

# BIBLIOTHIKI ASTERIOS

2



*a Leo*



Cinzia Padovani

# Un'attrazione fatale

*Televisione pubblica  
e politica in Italia*

Asterios Editore

Trieste

Prima edizione: novembre 2007  
© 2005 Rowman & Littlefield Publishers, Inc  
© 2006 Servizi Editoriali srl  
Proprietà letteraria riservata.  
e-mail: [asterios.editore@asterios.it](mailto:asterios.editore@asterios.it)  
[www.asterios.it](http://www.asterios.it)  
Stampato in Italia

ISBN: 978-88-95146-10-2

## Indice

Presentazione all'edizione italiana, 15

Ringraziamenti, 19

INTRODUZIONE

### **Il servizio pubblico radiotelevisivo: sistema partitico e democrazia**

Il caso italiano: un contesto diverso? 22

La televisione pubblica e il sistema dei partiti, 26

Un'emittente pubblica imperfetta, 27

Genesi della lottizzazione, 28

La lottizzazione è una pratica corrotta?, 30

Interrogativi della ricerca, 32

CAPITOLO PRIMO

### **La democrazia in Italia (1945-2003)**

I valori contrastanti e la nuova Costituzione, 34

La nascita della repubblica dei partiti, 37

Tassi di alfabetizzazione e società di massa, 39

L'eredità fascista, 40

I partiti di massa e la loro stampa, 41

I partiti del dopoguerra

La Democrazia cristiana, 42

Il Partito comunista, 43

Il Partito socialista, 45

Le forze liberali, 46

Una democrazia bloccata, 46

Punti di vista contrastanti, 47

Il sistema dei partiti (partitocrazia), 49

La correntocrazia, 51

La ricostruzione industriale:

il capitalismo di stato italiano, 54

Il Ministero delle Partecipazioni statali, 56

Apertura a sinistra, 58

Il terrorismo e i mezzi di comunicazione, 59

Una nuova legislazione progressista, 61

Il Compromesso storico, 64

Gli anni ottanta, 66

La privatizzazione della politica, 70

La crisi della partitocrazia, 72
Il conflitto di interessi e il secondo governo Berlusconi, 75
Conclusioni, 76
CAPITOLO SECONDO
<b>La Rai e il sistema partitico (parte I)</b>
La tradizione del giornalismo italiano, 79
Le origini, 80
Giornalismo politico e giornalismo d'opinione, 85
Trasmissioni radiofoniche, 89
La programmazione, 91
La fine della guerra, 94
La nascita della Rai, 96
Il modello del dopoguerra: il controllo politico dall'alto, 98
Progressi tecnologici, 104
Il modello di Bernabei: l'assolutismo illuminato, 106
Problemi amministrativi, 110
Il personale, 112
La visione di Bernabei, 112
La ristrutturazione del 1969, 114
La lottizzazione nel sangue, 116
Verso la Riforma, 118
Le sentenze della Corte costituzionale, 121
Le Regioni, 124
La crisi del modello partitico-pedagogico, 125
Il processo di democratizzazione dell'emittente pubblica, 127
Pluralismo culturale o pluralismo partitico?, 130
Gli effetti della riforma, 131
Obiettività, indipendenza e lottizzazione, 132
I due canali, 135
I programmi televisivi dopo la riforma, 136
CAPITOLO TERZO
<b>La Rai e il sistema partitico (parte II)</b>
Le radio e le stazioni televisive private, 137
La competizione nei primi anni ottanta, 139
La lottizzazione si intensifica, 140
Teorie della lottizzazione, 142
Il decreto Berlusconi, 144
Le conseguenze, 145
1987-1992: gli anni della lottizzazione "completa", 146

- La legittimazione dei comunisti nella Rai, 148
    - La lottizzazione “spietata”, 150
      - Teorie e corollari, 151
    - La situazione del settore, 154
      - La programmazione, 154
    - Cambi al governo, cambu alla Rai, 156
  - La nuova legge: legittimazione del duopolio, 156
    - L’ideologia della “tarda” lottizzazione, 158
      - La lottizzazione in crisi, 160
  - Il successo di Rai3 e la campagna anti-lottizzazione, 162
    - La fine della vecchia Rai, 165
      - Una legge per eliminare la lottizzazione, 167
    - I notiziari Rai e la loro audience televisiva, 169
    - I professori, i giornalisti e la lottizzazione, 172
      - Giornalismo all’inglese? No, grazie!, 173
        - Le sfide dei professori, 175
    - Il Vecchio confluisce nel Nuovo, 178
      - Lo stato dell’azienda, 179
      - La lottizzazione prosegue, 180
  - Ancora vittorie per Berlusconi: il referendum del 1995, 185
    - La Rai dell’Ulivo, 186
      - La programmazione, 189
  - La situazione dell’azienda alla fine degli anni novanta, 190
    - Riorganizzazione, 191
    - Cambio di comando, 191
      - La Rai della destra, 193
- CAPITOLO QUARTO
- Lottizzazione: una prassi normale per i giornalisti del servizio pubblico**
    - L’accesso alla professione, 199
      - I primi decenni, 199
    - Gli anni settanta e ottanta, 201
      - Scuole di giornalismo, 201
        - Stipendi, 204
    - Lottizzazione e procedure di assunzione, 205
      - Gli aspetti negativi, 205
      - Gli aspetti positivi, 207
    - Collaboratori esterni e precari, 208
      - Esami nazionali, 209

- L'esperienza della lottizzazione: esiste o no?, 214
  - La lottizzazione non esiste, 217
    - è una parolaccia!, 222
  - Si può quantificare la lottizzazione?, 228
- Lottizzazione contro clientelismo politico, 229
  - Esiste, ma solo in altri Tg, 231
    - Io fui un'eccezione, 233
- Esiste: gli aspetti positivi della lottizzazione, 235
  - Lo scenario post-1992, 239
- L'influenza politica e l'esperienza dei giornalisti, 240
- Soggetti ai detentori del potere o giornalisti di parte?, 243
  - Autocensura, 245
    - Giornalisti e politici, 246
  - L'autonomia dei giornalisti, 247
    - Censura, 250
  - Forze interne e forze esterne, 253
    - I gruppi di potere in Rai, 255
      - Usigrai, 255
      - Il partito Rai, 258
    - La casta dei giornalisti, 260
  - Giornalisti e politici: un flusso a doppio senso, 262
- L'identità del giornalismo del servizio pubblico, 264
  - Come si vedono i giornalisti, 267
  - Conclusione, 270
- CONCLUSIONI
- Il potere politico e i mezzi di comunicazione**
  - La lottizzazione come ideologia organica, 275
    - La lottizzazione e la storia della Rai, 276
  - Lottizzazione e emittenza commerciale, 278
    - Una nuova retorica, 280
      - Un'opposizione dialettica, 281
      - L'effetto Berlusconi, 282
    - La legislazione mancante, 285
- La crisi globale e la commercializzazione dei media, 286
  - Il dibattito sulla sfera pubblica, 288
    - L'emittenza commerciale in Italia, 291
  - Democrazia ed emittenza di servizio pubblico come istituzioni che si evolvono, 293
- La funzione della Rai in quanto servizio pubblico, 294

L'influenza dei partiti politici e la democrazia, 296  
La Rai e l'evoluzione della democrazia italiana, 300  
Prospettive per il futuro, 301  
**Bibliografia**, 204



## **Presentazione all'edizione italiana**

L'intreccio tra televisione pubblica e politica ha caratterizzato e distinto la storia di ciascun paese europeo negli ultimi sessant'anni. Ovunque l'indipendenza, l'equidistanza e la capacità di rappresentare in modo equilibrato e significativo le varie componenti politiche, sociali e culturali del proprio paese sono stati gli obiettivi delle televisioni pubbliche più difficili da conquistare e normalizzare. Ovunque coalizioni politiche o singoli partiti hanno cercato di influenzare, orientare, controllare l'attività della televisione pubblica per trarne vantaggi a discapito dei concorrenti. Ciò è avvenuto, secondo epoche e paesi diversi, in modo più evidente o più mascherato, più arrogante o più cauto, più sistematico o più episodico. Non c'è però un solo paese dove i rapporti tra il potere politico e la televisione pubblica non siano stati oggetto di denunce, discussioni e polemiche e a tutt'oggi non sembra trattarsi di problemi superati.

Il libro di Cinzia Padovani ci aiuta in modo preciso e documentato a ripercorrere le vicende italiane in questo campo, ricostruendo la fasi principali, individuando i protagonisti e le posizioni più significative e illuminando in modo originale aspetti finora rimasti nell'ombra, attraverso l'analisi di documenti inediti e interviste a testimoni e osservatori privilegiati. Considero questo lavoro importante per almeno due aspetti. In generale si tratta dell'analisi di un caso, come quello italiano, sicuramente emblematico per i suoi eccessi, dove l'intreccio tra politica e televisione è stato particolarmente intenso e sistematico tanto da essere permanentemente al centro del confronto politico. Una situazione più marcata rispetto a molti altri paesi europei che ha raggiunto il suo apice negli anni recenti quando in Italia si è consolidato un duopolio televisivo "incontestabile" e poi il massimo del controllo proprietario e il massimo dell'influenza politica sul duopolio si sono concentrati nelle mani di una stessa persona.

Il secondo aspetto che rende questo lavoro importante è che ci aiuta a ripercorrere l'intero ciclo di vita della televisione pubblica italiana in un momento di grandi e definitivi cambiamenti. In Italia, come nel resto d'Europa, il campo televisivo è entrato in una fase di crescente turbolenza che porterà inevitabilmente a nuovi assetti. La struttura del mercato televisivo, la gamma e la qualità dei prodotti, le modalità di accesso e di consumo, le forme di finanziamento si stanno progressivamente trasformando seguendo un percorso non lineare e di durata imprevedibile, ma che avrà però esiti sicuramente irreversibili sul sistema televisivo. In questo contesto l'orizzonte della televisione pubblica appare tutt'altro che chiaro. Molto probabilmente il suo peso economico, la sua funzione informativa e il suo ruolo culturale e sociale si ridurranno andando a occupare una posizione sempre meno centrale, in favore di una molteplicità di offerte frammentata tra fonti, piattaforme, terminali e generi diversi. In un documento della BBC ho trovato ben sintetizzato lo scenario che si sta affermando progressivamente in Europa:

*“The explosion of media choice is causing audience viewing and listening to fragment. People are consuming a wider range of services across a greater range of device. As a result, we are now in a multi-track media society, in which no two people’s media behaviour is the same” (Building public value, BBC, 2004)*

La lettura di questo libro stimola dunque qualche riflessione sulla fase critica in cui si trova la televisione pubblica in Italia e, più in generale, in Europa. Qui negli anni recenti, insieme alla riconferma delle sue presenze, il servizio televisivo pubblico ha visto crescere i dubbi e le critiche sulle sue funzioni e sulla sua stessa esistenza da destra e da sinistra, nel fronte conservatore e in quello progressista.

La proposta di privatizzare la televisione pubblica riemerge periodicamente in vari paesi, quasi ovunque i suoi programmi sono accusati di ricalcare troppo spesso quelli del settore privato e di essere guidato esclusivamente da interessi particolari, i suoi costi sono in costante crescita, mentre le fonti di finanziamento, sia la pubblicità che il canone, sono spesso oggetto di contestazione. La sua immagine è comunque deteriorata a tal punto da essere rap-

presentata talvolta come un vecchio carrozzone, assoggettato al potere politico, incapace di rinnovarsi, o addirittura inutile. Ciò nonostante, in molti paesi europei la televisione pubblica è ancora al centro del sistema dell'informazione e dell'intrattenimento e assorbe grandi risorse economiche in concorrenza quasi ovunque con il settore privato per conquistare audience e pubblicità.

Il finanziamento pubblico della televisione attraverso il canone doveva garantire la sua indipendenza da influenze politiche e condizionamenti economici. Ma la sua evoluzione quasi ovunque non l'ha emancipata dall'influenza politica, mentre la pubblicità, con rare eccezioni, ha condizionato sempre più pesantemente la sua programmazione.

Nel 1997 il Protocollo al trattato di Amsterdam ha precisato le condizioni a cui lo stesso finanziamento pubblico deve essere soggetto nei paesi dell'Unione Europea, a partire dal riconoscimento che *“il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione”*.

Tali condizioni in sintesi stabiliscono che:

- a) i contenuti delle funzioni di servizio pubblico siano definiti;
- b) il finanziamento pubblico sia destinato solo allo svolgimento di quelle funzioni;
- c) il finanziamento pubblico non interferisca con le condizioni di scambio e di concorrenza nel mercato.

Finora, anche su questo fronte i risultati non sembrano però soddisfacenti.

I contenuti delle funzioni di servizio pubblico sono stati definiti dai vari “contratti di servizio, “cahier de charges”, ecc. a maglie talmente larghe che in molti paesi la programmazione delle televisioni private in buona parte rientra per quantità e qualità negli stessi parametri stabiliti per il servizio pubblico (news e approfondimento, film, sport, varietà, programmi per minori, ecc.).

La cosiddetta separazione contabile per ora non è stata applicata da nessuna parte e sembra difficile se non improbabile che possa, comunque, raggiungere il risultato desiderato, ovvero impedire che la televisione pubblica utilizzi le risorse derivate dal canone per avere vantaggi nella competizione con il settore privato.

In questo quadro la televisione pubblica appare a molti come un'eredità del passato, anacronistica ma difficile da smantellare, piuttosto che una struttura capace di corrispondere a funzioni di reale interesse generale. Prima di individuare le eventuali misure da prendere per consentire alla televisione pubblica di rinnovare la sua ragion d'essere e riconquistare una sua legittimità in un contesto mutato e mutante sarebbe utile avviare una seria riflessione con al centro alcune domande come: investire risorse pubbliche in questo campo è ormai inutile oppure ci sono ancora funzioni d'interesse generale da assolvere, e in quale modo? È possibile perseguire contemporaneamente obiettivi di "preminente interesse collettivo" e obiettivi commerciali? La televisione pubblica deve essere complementare o competitiva rispetto a quella privata? È legittimo imporre il pagamento del canone a tutti, mentre un numero ampio e crescente di persone non sente più la necessità né l'interesse a usufruire del servizio pubblico televisivo?

Forse considerando i molti stimoli che emergono da questo libro e guardando con coraggio in avanti è arrivato il momento di riflettere su una domanda ancor più radicale: se oggi non ci fosse la televisione pubblica sarebbe opportuno crearla?

