

Alle buone politiche serve una buona comunicazione

di Marinella Belluati*

SCENARIO POLITICO-ISTITUZIONALE

Il processo di integrazione europea «non deve essere la ricerca di costruire radici comuni. Non potranno essere solo condizioni filosofiche o razionalità di tipo economico le condizioni che terranno unita l'Europa, ciò che invece deve funzionare è la possibilità per le diverse identità sociali di accedere ai diritti» (Jürgen Habermas). In questi anni sono state molte le riforme volte a dare sostanza all'ambizioso progetto degli Stati Uniti d'Europa, nessuna, però, sostiene Habermas (1), è stata capace di affrontare il problema dell'identità europea.

UNA SFERA PUBBLICA ANCORA FRAGILE

Abbandonato da subito il velleitario sogno di una cultura europea comune, il progetto dell'Unione ha lavorato soprattutto per valorizzare le differenze dei suoi Stati membri: la cultura europea è stata intesa come uno spazio policentrico e polimorfo fatto di diversità culturali, religiose, geografiche e politiche (2). La differenziazione è stata per lungo tempo la grande narrazione che ha accompagnato le varie fasi dell'Europa («Uniti nella diversità», recita anche il motto dell'Unione Europea), ma ne è diventata anche il limite, nel momento in cui le sfide globali hanno svelato la fragilità dei meccanismi di integrazione. Alla base dell'Unione vi è un'architettura istituzionale che, ponendo come principio cardine le decisioni all'unanimità, ha di fatto paralizzato molti processi socio-politici. Allo stesso modo, la virata verso un approccio neoliberista se da un lato ha reso più forti le istituzioni economiche, facendone un argine agli effetti catastrofici della crisi economica del 2008, per un altro verso ha quasi completamente rimosso le questioni etico-valoriali e il principio di sussidiarietà su cui si basa un'Unione fortemente disomogenea al proprio interno.

A essere fragile è anche la sfera pubblica europea in cui soggetti organizzati si dovrebbero confrontare non per difendere interessi nazionali, bensì per affermare un patrimonio comune. L'europeizzazione dello spazio pubblico è ben altra cosa rispetto a uno spazio pubblico nazionale europeizzato (3), in quanto l'oggetto delle politiche e delle decisioni non mette al centro gli interessi



particolari degli stati-nazione, bensì quelli dello spazio europeo nel suo insieme (4). L'ostacolo più grande è il mai rimosso deficit democratico perché non vi è dubbio che l'Unione Europea soffre di una mancanza di legittimazione politica e di un eccesso di complessità che la rendono distante dal cittadino. Nonostante il Trattato di Lisbona abbia aumentato i poteri del Parlamento Europeo, le opinioni pubbliche continentali non sentono di avere una modalità efficace per cambiare il corso delle politiche, e della politica, dell'Unione, come dimostra l'astensionismo in crescita alle elezioni europee (5) e la disaffezione in aumento verso l'UE (6) in Paesi importanti per il progetto comune come Italia e Francia.

GLI SFORZI DELLE ISTITUZIONI

Gli interventi possibili sono molti e non tutti concordi, ma il punto di vista che qui si pone al centro è quello comunicativo, perché, come sostiene Habermas, il processo di integrazione è in prima istanza un'azione comunicativa volta alla creazione di un'opinione pubblica che si muove su molti livelli: pubblico, politico, intellet-

* Marinella Belluati è Professoressa di Sociologia dei Media presso l'Università di Torino.

tuale. Una risposta in tal senso viene dagli sforzi delle istituzioni europee che da ormai più di vent'anni propongono interventi di *policy* orientati a migliorare i dispositivi di comunicazione e la formazione dei loro addetti (7).

Nel 1995 vengono definite dal programma PRINCE voluto dalla Commissione Santer le prime linee guida per orientare e organizzare i flussi di comunicazione dall'Unione. Inizia un percorso che andrà avanti negli anni ponendo attenzione sull'esigenza di creare dei centri di informazione europei a cui fanno seguito, nel 2001, il *Libro Bianco sulla Governance Europea* della Commissione Prodi che ha rafforzato significativamente la strategia di comunicazione di Bruxelles e nel 2006 il *Libro bianco su una politica di Comunicazione Europea*. La finalità era migliorare la visibilità dell'azione europea in vista del passaggio fondamentale dell'approvazione della sua Costituzione. Il

momento era particolarmente delicato perché l'erosione del consenso permissivo (8), *risorsa* di cui aveva goduto fino a quel momento l'Unione Europea, poneva a serio rischio l'approvazione della carta costituenti.

