

Par Condicio?
Politisk partiskhet i italienska medier

Monika Djerf-Pierre och Lennart Weibull
Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs Universitet

Rapport till SNS Demokratiråd



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
2005

Par Condicio?

Politisk partiskhet i italienska medier

ARBETSRAPPORT INFÖR DEMOKRATIRÅDETS RAPPORT 2006

Monika Djerf-Pierre och Lennart Weibull
Institutionen för journalistik och masskommunikation
Göteborgs Universitet

DET POLITISKA KOMMUNIKATIONSSYSTEMET I ITALIEN

Den här arbetsrapporten utgör ett arbetsmaterial inför Demokratirådets rapport 2006: *Mediernas valmakt*. Mediernas valmakt skall handla om mediernas villkor och betydelse i svenska valrörelser. Ambitionen med projektet är även att sätta in den svenska utvecklingen i ett internationellt, komparativt perspektiv. En viktig orsak till den komparativa ansatsen är att det både i samhällsdebatten och inom forskarvärlden finns utbredda föreställningar om att de förändringar som vi kan identifiera när det gäller svenska valkampanjer och valrörelser också kan iakttas i många andra länder. Det handlar om en global trend i riktning mot en ”politikens amerikanisering” där partiernas betydelse som kampanjorganisationer minskar, politiska konsulter tar över och där politisk marknadsföring och kontroll av vinklar och ämnen i mediebevakningen av kandidaterna helt och hållet kommer att avgöra valresultatet. Alla är emellertid inte övertygade om att denna beskrivning av utvecklingen stämmer. Kritikerna hävdar istället att de nationella politiska, sociala och ekonomiska faktorer som skapat olika politiska institutioner och mediasystem även fortsättningsvis har avgörande betydelse för hur valrörelser, politik och demokrati fungerar i olika nationella kontexter. Forskarna Daniel Hallin och Paolo Mancini (2004) identifierar t ex i sin bok *Comparing Media Systems*, tre olika mediepolitiska modeller i västvärlden: den nordeuropeiska, den atlantiska och den sydeuropeiska. Deras slutsats är att det finns starka krafter som både bidrar till och motverkar en homogenisering av

medier och politik i de länder de studerat. Vår ambition är att ta dessa tre modeller som utgångspunkt för vår analys och göra jämförelser mellan det svenska fallet och länder som representerar de andra två modellerna. Finns det utvecklingstendenser som syns i alla tre fallen? I vilken riktning förändras mediasystemen – sker det en homogenisering och i så fall sker homogeniseringen mot en liberal, atlantisk modell?

Sverige utgör ett typfall av den nordeuropeiska modellen som de betecknar som ”demokratiskt korporativistisk”. Andra länder som har likartade mediasystem är de nordiska länderna, Tyskland, Holland, Belgien och Österrike. Som typexempel på de andra två modellerna har vi valt USA (nordatlantiska, liberala modellen) och Italien (den sydeuropeiska, polariserade pluralistiska modellen). Forskargruppen har i olika omgångar besökt dessa länder för att kartlägga aktuella utvecklingstendenser.

I den här rapporten behandlas det italienska fallet genom en analys av den aktuella utvecklingen av medier, valrörelser och valjournalistik i Italien. Beskrivningen och slutsatserna i rapporten bygger dels på tidigare publicerad forskning om det politiska kommunikationssystemet i Italien, dels på en serie intervjuer genomförda under en studieresa till Italien hösten 2005. Följande personer har intervjuats:

Professor Gianpiero Mazzoleni, Universitetet i Milano

Professor Paolo Mancini, Universitetet i Perugia

Camilla Paccagnini, redaktionschef för en avdelning inom den del av RAI som ansvarar för de politiska programmen, TSP (Testata Tribune Servizi Parlamentare)

Åke Malm, svensk journalist bosatt i Rom

Pier Luigi Malesani, direktör för avdelningen för Institutionella relationer vid RAI (och därmed ansvarig för RAI:s politiska kontakter och åtaganden).

Italien: ett typexempel på den polariserade pluralistiska modellen

Enligt Hallin och Mancini (2004) är Italien ett typexempel på den sydeuropeiska polariserade pluralistiska modellen. Kännetecknande för denna är:

- (1) Dagspressen är inte masspridd, utan läses främst av en elit. Dagstidningarna har ett starkt inslag av politiskt innehåll och svarar främst för den politiska debatten mellan eliter.
- (2) Det finns starka band mellan medier och politik. Journalistiken är politiserad och inriktad på tolkning och kommentar, objektivitet är inget självklart journalistiskt ideal. Det finns en stark politisk reglering av public servicemedierna och en partipolitiserad av utbudet. Det finns ingen motsättning mellan partiskhet och journalistik. Extern pluralism är normen, dvs. att många partiska medier skapar en slags balans.
- (3) Det finns en lägre grad av professionalisering i journalistikåren. Med professionalisering avses här graden av autonomi (om journalistiken är fristående och oberoende från andra samhällsinstitutioner), förekomsten av erkända och respekterade etiska och professionella regler, samt graden public service-orientering (att journalistiken verkar för allmänintresset och inte särintressen). Politisk neutralitet är ingen norm för den goda journalistiken; journalistik ses som ett instrument för politisk opinionsbildning.
- (4) Statlig reglering och intervention i mediasystemet är omfattande.

Andra länder med likartade mediepolitiska system är Frankrike, Grekland, Portugal och Spanien. Den polariserade pluralistiska modellen skiljer sig dock på många sätt mellan enskilda sydeuropeiska länder. Hallin och Mancini kopplar det politiska kommunikationssystemets karaktär till den historiska politiska utvecklingen i regionen. Länder med en ”polarized pluralist” mediepolitisk modell kännetecknas bland annat av en sen demokratisering med perioder av auktoritära regimer, starka politiska konflikter kopplade till polariserade sociala grupperingar och en utbredd klientelism (clientelism). I Italien har särskilt det sociala kapitalets roll diskuterats, t ex i Robert Putnams numera närmast klassiska bok *Making Democracy Work* från 1993 (jfr även Ginsborg, 2003).

Det politiska systemets förändring

Italien har sedan 1993 ett valsystem som utgörs av en blandning av proportionellt och majoritetsval. 75 procent av rösterna fördelas genom majoritetsvalsprincipen och 25 procent genom proportionalitet. Tidigare hade man en strikt proportionalitetsprincip. Ett problem med systemet var att det kännetecknades av fragmentering och instabilitet med många små partier och växlande politiska styrkeförhållanden. I det gamla valsystemet hade man haft 40 regeringar på 45 år, men med i stort sett samma partikonstellationer vilket innebar att det trots allt fanns en viss stabilitet även under denna period. Samtidigt medförde samordningen mellan de många olika grupperingarna svårigheter

för den långsiktiga politiken. Syftet med den nya vallagen, som också innebar en ändrad valkretsindelning, var att stabilisera systemet och skapa starkare regeringsalternativ. Visserligen kom förändringen av valsystelet att leda till att antalet partier ökade till över 20, men samtidigt skapades mer stabila regeringskoalitioner – ett slags ”tvåkoalitionssystem”.

I det första valet med de förändrade valreglerna 1994 kom Berlusconi till makten. Detta maktskifte var inte nödvändigtvis en följd av den nya vallagen. Avgörande var istället de äldre partiernas närmast totala sönderfall, vilket i sin tur orsakades av att ett antal korruptionsaffärer med partianknytning som avslöjats i början av 1990-talet. Affärerna medförde en kraftig försvagning av de traditionella partierna. Det kristdemokratiska partiet (DC), Italiens då största, raderades nästan ut och flera mindre partier, bl. a. det gamla socialistpartiet PSI, försvann från den politiska kartan. Det tomrum som skapades i den politiska mitten genom kristdemokraternas fall gav förutsättningarna för Berlusconis nya parti *Forza Italia*, men även för regionala missnöjespartier som *Lega Nord*. *Lega Nord* hade visserligen startats tidigare som ett regionalt missnöjesparti i nordöstra Italien, men fick nu ökat spelrum.

Två äldre partier kom också att överleva de politiska kriserna. Det ena var kommunistpartiet (PCI) som genomfört ett långsiktigt inre reformarbete och ändrat partiprofil samt bytt namn till DS – I *Democratici di sinistra*. Det andra partiet var det nyfascistiska partiet MSI, som också genomgått en ideologisk omprövning och bytt namn till *Alleanza Nazionale*. De ideologiska omorienteringarna i dessa två tidigare ytterlighetspartier var en grundförutsättning för det nya bipolära tvåkoalitionssystemet.

Den nya politiska karta som nu ritades upp brukar kallas den andra republiken. Även om det skedde ett partipolitiskt skifte kom huvudalternativen i italiensk politik att vara center-vänster och center-höger, genom olika partikoalitioner. Den center-höger-regering som Berlusconi bildade 1994 sprack redan 1996 genom att *Lega Nord* drog sig ur. Istället blev det nyval och center-vänster kom till makten genom Romani Prodis allians, olivalliansen (*L'Ulivo*). I valet 2001 återkom Berlusconi till makten med sin center-högerkoalition som fick 49,6 procent av rösterna. Hans eget parti *Forza Italia* fick 29,4 procent och *Alleanza Nazionale* fick 12 procent. Center-vänsterkoalitionen nådde 35 procent. Största parti blev DS med 16,6 procent (Mazzoleni, kommande).