Si attende il momento in cui, abbandonate le polemiche e gli opportunismi, si possa discutere serenamente e in modo competente intorno a questo tema.

*Giuseppe Richeri*  
*Università della Svizzera Italiana*  
*Lugano 20 marzo 2006*

---

1. Occorre, cioè, che lo Stato individui esplicitamente in cosa consiste il servizio pubblico in termini di qualità e quantità dei programmi e di altre funzioni eventuali.

2. Occorre, cioè, poter isolare anche dal punto di vista amministrativo e gestionale le attività di servizio pubblico da quelle di altro tipo (commerciale) in modo da garantire che le risorse pubbliche finanziano esclusivamente il servizio pubblico.

3. Le imprese che ottengono le risorse pubbliche per svolgere le funzioni di servizio predefinite non devono usarle per ottenere vantaggi competitivi con le imprese concorrenti nel mercato televisivo.

## Ringraziamenti

Vorrei ringraziare il professor Willard D. Rowland per avermi aiutato a impostare questo lavoro e a mettere a fuoco l'interazione reciproca tra politica e mezzi di comunicazione di massa in Italia: questo volume, infatti, trae origine proprio da quell'impostazione iniziale. Voglio anche esprimere la mia gratitudine al professor Andrew Calabrese per aver creduto nel valore di questo progetto fin dai suoi primi stadi. Il suo incoraggiamento e i suoi pareri sono sempre giunti al momento opportuno, risultando illuminanti. Ho un particolare debito di riconoscenza con il professor Michael Tracey che mi ha insegnato a considerare sempre la radiotelevisione di servizio pubblico come un tessuto costitutivo di qualsiasi formazione sociale. Voglio ringraziarlo per aver sostenuto il mio lavoro di ricercatrice dopo il dottorato all'Università del Colorado a Boulder, consentendomi di completare il dattiloscritto del presente studio. Vorrei ringraziare anche la mia collega dottoressa Wendy Redal per le sue acute intuizioni e le sue stimolanti osservazioni su questi argomenti.

Desidero esprimere la mia gratitudine al professor Giovanni Cesareo per i preziosi commenti al dattiloscritto e per avermi aiutato a capire gli intricati rapporti tra il sistema politico italiano del dopoguerra e la RAI. Un riconoscimento particolare va al professor Francesco Siliato per la sua costante disponibilità a rispondere alle mie domande e per avermi fornito commenti e aggiornamenti sui più recenti sviluppi dell'emittenza radiotelevisiva in Italia. Voglio esprimere la mia gratitudine anche a tutti i giornalisti, i membri del sindacato USIGRAI e ai politici che hanno acconsentito a farsi intervistare per questo progetto. Non solo i loro contributi hanno rivitalizzato un'indagine accademica peraltro solitaria, ma sono serviti altresì a orientare la direzione della mia ricerca.

Voglio esprimere il mio apprezzamento alla dottoressa Anna Maria Russo per aver tradotto la prefazione del professor Giuseppe Richeri; a Nancy Mann, all'Università del Colorado a Boulder per il

paziente sostegno che mi ha dato mentre perfezionavo il mio inglese scritto; e al mio amico, il dottor Domenico Mannetta, per aver affrontato una traversata di Roma in un piovoso pomeriggio domenicale per scattare le immagini di copertina. Un ringraziamento particolare al personale della Biblioteca dell'Aquila, che si è adoperato oltre l'orario di lavoro per aiutarmi a trovare molti degli strumenti necessari a completare questo studio.

Non sarei mai stato in grado di completare questo progetto se non avessi avuto la benedizione di avere un figlio di sette anni molto paziente, Leonardo. Da quando era molto piccolo si è sempre domandato per quale motivo la mamma avesse sempre da lavorare al suo libro. È stato molto soddisfatto quando finalmente ho consegnato il dattiloscritto ed è venuto con me dall'editore per assicurarsi che avessi "veramente, veramente finito". Un grazie speciale anche all'amico dottor Rodney M. Richards per il sostegno e l'incoraggiamento che mi ha fornito. Ha lavorato infaticabilmente per completare la redazione del testo. Infine, un ringraziamento speciale a mio padre, Colombo Padovani, di cui ho sempre ascoltato con piacere le intuizioni sulla politica italiana.

## **Introduzione**

### **Il servizio pubblico radiotelevisivo: sistema partitico e democrazia**

Negli ultimi due decenni, è risultato particolarmente facile riconoscere nelle manchevolezze e nelle inefficienze delle emittenti di servizio pubblico la prova di una loro natura irrimediabilmente e sostanzialmente corrotta. Questa critica ha giocato a favore di coloro che, dalla cosiddetta terza via di sinistra fino alla destra, hanno invocato il mercato (sia pur regolamentato) come una soluzione dei mali del servizio pubblico. In un contesto in cui i servizi pubblici “corrotti e sorpassati” venivano contrapposti a emittenti “efficienti e autoregolamentate”, sembrava che conquistare gli ascolti, competere con i canali commerciali e offrire programmi sempre più simili a quelli offerti dalla concorrenza commerciale non fosse il risultato di una scelta bensì una necessità, un destino, e che anzi rappresentasse la sorte di tutte le emittenti di servizio pubblico, tanto in Italia quanto altrove.

In tutto il mondo, i mezzi di comunicazione del servizio pubblico affrontano sfide ideologiche, politiche e tecnologiche. Il punto è stabilire se essi saranno capaci di ridefinire il loro ruolo in società che sono sempre più dominate dai valori di mercato e dalla nozione che la sfera privata, invece di quella degli interessi collettivi e pubblici, definisce la sfera dell’attività umana. Tuttavia su un piano più sostanziale, si tratta di vedere se i mezzi di comunicazione del servizio pubblico potranno ancora servire a promuovere (se mai lo hanno fatto) le attività democratiche e se spetti loro di rivendicare un ruolo privilegiato nelle democrazie contemporanee oppure no.

Secondo il modello predominante sullo studio delle emittenti di servizio pubblico, elaborato per la prima volta da Nicholas

Garnham<sup>1</sup> e dalla “scuola di Westminster”, è proprio considerando le istituzioni di servizio pubblico come incarnazione dei principi della sfera pubblica che quelle istituzioni possono essere difese e legittimate e che è possibile stabilire un chiaro rapporto tra esse e la democrazia<sup>2</sup>. Secondo questo modello, che si fonda sul concetto habermasiano della sfera pubblica come ambito separato dallo stato e dalle influenze del mercato, un pubblico attivo, critico ed illuminato, potrà svilupparsi solo se si riesce a creare e a mantenere un servizio pubblico esente da influenze esterne. Solamente con queste premesse si potrà difendere e sostenere la rilevanza dei servizi pubblici radiotelevisivi nel XXI secolo.

### Il caso italiano: un contesto diverso?

La tesi predominante, quella che definisce quali siano le argomentazioni prioritarie in difesa dell'emittenza del servizio pubblico, ha spesso “messo in ombra la grande diversità di forme che [la radiotelevisione di servizio pubblico] assume in contesti [nazionali e geopolitici] differenti”<sup>3</sup>. Nel caso italiano, tale contesto può aver contribuito a interpretare l'emittente di servizio pubblico, la RAI, che spesso ha dimostrato di sapersi adattare allo specifico contesto

1. A partire dall'opera di Jürgen Habermas sulla storia della sfera pubblica nelle democrazie moderne, il dibattito accademico internazionale sull'emittenza di servizio pubblico si è sviluppata nel contesto delineato da Nicholas Garnham in una serie di importanti scritti nei quali l'autore presenta l'associazione tra sfera pubblica ed emittenza di servizio pubblico come il fondamento teorico che consente di legittimare i mezzi di comunicazione di servizio pubblico. Si veda Nicholas Garnham, “Public Service versus the Market”, *Screen* 5, n. 1 (1983), pp. 6-28; id., “The Media and the Public Sphere”, in Peter Golding, Graham Murdock e Philip Schlesinger (a cura di), *Communicating Politics: Mass Communication and the Political Process*, Leicester University Press, Leicester 1986, pp. 37-54; id., “The Media and the Public Sphere”, in Craig Calhoun (a cura di), *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge MA 1992, pp. 359-276; id., *Emancipation, the Media, and Modernity: Arguments about the Media and Social Theory*, Oxford University Press, Oxford 2000; id., “A Reply to Elisabeth Jacka's Democracy as Defeat”, in Gerald Sussman (a cura di), “Rethinking Public Media in a Transnational Era”, in *Television and New Media*, edizione speciale, 4, n. 2, maggio 2003, pp. 193-200.

2. Habermas definisce la sfera pubblica come la sfera che emerge quando “il pubblico degli ‘esseri umani’ impegnato nel dibattito razionale-critico si costituisce in uno di ‘cittadini’ ovunque vi fosse comunicazione riguardante le questioni del ‘bene comune’”. Si veda Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge MA 1989, pp. 106-107.

3. Elisabeth Jacka, “Democracy as Defeat: The Impotence of Arguments for Public Service Broadcasting”, in Gerald Sussman, *op. cit.*, p. 188.

politico e culturale in cui si evolveva, come una devianza dall'ideale normativo dell'emittenza di servizio pubblico. Al contrario, io credo che lo stretto rapporto della RAI con la classe politica dirigente e la sua lunga tradizione di giornalismo politicamente schierato abbiano spesso favorito il potenziale democratico dell'emittente, creando nei decenni una cultura politica più pluralistica.

Questo libro descrive la storia della RAI considerando tale storia da una prospettiva molto controversa, cioè il rapporto dell'emittente pubblica con il sistema politico dei partiti. Questo rapporto, che va sotto il nome di *lottizzazione*, si riferisce alla spartizione ovvero alla parcellizzazione di incarichi di potere all'interno del sistema radiotelevisivo attuata dal partito della Democrazia cristiana (Dc) e di altri partiti, anzitutto il Partito Socialista Italiano (Psi) e il Partito Comunista Italiano (Pci). Questa vicenda ha inizio all'epoca in cui la Democrazia cristiana deteneva quasi completamente il potere all'interno della RAI (1954-1975), per poi passare all'epoca in cui l'influenza è stata più distribuita tra i partiti (1975-1992), fino alla fase successiva alla lottizzazione (dal 1993 a oggi) in cui gli imperativi commerciali hanno sostituito gli imperativi politici. La storia della RAI si svolge parallelamente a quella della democrazia italiana, da un'epoca in cui i partiti politici erano potenti istituzioni e la lottizzazione fu accettata come un'espressione di pluralismo (grossomodo prima del 1993) fino agli anni novanta e ai primi anni del 2000, quando i partiti hanno perso il loro potere rappresentativo e la loro legittimazione sociale e la lottizzazione è stata associata sempre più a un sistema corrotto e obsoleto.

Se l'interferenza politica nei mezzi di comunicazione di servizio pubblico non è sicuramente solo un fenomeno italiano (anche in Germania, Belgio, Regno Unito e nei paesi scandinavi il governo nomina i propri rappresentanti a capo delle istituzioni radiotelevisive), in Italia i partiti politici non solamente indicavano chi dovesse dirigere la società ma intervenivano anche nelle decisioni interne, come ad esempio le nomine dei giornalisti, gli avanzamenti di carriera e, a volte, anche nella programmazione. Mentre la maggior parte dei paesi occidentali hanno una tradizione normativa di separazione tra il governo e l'emittenza pubblica, in Italia la volontà del legislatore di tutelare i mezzi di comunicazioni dai poteri politici è notoriamente debole. Così debole che la concentrazione dei mezzi di comunicazione e del potere politico ha raggiunto livelli senza

precedenti da quando Silvio Berlusconi, proprietario di Mediaset (il principale concorrente della RAI), è diventato primo ministro in due occasioni, nel 1994 e nel 2001.

L'altra caratteristica specificamente italiana del rapporto della RAI con il sistema dei partiti è che la lottizzazione è stata codificata, giustificata e legittimata da politici, giornalisti e funzionari della televisione di stato al punto da diventare parte integrante dell'identità stessa dell'emittente. La lottizzazione, che ha segnato nella RAI una continua tensione tra un tipo di giornalismo percepito come veicolo degli interessi propri dei politici e un giornalismo d'alta qualità fiero della sua partigianeria apertamente dichiarata, ha caratterizzato la storia della corporazione. Un gran numero di fattori ha fatto sì che la lottizzazione diventasse normalizzata, ossia entrasse a far parte del senso comune delle cose, in termini gramsciani: la lunga tradizione del giornalismo politico, che risale al XVIII secolo, gli strascichi della legislazione fascista che aveva inizialmente regolamentato la prima emittente radiofonica e la natura complessiva della democrazia italiana dopo la seconda guerra mondiale, definita come una repubblica di partiti, in cui i partiti politici svolgevano un ruolo fondamentale di mediatori tra i cittadini e le istituzioni governative ed erano perciò garanti di quelle stesse istituzioni.

Quello che inizialmente aveva legittimato l'interferenza partitica nella RAI era una maniera speciale di considerare il ruolo del giornalismo di servizio pubblico all'interno della democrazia italiana. Poiché il giornalismo radiotelevisivo si lasciava alle spalle la tradizione umanista e politicamente schierata dell'editoria e della stampa di partito, il mito del resoconto obiettivo non diventò il paradigma dominante. Per i singoli giornalisti, l'affiliazione partitica, ben lungi dall'essere qualcosa da nascondere, era a volte un distintivo di serietà intellettuale e una fonte di legittimazione sociale. Per l'ente radiotelevisivo in quanto istituzione, l'attivismo politico gerarchizzato, inteso in senso lato, costituiva un po' il nocciolo della sua missione. Mentre i mezzi di comunicazione d'oltreoceano venivano concepiti come fornitori di intrattenimento per un pubblico di massa o come specchi neutrali della società, alla RAI era demandato il ruolo, paternalisticamente esplicito, di istruire e informare i cittadini allo scopo di unificare, modernizzare e democratizzare il paese. Era naturale, dunque, che sia quei gruppi politici che nel

corso degli anni cinquanta e sessanta si organizzavano in correnti all'interno della Dc sia, in seguito, anche gli altri partiti, facessero a gara per controllare il contenuto delle trasmissioni della RAI. Inoltre, dato che le affiliazioni politiche dei singoli giornalisti erano già pienamente visibili, sembrava naturale che per controllare il contenuto delle trasmissioni sarebbe stato sufficiente assumere le persone con l'ideologia "giusta". Fu così che le assunzioni in RAI diventarono un ambito di confronto politico.

