4 pagine  |
| • Trasporti       | 1 articolo (di cui 0 con Penati) - 1 pagina  |
| • Scuola          | 1 articolo (di cui 0 con Penati) - 2 pagine  |
| • Monza e Brianza | 1 articolo (di cui 0 con Penati) - 1 pagina  |

La distribuzione delle *issues* sembra dimostrare un parziale scollamento dai temi affrontati nelle agenzie e nel TG. La crisi economica e la sicurezza continuano a rappresentare argomenti centrali, ma nella pubblicazione hanno un rilevante spazio anche articoli legati specificatamente alla cultura e al sociale, dimostrando una maggiore “vocazione” di servizio (almeno nell’apparenza) del periodico.

È evidente la preoccupazione degli estensori del giornale di equilibrare la funzione “politica” e “istituzionale” della pubblicazione: il periodo di distribuzione, già a campagna elettorale avviata, e la dubbia liceità dell’operazione, ha reso gli autori particolarmente attenti a rispettare il più possibile i termini della Legge 22 febbraio 2000, n. 28.

L’attenzione per le attività culturali, con ben 15 pagine di spazio (poste, tra l’altro, verso la fine del numero), dovrebbe giustificare la funzione istituzionale e meramente *informativa* della pubblicazione.

In verità la presenza di Penati (con fotografie e dichiarazioni) si concentra con forza negli articoli dedicati ai principali temi della campagna elettorale: sicurezza, crisi economica, Expo.

Non solo: i riferimenti alle elezioni sono, se pur non espliciti, continui. Al di là degli articoli riguardanti il tema della cultura (con l’indicazione di date per appuntamenti legati a mostre e concerti), gli articoli riassumono, rispetto ai vari *topic*, le azioni dell’amministrazione provinciale nei diversi settori. Il richiamo, a partire dal titolo, è all’attività quinquennale della Provincia: numerosi sono i riferimenti temporali alla fine di una “fase”. Frasi come “in questi anni”, “in questi 5 anni”, “da diversi anni”, “in questo mandato” rappresentano una strategia che, pur evitando di fare esplicito riferimento al termine “elezioni”, richiama la conclusione del mandato<sup>32</sup>.

Come accennato, la presenza di Penati è costante negli articoli legati ai temi della campagna elettorale: anche negli articoli in cui non sono presenti dichiarazioni esplicite di Penati, la presenza del presidente uscente è garantita dalla presenza di fotografie che fanno riferimento ad un *repertorio* sia di carattere istituzionale (Penati alla scrivania, all’inaugurazione di edifici, in Consiglio Provinciale, che firma accordi, che stringe mani di altri rappresentanti istituzionali) sia di carattere più *politico* (Penati in strada, che stringe mani alle persone, che chiacchiera con i cittadini-elettori, che viene intervistato in piazza). Ecco che se da una parte la comunicazione cerca di essere “impersonale” (attraverso per esempio il riferimento ampio alle attività e agli appuntamenti culturali) dall’altra la presenza costante dell’immagine di Penati, rende la pubblicazione fortemente concentrata sulla figura istituzionale, ma anche fortemente politica, del candidato. Si è di fronte cioè ad una comunicazione che riesce, proprio grazie alla caratteristica di Penati di candidato-presidente, a far aderire con una certa efficacia l’immagine istituzionale a quella di uomo che corre per una competizione elettorale.

---

<sup>32</sup> Il termine mandato compare con forte ricorrenza, per lo più legato a concetti quali: “allo scadere del mandato”, “fine del mandato”, “durante il mandato”.

## **Conclusioni: i temi e le strategie**

L'analisi fin qui condotta ci porta ad alcune riflessioni conclusive.

Una prima considerazione riguarda il tema della sospensione della comunicazione istituzionale prima delle elezioni: di fronte alla pervasività dei tempi della campagna elettorale che si fa “permanente”, in grado di coinvolgere le istituzioni non solo durante i tempi effettivi di campagna, ma anche durante il “normale” lavoro dell’istituzione stessa, il tempo di silenzio pre-elettorale diventa quasi “obsoleto”.