Även om majoritetsval 1994 hade visat sig vara en fördel för Berlusconi's parti *Forza Italia* har han flera gånger ändrat uppfattning om hur valsystemet skall se ut. I september 2005 föreslog han en återgång till ett proportionellt valsystem men vissa spärrar mot småpartier och partier inom koalitioner. Bakom förslaget ligger framför allt de små partierna inom hans egen koalition, främst kristdemokraterna, vilka är oroad för att åka ut ur parlamentet vid ett förväntat nederlag för centerhöger i nästa val som äger rum under våren 2006. Center-vänsterpartierna är dock för ett majoritetsvalssystem. Regeringen lyckades driva igenom förslaget i parlamentet i oktober 2005, efter ett mycket intrikat politiskt spel inom Berlusconi's koalition. Den nya lagen har mötts av mycket stark kritik från oppositionen, framför allt eftersom att det är tveksamt att ändra spelreglerna så nära inför ett val. Kritikerna menar dessutom att lagen riskerar att leda till osäkra koalitioner och svaga regeringar. Förslaget fick inte 2/3 majoritet och oppositionen har därför krävt att lagen skall utsättas för en bekräftande folkomröstning. När en sådan kan äga rum är ännu oklart.

Regler för valrörelser

När det gäller själva valrörelsen räknar man i Italien med 45 dagar. Under de första 15 dagarna måste partierna diskutera sig fram till med vilka koalitioner, kandidater och program som de skall presentera sig inför väljarna.¹ Den egentliga valrörelsen är sedan 30 dagar.

När det gäller speciella regler för medierna i en valrörelse så finns det sedan år 2000 en likabehandlingslag – Par Condicio – var huvudsakliga syfte är att tillförsäkra att alla partier får likvärdiga möjligheter när det gäller uppmärksamhet i medierna i valrörelsen. Lagen drevs igenom av center-vänsterregeringen år 2000 och är att betrakta som en ramlag eftersom tillämpningen av den måste beslutas på nytt inför varje val. Par Condicio berör främst televisionen – både den kommersiella och public service – och avser primärt mediebevakningen under en månad före valdagen – för de 15 dagarna dessförinnan gäller andra regler. Den är inte heller tillämplig för den politiska journalistiken under andra perioder.

Likabehandlingslagen säger också att inga opinionsundersökningar får publiceras de sista 15 dagarna före valdagen - den enda regel som även gäller dagspress och andra medier. Det finns även stadgat att alla politiska opinionsundersökningar som publiceras i medierna skall vara försedda med uppgifter

om urvalsstorlek, frågeformuleringar mm. Vidare finns det ett krav att undersökningarna skall tillställas kommunikationsmyndigheten som publicerar dem på sin hemsida.

Likabehandlingslagen förbjuder även betald politisk TV-reklam, något som existerat i Italien sedan 1970-talet. Istället måste TV-kanalerna erbjuda partierna fri programtid för att sända ”independently produced political messages” (Mazzoleni, kommande). Dessa består av 3 minuter långa ”spot ads” producerade av partierna själva. Kanalerna måste även här behandla partierna lika och sända lika många spot ads vid likvärdiga sändningstillfällen.

Lagen gör skillnad mellan ”Informazione politico” och ”Comunicazione politico”. Det första avser nyheter och andra program producerade av nyhetsredaktionerna. För dessa gäller att de under månaden före valet skall präglas av balans; om en företrädare för en åsikt får yttra sig skall det balanseras med en motpart om en sådan finns - men inte nödvändigtvis i samma program. Det senare avser särskilda politiska informationsprogram, valprogram, dvs. program som skildrar politiska opinioner och tar upp politiska sakfrågor. Här finns mycket komplicerade regler. I princip går reglerna ut på att partiernas företrädare skall ges programtid i relation till partiernas styrka i parlamentet. Regelsystemet föreskriver således strikta balanskrav när det gäller utrymme och uppmärksamhet. Däremot verkar inte övriga gynnandeaspekter regleras (som t ex vinklingar och val av ämnen och sakfrågor som eventuellt kan gynna en part). Lagen stadgar även att politikerna inte får lov att framträda i underhållningsprogram under en månad före valet.

Kanalerna är således ålagda att sända nyhets- och politiska informationsprogram. En statlig myndighet – Autorità per le Garanzie Nelle Comunicazioni -- ansvarar för kontrollen av efterlevnaden av likabehandlingslagen. Kommunikationsmyndigheten, som bildades 1997 på grundval av Maccanico-lagen och vars ledamöter är ledamöter av parlamentet, svarar för all mediereglering i Italien, från satellitkanalers frekvenser till skydd av minderåriga mot olika typer av TV-innehåll. Den leds av en styrelse på sju medlemmar utsedda av parlamentet och har två kommittéer – en för infrastruktur och en för tjänster och innehåll. I fråga om ”par condicio” arbetar myndigheten framför allt på grundval av klagomål från partier eller allmänheten men kan också ta egna initiativ. Under valrörelsen 2001, då lagen tillämpades för första gången, inkom också mängder

¹ Det finns en utveckling mot att ersätta sådana förhandlingar med primärval. Sådan hölls i oktober 2005 inom centervänster-partierna. Även inom center-höger har det funnits idéer om primärval, men dessa har effektivt stoppats av

av klagomål över att reglerna inte följdes. Processen går till så att ett klagomål omedelbart remitteras till det sändande företaget som måste ge svar till myndigheten inom 24 timmar. Därefter kan myndigheten besluta om sanktioner. I de fall myndigheten beslutar om sanktioner kan dessa antingen utgöras av en straffavgift, eller att kanalen i fråga åläggs att låta den förfördelade parten framträda.

Presentationen av Par Condicio på Kommunikationsmyndighetens hemsida (www.agcom.it)

Following Law n.28 of February 22nd, 2000, AGCOM has issued new provisions (Determination n.29 of March 2, 2000) in order to ensure the principles expressed by the law: the equal treatment and equal access to media of all parties.

The main rule provides for granting equal access to programs on radio and television broadcasting containing political opinions, such as party political broadcasts, debates, round tables etc. and other programs where the expression of political views appears to be relevant to all political parties involved in the elections (as well as those involved in the popular referendum). According to article 2, the transmission of such programs is compulsory for the public service (RAI) and for private national concessionaires transmitting free on air. Detailed provisions establish the criteria relating to the presence (on screen or on radio) of political subjects (i.e. proportionate to the degree of representation of the political party), the duration of political advertisements, and the transmission of news.

AGCOM has applied these rules for the first time during the campaign for the administrative election held on April 16, 2000 and then again for the referendum of May 21, 2000.

Det var dock relativt sällan klagomålen ledde till allvarigare sanktioner eller fick någon större betydelse, bl. a. beroende på att processen tar sådan tid att valet redan passerat då man kommit fram till beslut. Straffavgiften är inte heller särskilt hög, men den kan i vissa fall drabba den enskilde journalist som ansvarat för programmet eller inslaget. Det finns exempel på sanktioner som haft stor betydelse. En journalist på RAI, Michaele Santoro, dömdes personligen till ett bötesstraff 2001 sedan han haft en (alltför) kritisk Berlusconi-bevakning. Även om fallet inte bara gällde par condicio utan även hade en allmänjuridisk sida som bl. a. innebar att han stämde RAI medförde detta att han sparkades från RAI. Han gick istället vidare till en politisk karriär och är nu ledamot av Europaparlamentet. En av våra intervjupersoner menar att detta är ett exempel på hur ”hänsynslös auktoritär” den nuvarande regeringen är genom att ”varje program som försöker belysa ett samhällsproblem ur alla synvinklar alltid betraktas som Berlusconi-fientlig. Att försöka diskutera skaparen av Forza Italias rättsliga affärer i ett TV-program betyder att man omedelbart stämplas som a) kommunist b) regeringsfientlig c) ohederlig d) partisk e) oprofessionell journalist etc..” (Åke Malm).

En annan förklaring till det begränsade antalet sanktioner är att TV-företagen, särskilt RAI, är mycket noga med att följa upp sina sändningar och själva korrigera brister i balansen. Dessutom är lagen så komplex att det finns många möjligheter att tänja på eller att kringgå bestämmelserna. Särskilt Berlusconi har varit skicklig i detta. Under valet 2001 satsade t ex Berlusconi hårt på att föra ut sitt budskap under förvalskampanjen, dvs tiden som föregick de fyra veckorna före valdagen. Han använde enorma resurser på en reklamkampanj, som framför allt utnyttjade reklamtavlor och utomhusreklam. Affischerna var 6x3 meter och Berlusconis ansikte syntes över hela Italien. Ingen kunde matcha honom. Det fanns även ett visst mått av spotreklam i TV, men Berlusconi lät i huvudsak bli att utnyttja TV-mediet, för att undgå kritik. Att Berlusconis TV-kanaler (Mediaset) 2001 undvek politiska program utöver dem som producerades av nyhetsredaktionen innebar f ö även att de inte behövde ge center-vänster-alliansen något större programutrymme.

Bakom regleringen av valkampanjen ligger bl. a. att de italienska politikerna är helt övertygade om att det är mediebevakningen i allmänhet och TV-bevakningen i synnerhet som avgör valresultatet. När Berlusconis parti gick tillbaka kraftigt i lokalvalet 2005 skyllde han helt och hållet misslyckandet på medierna. Särskilt kritisk var han till *par condicio*, där han menade att lagen i alltför stor utsträckning skapade förutsättningar för de minsta partierna, medan den missgynnade de större.