Via via che l'egemonia della Dc diventava meno monolitica, emergevano all'interno della RAI alcuni feudi ideologici. La correttezza in campo giornalistico non veniva definita come obiettività (assenza di faziosità politica) bensì come pluralismo: la presenza di diverse opinioni politiche spesso in competizione fra loro. Dopo il 1975, la RAI fu organizzata in modo che ciascuno dei suoi tre canali avesse la sua affiliazione di partito, con quote politiche sempre più formalizzate per quanto riguardava le assunzioni e le promozioni: era nato appunto il sistema della lottizzazione. Il primo canale della RAI, RAI1, rimase il canale democristiano e RAI2 divenne il canale socialista. Nel 1987, RAI3 fu assegnato ai comunisti.

Negli anni novanta, però, mentre la centralità dei partiti politici e l'importanza dell'affiliazione ideologica diminuivano, il sistema politico cambiava. Via via che l'Italia si staccava da una repubblica dei partiti per dirigersi verso un sistema politico più polarizzato, e da una "democrazia bloccata"<sup>4</sup> con una forte opposizione si avviava a diventare una democrazia più matura con coalizioni che facevano riferimento ad ampie basi di consenso, anche l'ideologia che circondava il giornalismo subiva un profondo mutamento. Il giornalismo cominciò a staccarsi poco a poco dalla precedente tradizione di schieramento politico e ad adottare il modello anglosassone di correttezza e obiettività. Questa tendenza divenne particolarmente evidente dopo lo scandalo politico di Mani Pulite del 1992 e continua ancora oggi.

Oggi in RAI permane ancora la rete di rapporti reciproci che si è sviluppata nel corso degli anni tra i partiti, l'emittente e i suoi giornalisti. Ma, come conseguenza del mutato clima politico e sociale,

4. L'espressione "democrazia bloccata" si riferisce a uno stallo nel sistema democratico che ha caratterizzato la scena politica italiana del dopoguerra dal 1947 al 1992. Poiché la *conventio ad excludendum* tra i partiti di governo non consentiva al Partito Comunista di fare parte di qualsiasi coalizione di governo, i rappresentanti della Democrazia Cristiana rimasero ininterrottamente al potere per 45 anni.

la lottizzazione ha perso la sua anima, il suo mordente e la forza della sua legittimazione. Gli imperativi del mercato hanno sostituito l'egemonia postbellica del cattolicesimo moderato (1954-1975) e quella successiva dei partiti politici (1975-1992). E se la lottizzazione sta perdendo le sue motivazioni ideologiche, la missione di servizio pubblico della RAI si sta attenuando via via che l'emittente adotta sempre più una strategia di palinsesto finalizzata principalmente a massimizzare gli ascolti. In effetti, il calo dell'influenza del sistema dei partiti non ha trovato riscontro nell'ambizione di conseguire un primato in fatto di qualità della programmazione, di sperimentare, innovare, o arricchire allargare e rafforzare l'identità di servizio pubblico. Al contrario, l'asserita libertà dai partiti ha finito per mettere sempre più in evidenza l'assoggettamento della RAI alle tirannie del mercato e, in ultima istanza, l'abbandono della sua etica di servizio pubblico.

## La televisione pubblica e il sistema dei partiti

La mia tesi, che l'interferenza dei partiti in RAI ha, talora, rafforzato il ruolo della dimensione di servizio pubblico dell'emittente e che il giornalismo politicamente schierato ha perfino incrementato le potenzialità democratiche della RAI, sfida l'opinione corrente secondo cui l'emittenza di servizio pubblico dovrebbe costituire uno spazio separato sia dalle forze del mercato sia dallo stato e il giornalismo dovrebbe essere una prassi "relativamente al riparo da coercizioni". In definitiva, questo modo di vedere si basa su una concezione di democrazia che presuppone una condizione di cittadinanza uniforme, di stabilità finanziaria e culturale e di valori universalmente riconosciuti<sup>5</sup>. Ma la democrazia italiana e la sua radiotelevisione pubblica si sono sviluppate in condizioni completamente diverse: anziché essere stabile, la nostra democrazia è stata a lungo caratterizzata da frequenti crisi di governo, con una forte opposizione e uno spiccato antagonismo tra i partiti. E comunque,

5. Michael Tracey sostiene che il declino delle istituzioni di servizio pubblico radiotelevisivo è provocato dalla trasformazione dei contesti culturali, sociali e politici nei quali gli ideali fondanti di quelle istituzioni, ideali di progresso umano e sociale all'interno di stati nazione omogenei e comunità nazionali stabili, appartengono a un'epoca passata. Si veda Michael Tracey, *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*, Oxford University Press, Oxford 1998.

come rileva Norberto Bobbio, “la trasformazione è lo stato naturale di un regime democratico: la democrazia è dinamica, mentre il dispotismo è statico e sempre identico a se stesso”<sup>6</sup>.

Indubbiamente, la RAI è una traduzione imperfetta dell’ideale dell’emittenza di servizio pubblico incarnata da istituzioni quali la British Broadcasting Corporation (BBC). Questo è dovuto a una molteplicità di motivi: fin dall’inizio, la televisione italiana è stata in parte finanziata con le entrate della pubblicità, per decenni ha dovuto reggere l’eredità della legislazione fascista che aveva istituito l’emittenza radiofonica nazionale, ed è stata governata facendo riferimento a un insieme di rapporti, codificato e prestabilito, con il sistema dei partiti politici. La RAI dunque porta in sé il codice genetico (la legislazione in base a cui è istituita, il carattere del sistema partitico italiano, l’ideologia professionale dei suoi giornalisti e dirigenti) del sistema democratico da cui è nata e in cui è cresciuta.

Pur essendo imperfetta, così come la democrazia in cui si è evoluta, la RAI ha comunque svolto ruoli importanti nel promuovere l’unificazione linguistica e culturale del paese e nel creare un’identità nazionale e una cultura nazionale<sup>7</sup>. Spesso ha offerto giornalismo di alto livello e una varietà di punti di vista. Come ha osservato Enzo Forcella, intellettuale di riferimento e giornalista RAI: “Checché ne dicano i suoi avversari, nel complesso il servizio pubblico radiotelevisivo è stato un grande successo”<sup>8</sup>.

## Un’emittente pubblica imperfetta

Bobbio afferma inoltre che la democrazia italiana, per quanto imperfetta, “sarà sempre meglio di qualsiasi dittatura ‘perfetta’”<sup>9</sup>. La sua conclusione si può applicare anche all’emittenza di servizio pubblico. In effetti, per quanto imperfetta, la RAI offre pur sempre, o quantomeno ha il potenziale di offrire, un’alternativa ai media commerciali di cui si sente fortemente il bisogno. L’argomentazione del male minore ci può aiutare altresì a non interpretare la vicenda e lo stato attuale sia della democrazia sia dei mezzi di comunicazione

6. Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1984, p. xv.

7. Si veda Tullio De Mauro, *Storia linguistica dell’Italia unita*, Laterza, Bari 1962.

8. Enzo Forcella, intervista dell’Autrice, 8 dicembre 1996.

9. N. Bobbio, *op. cit.*, p. 23.

pubblici come storie di sconfitte, come istituzioni condannate a finire perché non andavano d'accordo con i principi neoliberalisti e post-moderni predominanti e con le filosofie sociali. In altre parole sia la democrazia, sia i media pubblici sono un'impresa non finita, più che istituzioni un tempo stabili e ora in declino. In quanto tali, i media di servizio pubblico vanno affrontati come fenomeni in evoluzione, che devono essere "osservati nel luogo in cui esistono e nel contesto della particolare ecologia mediatica in cui esistono"<sup>10</sup> anziché essere trattati come concetti ideali ma astratti.

### Genesi della lottizzazione

In Italia, il radicamento dell'idea della sfera pubblica nella prassi sociale e nel dibattito politico è precario. Mentre la sfera pubblica viene idealizzata come un luogo per alimentare il ragionamento critico, nei primi decenni della sua esistenza (1954-1960) l'emittenza di servizio pubblico veniva percepita come un braccio del governo mentre in seguito ha cominciato a essere considerata un soggetto politico a sé stante<sup>11</sup>. Fino ai primi anni settanta, la RAI ha goduto del monopolio per le trasmissioni locali e nazionali. Solo nel corso degli anni settanta hanno cominciato a funzionare le televisioni private e le emittenti radiofoniche locali e si sono dovuti aspettare gli anni ottanta prima di assistere alla fine del monopolio della RAI in fatto di emittenza radiotelevisiva. Non sorprende, dunque, che la Democrazia cristiana, il Partito socialista italiano, il Partito comunista italiano e vari altri partiti minori considerassero la RAI come un campo di operazioni in cui ciascuno avrebbe potuto stabilire la propria influenza politica e culturale.

Dunque sin dall'inizio, invece di essere un'emittente pubblica nella versione ideale della BBC, la RAI fu concepita come terreno di lotte ideologiche. A legittimarne le condizioni di dipendenza istituzionale e culturale dal governo e dal principale partito non erano gli ideali liberali, bensì il dibattito umanista-cattolico. Già poco dopo

10. E. Jacka, *op. cit.*, p. 188.

11. Per una storia dei primi anni della RAI, si vedano: Paolo Murialdi, *Storia del giornalismo italiano: dalle prime gazzette ai telegiornali*, Gutenberg 2000, Torino 1986; Franco Monteleone, *Storia della RAI dagli alleati alla Dc 1944-1954*, Laterza, Roma 1979; Franco Chiarenza, *Il cavallo morente*, Bompiani, Milano 1978 e Giovanni Cesareo, *Anatomia del potere televisivo*, Franco Angeli, Milano 1970.

la fine della guerra, il Vaticano, in linea con la sua ben nota “scrupolosa attenzione all’organizzazione delle idee”<sup>12</sup>, riconosceva il valore dei nuovi mezzi di comunicazione di massa (tanto della radio, quanto della televisione) e la Dc assicurava il suo primato sull’emittente in modo da farne “un momento essenziale della rifondazione cattolica degli italiani, come forza anticomunista ma anche antiliberalista”<sup>13</sup>.

Dal 1947 al 1992 l’Italia funzionò come una “democrazia bloccata” in cui al secondo partito più importante, il Pci, non fu mai consentito di governare. Ma verso la metà degli anni settanta gli italiani non democristiani cominciarono a diventare insofferenti del controllo monopartitico sui mezzi di comunicazione di massa e iniziarono a proliferare le emittenti radio e televisive “indipendenti”. La legge 103 del 1975 per la riforma dell’emittenza era stata progettata per democratizzare il sistema. Essa sottraeva la Rai al controllo diretto dell’apparato governativo e assegnava maggiori responsabilità al comitato parlamentare incaricato di regolamentarne la programmazione e di nominarne i direttori. Questa legge era tanto l’espressione del caratteristico attivismo dei partiti politici italiani quanto un tentativo di democratizzare l’emittente. In effetti, la lottizzazione fu il risultato ibrido delle forze di democratizzazione che negli anni settanta invocavano il pluralismo e una più ampia partecipazione sociale, inserito nel contesto della cultura politica italiana, che tradizionalmente non ha molta dimestichezza con i valori tipici delle democrazie liberali e le libertà civili. Quando, negli anni settanta, le forze sociali del rinnovamento, rivendicando più democrazia nella radiotelevisione pubblica, tentarono di favorire il pluralismo, il sistema partitico italiano reagì in un modo che può apparire paradossale per certi versi, ma era senz’altro logico in una prospettiva italiana, vale a dire spartendo il potere tra i propri stessi membri. Infatti, secondo la logica del sistema partitico, il pluralismo fu finalmente raggiunto quando ciascuno dei tre principali partiti fu in grado di esercitare l’egemonia sul proprio canale radiotelevisivo. La lottizzazione veniva spesso associata al pluralismo perfino dai giornalisti, in quanto segno di prassi democratica avanzata.

---

12. Antonio Gramsci, cit. da Stuart Hall, “Gramsci’s Relevance for the Study of Race and Ethnicity”, in *Journal of Communication Enquiry*, 10, n. 2, gennaio 1986, p. 21.

13. Cesare Mannucci, *Lo spettatore senza libertà*, Laterza, Bari 1962, p. 67.

## La lottizzazione è una pratica corrotta?

La nozione secondo cui la lottizzazione avrebbe potuto incoraggiare prassi democratiche è controversa non solo nella comunità internazionale di studiosi dei mezzi di comunicazione, ma è diventata problematica anche in Italia specialmente a partire dal 1992, quando i cittadini e l'opinione pubblica sono diventati sempre più diffidenti nei confronti della maggior parte delle questioni di natura pubblica e politica. Uno scambio di opinioni avvenuto nel 1997 tra il noto giornalista, ex membro del consiglio di amministrazione della RAI e storico dei mezzi di comunicazione Paolo Murialdi<sup>14</sup> e il direttore del reparto ricerche della RAI, Celestino Spada<sup>15</sup> rappresenta bene il perdurante disaccordo tra studiosi e operatori nel campo dei media sulla questione se la lottizzazione fosse una minaccia, un malessere oppure una condizione normale dell'emittenza radiotelevisiva pubblica.

Da una parte, Murialdi considerava la lottizzazione un problema di primaria importanza, una prassi che era di “gran lunga più dilagante e profondamente radicata nell'emittenza pubblica che in qualsiasi altra istituzione o organismo pubblico”<sup>16</sup> e deplorava la mancanza di una storia organica della lottizzazione. In effetti, sebbene i quotidiani nazionali e i periodici abbiano continuato per decenni a dedicare pagine e pagine all'analisi di ogni nuova nomina alla RAI ravvisandovi un segno dell'interferenza dei partiti, c'è stata una singolare mancanza di studi critici sull'argomento. Cosa più importante, la critica di Murialdi della lottizzazione si basa su quello che egli crede sia il ruolo della radiotelevisione di servizio pubblico e, in particolare, sulla necessità di assicurare “libertà, prestigio e professionalità”<sup>17</sup> al giornalismo in quanto servizio pubblico. Egli sostiene che la lottizzazione comporti un allontanamento da quello che dovreb-

14. Paolo Murialdi, “Per una ricerca sulla lottizzazione”, in *Problemi dell'informazione*, 22, n. 1 (marzo 1997). *Problemi dell'informazione* è una rivista accademica di punta nella ricerca sulla comunicazione e sui mezzi di comunicazione in Italia. Paolo Murialdi è stato membro del consiglio di amministrazione della RAI (1993-1994).