Non solo siamo di fronte cioè a una campagna elettorale che travalica i confini temporali diventando, dunque, continuata e costante: siamo di fronte a una competizione che “contamina” nuovi luoghi, soggetti, istituzioni.

La presidenza della Provincia di Milano si muove, in alcuni casi sul bordo della legalità, affermando il *diritto* di continuare un lavoro comunicativo teso al *consenso* e non solo al *governo*. Le strategie comunicative della Provincia di Milano a ridosso della campagna elettorale non trovano infatti una sostanziale difformità dalle strategie sviluppate precedentemente: da una parte l'idea di campagna permanente contamina i registri, i temi, le strategie comunicative delle istituzioni; dall'altra il processo di personalizzazione e leaderizzazione della politica, favorito anche dal *presidenzialismo localista*, tende ad offrire un repertorio comunicativo che afferma l'importanza del leader non solo in qualità di buon amministratore ma anche di soggetto che ha e che fa *consenso*.

Inoltre, la mediatizzazione del ruolo dei presidenti delle amministrazioni locali (e dei sindaci) crea un ambiente attorno al quale il ruolo dei partiti e delle coalizioni di riferimento tende a essere marginalizzato.

Il caso di Penati, nel processo di personalizzazione, è emblematico, riuscendo a fare proprie alcune tendenze sia di carattere più ampio, sia contestuali alla situazione politico-amministrativa del candidato:

- *La personalizzazione*: come affrontato nella parte introduttiva del nostro saggio, il processo di personalizzazione e mediatizzazione pervade la politica italiana in termini crescenti a partire dagli anni Ottanta.
- *Il ruolo del presidente (della Provincia)*: il processo di personalizzazione è stato favorito dalle leggi elettorali che hanno, a partire dai primi anni Novanta, introdotto l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia e Regione. A questo è da aggiungere una certa debolezza dell'istituzione della Provincia: si tratta di una debolezza in termini di “identità”, ruolo, compiti dell'istituzione. Una accentuata sovraesposizione del ruolo del presidente può compensare tali debolezze; l'elettore, pur non comprendendo fino in fondo i compiti amministrativi della Provincia, trova nella figura del presidente una garanzia circa l'“utilità” della istituzione.
- *La debolezza delle coalizioni e il presidente super partes*: Penati, attraverso una strategia comunicativa che pone in primo piano il proprio ruolo di leader di una squadra di buoni amministratori, cerca di compensare un'evidente debolezza della propria coalizione politica. L'obiettivo è di affermarsi in

*primis* come amministratore in grado di andare al di là della litigiosità e debolezza elettorale dei partiti che lo sostengono. Penati cerca di affermare, anche e soprattutto con l'approssimarsi della campagna elettorale, il proprio ruolo di presidente: la scelta dei propri interlocutori avversari (Moratti, Formigoni, il Governo) avviene infatti non sulla base di argomentazione di tipo *politico*, ma sul piano amministrativo, in una sorta di concorrenza rispetto ai provvedimenti adottati e alla loro efficacia, al di là dei reali ambiti e competenze di intervento.

Questi elementi hanno contribuito ad accelerare la cosiddetta «deriva verso la leaderizzazione»<sup>33</sup>: il caso Penati dimostra come tale processo non sia totalmente *comunicativo*, ma profondamente politico. Non sono solo le dinamiche comunicative che favoriscono la nascita di processi di “concentrazione” di potere, ma sono le condizioni più generali che vedono crescere l'importanza del leader a discapito delle forme tradizionali partitiche di rappresentanza. Di fronte a tale fenomeno, non solo cambia la comunicazione elettorale, ma si modifica profondamente anche la comunicazione istituzionale locale che assume, anche in *tempo di pace*, caratteristiche tipiche della comunicazione elettorale nazionale.

---

<sup>33</sup> G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, cit., p. 105.