Frågan är dock om den italienska televisionens makt är så fullkomlig som det ansetts, inte minst utanför Italien. Det finns också bland forskarna delade meningar om televisionens inflytande och vissa bedömare är tveksamma till dess politiska genomslagskraft. Berlusconis stora framgångar 2001 anses exempelvis i mindre utsträckning vara ett resultat av en gynnsam mediebevakning och snarare en följd av att han framgångsrikt byggt upp en stark partiorganisation för sitt parti *Forza Italia* (Novelli, 2004; Mazzoleni 2005) Ett annat motargument är att i valet 1996 kom Prodi till makten, trots att hans TV-framträdanden inte alls var särskilt lyckade och att han själv inte var någon större TV-personlighet.

Det är alltså Kommunikationsmyndigheten och dess regionala kontor som kontrollerar att lagen efterlevs. Myndighetens utvärdering är främst juridisk, baserad på klagomål. Den har hittills inte gjort några egna innehållsanalyser för att kontrollera balansen i bevakningen. Sådana är emellertid på gång och det är troligt att man har fått fram sådana till valet i maj 2006. I Italien finns samtidigt en organisation som svarar för löpande analyser av televisionens politiska innehåll. Organisationen,

Osservatorio de Pavia (www.osservatorio.it), är knuten till universitetet i Pavia. Den genomför mycket detaljerade innehållsanalyser och medarbetarna i Osservatorio är kvalificerade akademiker (statsvetare, statistiker). Analyserna anses allmänt mycket tillförlitliga och för RAI spelar dessa en mycket viktig roll för den interna granskningen av programverksamheten. På senare år har Observatoriet även fått konkurrens av andra undersökningsföretag, som gör motsvarande mätningar.

Presentation av Osservatorio di Pavia på organisationens hemsida (www.osservatorio.it)

The Osservatorio di Pavia, founded in 1994 by Cares, has since developed into an internationally recognised institute of analysis and research on mass communication.

The mission of The Osservatorio di Pavia is to safeguard social, cultural and political pluralism in the field of mass media. The Osservatorio di Pavia is an independent non-profit organisation which follows the ethical benchmarks of scientific-methodological approach.

The Osservatorio di Pavia has always worked in collaboration with the Università degli Studi of Pavia, with whom it has developed a complex methodology for the observation and the analysis of political communication in the mass media. This methodological effort has led to a long-term co-operation with the RAI - the Italian national broadcaster - for which the Osservatorio di Pavia has carried out media monitoring since 1994. The data produced by the Osservatorio di Pavia is currently utilised by the Parliamentary Commission on the RAI.

Since 1996 the Osservatorio di Pavia has also carried out qualitative research on specific aspects of mass communication. The IULM, the Università Cattolica of Milan, the Ministry of the Treasury, the Ministry of the Environment, the National Institute of Health, the ENI, the CNEL and Abacus are among the partners of the Osservatorio di Pavia. Thanks to the experience achieved in the national context, the Osservatorio di Pavia has gained international credit as a major centre for the protection of freedom of expression, the observation of mass media and international democratisation processes, mostly in collaboration with the Ministry of Foreign Affairs, the OSCE/ODHIR, the UE, the Council of Europe (COE) and Italian and foreign NGOs. The experience of The Osservatorio di Pavia has also enabled it to undertake educational and training activities and it is one of the founders of the Forum on International Justice and Human Rights of the Università degli Studi of Pavia.

Opinionsundersökningar

Opinionsundersökningsföretagen i Italien är oftast fristående och oberoende av den politiska makten, men det finns även ett antal mindre undersökningsföretag som är kopplade till olika politiska intressen. Före 1994 var opinionsundersökningar ingen stor sak i italienska valrörelser. Undersökningsmetoderna var gammaldags och det tog evigheter att få fram några resultat. Under 1994 förändrade Berlusconi situationen genom att satsa massivt på att undersöka folkopinionen, något som blev ett avgörande redskap i valkampanjen. En av de ledande opinionskonsulterna 1994 Gianni Pilo anlätades direkt av Berlusconi för att arbeta för *Forza Italia*. Han utförde alla de undersökningar av väljaropinionen som möjliggjorde för Berlusconi att tillämpa sin marknadsinriktade politiska kampanj. 1996 hade han gjort sitt för Berlusconi och slutade.

Utländska undersökningsföretag började också ta sig in på marknaden. Det franska företaget Abacus var det främsta och mest inflytelserika av dessa och det arbetade för både vänster och högerpartierna. Abacus lade ner verksamheten 2002. Då tog ett nytt institut i Milano över, och i dagsläget finns de flesta undersökningsföretagen i Milano. De flesta av dem är tillförlitliga och är medlemmar i den internationella branschorganisationen för undersökningsföretag, ESOMAR. De följer de internationella etiska regler som denna organisation uppställt. Många menar dock att italienarna i gemen är skeptiska till opinionssiffror.

Politiska mediestrategier

När det gäller partiernas kampanjstrategier så förlitar sig italienska politiker numera nästan helt på medierna när det gäller att kommunicera med väljarna. Även här är 1994 en vattendelare. Visserligen finns det överhuvudtaget en lång tradition av (försök till och faktisk) politisk kontroll av medierna, i synnerhet televisionen, men först i och med de gamla partiorganisationernas fall fick medierna en dominerande roll. Innan Berlusconi etablerade sitt kommersiella TV-imperium (se nedan) var kontrollen av den italienska public service-televisionen RAI helt avgörande. Den politiska majoriteten har alltid haft makten att tillsätta och avsätta ledningen på RAI. Spoilsystemet omfattar även ledande redaktörer och journalister. Det innebär inte att politiska representanter tillsätts som programledare, utan istället att den journalist som är känd för en viss politisk linje får programansvaret.

Under de första 15 åren med kommersiell TV så fanns det faktiskt ingen politik i Berlusconis TV-nätverk, bara underhållning. Det var den så kallade Mammì-lagen 1990 som förde in politiken i kommersiell TV. Mammìlagen stadgade nämligen att alla TV-kanaler måste sända nyheter (se nedan).

Under 1990-talet förändrades samtidigt politikens förhållande till medierna. En viktig faktor var dels majoritetsvalssystemet som innebar ett kraftigt ökat inslag av personval², dels att partiernas möjligheter att finansiera sina kandidaters kampanjer minskade genom att partiorganisationerna sjönk samman. Dessutom innebar de krympande partiorganisationerna att kandidaterna i allt större utsträckning fick förlita sig på professionella kampanjarbetare. Till detta kom att väljarna inte var lika partipolitiskt förutsägbara som tidigare, låt vara att man i huvudsak stannade kvar inom sin tidigare

politiska miljö - center-vänster eller center-höger. Den minskade partitrogenheten i väljarkåren och väljarnas allt svagare känslomässiga band till enskilda partier brukar benämnas politikens sekularisering. Konsekvensen har blivit ökade inslag av personifiering i medierna och en viss ökning av antalet politiska konsulter, bl. a. den tidigare DS-ledaren d'Alema. I valet 2001 anlidade Olivalliansen en av de mest kända amerikanska politiska konsulterna Stanley Greenberg (Mancini, kommande).³ Generellt är dock graden av professionalisering av valkampanjen och användningen av politiska konsulter låg i Italien. En undersökning av de valda parlamentarikerna i valet 2001 visar att endast 7 procent använt professionella opinionsundersökningsföretag, 5 procent PR-experter och 3 procent professionella politiska konsulter (Mancini, kommande). En mycket stor andel av dem som hade varit involverade i kandidaternas kampanjarbete var personer som kom från samma stad eller region som kandidaten och/eller som man hade en tidigare bekantskap med. De partier som främst använder professionella konsulter är Berlusconi's *Forza Italia* och högerpartiet *Alleanza Nazionale*. Lega Nord använder i minst utsträckning konsulter.

Det finns strikta regler för kampanjfinansiering. Reglerna gäller dels hur mycket pengar varje enskild kandidat får spendera, dels vilka finansieringskällor som är tillåtna. Dessutom måste kandidaterna offentligt redogöra för vilka finansieringskällor som används. Det tillåtna beloppet är relaterat till valkretsens storlek.

Mediestruktur

Det italienska mediasystemet har ett typiskt sydeuropeiskt mönster. Dagspressen är relativt svag, medan televisionen är stark. Ett annat utmärkande drag är att det finns många band mellan politiken och medierna. Detta gäller både dagstidningar, public service-TV och privat TV.

Dagstidningsmarknaden

Historiskt växte dagspressen fram som en del av den liberala tradition som även låg bakom Italiens enande under andra hälften av 1800-talet. Dagstidningarna var i första hand den politiska elitens medier och italiensk dagspress blev aldrig ett brett massmedium, inte minst på grund av språkproblemen i Italien. Istället hade dagspressen sin förankring i tongivande politiska och

² Samtidigt infördes även direktval till posten som landshövding respektive borgmästare.