15. Celestino Spada, manoscritto inedito dell'autore, Roma, 28 agosto 1997, pubblicato con il titolo “Della lottizzazione e del ‘partito RAI’”, in *Problemi dell'informazione*, 22, n. 4, dicembre 1998. pp. 485-493.

16. P. Murialdi, “Per una ricerca sulla lottizzazione”, cit., numero di pagina non disponibile.

17. P. Murialdi, “Idee per vivere felici, non lottizzati e senza canone”, *Reset*, Milano, n. 43, dicembre 1997, pp. 14-15.

bero essere il giornalismo come servizio pubblico e l'emittenza pubblica. Per lui, la lottizzazione era una malattia centrale, storica dell'emittente pubblica italiana e del suo giornalismo.

Dall'altra parte, Spada minimizzava il problema dell'influenza pubblica e sosteneva che al proposito fosse già stato detto e scritto abbastanza. Egli rileva che, dato il mutato clima politico degli anni novanta, il concetto di lottizzazione non è più rilevante come lo era stato in precedenza e che l'emittenza pubblica si trovava ora costretta ad affrontare "altre sfide, come la concorrenza in un ambiente di mercato aperto, piuttosto che la sfida del sistema politico"<sup>18</sup>. Egli afferma che l'interferenza politica può essere neutralizzata collocando saldamente la RAI sul mercato. Per lui, l'indipendenza economica è un problema strutturale, mentre l'influenza dei partiti è un effetto collaterale, un fenomeno sovrastrutturale, una mera conseguenza della dipendenza economica. Non solo la lottizzazione non costituisce un problema: anzi, essa ha dato a un maggior numero di persone l'opportunità di far sentire la propria voce all'interno dell'azienda: "e infatti la RAI ha più teste pensanti di quante ne avrebbe avute se la lottizzazione non fosse esistita"<sup>19</sup>.

Per quanto Murialdi e Spada possano essere distanti dal punto di vista delle loro nozioni sul ruolo dell'emittenza pubblica, le loro posizioni contengono entrambe una parte di verità: è vero, come afferma Murialdi, che il fenomeno non è stato analizzato in maniera esauriente; ma è anche vero, come sottolinea Spada, che la lottizzazione è una prassi ben nota, di cui i settimanali e i giornali hanno trattato per anni e anni. Da un lato è vero che tutti sono bene informati su di essa. Il cittadino medio che paga il canone annuale di abbonamento alla RAI, così come il politico o il giornalista hanno sicuramente sentito parlare di lottizzazione. D'altra parte, l'assenza di un'analisi storica e sistematica esauriente rivela una carenza di consapevolezza critica.

Dunque il quesito che si pone è questo: la lottizzazione è un importante problema poco studiato oppure è uno pseudoproblema obsoleto, di cui è stata esagerata l'importanza? La scarsità di studi sull'argomento conferma quella che Murialdi definisce la natura impalpabile del fenomeno<sup>20</sup>; perfino Spada riconosce che

---

18. C. Spada, *op. cit.*, p. 485.

19. C. Spada, intervista dell'Autrice, sede RAI di Roma, gennaio 1997.

20. P. Murialdi, intervista dell'Autrice, Milano, 31 gennaio 1998.

in RAI la lottizzazione è diventata “un dato acquisito, fino al luogo comune”<sup>21</sup>, tanto risaputo che il fenomeno si è nascosto calandosi nella mediocrità del luogo comune, diventando prassi naturale. Certo, le ragioni storiche e politiche che hanno consentito alle pratiche lottizzatorie di diventare un luogo comune costituiscono un punto di osservazione per analizzare il ruolo che il servizio radiotelevisivo pubblico ha giocato nella evoluzione della democrazia italiana del dopoguerra. Appare evidente anche che l'idea di servizio pubblico quale sfera indipendente da influenze politiche e di mercato non è di grande aiuto per studiare il fenomeno della lottizzazione e la conseguente nozione di emittente di servizio pubblico come terreno di lotta ideologica. Propongo quindi di affrontare lo studio della lottizzazione nel contesto della definizione di Antonio Gramsci di “ideologia organica”, organica nel senso che la prassi della lottizzazione è stata ed è “necessaria a una certa struttura”<sup>22</sup>. In realtà la lottizzazione sembra essere stata un elemento talmente importante nella formazione dell'emittente di stato che si potrebbe facilmente sostenere che la sua fine potrebbe significare il crollo dell'emittente stessa. Di fatto, come dimostrerò nel corso di questo libro, l'abbandono della lottizzazione negli anni novanta è correlato alla perdita dell'identità e della missione del servizio pubblico della RAI.

### Interrogativi della ricerca

Le opposte posizioni di Murialdi e Spada nei confronti della lottizzazione forniscono lo stimolo a una serie di interrogativi riguardo alla natura, cioè allo status ontologico della lottizzazione: è una tesi plausibile quella secondo cui la lottizzazione non è o non è sempre stata un segno della corruzione della democrazia italiana e della radiotelevisione pubblica? Se la lottizzazione è stata una pratica corrotta, che cosa ha corrotto? Viene praticata ancora oggi oppure

21. C. Spada, *op. cit.*, p. 485.

22. A. Gramsci, *Il materialismo storico e la filosofia di Benedetto Croce*, a cura dell'Istituto Gramsci, Editori Riuniti, Torino 1975, p. 59. Gramsci traccia una distinzione tra l'ideologia arbitraria e l'ideologia organica. Nella sezione intitolata “Concetto di ideologia” egli definisce le ideologie arbitrarie quelle che “non creano altro che ‘movimenti individuali, polemiche ecc. [mentre le ideologie organiche] in quanto storicamente necessarie hanno una validità che è validità ‘psicologica’; esse ‘organizzano’ le masse umane, formano il terreno in cui gli uomini si muovono, acquistano coscienza della propria condizione” (*ibid.*).

è solo un ricordo dell'*Ancien régime* del sistema partitico del dopoguerra? Come è potuto accadere che la lottizzazione diventasse un fatto naturale? Come e per quale motivo si è amalgamata con la cultura professionale dei giornalisti? Si sarebbe potuta ritenere la lottizzazione un'espressione positiva di un inevitabile rapporto tra potere politico e giornalismo? Poteva essere che la lottizzazione fosse rappresentativa delle effettive lotte di potere e dunque risultasse meno fuorviante dell'idealismo borghese sull'autonomia giornalistica? Poteva essere una caratteristica del giornalismo politicamente schierato, l'elemento caratteristico della tradizione giornalistica italiana?

Nei prossimi quattro capitoli cercherò di rispondere a questi interrogativi. Nel primo capitolo esaminerò il contesto storico della cultura politica e della democrazia italiana. Nel secondo e nel terzo capitolo, entrerò nel dettaglio della vicenda dell'emittenza di servizio pubblico in Italia e nel quarto capitolo analizzerò le esperienze dei giornalisti e le loro culture professionali.

## CAPITOLO PRIMO

# La democrazia in Italia (1945-2003)

I principali aspetti della vita politica italiana che hanno alimentato e legittimato la prassi della lottizzazione in RAI fin dalla sua nascita nel 1954 sono due: la cosiddetta democrazia bloccata<sup>1</sup> e il sistema politico dei partiti. Entrambe queste situazioni hanno creato un'atmosfera che favoriva e forse rendeva la RAI addirittura vulnerabile a tali interferenze.

Nel presente capitolo metterò in rilievo le principali caratteristiche della democrazia del dopoguerra, il ruolo che i partiti politici hanno svolto nella formazione della repubblica, la creazione del sistema dei partiti, la sua evoluzione e la sua crisi.

### I valori contrastanti e la nuova Costituzione

Il 2 agosto 1943, il Regio decreto legge n. 175 poneva fine all'era Fascista, ordinando lo scioglimento della Camera dei deputati, della Camera dei fasci e della Camera delle corporazioni. Il decreto legislativo luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944 stabiliva che le forme istituzionali del nuovo stato sarebbero state elette dal popolo italiano, che avrebbe nominato, mediante elezioni a suffragio universale, segreto e diretto, un'Assemblea Costituente incaricata di redigere la nuova costituzione. Il 16 marzo 1946 un nuovo decreto legislativo luogotenenziale del vicerè stabiliva che, insieme alle imminenti elezioni dell'assemblea costituente, il popolo italiano avrebbe anche scelto, per mezzo di un referendum, una nuova forma istituzionale di governo. Il 2 giugno del 1946, con più dell'89 per cento dei voti della popolazione adulta, gli italiani espressero la loro preferenza per la repubblica contro la preesistente monarchia

---

1. L'espressione "democrazia bloccata" si riferisce alla mancanza di alternativa di governo che ha caratterizzato il sistema politico italiano dal 1947 al 1992.

sabauda<sup>2</sup>. Un'analisi del voto, tuttavia, evidenzia la natura eterogenea e piuttosto debole delle fondamenta su cui veniva costruita la nuova repubblica: non solo la maggioranza repubblicana era piuttosto debole (il 54,3 per cento era favorevole alla repubblica contro un 45,7 favorevole alla monarchia), ma i risultati rivelavano le contraddizioni profondamente radicate tra il nord progressista (repubblicano) e il sud conservatore (monarchico). Questi dati mettevano in evidenza il fatto che neppure le lotte partigiane erano riuscite a unificare il paese e che due decenni di fascismo avevano reso le differenze regionali sociali, economiche e culturali ancora più marcate di prima.

I movimenti cattolici e operai, profondamente radicati nella variegata cultura popolare del paese, rappresentavano le altre forze contrastanti che mobilitavano le masse nel dopoguerra. Questi due movimenti diventarono le fondamenta dei tre principali partiti politici: il Partito della Democrazia cristiana (DC) da un lato, in quanto partito cattolico conservatore e, dall'altro lato, i partiti di sinistra, o laici: il Partito Comunista Italiano (PCI) e il Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria (PSIUP, che divenne Partito Socialista Italiano, PSI, nel 1947). L'importanza di questi tre partiti divenne ben presto evidente. Infatti, i voti assegnati nelle elezioni per i membri dell'Assemblea Costituente non lasciavano adito a dubbi: complessivamente, la DC, il PCI e il PSIUP/PSI ricevettero il 74 per cento dei voti totali. Fin dall'inizio la nuova repubblica e la nuova Costituzione riflettevano le ideologie contrastanti e spesso in appassionato conflitto fra loro: cattolici/democristiani contro comunisti/marxisti. Nello sforzo di mediare tra interessi così disparati, l'Assemblea costituente lavorò più a lungo di quanto si fosse aspettato. La nuova Costituzione fu finalmente approvata il 22 dicembre del 1947 ed entrò in vigore il 1° gennaio del 1948.

La Costituzione rappresentava la prima importante rottura con l'era fascista e prefascista. Nel suo spirito e nella sua lettera si riconoscevano l'influenza delle forze di sinistra e del cattolicesimo socialista, che nell'insieme rappresentavano il blocco politico e culturale che stava alle fondamenta dell'unità antifascista. La versione finale della Costituzione era un documento eclettico, una testimonianza dei tentativi di creare una nuova democrazia basata su principi di

---

2. Il suffragio universale maschile fu introdotto nel 1912; nel 1945 fu varata la legislazione che permetteva anche alle donne di votare.

giustizia e solidarietà sociale, un segno che il marxismo e il cattolicesimo stavano emergendo quali protagonisti della scena politica, sociale e culturale del dopoguerra. Per esempio, la parte riservata ai principi fondamentali specificava che la Repubblica deve “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”; inoltre che la Repubblica “riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”<sup>3</sup>. A parte i diritti alla libertà di parola, di stampa, di culto e di associazione, già contenuti (sia pure nel differente contesto della monarchia rappresentativa sabauda) nello Statuto Albertino, la carta costituzionale adottata dopo l’unificazione del regno italiano nel 1861<sup>4</sup>, la nuova costituzione intendeva riconoscere diritti sociali a ogni cittadino e “prevedeva un’economia mista con una significativa quota di partecipazione pubblica e di intervento statale”<sup>5</sup>. Particolare attenzione veniva dedicata alla garanzia delle libertà individuali e a impedire qualsiasi accumulo di potere nelle mani dell’esecutivo. Inoltre la Costituzione del 1948 prefigurava un modello di democrazia più liberale rispetto a quella prebellica, ma anche più universale: più diritti civili per più soggetti, tutela della famiglia e specialmente delle madri lavoratrici, tutela dell’infanzia, uguaglianza di trattamento economico tra donne lavoratrici e uomini lavoratori, libero accesso alle cure sanitarie e all’istruzione, suffragio universale, libertà di espressione e libertà di stampa<sup>6</sup>.

La nuova Costituzione stabiliva un sistema elettorale proporzionale e affermava la centralità del Parlamento, i cui membri, per la mag-

3. *Costituzione italiana*, Roma 1947, p. 3.

4. Nella costituzione del Regno prima dell’unificazione d’Italia, lo *Statuto fondamentale del Regno di Sardegna* (1848), il re concedeva la libertà individuale (art. 26), l’inviolabilità del domicilio (art. 27), il diritto a possedere la proprietà privata (art. 29) e la libertà di stampa (art. 28). Riguardo a quest’ultimo diritto, comunque, lo Statuto affermava che “una legge reprimerà ogni abuso”. Tale provvedimento, ovviamente, fu utilizzato per applicare la censura politica, come quando, durante una crisi parlamentare, il decreto del 22 giugno 1899, n. 227, impose limitazioni sulla libertà di stampa.

5. Dante Germino e Stefano Passigli, *The Government and Politics of Contemporary Italy*, Harper & Row Publishers, New York 1968, p. 48.

6. Un decreto firmato alla fine del maggio 1946 aveva già abrogato il sequestro amministrativo preventivo delle pubblicazioni introdotto dalle leggi fasciste, affermando che una misura così restrittiva doveva essere autorizzata dall’autorità giudiziaria e giustificata da una sentenza formale. Si veda Paolo Murialdi, *La stampa italiana dalla liberazione alla crisi di fine secolo*, Laterza, Bari 1995, p. 60.

gior parte, sarebbero stati eletti dalle liste dei partiti. Oltre a questo i padri costituenti limitarono il potere del presidente della repubblica. Il ruolo centrale che i partiti politici avevano svolto nel liberare il paese dal fascismo e il peso che avevano avuto nello sviluppo futuro della democrazia veniva espresso con particolare efficacia nel titolo IV, che sanciva il diritto di tutti i cittadini di “associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”<sup>7</sup>. Mentre svanivano in lontananza gli ideali giacobini di una democrazia partecipativa guidata dalle élite politiche, accarezzati dal Partito d’Azione (il partito antifascista unitario, sciolto nel 1946), i tre partiti di massa andavano emergendo quali nuovi soggetti della vita politica e quale alternativa alla politica elitaria tipica della democrazia liberale prefascista. Il motore sociale e culturale che collocò solidamente questi tre partiti al centro della scena politica italiana fu rappresentato dalle aspettative di una reale trasformazione politica, economica e sociale.

Comunque la centralità dei partiti veniva affermata a spese di altre istituzioni democratiche, come la Corte costituzionale, le regioni, il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e il Consiglio superiore della Magistratura, istituzioni che erano state descritte dai padri costituenti solo in modo superficiale. L’originaria debolezza di tali istituzioni evidenziava l’altra faccia della medaglia della democrazia dei nuovi partiti, vale a dire il rischio che quei partiti potessero diventare troppo potenti. Un primo esempio di tale rischio si manifestò quando, dopo aver vinto le elezioni nazionali del 18 aprile 1948, la Dc mise in pratica il cosiddetto ostruzionismo di maggioranza, per prevenire l’elezione di rappresentanti della minoranza all’interno del Consiglio superiore della magistratura, rallentando così il processo di elezione dei magistrati nel tentativo di condizionare la scelta dei cinque membri nominati dal presidente e di promuovere quelli proposti dal governo.

## La nascita della repubblica dei partiti

La repubblica dei partiti è una definizione presa in prestito dall’opera fondamentale di Pietro Scoppola sulla storia d’Italia nel dopoguerra e sottolinea la centralità dei partiti politici nella costruzione

---

7. Art. 49, titolo IV, *Costituzione italiana*, cit., p. 14.

della nuova democrazia<sup>8</sup>. Dopo la guerra, la Dc, il Pci e il PsiUP/Psi diventarono gli intermediari tra le masse e le istituzioni sociali e politiche, fornendo altresì ai loro membri attività ricreative ed educative. Dopo vent'anni di fascismo e di guerra, la partecipazione politica veniva caratterizzata come un "atto deliberato di adesione [...] una forma di comportamento socialmente orientato, spesso adottato per assecondare una considerevole pressione da parte della collettività"<sup>9</sup>.

Ma questi partiti politici avevano di fronte a sé un periodo difficile e in certa qual misura contraddittorio. Anche se nell'opinione pubblica era diffusa una forte voglia di innovazione e di stacco rispetto al passato, gli anni dal 1945 al 1948 costituirono un'era in cui i mutamenti istituzionali, avidamente attesi, e il processo di defascistizzazione furono un sostanziale fallimento. Quest'ultimo processo, che ebbe inizio con la designazione di un alto commissario il 13 aprile del 1944, fu un tentativo di togliere dalle loro posizioni di potere le persone che precedentemente avevano fatto parte del sistema della dittatura in settori come l'amministrazione pubblica, le forze armate, i giornali e l'emittenza radiofonica. Ma la defascistizzazione ebbe vita breve. L'ammnistia del giugno 1946, che demarcò i cosiddetti anni di continuità dello stato, in cui la conduzione di molte istituzioni fasciste (ivi compresa l'emittenza radiofonica) fu ristabilita e reintegrata nel nuovo sistema repubblicano, condonò le accuse per crimini politici e militari. Inoltre, alla vigilia delle elezioni del 1948, il governo guidato dalla Dc sosteneva la creazione degli "speciali incarichi transitori" per reinsediare coloro che erano stati coinvolti nel regime (e massimizzare i vantaggi elettorali per i democristiani).

Con il passare degli anni, prima che venissero finalmente eletti i membri della Corte costituzionale, anche il processo di revisione e di eliminazione delle norme fasciste preesistenti fu considerevolmente ritardato. Per quanto riguardava la libertà dei giornalisti, ad esempio, gli effetti di una legislazione sorpassata erano notevoli: ancora nei primi anni cinquanta, erano sempre più numerosi i giornalisti progressisti che venivano accusati di "reati d'opinione" e di crimini "contro lo stato" per aver criticato il governo. Spesso quei crimini venivano giudicati in base al codice fascista (condannato dalla nuova costi-

8. Si veda Pietro Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Il Mulino, Bologna 1991.

9. D. Germino e S. Passigli, *op. cit.*, p. 118.

tuzione ma formalmente non ancora abolito) secondo il quale qualsiasi cittadino maschio adulto poteva essere considerato potenzialmente un “riservista” e quindi processato come un soldato<sup>10</sup>. Nel settore dell'emittenza radiofonica, alcune vecchie norme rimasero sostanzialmente le stesse nel corso del passaggio dal fascismo alla nuova democrazia, assicurando così la nuova emittente, la RAI, nelle mani del governo fino alle legge di riforma del 1975.

## Tassi di alfabetizzazione e società di massa

Non erano soltanto le condizioni politiche a risultare in qualche misura avverse alla formazione dei partiti democratici di massa, ma un'ulteriore contraddizione era rappresentata dalle condizioni sociali e culturali del paese immediatamente dopo la guerra. La società che aveva preso forma durante il ventennio era in effetti di un genere ibrido: “una società di massa dentro uno Stato totalitario”, come l'ha definita Scoppola<sup>11</sup>, di sicuro l'esordio più negativo di una nuova democrazia. Vent'anni di fascismo avevano creato una società di massa all'interno di uno stato totalitario, la cui legittimazione era basata su un ampio consenso di base supportato dalla Chiesa, dalla classe media e da un solido partito, il Partito nazionale fascista (PNF). Il consenso era stato abilmente manipolato mediante il controllo sui mezzi di comunicazione di massa (la stampa nazionale anzitutto, l'emittente radiofonica gestita dallo stato, l'Ente italiano audizioni radiofoniche e infine il cinema)<sup>12</sup>, in un contesto in cui i livelli di analfabetismo erano molto più elevati che nella maggior parte degli altri paesi europei. All'inizio dell'era fascista, per esempio, circa il 27 per cento degli italiani non erano in grado di leggere e scrivere, una percentuale che era molto vicina a quella rilevata nel Regno Unito settanta anni prima<sup>13</sup>.

10. Un famoso caso fu quello di due giornalisti (Guido Aristarco e Renzo Renzi, della rivista *Cinema nuovo*) che furono arrestati per accuse di vilipendio contro le forze armate, per aver pubblicato informazioni relative a un film sulla condotta dei soldati italiani nel periodo 1941-1943. Si veda P. Murialdi, *op. cit.*, pp. 113-116.

11. P. Scoppola, *op. cit.*, p. 72.

12. Il regime usava il cinema come opportunità per educare e influenzare l'emergente pubblico di massa. Le organizzazioni fasciste che promuovevano eventi sociali e di comunità, come l'*Opera nazionale dopolavoro*, si facevano concorrenza con la Chiesa per fornire ai cittadini opportunità di andare al cinema. Nel 1937, la maggior parte dei cinematografi era gestita da associazioni del PNF.

La tradizionale arretratezza dovuta a un elevato tasso di analfabetismo continuò a essere una realtà per decenni. Fu solo tra il 1932 e il 1951 che la percentuale di italiani che non sapevano leggere né scrivere scese dal 20,9 per cento al 12,9 per cento. C'era anche un considerevole divario tra le diverse regioni, in particolare tra un Nord più ricco e istruito e un Sud più povero e meno istruito. Tale divario rimase notevole nel corso degli anni<sup>14</sup> ed è ragionevole ipotizzare che tale differenza abbia avuto un impatto sul pubblico dei lettori dei giornali a partire dall'inizio del xx secolo. Dal 1900 al 1924, per esempio, la tiratura del quotidiano nazionale *Corriere della Sera* (di Milano) aumentò di oltre undici volte (da 70 mila a 800 mila copie). Per contrasto, dal 1901 al 1922, la tiratura de *Il Mattino* (di Napoli) aumentò di tre volte (da 30 mila a 100 mila copie). Negli anni a venire, queste cifre sarebbero rimaste in complesso decisamente basse rispetto ad altri paesi europei. Nel 1952, per esempio, solo il 10 per cento della popolazione italiana leggeva i giornali, in confronto al 61,5 per cento di quella del Regno Unito, al 35,3 per cento negli Stati Uniti e al 24 per cento in Francia.

## L'eredità fascista

Nell'Italia del dopoguerra, la nozione di democrazia su cui si basavano i nuovi partiti e la nuova repubblica, era complessa e controversa, date le differenti e a volte contrapposte tradizioni politiche e

13. Verso la metà del xix secolo il tasso di analfabetismo in Italia era tra il 75 e l'80 per cento (simile a quello della Spagna e più basso di quello dell'Impero russo); in Francia la percentuale di persone che non sapevano leggere né scrivere era del 40-45 per cento; nel Regno Unito era del 30-33 per cento; in Svezia, solo del 10 per cento. All'inizio del xx secolo, il 18 per cento della popolazione francese era analfabeta, in confronto al 48 per cento in Italia. Nel 1901, solo il 4 per cento dei parigini erano analfabeti, in confronto all'8 per cento degli abitanti di Torino, già capitale del Regno d'Italia, al 22 per cento dei romani e al 43 per cento dei napoletani (già capitale del regno dei Borboni). Nel 1901, il tasso di analfabetismo complessivo in Italia raggiungeva il 45 per cento. All'inizio degli anni '80 era sceso al 2,5 per cento, ed era confrontabile a quello della Spagna e più elevato di quello della Polonia e dell'Ungheria (0,7 per cento). Elaborazioni dalla tabella 7, *Analfabetismo. 1861-1991*, sezione "Demografia e movimenti di popolazione", e dalla tabella 29, *Tasso stimato di analfabetismo. Paesi Europei. Metà ottocento*, sezione "Scuola e istruzione", Cd Data Bank allegato a Massimo Firpo, Nicola Tranfaglia e Pier Giorgio Zunino (a cura di), *Guida all'Italia contemporanea*, Garzanti, Milano 1998.

14. Negli anni '80, la percentuale di analfabeti nel nord era dell'1 per cento, in confronto al 2,3 per cento al centro e al 6,3 per cento al sud (dati ricavati dalla tabella 28, *Popolazione italiana oltre i 6 anni per livelli di istruzione. Aree geografiche italiane. 1981, 1991*, sezione "Scuola e istruzione", *ibid.*

intellettuali dei marxisti e dei cattolici che partecipavano al dibattito. Non si trattava di una democrazia stabilita dalle élite politiche, come era accaduto nell'Italia prebellica, ma neanche di una democrazia fondata sulle classiche idee liberali angloamericane, in quanto prassi di partecipazione tra cittadini eguali e informati: la nuova democrazia richiedeva che i partiti guidassero, istruissero e politicizzassero le masse. Il loro ruolo consisteva nel promuovere l'integrazione sociale e culturale, e serviva "di raccordo tra le istituzioni e tra differenti aree geografiche, nel mediare tra gli interessi padronali e operai, tra ceti e classi"<sup>15</sup>.

Paradossalmente, per costituire un ampio consenso popolare e mobilitare ampi strati della popolazione, quei partiti operavano "nell'alveo della macchina messa a punto dal PNF, ispirandosi ad alcune delle regole della politica di massa inaugurate in Italia dal fascismo"<sup>16</sup>. In effetti, come fecero poi i partiti del dopoguerra, già il Partito nazionale fascista, il primo partito di massa mai esistito in Italia, aveva contribuito alla formazione di un senso di coesione sociale prendendosi cura dei diritti previdenziali e delle cure sanitarie dei suoi membri, garantendone i salari e fornendo attività ricreative per i loro figli. Grazie alla sua struttura organizzativa, il PNF era in grado di fornire una "rete di rapporti estesa sul territorio nazionale che fungeva da raccordo istituzionale tra centro e periferia e amministrazione pubblica e cittadini"<sup>17</sup>. La DC, il PCI e il PSI si ritrovarono a svolgere un ruolo analogo, ereditando, per alcuni aspetti, il programma fascista di un "partito politico come surrogato dello stato"<sup>18</sup>. La nuova repubblica, costretta a convivere con questa contraddizione originaria delle aspirazioni democratiche oltre che con l'eredità fascista, si sviluppò come una democrazia basata sui partiti.

## I partiti di massa e la loro stampa

La stampa di partito, i giornali indipendenti, la radio e, a partire dal

15. Mariuccia Salvati, "Amministrazione pubblica e partiti", in F. Barbagallo *et al.* (a cura di), *Storia dell'Italia Repubblicana*, vol. 1, *La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino 1994, p. 416.

16. Giovanni De Luna, "Partiti e società negli anni della ricostruzione", in F. Barbagallo *et al.*, *Storia dell'Italia Repubblicana*, vol. 1, cit., p. 758.

17. M. Salvati, *op. cit.*, p. 416.

18. Giuliano Amato, cit. da Sebastiano Messina in "Così la partitocrazia uccide la repubblica", in *La Repubblica*, 10 luglio 1991.

1954, la televisione svolsero un ruolo importante nel sostenere l'unità dei principali partiti e la loro rilevanza nella vita culturale e sociale degli italiani. Oltre al suo giornale di partito (il quotidiano *Il Popolo*, edito a Roma), la Dc ben presto assunse il controllo di vari altri quotidiani nazionali (compreso *Il Mattino* di Napoli e *Il Gazzettino* di Venezia), dell'agenzia giornalistica nazionale, l'ANSA (Associazione nazionale agenzie di stampa) e della nuova emittente radiofonica e televisiva, la RAI. Anche gli altri partiti, come il Pci e il Psi, si impegnarono a fondo per utilizzare le loro pubblicazioni non solo come strumenti politici ma anche educativi. Nel 1949 il Partito comunista diede inizio a un'intensa campagna di diffusione per incrementare le vendite del suo giornale *L'Unità*. I cosiddetti Amici dell'*Unità* partecipavano attivamente alla campagna distribuendo il quotidiano fuori dalle fabbriche e dalle scuole e praticando la vendita porta a porta di domenica. Nel 1949 fu fondato *Paese Sera*, un altro quotidiano comunista nazionale; altri quotidiani vicini al Partito comunista erano *Il Nuovo Corriere* di Firenze e *Milano Sera*. Dal canto suo, il Psi aveva ripreso la pubblicazione del suo principale quotidiano, *L'Avanti* già poco tempo dopo la liberazione di Roma, mentre altri due quotidiani socialisti, *Il Secolo XIX* e *Il Lavoro*, furono fondati in Liguria.