³ Paulo Mancini, *Political professionalism in Italy* (kommande).

ekonomiska grupperingar. Ibland beskrivs detta som att dagspressen framför allt svarar för ett slags horisontell kommunikation, mellan eliter. Televisionen står för den vertikala kommunikationen, mellan väljare och valda. I siffror är försäljningen av dagstidningar i Italien räknat per capita ungefär en femtedel av vad den är i Sverige (år 2003 ca 100 försålda exemplar per 1000 invånare i jämförelse med ca 500 i Sverige). Tittartiden på TV i Italien är mer 50 procent längre än den är i Sverige (232 respektive 148 minuter per dag). Tidningar läses framför allt av välutbildade grupper. Enda undantaget är sporttidningarna. Även om dagstidningsmarknaden är svag gör de större tidningarna mycket stora vinster. Huvuddelen av vinsterna kommer dock från sidoverksamheter. Det beräknas exempelvis att de stora förlagen sålde ca 70 miljoner böcker, inte sällan uppslagsverk och historiska verk, genom dagstidningarna under 2004 och 60 miljoner under 2003.

De stora utgivargrupperna i Italien är Rizzoli i Milano (prestigetidningen *Corriere della Sera*, Italiens största dagstidning, och sporttidningen *Gazzetta dello Sport*). Förlaget har varit utsatt för försök till fientligt uppköp men klarat situationen. *La Repubblica*, startad 1976, är en vänsterinriktad dagstidning som inom några få år blev Italiens näst största dagstidning. Situationen på tidningsmarknaden har på senare år varit turbulent. Den ledande Romtidningen *Il Messaggero* har köpts upp av en ny ägare som även vidgat sina intressen till Neapel och Bari, en annan ny ägare har skapat en tidningsgrupp av de lokala tidningarna i Florens och Bologna.

En tidigare förändring av politisk betydelse var av Indro Montanellis start av *Il Giornale* (ursprungligen *Il Giornale di Milano*). Den tillkom i protest mot vänsterinriktning hos *Corriere della Sera*. Tidningen togs senare över av Silvio Berlusconi. En tidning som haft stora framgångar är *Il Sole 24 Ore*, en affärstidning som utges i närmare 500.000 exemplar, vilket gör den till en av Italiens upplagestarkaste tidningar.

I förhållande till dagens politiska system i Italien är dagstidningarna på ett sätt förhållandevis oberoende. Flertalet - ca 80 procent - tidningar kan 2005 bedömas som relativt regeringskritiska, även om inte alla stöder oppositionen. Berlusconi brukar ofta offentligt uttrycka sitt missnöje med den italienska pressen: ”pressen är emot mig”. Visserligen anses Italiens största tidning *Corriere della Sera* ha en förhållandevis neutral attityd i primärvalet den 12 oktober 2005, men bedöms ha en grundsyn som närmast är anti-Berlusconi, alltså regeringskritisk; tidningens kritiska bedömning anses även vara påverkad av det faktum att Berlusconi är en dominerande aktör i det italienska

mediesystemet, inte minst kontrollerar han stora delar av reklammarknaden. Presskritiken mot Berlusconi har således både en politisk och ekonomisk sida.

Även om det finns en inte obetydlig regeringskritik i pressen är bilden dock vid närmare påseende betydligt mer komplex. Det går inte att komma ifrån att flertalet dagstidningar har något slag av ideologisk grundton i sin nyhetsrapportering om politik och samhälle. Denna har sin bakgrund i tidningarnas traditioner men också i ägarnas intressen. Ett synsätt är att alla tidningar har ett slags uppdrag och att detta ofta är formulerat över huvudet på läsarna. Ägarskiftena i Rom och Bologna har medfört att tidningarna där gått från center-vänster till center-höger. *La Repubblica* motiverade sin start med att det behövdes en dagstidning för den politiska vänstern och den har sina läsare främst inom center-vänsteralliansen *L'Ulivo*. Huvudägare är Carlo de Benedetti, en vänsterinriktad industriman och tidigare ägare av det stora teknikföretaget Olivetti.

Partipolitisk inomspridning gäller för flertalet nationellt spridda tidningar (se tabell 1 nedan). När det gäller andra lokala tidningar är detta mindre uttalat, men oftast finns även där en klar politisk orientering. Detsamma gäller den politiska veckopressen, där *L'Espresso*, ofta beskriven som Italiens Newsweek, har en mycket klar vänsterprofil. *L'Espresso* ägs liksom i likhet med *La Repubblica* huvudsakligen av de Benedetti. På den andra politiska kanten finns tidskriften en motsvarande tidskrift, *Panorama*, som ägs av Berlusconi.

Trots den relativt tydliga politiska orienteringen hos de stora dagstidningarna betraktas dessa inte som partitidningar. Det finns nämligen också en partipress. Mest känd är *L'Unità*, kommunistpartiets, numera DS, tidning. Den var under en tid nedlagd men har återkommit i ny dräkt men har en mycket begränsad spridning.

Ett intressant undantag från den politiska tidningslogiken utgör affärstidningen *Il Sole 24 Ore*. Denna ägs av Confindustria, Industriförbundet – Italiens ledande organ på arbetsgivarsidan. En konsekvens är att den inte har något klar partikoppling, även om dess linje måste betecknas som borgerligt affärsmässig. Sommaren 2005 var det *Il Sole 24 Ore* som avslöjade den italienske riksbankschefens samtal med en lokal bankchef och därigenom kunde peka på ett misstänkt gynnande av vissa finansgrupper som försökte köpa upp en större inhemsk bank. Om en sådan typ av kritik kommit från en annan tidning skulle den knappast ha fått några större konsekvenser, eftersom den i så fall

skulle ha värderats i ljuset av tidningens partipolitiska orientering. Kritiken från affärstidningen fick emellertid ett betydande genomslag och den affär som rullades upp tvingade riksbankschefen i defensiven – han vägrade dock att avgå. *Il Sole 24 Ore* anses överlag att allt mer utmärka sig genom en obunden nyhetsrapportering.

Tabell 1 Party-Press Parallelism in Italian Newspaper Readership, 1996

	Communist Refounding	Democrats of the left	Popular Party ⁴	Northern League	Forza Italia	National Alliance
Corriere della sera	64	89	120	100	111	100
La Repubblica	124	156	122	54	34	62
La Stampa	71	105	81	215	98	65
Il Giornale	28	22	8	57	260	188
Il Giorno	0	75	61	246	164	93
La Nazione	84	70	193	0	88	153
Il Mattino	97	88	135	13	99	162
Resto del Carlino Gazzetta	126	111	135	56	83	85
Gazzetta Mezzogiorno	50	87	27	0	97	203
L'Unità	165	245	19	19	19	35
L'Avvenire	47	47	613	60	27	60

Figures show the numbers of voters of a given party that read each paper, per hundred readers of that paper in the population as a whole. Thus figures over 100 indicate that voters of that party are overrepresented in the paper's readership; figures below 100 indicate that they are underrepresented. *Källa: Hallin och Mancini 2004 s 102, som i sin tur hittat den i Sani, Mass Media ed Elizioni, 2001, s 205)*

Dagspressen har varit relativt opåverkad av regeringens lagstiftning på medieområdet. Den så kallade Mammi-lagen från 1990 (se nedan) införde dock förbud mot korsvis medieägande, men det innebar i stort sett bara att den tidning som ägdes av Silvio Berlusconi - *Il Giornale* - såldes av honom till brodern Paolo Berlusconi för att han skulle kunna behålla sina intressen inom TV-området. Tidningen fortsatte dock att ledas på samma sätt som tidigare, liksom den kvarstod vid sitt stöd åt Berlusconis parti *Forza Italia*.

Ett allmänt intryck av dagspressens roll är att den sätter agendan för den politiska elitdebatten. När man diskuterar vilka frågor som är aktuella i olika politiska grupperingar hänvisar man ofta till vad tidningarna som stöder grupperingen har tagit upp. Hallin och Mancini (2004:103) pekar också på dagspressens betydelse när det gäller att mobilisera sina läsare att stödja politiska vissa politiska linjer och att delta i det politiska skeendet. Italienska tidningar tar ofta en aktivistroll i politiken.

Televisionen

För televisionen är bilden betydligt mera komplex. Fram till början av 1970-talet hade i praktiken RAI som public service-företag monopol på all radio och TV i Italien. RAI:s monopolställning har hela tiden varit omdiskuterad. Kritikerna har bl. a. hävdade att det inte är förenligt med den yttrandefrihet som garanteras i författningen. I mitten av 1970-talet drevs frågan till Konstitutionsdomstolen, vars utslag öppnade för möjligheten för fristående aktörer att sända lokala program.

Konsekvensen av domstolsbeslutet var att det öppnades en ny TV-marknad med stora potentiella reklamintäkter. Nya intressenter gav sig in på TV-marknaden, främst de tre stora veckotidnings- och bokförlagen Mondadori (Rete 4), Rusconi (Italia 1) och Rizzoli. Problemet var dock att dessa saknade know-how i fråga om TV och de fick snart stora ekonomiska problem och Rizzolis TV-bolag gick i konkurs. En som lyckades bättre var Silvio Berlusconi som då var direktör i ett byggföretag i Milano. Hans kanal - Canal 5 - lyckades på marknaden och han köpte upp de konkursmässiga Rete 4 och Italia 1 och hade därmed tre nätverk. Alla var inriktade på underhållning och det saknades i stort sett nyheter och samhällsprogram.