## I partiti del dopoguerra

### La Democrazia cristiana

La Democrazia cristiana (Dc) si formò tra l'estate e l'autunno del 1943, sotto la guida di Alcide De Gasperi e con l'approvazione del Vaticano. Un'importante caratteristica del nuovo partito, che era l'erede del Partito popolare fondato da Luigi Sturzo nel 1919, era la sua fluidità. Essendo aperta a vasti strati della popolazione, la Dc poteva contare su numerose alleanze: l'ampio sostegno della classe media nelle regioni nordorientali, il sostegno di vaste masse contadine cattoliche, la fedele alleanza di piccoli e medi proprietari terrieri nell'Italia centrale e meridionale, il fiero appoggio in chiave anticomunista della destra moderata e, soprattutto, di un Papa benevolo.

L'azione capillare del blocco cattolico, rappresentato dal Vaticano

e dalla Dc, permeava ogni aspetto della vita sociale e culturale degli italiani nel primo decennio dopo la fine della guerra e la schiacciante vittoria della Dc alle prime elezioni nazionali del 1948 rivelò quanto fosse efficace tale azione. Grazie alla sua capacità di rivolgersi a strati sociali estesi ed eterogenei, animati da bisogni, aspirazioni e propensioni politiche contrastanti e in competizione tra loro, e grazie alla sua capacità di garantire il controllo degli elettori moderati filomonarchici e anticomunisti, la Dc si presentava come un solido centro, in grado di pilotare la transizione dall'era fascista a quell'epoca postfascista.

Il sostegno del Vaticano aveva un'importanza cruciale per assicurare l'egemonia culturale. Nel corso degli anni quaranta, quando il potere politico e culturale della Chiesa raggiunse il suo culmine, l'attenzione delle classi dominanti era rivolta all'obiettivo di creare consenso mediante il controllo degli apparati ideologici del paese. Oltre a esercitare la sua influenza sugli affari pubblici del paese, la Chiesa, guidata all'epoca da papa Pio XII, esercitò un controllo spasmodico sui mass media nel tentativo di "addomesticare la modernità"<sup>19</sup>: all'inizio il controllo del Vaticano sul cinema andava dalla produzione di film nello stile del realismo cristiano (che, in antitesi alla posizione critica del cinema neorealista, esaltava il potere della carità e della professione di fede) fino a controllare i teatri e la distribuzione. Verso la metà degli anni cinquanta venne infine assicurato anche il controllo dell'emittente televisiva, costituita di recente, e di quella radiofonica, che venivano gestite ambedue dallo stato, mediante la designazione alla loro direzione di Filiberto Guala, un uomo molto vicino al clero.

## Il Partito comunista

Grazie al suo impegno nella guerra partigiana contro la dittatura fascista, il Pci si era assicurato nei primi anni del dopoguerra un forte sostegno popolare. Il Partito comunista italiano, che era stato fondato nel 1921 con il nome di Partito comunista d'Italia, aveva

---

19. "La principale sfida della chiesa" scrive Lanaro "consistè nel tentativo di affrontare il moderno, di coglierlo e di offrirlo all'eterno e ciò fu ottenuto mediante il tentativo di addomesticare la civiltà visiva emergente". Silvio Lanaro, *Storia dell'Italia Repubblicana*, Marsilio, Venezia 1992, p. 100. Prima il cinema e poi le televisioni costituirono i principali mezzi di comunicazione su cui la Chiesa concentrò i propri sforzi.

una base elettorale costituita prevalentemente dalla classe operaia e da alcuni membri dell'élite intellettuale e poteva contare su una rete forte e ben articolata di iscritti nel triangolo industriale del nord-ovest, compreso tra Genova, Torino e Milano. Come è stato menzionato sopra, il PCI (e il resto dei partiti di massa) riprese dall'esperienza fascista un modello di partito come organizzazione che avrebbe seguito i suoi iscritti "dalla nascita alla morte", con reti locali che promuovevano non solo "le attività di propaganda, ma anche quelle ricreative e culturali, organizzate per genere e per età, così come aveva fatto il PNF"<sup>20</sup>. La rete organizzativa delle cellule del PCI e delle sezioni si diffuse rapidamente nel paese mentre nel 1947 furono istituite le cellule delle donne e le cellule operaie nelle fabbriche. Nel 1954, il numero di quelle cellule aveva raggiunto le 60 mila unità, il doppio di quante fossero nel 1945. Di conseguenza, il PCI godeva di una forte coesione interna.

Ho parlato di somiglianze tra le strutture dei partiti democratici e quelle del PNF. Tuttavia se è vero che tali somiglianze esistevano, c'erano ovviamente anche fondamentali differenze che si riscontravano nella direzione dei nuovi partiti. Mentre era convinzione di Mussolini, riguardo al ruolo del PNF, che il partito dovesse governare le masse, che sono per loro natura statiche e inerti, usando il pugno di ferro e la disciplina, l'indirizzo del PCI era quello di democratizzarle. Il partito, con la sua spinta pedagogica a educare e politicizzare gli italiani, divenne "una seconda società, un luogo dove il circuito delle relazioni interpersonali appariva tendenzialmente completo"<sup>21</sup>. Il PCI svolgeva anche un ruolo importante nel promuovere l'alfabetizzazione dei suoi iscritti (nel 1951 la percentuale di analfabeti in Italia era ancora del 12,9 per cento)<sup>22</sup>. I centri di comunità, forniti di biblioteche e di programmi d'istruzione, furono aperti perfino nei paesi più piccoli e il giornale del partito veniva distribuito in ogni modo possibile; l'ARCI (Associazione ricreativa e culturale italiana), una rete culturale e ricreativa comunista, si diffuse in tutto il paese. Grazie a questo genere di iniziative, migliaia di iscritti del partito ebbero l'opportunità di ricevere un'istruzione migliore.

Diversa era però la cultura politica del PCI nei confronti dei nuovi

20. G. De Luna, *op. cit.*, p. 758.

21. S. Lanaro, cit. in G. De Luna, *op. cit.*, p. 760.

22. Dati ricavati dalla tabella 7.2, *Analfabeti sulla popolazione con più di 6 anni*, sezione "Demografia e movimenti di popolazione", CD Data Bank allegato a Massimo Firpo, Nicola Tranfaglia e Pier Giorgio Zumino, *op. cit.*

mezzi di comunicazione di massa. Nel corso dei primi decenni della repubblica, i comunisti non prestavano molta attenzione alla radio o alla televisione (e questo, secondo Umberto Eco<sup>23</sup>, per elitarismo intellettuale), convinti com'erano che la comunicazione personale, i programmi comunitari e la stampa fossero più efficaci, più carichi di potenziale rivoluzionario e più vicini ai bisogni dei lavoratori. Quest'atteggiamento cominciò a cambiare negli anni sessanta. E nel 1980 il partito aveva creato la sua rete di emittenti televisive indipendenti, mentre rivendicava una presenza più forte all'interno dell'emittente pubblica.

## Il Partito socialista

Il PSI era stato fondato a Genova nel 1892. Prima dell'avvento del regime fascista, il partito, che faceva proseliti tra la classe operaia, attraversò varie scissioni interne (1921 e 1924) e fu poi riunificato sotto la direzione di Pietro Nenni nel 1930. Non particolarmente attivo nelle lotte partigiane contro il fascismo, il PSI aderì insieme al PCI al Partito d'Azione (1942-1946). Alle elezioni generali del 2 giugno 1946, il Partito socialista confermò la sua posizione centrale sulla scena politica, conquistando il 20 per cento dei voti. Dopo il 1953, quando la dissoluzione della maggioranza centrista rese impossibile alla DC di continuare a governare da sola, il PSI divenne l'unica opzione percorribile in quanto possibile alleato a sinistra. Questa posizione conferì ai socialisti il ruolo strategico di cerniera del sistema partitico, ruolo che assicurò al partito un valore aggiunto che confermava l'importanza di una forte sinistra non marxista. Gli avvenimenti del 1956, tra i quali vi furono il xx Congresso del Partito comunista sovietico, il discorso di Chruscëv che denunciò le pratiche di Stalin e l'intervento militare dell'esercito sovietico in Ungheria, indebolirono i rapporti tra i Comunisti e i Socialisti. Nel 1960, all'assemblea nazionale del Partito socialista a Venezia, il PSI separò ufficialmente la propria posizione interna e internazionale da qualsiasi alleanza con il comunismo e accettò formalmente di aderire al governo di centro-sinistra. Con l'evolversi degli eventi interni e internazionali nel corso degli anni sessanta (il terrorismo politico e l'aggravarsi della crisi del comunismo sovietico con l'in-

23. Umberto Eco, *Apocalittici e integrati*, Bompiani, Bologna 1954.

vasione della Cecoslovacchia nel 1968), il Psi consolidò ulteriormente la propria completa autonomia dal Pci. Nel 1965, rispecchiando le distinzioni che andavano emergendo all'interno della sinistra italiana, il Psi fondò la propria associazione nazionale ricreativa, l'Aics (Associazione italiana cultura e sport), il cui numero di iscritti nel 1977 era più che triplicato.

In seguito alla crisi del centrismo, il Psi entrò ufficialmente nella coalizione di governo nel 1962 e governò insieme alla Dc in una coalizione di centrosinistra fino alla fine degli anni sessanta. In quegli stessi anni, l'emittente radiotelevisiva di stato, posta sotto il rigoroso controllo della Dc, cominciò ad aprirsi alla sinistra moderata e vari membri del Partito socialista ottennero incarichi di responsabilità all'interno della Rai. Nella seconda metà degli anni settanta al Psi venne assegnato il secondo canale televisivo nazionale, Rai2.

## Le forze liberali

Infine una breve nota sul Partito liberale, che un tempo aveva svolto un ruolo centrale nel governo guidato da Giovanni Giolitti prima del fascismo. Alla fine della seconda guerra mondiale, il partito era attraversato da tensioni interne tra monarchici e repubblicani e tra coloro che volevano emulare il modello delle democrazie occidentali e quanti spingevano per un ritorno al progetto politico e istituzionale di prima del fascismo. Gli scismi e i contrasti interni ridussero il Partito liberale italiano (Pli) a una posizione marginale, da cui non si sarebbe più ripreso. Spesso il Pli entrò a far parte di coalizioni di governo guidate dalla Dc: ma la sua presenza all'interno dell'emittente pubblica rimase marginale.

## Una democrazia bloccata

La costituzione e la coalizione del tripartito negli anni dell'immediato dopoguerra (1946-1947) furono espressione del fronte antifascista, in origine unitario. Ma nell'inverno del 1947, mentre la situazione si normalizzava e sia gli Stati Uniti sia il Vaticano cercavano di circoscrivere il potere e l'influenza del Partito comunista

italiano, il primo ministro Alcide De Gasperi espulse il PCI dal governo. Nella primavera del 1948 egli inaugurò una nuova alleanza quadripartita (nota con il nome di centrismo) che comprendeva il Partito socialdemocratico (PSDI), il Partito repubblicano (PRI) e il Partito liberale. Il Partito comunista rimase escluso dalla partecipazione a qualsiasi coalizione di governo, in base a una regola nota come *conventio ad excludendum*. Molti affermarono che questa decisione denotava un significativo regresso nel processo di democratizzazione. Certamente essa frustrava le aspettative democratiche che molte persone nutrivano per il dopoguerra:

Il periodo tra il '47 e il '48 rappresentò il momento in cui i potenziali delle efficaci innovazioni politiche e sociali riceverono il loro più duro contraccolpo. Si stava allontanando l'“opportunità storica” di un cambiamento radicale della classe politica italiana [e di uno] sviluppo antifascista e democratico<sup>24</sup>.

L'esclusione del PCI fu la causa principale dell'evolversi di un sistema incompiuto, ossia di una democrazia bloccata, in cui i governi non potevano alternarsi. In effetti la Dc, sola o insieme ad altri partiti, governò il paese dal 1947 al 1992. Proprio per via del fatto che i democristiani avevano tanto potere, la democrazia italiana è stata anche definita una democrazia dal volto autoritario<sup>25</sup>.

## Punti di vista contrastanti

Il consolidamento delle prassi democratiche fu ulteriormente complicato da profonde controversie politiche e filosofiche incentrate sul significato della democrazia stessa. In effetti, i due principali gruppi culturali, i cattolici e i marxisti, difettavano di un comune retroterra di esperienze e di valori. L'unico terreno condiviso era la lotta antifascista, ma quell'esperienza sembrò svanire insieme al

24. Enzo Santarelli, *Storia critica della repubblica*, Feltrinelli, Milano 1996, p. 38.

25. Alcuni dei lavori più esaurienti sulla storia della democrazia italiana nel dopoguerra sono: S. Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana*, cit.; Ennio Di Nolfo, *La repubblica delle speranze e degli inganni*, Ponte alle Grazie, Firenze 1996; Alberto De Bernardi e Luigi Ganapini, *Storia d'Italia 1860-1995*, Bruno Mondadori, Milano 1996; E. Santarelli, *Storia critica della repubblica*, cit. e P. Scoppola, *La repubblica dei partiti*, cit.

fascismo stesso. Per comprendere appieno la situazione del dopoguerra si devono prendere in considerazione alcuni fattori cruciali:

una incertezza, anzitutto, nella classe politica antifascista, sulla idea stessa di democrazia legata alle diverse premesse ideologiche e alle diverse letture della storia del paese; una ancor più profonda incertezza su quello che potremmo definire uno statuto democratico dei partiti politici; infine il complesso e contraddittorio vissuto degli italiani<sup>26</sup>.

Mancava una chiara comprensione di come si sarebbe dovuta evolvere la democrazia italiana; la democrazia non era una “la democrazia non era [...] una categoria chiaramente definita e un complesso di valori comuni”<sup>27</sup>. Anziché essere un principio unificante, la democrazia divenne l’oggetto di un amaro conflitto, destinato a svilupparsi ulteriormente negli anni a venire:

Da un lato la speranza della rivoluzione e dall’altro l’idea di un ordine oggettivo di verità e di giustizia introducano nella rinascita democrazia italiana forti tensioni utopiche, che danno calore alla vita politica e creano motivi di appartenenza e di mobilitazione, ma rendono anche più difficile e incerto il funzionamento di meccanismi della democrazia. La democrazia italiana rinasce per così dire squilibrata verso il suo elemento utopico a danno dell’elemento funzionale [cioè le istituzioni democratiche vere e proprie]<sup>28</sup>.