Under 1980-talet expanderade Berlusconis nätverk – mot alla lagar och förordningen. Han ignorerade lagens krav på lokal verksamhet och byggde illegalt ut nationella nätverk. De ägdes samtliga tre av Berlusconis holdingbolag Mediaset. På politiskt håll var man handfallen inför utvecklingen. Den ansvarige ministern hette Mammì. Han var representant för republikanerna och minister inom den dåvarande kristdemokratiska regeringen. Mammì kom att spela Berlusconi i händerna genom att inte reagera på Berlusconis illegala verksamhet på TV-området och därmed göra det möjligt för Berlusconi att konsolidera sin verksamhet. Situationen var kaotisk. Nya EU-direktiv tvingade Italien att försöka städa upp i mediedjungeln. Det var bakgrunden till den så kallade Mammì-lagen från år 1990. Mammì-lagen ställde upp ett antal kriterier för framför allt televisionen i Italien. Ett sådant var att varje kanal måste ha dagliga nyheter. Det paradoxala var att man därmed skapade en plattform för Berlusconi genom att hans tre TV-kanaler därmed ”tvingades” reflektera över och etablera en nyhetspolitisk profil.

⁴ Partiet har senare upphört.

Konsekvensen för Berlusconi's kanaler blev att de kom att utveckla två typer av mycket olika TV-nyheter. Den ena var Telegiornale 5 (TG5), startad 1991 i Canale 5, där en mycket erfarenhet journalist, Enrico Mentana, fick ansvaret. Detta blev efterhand ett mycket populärt nyhetsprogram i stark konkurrens med TG1 i RAI 1. TG5 har i de flesta mätningar visat sig vara mycket balanserat och har ett gott rykte bland journalister. Mentana sparkades dock 2004 samtidigt som det skedde förändringar av medielagstiftningen (Gasparri-lagen; se nedan). Berlusconi-kanalen Rete 4 etablerade nyhetsprogrammet TG4 med en programledare vid namn Emilio Fede. Fede rekryterades från RAI (TG1). TG4 med Fede som programledare anses ha en positiv hållning till Berlusconi ("hänsynslöst partisk", enligt Åke Malm). Inte sällan hyllas han i programmet och hans kritiker avfärdas. Programmet har dock en mycket liten publik - 1-2 procent av tittarna, mest pensionärer - men det är en publik som ofta har TG4 som sin enda politiska informationskälla.

Ett exempel på en sändning av TG4 (söndagen den 2 oktober 2005):

Start 18.55, slut 19.35 med totalt 17 inslag. Emilio Fede är hela tiden i centrum och leder mycket aktivt programmet genom att mellan inslagen kommentera dem och göra övergångar. Han står upp mot olika bakgrunder. I studion finns även en 'telegramhörna' där två eller tre kvinnor framför sina datorer levererar senaste nytt till Fede, i detta fall det tyska fyllnadsvalet i Dresden. Han pratar med dem i studion, men medan Fede håller samman programmet och hela tiden ser publiken i ögonen tittar 'telegramkvinnorna' endast på Fede. Han dominerar helt programmet och några andra personer finns inte i studion och reportrar på plats finns normalt inte i bild utan bara en namnskylt. Reklam förekommer inte under programmet utan först i slutet.

Programmet har ett mycket blandat innehåll. Det startar med ett attentat på Bali, där man visar själva explosionen två gånger. Sedan är det bilder från en stor utomhusmessa på Petersplatsen i Rom, där påven inleder en biskopssynod och därefter ett inslag om svåra regnväder i Italien och ett om att man firat familjens dag och att Italiens president hedrat den. Därefter kommer tre inrikespolitiska inslag. Det första är ett reportage från hur kvinnorna inom *Alleanza Nazionale* (en del av Berlusconi's regeringsunderlag) bedriver en kampanj med 'rosa bussar'. I inslaget får kandidaterna prata utan frågor från reportern. Därefter följer ett inslag om vad Prodi sagt med bild på Prodi pratande men med Fedes som 'voice over'. I det tredje gör Fede en längre intervju över telefon (utan annat än en stillbild på den intervjuade politikern) med en parlamentariker i Prodis grupp *L'Ulivo*, där det uppenbart handlar om vilka som skulle kunna ingå i en eventuellt ny regering. Därefter kommer i ordning: ett mord i Palermo, en svår brand i Milano, en rapport över telefon inför kvällens ligamatch Juventus-Inter, en tyfon på Taiwan, det tyska valet och ett vulkanutbrott i El Salvador. Allt är illustrerat med mycket bilder. Slutligen kommer en blandad sekvens: ett reportage om graffiti i Rom (vandalism eller konst?), pinjer som brukar symbolisera Neapel har huggits ner på grund av trafikproblem, en violinist har fått ett kulturpris för goda tjänster åt Italien och en modevisning i Milano. Sekvensen avslutades med en telegramnyhet om resultatet i tyska valet. Sedan följde reklam och efter det vädret.

Publikmässigt står det i början av 2000-talet i stort sett jämnt mellan de privata kanalerna och RAI. RAI hade 2003 en marknadsandel på 46 procent, att jämföra med att Sveriges Television i Sverige

samma år hade drygt 40 procent (Mazzoleni, kommande). RAI 1 är den största kanalen med en publikandel på 24,2 procent. Mediasets Canale 5 är nästan lika stor med en publikandel på 23,2. RAI och Mediaset dominerar totalt TV-marknaden med 85 procent av publiken.

RAI brukar beskrivas som ett public servicebolag, men det har egenskaper som gör det svårplacerat i en europeisk public servic-tradition. En viktig förklaring är att RAI alltid existerat under ett betydande tryck från vad som kan beskrivas som den politiska logiken. Det har uppfattats som naturligt med en politisk kontroll av bolaget. En parlamentarisk kommitté, *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la Vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, ofta kallad enbart Commissione di Vigilanza) övervakar verksamheten. Kommittén, som har 40 medlemmar, är också aktiv i fråga om vad som kallas politiska informationsprogram, både i valrörelser och i övrigt. Kommittén bestämmer vilken typ av program som skall sändas och vilka partier som skall vara representerade.

Den parlamentariska kontrollen har ansetts betydelsefull, inte minst för att debatten mellan de olika politiska riktningarna leder till ett slags balans. Diskussionerna inom kommittén är ofta intensiv och speglar därmed de italienska politikernas intresse att komma fram i TV. Balansen har också kommit till uttryck i RAI:s organisation och ledning. Fram till mitten av 1990-talet uppfattades det naturligt att kristdemokraterna styrde RAI1, socialisterna RAI2 och kommunisterna RAI3; det anses t o m att RAI3 etablerades för att också det då reformerade kommunistpartiet skulle få en TV-plattform.

I och för sig har det funnits kritik från oppositionen mot regeringens dominerande roll. Kritiken har tilltagit genom att Berlusconi redan har kontroll över andra TV-kanaler. Berlusconi-regeringen 2001 beslutade därför att regeringen skulle tillåtas att "bara" ha kanalerna RAI1 och RAI2, medan RAI3 skulle vara oppositionens. Uppdelningen av RAI efter politiska linjer har medfört att kanalerna fått en något olika profil i fråga om nyheter och samhällsprogram. Det finns således en klar skillnad mellan exempelvis RAI1 och RAI2 å ena sidan och RAI3 å den andra, där den senare skall ha en betydligt mer samhälls- och kulturinriktad kanalprofil.

En annan konsekvens av uppdelningen inom RAI är var och en av de tre RAI-kanalerna har sin egen teknik, sina egna journalister och delvis sin egen administration, i praktiken sina egna hus på RAI Centro, i norra utkanten av Rom. Direktören för respektive kanal har genomgående en politisk bakgrund som svarar mot kanalens profil. Den politiska kopplingen avspeglar även längre ner i

organisationen. Många chefer på mellannivå har politiska meriter och för en fastanställning kan ett ord från en politiker, eller ännu hellre en biskop eller kardinal, ofta väga tungt. Det anses vara särskilt svårt för kvinnor att nå ledande poster inom organisationen.

De politiska villkoren för RAI framträder även i den samlade ledningen. Styrelsen består av nio personer, fr o m 2005 valda av parlamentet. Den politiska anknytningen är mycket tydlig: av de nio är fem tidigare parlamentariker som suttit i parlamentets övervakningsorgan för RAI, två är tidigare partianställda – en PR-man och partitidningsredaktör – och de övriga två har delvis också politisk anknytning. Att det är parlamentet som nu utser styrelsen anses ha förstärkt den politiska styrningen. Styrelsen är mycket aktiv. Den har möten varje vecka och beslutar om i stort sett allt inom företaget.

Programexempel: TG1 (RAI1) och TG3 (RAI3) tisdagen den 4 oktober 2005

TG3 startar kl 19 och slutar kl 19.30 och innehåller 15 inslag. Det leds av en kvinnlig programledare. Hon har en framtoning som en arbetande journalist och förefaller inte stylad. Hon läser från sina manusblad. Programrubrikerna som listar nästa alla inslag kommer som kanonskott in början illustrerade med en bild i några sekunder. Programledaren sitter ensam i studion och håller samman programmet där inslagen illustreras med en bild till höger om programledaren.

Programmet inleds med en anknytning till att det är årsdagen av andra världskrigets slut i Italien. Republikens president visas i bild från en ceremoni med veteraner. Programinnehållet domineras sedan av politik, framför allt i anslutning till vad som under dagen diskuterats i parlamentet. Det handlar bl. a. om förslaget om ny vallag, om hur domstolar behandlar korruptionsaffärer, om den ekonomiska politiken och om skattepolitiken med många bilder från parlamentet. Nästa inslag handlar om att Berlusconi träffar Chirac i Paris och ministrar intervjuas. Det fortsätter med ett inslag från USA med kritik mot president Bush och strejker i Frankrike. Vidare ett inslag om test av ett nytt abortpiller, en industriolycka, ett långt inslag från firandet av San Franciskus som 'miljöhelgon' och vandalism mot bilar i Rom. Slutligen ett porträtt av en sportprofil som dött, ett inslag från USA om museiföremål på Gettymuseet i Los Angeles som lämnat Italien utan tillstånd och presentation av en ny film av Roberto Benigni.

Reportrar på plats visas ofta i bild. Alla intervjuer låter elitpersoner berätta om något. Inga vanliga människor intervjuas.

TG1 startar kl 20. Det är den publikmässigt största TV-nyhetssändningen. Sändningen leds av en kvinna, klart stylad, som ser rakt in i kameran och inte på sina manus. Studiomiljön är trendig.

Programmet innehåller 16 inslag. Det finns en anmärkningsvärd likhet i ämnesval med TG3. Man startar med samma inslag där presidenten talar inför företrädare för motståndsrörelsen frånkriget. Sedan kommer inslaget från Berlusconis besök i Paris, intervjuer från parlamentet apropå förslaget till ny vallag, ett inslag om samhällsekonomin och ett med facklig kritik mot regeringens ekonomiska politik och därefter ett reportage från San Franciscus-dagen i Assisi. Samtliga dessa sju ämnen fanns förekom även i TG3. Efter några inslag om brott, varav två också fanns i TG3, kom ett inslag om organdonation. De avslutande inslagen med en sport profil som dött om Benignis nya film hade också funnits i TG3. Mer än två tredjedelar av inslagen var således desamma i Tg1 och Tg3 den här dagen.

RAI arbetar på grundval av ett avtal som reglerar innehållet. Avtalet är på tre år och det föreskriver framför allt programinnehållets fördelning, t ex mängden samhällsprogram, barnprogram och underhållning. Det som Italien kallas public service är det programinnehåll som i Sverige skulle kallas nyheter och samhällsprogram. Sådant innehåll skall utgöra minst 40 procent av utbudet i RAI1 och RAI2 och 60 procent i RAI3. Inom kanalerna anses det att detta är en rimlig fördelning.

Även om det finns en förväntan på en partipolitisk profilering mellan de tre RAI-kanalerna följer ändå RAI-ledningen mycket noggrant programprofilerna. Här bygger man på data från Osservatorio di Pavia som man får månadsvis och som innehåller uppgifter sekund per sekund vilka som fått framträda, hur lång tid de fått, vilka de har talat om och om det var positivt eller negativt. Aktuell statistik hösten 2005 visade att RAI1 och RAI2 gav ca 75 procent av utrymmet åt regeringen och regeringspartierna, medan RAI3 hade ca 45 procent. RAI 3 gav ca 45 procent av utrymmet åt oppositionen, medan denna andel i de två andra programmen låg på mellan 25 och 30 procent. Tendenserna var ännu tydligare under prime time.

Även för en kortare tid är det möjligt att se sådana tendenser. I rapporten om RAI från Osservatorio di Pavia för juni 2005 kan det utläsas att center-vänster-alliansen (L'Unione) är överrepresenterad i TG3, medan regeringen är överrepresenterad i TG1 (Tabell 2)

Tabell 2 Olika politiska grupperingars framträdande i nyhetsprogram i RAI1, RAI2 och RAI3 (procent av tiden då en aktör framträder i rutan)

	RAI1 (TG1)	RAI2 (TG2)	RAI3 (TG3)
Regeringen	43	46	32
Majoritetspartierna	12	12	16
Oppositionen	25	23	38
Övriga partier	3	5	3
Övriga institutionsaktörer	16	14	11
Summa	100	100	100
Antal minuter	169	92	106

Kommentar: Uppgifterna avser perioden 11-30 juni 2005. Majoritetspartierna = Casa delle Liberta' Oppositionen = l'Unione.

Källa: Monitoraggio Mensile del Pluralismo Politico Nelle Reti RAI. Osservatorio di Pavia. Direzione Relazioni con Istituzioni, RAI.

Tolkningen av resultaten diskuteras främst inom RAI. Den tidigare ledningen har arbetat efter vad man kallar den "franska modellen". Den innebär att det är rimligt att regeringen får en tredjedel, regeringspartierna en tredjedel och oppositionen en tredjedel. Varje kanal bör eftersträva en sådan tendens och RAI-ledningen brukar diskutera med nyhetscheferna om avvikelserna blir alltför kraftiga för ett enskilt program. Samtidigt betonar man inom RAI att helheten oavsett detta tenderar att bli balanserad just på grund av den politiska uppdelningen av organisationen. Tillämpningen av den franska modellen är ett uttryck för RAI:s stora följsamhet mot regeringens politiska signaler. En vanligt förekommande rutin för politisk bevakning är att man först redovisar ett utspel från ett regeringsparti, därefter protesterna från oppositionen och ger därefter regeringen sista ordet.

Den nytilträdde generaldirektören för RAI har dock visat sig vara tveksam till den franska modellen som tolkningsram. Skälen nämndes inte, men det kan möjligen antas att dess tredelning bättre speglar ett politiskt system med presidentstyre än ett renodlat parlamentariskt system som Italiens. Ett annat problem som var aktuellt just den vecka vi besökte RAI var att två partier var på väg att byta politisk allians. Det splittrade socialistpartiets högerflygel förväntades på nytt gå samman med vänsterflygeln och därmed flytta från höger till vänster på den politiska skalan och det radikala partiet bedömdes vara på väg mot samarbete med vänsterunionen. Förskjutningar av sådant slag bedömdes omedelbart skapa problem för arbetet med utvärderingsmodellen.

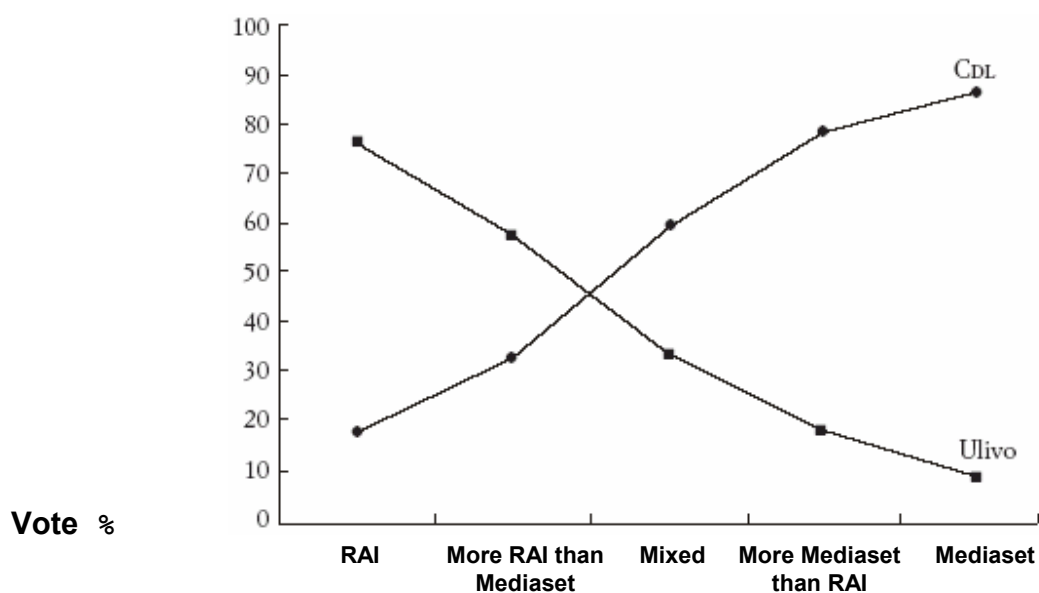
Vid sidan av nyhetsprogrammen finns den politiska programverksamheten (Tribuna Servizi Parlamentari; TSP). Den utgör en egen del inom RAI1. TSP samverkar direkt med parlamentets kommitté för övervakning av RAI. Redaktionen gör politiska informationsprogram av olika slag. Varje dag sänds en sändning med nyheter från parlamentet och varje vecka en veckoöversikt. Dessutom görs en motsvarande veckoöversikt från Europaparlamentet. Vid sidan av detta görs politiska informationsprogram av olika karaktär, bl. a. rundabordsdiskussioner i aktuella samhällsfrågor, dueller mellan två politiker, presskonferenser där framför allt pressjournalister ställer frågor till politiker och tribunaler, där en politiker ställs mot väggen av journalister.

De politiska informationsprogrammen är kraftigt reglerade av den parlamentariska kommittén. Kommittén bestämmer vilka partier som skall vara med i vilka program och av vilka politiker de skall företrädas och i vilken ordning. TPS får för varje säsong en utförlig lista med alla uppgifter. Själva

ämnesvalet bestäms av redaktionen men efter förhandling med kommittén. Redaktionen har inga invändningar mot själva modellen men är kritisk till att beskedet på grund av svårigheter att nå enlighet i den parlamentariska kommittén ofta kommer mycket sent och därmed komplicerar programplaneringen. Motsvarande politiska informationsprogram finns även för Mediasets kanaler. Politikerna är normalt nöjda med RAI:s sätt att sköta den politiska informationen. Ett intressant påpekande är samtidigt att om politiker är missnöjda ger de ofta sin irritation till känna i direktsändning, t ex genom att angripa en intervjuare för de frågor som ställs.