L’idea comunista di democrazia si fondava sui potenziali democratici che alla fine della guerra, secondo il PCI, apparivano essere vitali e attivi in determinati strati sociali, ma per anni il partito fu lacerato tra il suo sogno bolscevico di guidare il paese verso una rivoluzione socialista e la necessità di perseguire una più realistica strategia di riforme socialdemocratiche. Il genere di democrazia che il PCI contemplava era definito come una democrazia progressista, in cui i principi liberal-democratici, come le garanzie civili, il pluralismo politico e le istituzioni parlamentari, dovevano coniu-

26. P. Scoppola, *La repubblica dei partiti*, cit., p. 45.

27. Ivi., p. 51.

28. Ivi., p. 28.

garsi ai classici ideali delle riforme socialiste, come salari più elevati, redistribuzione della ricchezza e garanzie sociali quali l'assistenza sanitaria gratuita, la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili e l'istruzione gratuita. Comunque, per raggiungere tali obiettivi e per approfondire le proprie radici tra diverse culture regionali e realtà sociali, il partito adottò diverse strategie, spesso in aperta contraddizione tra loro. Progressista nel nord avanzato, più conservatrice e tradizionale nel sud impoverito, il Pci era un "difensore di quanti erano impazienti di introdurre cambiamenti radicali nelle strutture dello stato al nord e al centro [...] [Ma al] Sud [...] sosteneva la ricostruzione del vecchio stato e della sua autorità"<sup>29</sup>.

Anche le aspirazioni democratiche della cultura politica cattolica erano problematiche a causa della lunga storia di opposizione della Chiesa alle fondamenta filosofiche della democrazia e del liberalismo. Secondo la dottrina cattolica la storia era l'attualizzazione della volontà di Dio sulla terra e la verità doveva essere considerata un valore obiettivo e trascendente. In tale contesto, la democrazia veniva condannata in quanto soggettiva, e insieme a essa anche i classici principi della libertà civili quali il diritto di espressione e la libertà di stampa. Perfino la dottrina di Pio XII più orientata socialmente di quella dei suoi predecessori, pur consapevole dei meccanismi di modernità e dell'importanza di non minarli, era imbevuta di una cultura antimoderna e di un atteggiamento fondamentalmente guardingo nei confronti del processo di laicizzazione.

### Il sistema dei partiti (partitocrazia)

La partitocrazia caratterizzava le attività di tutti i principali partiti [...] il termine designa una serie di prassi mirate a conquistare posizioni di potere, porzioni del pubblico e del territorio dello stato. Così facendo, le risorse pubbliche venivano trasformate in private, via via che venivano colonizzate e spartite tra i segretari [del partito] e le loro oligarchie<sup>30</sup>.

Finché i partiti furono in grado di mantenere il loro ruolo di media-

29. Manlio Rossi-Doria, cit. in F. Barbagallo, "La formazione dell'Italia democratica", in F. Barbagallo *et al.*, *Storia dell'Italia Repubblicana*, vol. 1, cit., p. 63.

30. Paolo Flores D'Arcais, "La riforma dei partiti", in *La Repubblica*, Roma, 3 aprile 1990.

tori tra i cittadini, lo stato e le istituzioni politiche, essi rimasero vitali e al centro del processo di democratizzazione. Ma via via che la società si evolveva e i partiti cominciarono a perdere tale centralità, il legame tra i partiti e i loro membri si indebolì sempre di più. Il termine partitocrazia, che significa governo dei partiti, si riferisce a questo graduale distacco del sistema dei partiti dal suo scopo iniziale e la sua crescente influenza e potere all'interno dell'istituzione statale e dell'amministrazione pubblica.

Questo fenomeno, divenuto particolarmente evidente durante gli anni ottanta, era stato tecnicamente reso possibile grazie al sistema proporzionale della legge elettorale. Il sistema proporzionale, che era sostenuto sia dalle forze socialiste sia da quelle cattoliche, era stato introdotto per la prima volta alla fine della prima guerra mondiale nel tentativo di allargare il potere rappresentativo a vasti strati della società. Nel corso degli anni, comunque, tale sistema incoraggiò lo sviluppo di partiti di massa e penalizzò i processi elettorali e politici incrementando l'influenza della macchina di partito sulle nomine. In effetti, in assenza di elezioni primarie, i candidati al Parlamento venivano scelti dalla dirigenza di partito, di solito tra i dipendenti a tempo pieno del partito stesso: di conseguenza, i segretari dei partiti diventarono le "eminenze grige del sistema politico italiano"<sup>31</sup>. Gli standard morali dei politici si allentarono a causa della mancanza di un'alternanza di governo e molti di loro diventarono politici di professione<sup>32</sup>, uomini che aspiravano all'incarico prevalentemente per il tornaconto materiale e personale. La mancanza di alternanza nel governo e il sistema elettorale proporzionale rappresentarono dunque passi fondamentali verso la partitocrazia, ma le radici della partitocrazia stessa vanno rintracciate nella debolezza delle istituzioni dello stato e nella tipica concezione italiana del partito politico in quanto sostituto dello stato.

Gli ingredienti chiave della partitocrazia erano l'occupazione del potere e la burocratizzazione della struttura di partito. Aniché essere i cittadini i soggetti dei mutamenti politici e dei partiti che fungevano da loro strumento, questi ultimi erano diventati, secondo la formulazione di Scoppola, "i soggetti politici veri e propri mentre il consenso dei cittadini era ridotto a mero strumento"<sup>33</sup>.

31. Secondo una definizione di D. Germino e S. Passigli, *op. cit.*, p. 63.

32. "I professionisti della politica" è un modo di dire spesso usato dalla stampa per indicare le carriere di molti politici, quando esse sono finalizzate alla notorietà personale.

33. P. Scoppola, *cit.* in S. Messina, *op. cit.*

Durante gli anni ottanta, il crescente distacco dei partiti dai cittadini e l'assunto implicito secondo cui il consenso dei cittadini serviva ai politici per i propri fini si rispecchiarono anche nella trasformazione della programmazione televisiva. La televisione, in parte a causa dell'avvento dei nuovi canali commerciali, cominciò a promuovere sempre più la costruzione dell'immagine e la persuasione emotiva, riducendo l'attenzione per il dibattito politico.

La crescente influenza dei partiti politici all'interno della pubblica amministrazione e delle strutture di stato è importante per comprendere la lottizzazione nella pubblica amministrazione in generale e in particolare in RAI. Durante gli anni del centrismo, dal 1947 ai primi anni sessanta, la Dc diresse autonomamente l'emittente pubblica. Negli anni sessanta, quando il Psi entrò a far parte della coalizione di centrosinistra, i socialisti divennero sempre più numerosi in RAI e dopo la riforma dell'emittente pubblica nel 1975, la Dc e il Psi e successivamente anche il Pci condivisero posizioni di potere all'interno dell'emittente pubblica.

## La correntocrazia

Un altro fenomeno importante per capire in quale modo si sia evoluto il controllo dei partiti all'interno dell'emittente pubblica riguarda la formazione di correnti all'interno dei partiti politici. Storicamente, la correntocrazia ha rappresentato uno degli effetti della burocratizzazione delle strutture di partito, prima della Dc e poi del Psi e guadagnò importanza specialmente negli anni sessanta. Come ha scritto Eugenio Scalfari:

essendo venuti progressivamente a mancare i canali di comunicazione tra vertici di partito e base e tra partiti e società, era inevitabile che all'interno della classe politica si verificasse un doppio fenomeno: da una parte un feroce accentramento di potere, cioè la confisca pressoché totale dei diritti della base ad esclusivo vantaggio di gruppi dirigenti inamovibili e sclerotizzati, dall'altra una feodalizzazione del potere stesso, attraverso complicati rapporti di vassallaggio e di reciproco "rispetto" tra i diversi potentati, ciascuno titolare d'una sua "provincia" da amministrare ad arbitrio<sup>34</sup>.

Altre spiegazioni dell'esistenza di fazioni all'interno dei partiti si possono rinvenire nella forma delle coalizioni di governo. Tra le principali ragioni dell'esistenza delle correnti c'erano la mancanza di alternative costituzionali alle coalizioni di governo incentrate su un unico partito e la rigidità di alleanze tra i partiti. In effetti la correntocrazia può essere spiegata come tentativo di incoraggiare alternative politiche che non avevano altro modo di articolarsi se non attraverso diverse alleanze di gruppi tra i partiti della coalizione.

Di solito le correnti venivano formate sulla base di interessi ideologici, personali e geografici o geopolitici. Nel PCI era più probabile rinvenire correnti ideologiche, mentre nel PSI si potevano trovare le fazioni basate sugli interessi personali e dal canto suo la Dc, a partire dalla fine degli anni cinquanta, era divisa da correnti di ogni sorta. Negli anni cinquanta e sessanta una potente fazione all'interno della Dc era quella dei fanfaniani, dal nome di un famoso leader Dc, Amintore Fanfani. Questa fazione esercitava un'influenza di primaria importanza sulla RAI. Infatti, uno dei direttori generali più importanti nella storia della RAI, Ettore Bernabei (direttore generale dal 1961 al 1974) era vicino ai fanfaniani.

Il PSI fece esperienza di divisioni interne a partire dalla fine degli anni sessanta. La struttura altamente centralizzata del PCI, per contro, rappresentò per lungo tempo l'antidoto contro qualsiasi divisione interna. Nella seconda metà degli anni ottanta, comunque, emersero anche nel Partito comunista delle correnti basate su differenze ideologiche che costituivano il sintomo dell'allentarsi dell'apparato di partito.

Esistono fattori sia tecnici sia politici che possono aiutarci a spiegare il fenomeno della correntocrazia. Tecnicamente, quanto maggiore era la centralizzazione della struttura del partito, tanto minore il numero di correnti presenti all'interno di quel partito. Un partito strutturalmente unificato come il PCI aveva meno correnti della Dc, basata su una struttura decentrata e, di conseguenza, con molte correnti interne. L'ampia varietà dell'elettorato di quest'ultimo partito portò con sé un vasto spettro di posizioni politiche e ideologiche che contribuirono alla correntocrazia. Questo fenomeno fu anche causa ed effetto del sistema elet-

---

34. Eugenio Scalfari, *L'autunno della repubblica: la mappa del potere in Italia*, Etas Kompass, Milano 1969, p. 145.

torale proporzionale e della burocratizzazione del sistema dei partiti. L'amministrazione pubblica e le istituzioni pubbliche e statali vennero influenzate dall'esistenza di queste fazioni mentre vari settori dell'amministrazione pubblica venivano trasformati in centri di potere. In effetti le nomine nell'amministrazione pubblica e in varie altre istituzioni, tra cui la RAI, venivano spesso fatte sulla base di una particolare corrente a cui apparteneva un dato candidato. In altre parole la spartizione del potere all'interno dell'emittente, per esempio, in base a un meccanismo noto come lottizzazione nella lottizzazione, aveva luogo non solo tra i partiti, ma anche tra le varie correnti di ciascun partito. C'era una tendenza a gonfiare il numero di posti di lavoro, specialmente nei settori giornalistici, dove gli incarichi di vicedirettore si moltiplicavano per dare spazio ai rappresentanti di vari partiti e correnti. Una struttura simile esisteva nei ministeri, dove ciascun ministro aveva perlomeno due viceministri, ciascuno dei quali era stato scelto in quanto rappresentante di una certa corrente e/o di un certo partito. Scalfari scrisse a proposito:

il ministro [...] era preoccupato soprattutto di utilizzare il dicastero da lui diretto per rinforzare il suo rango di grande feudatario. E poiché l'investitura di quel potere gli derivava dal partito e dalla corrente d'affiliazione, la sua prevalente attenzione veniva dedicata al compito di rafforzare con tutti gli strumenti disponibili corrente e partito (ma più la prima che il secondo. [...] il "full time job" consisteva nel mandare avanti piccoli o grossi favori di clientela partitocratica e correntocratica, nell'inserire questo o quell'amico nel consiglio d'amministrazione di questo o quell'ente, nell'ottenere il finanziamento a tasso agevolato, nel procurare la licenza per tutte le attività ad albo chiuso (esercizi commerciali, farmacie, rivendite di tabacchi, taxi, ecc.), nel concedere o negare appalti, nel distribuire consulenze e via numerando<sup>35</sup>.

---

35. Ivi, p. 151.

## La ricostruzione industriale: il capitalismo di stato italiano

Mentre la scena politica andava evolvendosi in maniera complicata e in certo qual modo anomala, anche il settore industriale privato si stava sviluppando in forme piuttosto particolari. In effetti, già all'epoca della dittatura fascista, il capitalismo italiano era stato caratterizzato da un intricato rapporto tra il capitale privato e l'industria di stato. Questo rapporto continuò durante la ricostruzione industriale (1945-1952), rappresentando un ulteriore segno della permanenza di antiche eredità. Nonostante i dettami costituzionali e la pressione da parte degli Alleati affinché venissero adottati modelli economici più liberali, lo stato corporativista, secondo la prassi dell'intervento statale, si delineò sin dalle prime fasi della vita della nuova democrazia<sup>36</sup>.

In effetti, secondo l'economista Ernesto Rossi<sup>37</sup>, uno dei principali scopi del centro moderato a quel tempo al potere era di assicurare la continuità dell'influenza del capitale privato

sul governo, sul parlamento, sulla stampa, sulle banche, sulle *holdings*, sui ministeri economici, sui consigli d'amministrazione delle grandi società e sulle direzioni dei partiti. [I nostri grandi industriali ricevevano così] prestiti garantiti dal tesoro, concessioni di servizi pubblici, salvataggi di imprese dissestate, considerevoli esenzioni tributarie<sup>38</sup>.