Det allmänna mönstret är att publiken framför allt har RAI som källa för sin samhällsorientering. Ju närmare valet man kommer desto större betydelse får Mediasets kanaler, bl. a. på grund av de politiska informationsprogram som de då särskilt måste sända. Hos publiken finns också ett samband mellan partisympati och valet av TV-kanal, särskilt när det gäller valet av nyhetsprogram. Av de väljare som i valet 2001 i huvudsak följde RAIs sändningar röstade cirka 80 procent på center-vänsterkoalitionen, medan knappt 20 procent valde center-höger (Mazzoleni, kommande). Bland de som uteslutande tog del av Mediaset var förhållandet i stort sett det omvända (Figur 1). Dessutom uppvisade Center-vänsteralliansens väljare under valrörelsen 2001 en ökande tilltro till RAI ju närmare valet man kom, medan center-höger-alliansens sympatisörer med tiden fick allt större tilltro till Mediasets kanaler (Mancini, 2003:157).

Figur 1 – Vote for CdL (Berlusconi Coalition) and for Ulivo (Center-left coalition), according to viewing patterns of networks and news bulletins (Källa: Mazzoleni, kommande.)



Senare lagstiftning (den så kallade Gasparri-lagen) skall innebära att RAI:s styrelsesammansättning (Board of Governors) inte skall påverkas av parlamentariska val. Den allmänna uppfattningen är dock att den högsta ledningen ändå kommer att bytas ut vid ett eventuellt regeringskifte, även om regeringen skulle påstå att så inte är fallet.

Regeringarna har också på andra sätt sökt påverka mediasystemet i Italien. Den socialistiska regeringen 1996-2001 hade ambitionen att skapa en tredje kraft inom medieområdet vid sidan av RAI och Mediaset genom att dels förbjuda reklam i RAI3, dels tvinga Berlusconi att låta en av sina kanaler (Rete 4) flytta från eter till satellit. Det senare beslutet (Maccanico-lagen 1997) gick inte att implementera eftersom oppositionen (Berlusconi) anmälde förslaget till författningsdomstolen. När Berlusconi kom till makten 2001 ändrades lagen så att den ”tredje kraften” skulle få möjlighet att expandera inom digital TV (Gasparri-lagen 2004). Rete4 kunde därmed fortsätta som marknät och RAI3 tilläts på nytt att ha reklam. I och med att man inte förbjöd RAI och Mediaset att gå in i digital TV blev lagen verkningslös och genom att dessa snabbt köpte upp stora delar av digitalfrekvenserna blev utrymmet för den tredje kraften därmed mycket begränsat. Vid sidan av RAI och Mediaset finns i dagsläget endast ett mindre TV-nätverk, *La 7*, vars ägare Telecom Italia har deklarerat att man vill göra en kvalitetskanal med nyheter och debatt som viktiga inslag. Här sänds bl. a. programmet *8.30* (*Otto e mezzo*) som går varje vardagskväll och konkurrerar direkt med RAI:s TG2. Ett annat är debattprogrammet *l'Infedele* (Den otrogne eller den misstroende) som sänds på bästa showtiden för RAI och Mediaset - lördagar klockan 21.

Ny medieteknik har en relativt liten spridning i Italien. Internettillgången ligger på cirka 30 procent av hushållen (ca 15 miljoner personer). Liksom i andra länder så är det framför allt unga och högutbildade som använder nätet. Det innebär att ny kommunikationsteknologi ännu spelar en begränsad roll i den politiska opinionsbildningen.

Journalisterna

Journalister i Italien är organiserade i två organisationer. Den ena är *L'Ordine de Giornalisti*. Det är en korporation eller ett skrå som bestämmer vilka som får utöva journalistik i Italien. Skrået föreskriver vilka prov man måste genomgå för att man skall få utöva yrket. I normalfallet krävs två års journalistutbildning utöver akademiska grundexamen eller två års vitsordad praktik. Till detta

kommer provet som måste genomgå både av dem som avser att arbeta professionellt som journalister och dem som avser att bli fasta medarbetare. Motivet är att man vill hålla yrkets kvalitet hög, men det handlar också i stor utsträckning om att kontrollera tillträdet till yrket och därigenom kårens storlek. Skrået förfogar över en viktig pensionsfond och erbjuder mycket goda sjukförmåner. Man har också yrkesregler för god journalistik.

Vid sidan av skrået finns en traditionell facklig journalistorganisation, *Federazione della Stampa Italiana* (FNSI) som förhandlar om journalistlöner (The Italian Media Landscape). Journalisterna vid RAI har sin egen fackliga organisation (USIGRAI).

Den italienska modellen

Det är svårt att bedöma mediernas politiska roll i Italien. Den gängse svenska bilden av Italien är att Berlusconi politiska ställning enbart är ett uttryck för hans medieinnehav. Bilden är emellertid mer komplicerad än så och det finns flera andra viktiga faktorer att väga in. Berlusconis framgång i valet 1994 skall ses mot bakgrund av den ekonomiska åtstramning som skedde i Italien mellan 1992 och 1993, då bl. a. en engångs värnskatt på en procent av alla banktillgodohavanden infördes.

Affärsmannen Berlusconis löfte om sänkta skatter var i den situationen lockande, inte minst som de andra partierna i stort sett fallit ihop. Hans framgång måste också ses mot bakgrund av att han är en skicklig talare ("kommer han bara in i hemmet så kan han sälja vad som helst"), politisk strateg och organisatör. Den partiorganisation som *Forza Italia* byggde upp inför valet 2001 skapade en viktig plattform. Medierna har möjligen i detta sammanhang varit en viktig förutsättning i bakgrunden men knappast det avgörande (Mazzoleni, 2004).

Mediepubliken uppfattas sammanstämmt av intervjupersonerna som allmänt skeptisk till politik och till politiskt medieinnehåll ("Italiener föds skeptiska och dör illusionslösa"; jfr Åke Malm, 2002). Det politiska intresset hos befolkningen är emellertid inte mindre än i andra länder. Detta gäller dock inte valdeltagandet som av tradition är högt, delvis som en följd av det tidigare var obligatoriskt. Liksom i de flesta västländer har dock intresset för politik sjunkit under senare år med undantag för enskilda händelser som exempelvis kritiken mot Irakkriget.

Dagspressen och TV anses ha olika roller i en italiensk valrörelse. För befolkningen i allmänhet är televisionen den viktigaste källan för politisk information. Samtidigt bidrar dagspressen i stor

utsträckning till att sätta dagordningen för den politiska debatten, inte minst genom att den är så central i opinionsbildningen på elitnivå. Det händer också att chefredaktörer från de ledande tidningsföretagen medverkar som kommentatorer i TV. Dagspressen markerar med få undantag ett oberoende. Deras självständighet är dock inte av sådan art att de kan karaktäriseras som en tredje statmakt, eftersom kritiskt granskande valjournalistik tillhör ovanligheterna och den partipolitiska logiken ändå är starkt styrande för ämnesval och vinklingar. I primärvalet 2005 finns det dock ett visst stöd för oppositionen och pressen förefaller inte vara lika kritisk mot Prodi som mot Berlusconi; visserligen låter den inte bli att kritisera och tillrättavisa Prodi, men ofta i en annan ton än när den kritiserar regeringen.

En illustration av hur dagordningen kan skilja sig åt mellan olika medier i en italiensk valrörelse kan hämtas från valet 2001. Under de två sista månaderna före valet toppades dagspressens politiska ämnesval av kritiken mot Berlusconis intressekonflikt (som politiker och medieägare), terrorism, strider om den federala politiska strukturen, kandidaterna på valsedlarna och miljöfrågor. TV-nyheterna hade i stort sett samma agenda, men miljöfrågorna kom här något högre och diskussion kring den då nya ”par condicio-lagen” låg också högt (Mancini, 2003:32f). Utöver en likartad innehållsprioritering har de två medietyperna, som båda är journaliststyrda, ungefär samma koncentration till huvudnyheter – de tio vanligaste innehållskategorierna svarar i pressen för ca 85 och i TV-nyheterna för ca 70 procent av det politiska innehållet. Detta kontrasterar kraftigt mot de politikerstyrda informationsprogrammen som dels tar upp mycket mer specifika ämnen som skattepolitik, kriminalitet och immigrationspolitik (men också Berlusconis intressekonflikt, som ligger överst även där), dels har en större ämnesspridning; de tio vanligaste ämnena utgör här endast 55 procent av innehållet (Ibid:34).

Retoriken i medierna anses skilja sig från vad som är vanligt i andra länder. Ett genomgående drag är den språkliga framställningens roll. För den som inte förstår allt innehåll kan både tidningstexter och TV-inslag uppfattas som mångordiga. En återkommande bedömning är emellertid att bakgrunden skall sökas i att det italienska språket erbjuder en hög grad av nyanser och dessa utnyttjas inte minst i TV. Även ironi och satir är vanliga hjälpmedel. En annan aspekt av detta är att väl formulerade uttalanden värderas högt.

Den politiska retoriken i medierna har förändrats kraftigt med tiden. Före 1994 var det helt och hållet den politiska logiken som styrde politikernas framträdanden. Politikerna höll långa tal och riktade sina framträdanden mer till sina politiska kollegor än till allmänheten. Efter 1994 har det skett en dramatisering och popularisering av den politiska debatten främst i televisionen.

Debattprogrammen i TV präglas idag av ett högt tempo och tonläge, starka konflikter och dramatiska utspel. I ett mycket omtalat avsnitt av samhällsmagasinet *Port a Porta*, så utbröt t ex slagsmål mellan två kvinnliga politiker. *Porta a porta* sänds i RAI1 och är det mest populära samhällsprogrammet med en publikandel (share of audience) på mellan 15-25 procent, vilket innebär en publik på 1,5-3 miljoner.⁵ Ämnesvalet i sändningarna är mycket varierat; pedofili, amerikanska valet, kriminaliteten i Italien, dödshjälpsfrågan, är exempel på ämnen som behandlats.

Trots förändringarna har medierna ändå en förhållandevis passiv roll i valrörelsen. Man driver sällan frågor men är mycket noggranna i att följa kampanjen. Medierna är också snabba att kommentera misstag som görs av partierna. I förhållande till andra länder är den politiska logiken mer styrande för bevakningen än medielogiken. Till viss del förklaras detta av sammanflätningen mellan politik, partier och medier.

Slutsatser och reflektioner

Vi tänkte sluta den här arbetsrapporten med några slutsatser och reflektioner som kanske kan ge nya perspektiv och idéer för SNS-rapporten 2006.

En första reflektion gäller bilden av den italienska politikens förhållande till medierna. Det allmänna intrycket är att de föreställningar som florerar i Sverige om Berlusconi och italiensk television är i hög grad förenklade. Den forskning vi tagit del av ger en mycket mer komplex bild. I ett temanummer av den italienska tidskriften *Comunicazione Politica* från 2004, där ett decennium med Berlusconi analyseras under rubriken ”Il grande comunicatore” skriver Edoardo Novelli att Berlusconi då han kom till makten surfade på en TV-våg, men att detta senare förändrats från en medielogik till en politisk logik (Novelli, 2004). En annan forskare framhåller i fråga om Berlusconis seger i valet 1994 - som polemik mot den förenklade bilden - att

⁵ Paulo Mancini, *La posta in gioco*, 2003.

”A more thoughtful and less prejudiced look at the overall dynamics of that election campaign highlighted a number of systemic factors, that – in conjunction with the communication resource – accounted for Berlusconi’s success” (Mazzoleni, 2004:269).

De kritiska rösterna pekar snarare på att det mer är affärsmannen Berlusconi än TV-mannen som har påverkat det italienska politiska landskapet. Personen Berlusconi uppfattas snarast som ett politiskt fenomen med en stark utstrålning (Malm, 2002). Debatten om honom är också frekvent även i Italien och hans ställning är inte sällan ifrågasatt. I valrörelsen 2001 var kritik av Berlusconis dubbla lojalitet – medieägare och politiker – ett mycket framträdande tema i dagspress och TV. Reflektionerna skall inte uppfattas som ett försvar för Berlusconi utan istället som en problematisering av mediernas roll i italiensk politik: också i Italien är politiska frågor som samhällsekonomi, arbetslöshet, skola och miljö sådant som i hög grad påverkar den politiska agendan.

En annan reflektion grundad på våra iakttagelser av det italienska kommunikationssystemets sätt att fungera är betydelsen av att inte ta den ”nordeuropeiska/amerikanska” normen för den goda journalistiken för given. I många framställningar, inte minst sådana som utgår från ett nordiskt eller angloamerikanskt perspektiv, uppfattas det italienska politiska kommunikationssystemet ofta som diffust, för att inte säga irrationellt. Inte sällan finns det närmast ett underliggande antagande om att Italien ligger långt från vad som uppfattas som ”modern” politisk kommunikation. Intervjuerna med forskare och journalister i Italien leder emellertid till att den bilden bör modifieras. En av de kritikpunkter som förs fram mot Italien är den höga graden av partiskhet i medierna, inte minst att partiskheten är institutionaliserad genom tidningarnas politiska anknytning och den partipolitiska rollfördelningen inom RAI. Partiskheten gör att publiken inte kan få någon objektiv eller balanserad bild av skeendet genom att följa en tidning eller en TV-kanal, ett ideal som framstår som självklart i nordeuropeisk och amerikansk kontext. Kärnan i kritiken av Italien är kanske just det faktum att objektivitet inte är ett ideal för italiensk politisk journalistik. Om vi därför ändrar perspektivet och istället utgår ifrån att det är viktigt att den politiska kommunikationen präglas av åsiktssmässig mångfald framförd på egna villkor är det kanske istället det italienska systemet som har företräde. Åtminstone när det gäller valjournalistiken så finns – genom *par condicio* - faktiskt bevakning som reflekterar hela spektrat av politiska partier. Den som vill orientera sig om olika åsikter i politik och samhälle har förhållandevis stora möjligheter att göra det. Vi kan också till detta lägga att publiken, kanske just p.g.a. systemets karaktär, normalt har en skepsis till mediebudskapen. Det italienska

systemet fostrar inte bara en kritisk reflexivitet i förhållande till politikerna och deras budskap, utan också till medierna och journalisterna.

En tredje fundering har att göra med utvecklingsriktningen i det politiska kommunikationssystemet i Italien. Det vi framför allt noterat är att politiska systemet har en stark ställning i förhållande till medierna och att inflytande accentuerats under senare år. Mer intressant är kanske känslan att politiseringen inte förfaller stå i motsats till en stark journalistisk professionalism. Även i Italien finns ett professionellt förhållningssätt bland de ledande journalisterna, men professionalism innebär inte nödvändigtvis en granskning av det politiska skeendet utan snarare en ambition att hålla den politiska debatten levande – eller skapa debatt. Troligen ligger en del av förklaringen i den italienska politiska traditionen, inte minst de regionala och lokala skillnaderna mellan olika delar av landet (jfr Putnam, 1993) som är en grund för det stora antalet småpartier. Det hindrar inte att vissa internationella tendenser slagit igenom också i Italien, t ex användningen av politiska konsulter i valrörelserna. Paradoxen är att det snarast var Berlusconi som genom sin marknadsföringsinriktade valrörelse 1994 moderniserade kampanjtekniken (Mannheimer, 2004), liksom han efter valförlusten 1996 även introducerade vad som har kallats en ”permanent campaign” (Mazzoleni, 2004).

En fjärde och sista reflektion är att det finns oväntat mycket i det italienska fallet som har relevans för aktuella förändringar i den svenska politiska modellen. I många länder, inte bara i Italien utan även nu senast i Tyskland, verkar koalitionsregeringar blir allt vanligare. Detta har stor betydelse för hur medierna bevakar ett val. En av intervjupersonerna menade att det finns en tydlig modell för de italienska partiernas medieframträdanden som helt och hållet är relaterad till valcykeln. I mellanvalsperioden försöker alla partier profilera sig så starkt och tydligt som möjligt. I valrörelsen där allianserna bildats försöker man visa upp en enad front mot motståndarna. Detta är också något som journalisterna räknar med och utgår ifrån. Om vi jämför med det svenska fallet och den diskussion som för närvarande pågår om ”den borgerliga alliansen” så syns det tydligt att normen för den svenska valjournalistiken är en majoritetsregering, med ett dominerande parti. Därför blir mellanvalsdebatten också inriktad på huruvida samarbetspartierna till höger och vänster verkligen är överens eller osams. Om normen istället hade varit koalitioner hade de politiska förväntningarna och därmed inriktningen på journalistiken sannolikt blivit helt annorlunda.

Referenser

The Media in Western Europe (1992). The Euromedia Handbook, edited by Bernt Stubbe Östergaard. London/Newbury Park/New Dehli: Sage.

Ginsborg, Paul (2003) *Italy and its discontents 1980-2001*. London: Penguin.

Hallin, Daniel C, Mancini, Paolo (2004) *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

The Italian Media Landscape. European Journalism Centre, Maastricht (www.ejc.nl/emland/italy.html)

Malm. Åke (2002) *Berlusconi: ett porträtt*. Stockholm: Svenska förlaget.

Mancini, Paolo (à cura) *La posta in gioco. Temi, personaggi e satira nella campagna elettorale 2001*. Roma: Carocci Editore.

Mancini, Paolo (2004) La Lezione 1994. *Comunicazione Politica* Vol V, Nr 1

Mancini, Paolo (kommande) *Political Professionalism in Italy*.

Mannheimer, Renato (2004) Berlusconi e il mercato elettorale. *Comunicazione Politica* Vol V, Nr 1

Mazzoleni, Gianpietro (2004) With the Media, Without the Media: Reasons and Implications of the Electoral Success of Silvio Berlusconi in 2001. In *European Culture and the Media*. Bristol/Portland, Or.: Intellect Books.

Mazzoleni, Gianpietro (kommande) *TV Political advertising in Italy. When Politicians are afraid of it*. *Monitoraggio Mensile del Pluralismo Politico Nelle Reti RAI*. Osservatorio di Pavia. Direzione Relazioni con Istituzioni, RAI.

Novelli, Edoardo (2004) Forza Italia. Origini, trionfo e declino del partito televisivo. *Comunicazione Politica* Vol V, Nr 1.

Porter, William (1983) *The Italian Journalist*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Putnam, Robert D (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.