L'economia politica italiana del dopoguerra seguì un percorso complesso, in cui i modelli economici di impronta liberale, sanciti dalla nuova Costituzione, si svilupparono insieme alla politica dell'intervento statale e alla formazione dello stato assistenziale. Se il nocciolo dell'economia politica italiana era rappresentato dalla

36. L'espressione stato corporativista si riferiva inizialmente a un aspetto dello stato fascista per cui il "controllo sociale era strettamente pilotato da organizzazioni create e autorizzate dallo stato. Nelle analisi contemporanee del corporativismo liberale, lo stato corporativista viene caratterizzato da un rapporto tripartito fra stato, capitale e forza lavoro." Cinzia Padovani e Andrew Calabrese, "Berlusconi, RAI and the Modernisation of Italian Feudalism", *Javnost/The Public* 3, n. 2 (1996), p. 118.

37. Ernesto Rossi, *I padroni del vapore*, Laterza, Bari 1957.

38. Ivi, pp. 4-5.

commistione di interessi pubblici e privati, i tentativi intrapresi per adottare un modello più liberista di non intervento governativo nell'economia furono comunque assai timidi.

Anche se la Costituzione assicurava l'assistenza finanziaria solo alle piccole e medie imprese, già nel 1947 ingenti flussi di capitale si muovevano dalle tasche dello stato verso i principali settori industriali e venne allestita una rete di strutture statali intermedie adibite a controllare fondi speciali dello stato, come la Cassa per il Mezzogiorno. All'interno di questa rete organizzativa, la Dc creò il proprio spazio per esercitare influenza politica e incentivare le pratiche clientelari: in questa rete di intervento pubblico nel settore privato l'IRI, l'Istituto per la ricostruzione industriale, rappresentava un'istituzione centrale. L'istituto, fondato nel 1933 per amministrare la finanza pubblica e statale per il settore privato in un tentativo di rafforzare il mercato finanziario interno, rappresentava un'altra eredità dell'era fascista. La politica dell'autarchia introdotta da Mussolini verso la metà degli anni trenta, anche come reazione alle sanzioni economiche imposte dalla lega delle nazioni, alle riforme creditizie del 1936 e del 1938 e alla guerra mondiale, aveva rafforzato ancora di più la presenza dello stato nell'economia e con ciò stesso il ruolo dell'IRI. L'istituzione sopravvisse alla caduta del Fascismo, fu reintegrata nel nuovo stato democratico e contribuì alla ricostruzione dell'apparato industriale.

L'IRI fu ristrutturata come una holding statale, un'associazione a metà strada tra interessi pubblici e privati, finanziata da capitale privato oltre che da capitale pubblico e dipendente dal ministero del tesoro. Anche la RAI fu concepita come un'entità ibrida, come un'azienda privata (società per azioni) finanziata sia con i ricavi pubblicitari che con le tasse di concessione, e controllata dall'IRI, che deteneva circa il 95 per cento delle sue azioni. Tali origini da un modello di impresa societaria, finanziata da capitale pubblico e privato e gli introiti pubblicitari con cui secondo la legge la RAI poteva finanziarsi sin dall'inizio, resero l'emittente particolarmente vulnerabile alle critiche di coloro che le contestavano il monopolio.

La presenza dello Stato nel settore industriale comprendeva aziende direttamente controllate dall'amministrazione statale, come il sistema postale, nonché quelli del telegrafo, del telefono e delle ferrovie, gli enti pubblici che operavano in settori economici e le società private finanziate in parte dallo Stato. In totale, più della

metà delle aziende italiane erano controllate dallo Stato o dagli enti pubblici e spesso il controllo statale delle aziende andava al di là delle normali pratiche amministrative. Nel giro di pochi anni dalla fine della guerra, la Dc impose il proprio controllo sull'IRI, che, con migliaia di posti di lavoro e enormi flussi di capitale, divenne un rifugio per politici insaziabili. Con il passare del tempo, la designazione dei dirigenti e dei quadri intermedi veniva sempre più determinata dalle regole lottizzatorie, dal clientelismo e dal nepotismo. Comprensibilmente, anche il settore dei mezzi di comunicazione diventò un ambiente fertile in cui la partitocrazia poteva prosperare. Infatti, la distribuzione di incarichi all'interno della RAI era soprattutto un modo di assicurare che tutte le correnti dei vari partiti venissero rappresentate e avessero un'opportunità di far sentire le proprie ragioni nell'articolarsi del dibattito pubblico.

## Il Ministero delle Partecipazioni statali

Nel frattempo fu creata una rete politico-tecnocratica per controllare il crescente potere economico e culturale di queste imprese a partecipazione mista pubblico/privato. Questo sistema organizzativo, cruciale per comprendere il ruolo della Dc all'interno dell'emittente pubblica, faceva capo al Ministero delle partecipazioni statali, fondato nel 1956 per sorvegliare e agevolare i rapporti tra lo stato, vari ministeri, l'industria e il settore finanziario. Attraverso questa rete di ministeri e di altre istituzioni pubbliche, come la Cassa per il Mezzogiorno, istituita nel 1950 per sostenere lo sviluppo finanziario e industriale del meridione, il controllo di ampi settori dell'economia era saldamente nelle mani dei democristiani:

Il sistema di enti statali, di cui la Dc si impadroniva non era finalizzato a una strategia organica di intervento pubblico in economia. Esso in primo luogo assicurava alla Dc il potere clientelare derivante dal controllo di simili potentati<sup>39</sup>.

L'interferenza dello stato nell'industria si intensificò ulteriormente dopo le elezioni del 1948, quando la Dc fu confermata quale forza egemone del paese in ambito politico e sociale. Gli interessi

39. A. De Bernardi e L. Ganapini, *op. cit.*, p. 477.

preesistenti e gli accordi tra lo Stato e il capitale privato si rafforzarono e la Democrazia cristiana esercitò un'abile mediazione tra i due contrapposti modelli economici, quello liberale e quello della gestione statale. Queste due tendenze opposte, più che rappresentare un impedimento, divennero strumenti nelle mani di potenti gruppi economici e dell'élite politica:

L'intervento avviene solo quando si è affermato come centro regolatore del meccanismo di trasferimento finanziario il partito democristiano e soprattutto quando [...] a differenza di molti progetti iniziali [...] l'intervento dello stato è volto esplicitamente a garantire uno sviluppo subalterno alle grandi industrie settentrionali [...] Il problema del modello teorico cui ispirarsi, per la classe politica dominante nella ricostruzione [quello liberista contro quello statalista] non è quello del ruolo assegnato all'intervento statale ma piuttosto quello del ceto sociale, del gruppo economico, favorito dall'indirizzo prescelto: è un problema politico, non un problema tecnico<sup>40</sup>.

La classica contrapposizione liberale tra settore pubblico e settore privato e fra industria di stato e industria privata fu affrontata in un modo particolare e reinterpretata lasciando che il settore pubblico venisse amministrato da quello privato e “moltiplicando le intermediazioni soggette a pressioni politiche”<sup>41</sup>. Parallelamente all'inflazione di enti intermedi nella struttura corporatista, andarono moltiplicandosi, per compiacere le varie correnti, anche i livelli della dirigenza in RAI.

È in questo contesto che va inteso il rapporto tra il partito al governo l'emittente pubblica nei primi decenni della sua vita della RAI. Per espandere la sua base elettorale, la Dc aveva bisogno non solo di clienti ma altresì di una sede dalla quale affermare il consenso culturale e politico; e fu così che la RAI venne concepita come proprietà di governo. La Democrazia cristiana aveva ereditato dal Fascismo un apparato pubblico di cui non solo non modificò né il funzionamento né le strutture, ma che anzi occupò a propria volta.

---

40. Mariuccia Salvati, *Stato e industria nella ricostruzione. Alle origini del potere democristiano (1944-1949)*, Feltrinelli, Milano 1982, p. 9.

41. Ivi, p. 280.

## Apertura a sinistra

Durante i primi anni della dirigenza Dc, le condizioni economiche del paese migliorarono. Vennero introdotte alcune importanti innovazioni, come l'inizio delle trasmissioni televisive nel 1954; lo sviluppo di un sistema di autostrade in tutto il paese che ebbe inizio nel 1955, e nel 1959, l'istituzione della banca del Medio Credito Centrale per sostenere lo sviluppo industriale delle regioni del nord-est.

I costi sociali della rapida industrializzazione, nota come miracolo economico, furono elevati. I bassi salari, determinati dalla necessità di massimizzare i profitti e incrementare la produzione e dall'afflusso di una forza lavoro indigente, a causa dell'immigrazione dal sud, provocarono notevoli tensioni sociali, specialmente nelle città sovrappopolate del triangolo industrializzato (Genova, Milano e Bologna). Il governo rispose aumentando il controllo politico, attribuendo più potere alla polizia e formando nel 1960 una coalizione di centro-destra con il Movimento sociale italiano (Msi, erede del Partito fascista), noto come governo Tambroni, dal nome del primo ministro. Nel luglio di quello stesso anno nelle principali città del nord-est scoppiarono tumulti, scioperi e proteste contro i bassi salari e le misure repressive del governo di centro-destra.

Il governo Tambroni cadde di lì a poco e la Dc, in cerca di legittimazione sociale e di alleanze di governo più forti e stabili, si volse a sinistra per trovare potenziali alleati. Fu quello l'inizio di una lunga era nota come centro-sinistra, che durò quasi un decennio. Nell'estate del 1960, il Psi, guidato da Pietro Nenni, fornì appoggio esterno al governo e nel 1963 entrò a far parte della coalizione di governo. Durante gli anni tra il 1962 e il 1964, vennero approvate importanti riforme, compresa l'istituzione delle scuole medie pubbliche e la nazionalizzazione dell'industria elettrica. Cambiamenti cruciali avvennero anche all'interno della RAI: tra i primi anni sessanta e il 1974, quando Ettore Bernabei era direttore generale, l'emittente pubblica, che durante gli anni cinquanta era stata rigorosamente controllata ed occupata dagli uomini della Dc e del Vaticano, aprì lentamente le porte ai membri di altri partiti. Nel 1963 Giorgio Vecchietti (del Partito socialista) fu nominato diretto-

re del telegiornale; Italo De Feo (del Partito socialdemocratico) divenne membro del consiglio d'amministrazione della RAI e vicepresidente dell'azienda; Gianni Granzotto fu nominato direttore amministrativo con la benedizione dei socialisti, dei socialdemocratici e dei repubblicani; Giuseppe Antonelli (un altro socialista) fu nominato vicedirettore centrale della radio; e nel 1966 Enrico Manca (anch'egli del Partito socialista) fu nominato direttore editoriale del telegiornale.

Ma ben presto una serie di avvenimenti interni e internazionali contribuirono al crollo dell'esperimento di centro-sinistra: la protesta studentesca nel 1968; la crisi interna dei salari lavorativi; la svalutazione del dollaro e la crisi monetaria del 1971; infine la crisi petrolifera nel 1973. In Italia, alla protesta studentesca aderirono ben presto le frange estremiste della classe operaia organizzata e delle formazioni extraparlamentari. Il primo episodio di terrorismo fu l'attentato a Piazza Fontana a Milano del 1969, eseguito da gruppi neofascisti, che inaugurò un decennio di terrorismo, il cosiddetto periodo degli anni di piombo.

## Il terrorismo e i mezzi di comunicazione

Gli anni di piombo ebbero importanti ripercussioni sul giornalismo italiano, dato che molti si interrogavano se fosse il caso di tracciare un confine tra la necessità di informare i cittadini e il bisogno di proteggere certe informazioni, su quanto spazio avessero i giornalisti per esprimere il proprio dissenso contro le decisioni del governo e su quale fosse la loro indipendenza professionale in una fase così difficile della vita della repubblica. Quanto spazio bisognava dare sui media alle attività dei terroristi? In che modo dovevano comportarsi i giornalisti quando si trattava di riferire gli attacchi terroristici, dato che la maggioranza delle fonti accessibili erano solo fonti governative? Il controllo del governo, specialmente sui notiziari RAI, venne intensificato. Come scrive Maria Grazia Bruzzone, "il 'potere imperiale' si riflette[va] più che mai nel telegiornale, specchio dei tempi mutati, dove [era] caduta ogni illusione di autonomia giornalistica"<sup>42</sup>. I programmi di attualità non ten-

42. Maria Grazia Bruzzone, *L'avventurosa storia del Tg in Italia dall'avvento della televisione a oggi*, Rcs Libri, Milano 2002, p. 169.

tavano più di comprendere o di spiegare la realtà: per lo più mettevano a tacere il dissenso. Con alcune notevoli eccezioni, la pressione governativa veniva esercitata anche sui principali quotidiani nazionali, come il *Corriere della Sera*.

La reazione dei giornalisti fu immediata. Giorgio Bocca descrive così la situazione:

Avevamo capito in tanti che il rapporto con le autorità costituite non era più attendibile. Avevamo la prova che c'erano dei questori e c'erano dei Pubblici Ministri che deviavano le indagini, che insabbiavano le inchieste. Toccavamo con mano che c'era questo potere imperiale. Allora ci rendemmo conto che si sarebbe dovuta fare dell'informazione democratica<sup>43</sup>.

L'agitazione diffusasi tra i giornalisti, compresi quelli dell'area radiotelevisiva cattolica, evidenziava la crisi imminente dell'equilibrio politico della Dc all'interno dell'emittente radiotelevisiva pubblica e la crisi complessiva dell'ordine sociale e culturale del dopoguerra. In seguito alle tensioni interne nella Dc e alla crisi del centro-sinistra, nel 1969 avvennero degli importanti cambiamenti nella RAI. Questi cambiamenti indicavano che l'era di Bernabei, l'epoca di un potente direttore generale, stava per finire. Un segno del diminuire della centralità del ruolo del direttore generale fu la nomina a direttore del telegiornale del conservatore Willy De Luca, nomina che fu approvata contro il parere di Bernabei.

Stava accadendo, non solo in RAI ma anche nella stampa, un fenomeno noto come la "politicizzazione dei giornalisti". Alla fine del 1969, oltre un centinaio di giornalisti fondarono a Milano il Comitato per la libertà di stampa e la lotta contro l'oppressione; a Roma, verso la fine del 1970, circa cinquecento giornalisti, tra cui alcuni della RAI, fondarono il Movimento dei giornalisti democratici. Stretta tra la critica alla dilagante cultura paternalistica e la formazione di nuovi movimenti sociali (giovani, donne, organizzazioni comunitarie, insegnanti ecc.), la televisione pubblica si trovò bersagliata da ogni parte.

<sup>43</sup> Giorgio Bocca, cit. in M.G. Buzzone, *op. cit.*, pp. 168-169.