Dagli anni Duemila in poi si sono susseguite linee di policy europee legate alle forme e agli strumenti di comunicazione molto avanzate che hanno individuato, spesso anticipandoli, problemi strategici. Il *Libro Verde sulla Trasparenza* non solo ha provato a intervenire sulle nuove forme di comunicazione, recependo quanto stava attuando negli USA dal 2009 l'amministrazione Obama in tema di *open government*; al centro vi era anche la riforma dell'amministrazione aperta e accessibile ai cittadini. Su questo tema le istituzioni europee stanno lavorando molto per ristabilire un rapporto dinamico e fiduciario con le opinioni pubbliche. Recentemente la

-
-
- (1) J. Habermas, *Il ruolo dell'intellettuale e la causa dell'Europa*, Bari, Laterza, 2011 (ed. or. 2010).
 - (2) P. Norris, «Representation and the democratic deficit», *European Journal of Political Research*, 32(2), pp. 273-282.
 - (3) C. Marletti, J. Mouchon Jean (a cura di), *La costruzione mediatica dell'Europa*, Milano, FrancoAngeli, 2005.
 - (4) M. Belluati, C. Cepernich, «Europe in the media space: The construction of the EU public sphere in Italy», in M. Ceretta, B. Curli (eds.), *On Europe. Discourses and Counter-discourses, from the Enlightenment to the EU*, London, Routledge, 2017, pp. 189-214; M. Belluati, «Signs of Europeanization? The 2014 EU election in European newspapers», *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 46(2), pp. 131-150; M. Belluati, «Europa liquida. Contraddizioni e ri-orientamenti del processo di costruzione della sfera pubblica europea in Italia», in M. Belluati, P. Caraffini (eds.), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Roma, Carocci, 2015, pp. 179-192; M. Belluati, «Un'Europa, tante Europe, nessuna Europa», *Comunicazione politica, special issue «Meno Europa, altra Europa. La definizione dell'Europa in un frame controverso»*, XVI(3), pp. 289-298; D. Della Porta, M. Caiani, *Quale Europa? Europeizzazione, identità e conflitti*, Bologna, il Mulino, 2006.
 - (5) *Fonte: European Parliament-TNS Opinion*, 2014 European Elections Desk Research Profile of Voters and Abstainees in the European Elections 2014, disponibile online su: europarl.europa.eu.
 - (6) *Future of Europe*, *Special Eurobarometer* 479, 2018.
 - (7) J. Habermas, «Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa», in J. Habermas, *Morale, diritto, politica*, Torino, Einaudi, 1992.
 - (8) *Il termine permissivo consensus deriva da una definizione usata per descrivere la posizione pregiudizialmente favorevole dell'opinione pubblica americana verso la propria politica estera (si veda O.V. Key, Public Opinion and American Democracy, New York, Alfred A. Knopf, 1961). Lo stesso concetto è stato usato alla fine degli anni Ottanta per definire i sentimenti di affezione acritica e disimpegnata dell'opinione pubblica europea, che hanno rappresentato almeno fino all'entrata in vigore dell'euro e delle istituzioni monetarie europee un sentimento diffuso in tutti i Paesi dell'UE. Si vedano P. Bréchon, B. Cautrès, B. Denni, «L'évolution des attitudes à l'égard de l'Europe», in P. Perrineau, C. Ysmal (dir.), *Le vote des douze. Les élections européennes 1994*, Paris, Presses de Sciences Po., 1995, pp. 153-180; C. Tilly, S. Tarrow, *Contentious Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2006; L. Hooghe, M. Gary, «A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus», *British Journal of Political Science*, 39(1), 2009, pp. 1-23.*
 - (9) *Si veda la pagina Citizens Dialogue sul sito della Commissione Europea, ec.europa.eu.*
 - (10) M. Belluati, «The local communication flow as strategic resource in the construction of a European public sphere», in L. Morganti, L. Bekemans (eds.), *The European Public Sphere. From Critical Thinking to Responsible Action*, Brussels, Peter Lang, 2012, pp. 197-210.
 - (11) *Il 26 settembre 2018 è stato approvato dal Parlamento Europeo un codice di condotta per combattere la diffusione di notizie false o ingannevoli allo scopo di influenzare l'opinione dei cittadini o di garantire proventi pubblicitari: si veda Code of Practice on Disinformation, ec.europa.eu, 26.9.2018.*
 - (12) *Infotainment è un neologismo di matrice anglosassone nato dalla fusione delle parole information (informazione) ed entertainment (intrattenimento) che definisce un nuovo genere televisivo della televisione-spettacolo che riguarda principalmente la comunicazione politica: si veda G. Mazzoleni, A. Sfondini, *Politica pop. Da "Porta a Porta" a "L'isola dei famosi"*, Bologna, il Mulino, 2009.*
-
-

Commissione Juncker ha rivitalizzato progetti di «partecipazione dal basso» potenziando i *citizens dialogues* (9), dove vengono messi a confronto pubblici selezionati direttamente dalle istituzioni europee sui territori che vengono coinvolti in discussioni aperte sui temi europei.

A livello istituzionale, inoltre, il lavoro di produzione di ufficio stampa delle istituzioni europee è cresciuto in volume di notizie e in attività di formazione dei propri operatori. Parallelamente sono aumentate realtà giornalistiche importanti come quelle di *Politico.eu*, di *Euronews.it*, di *Euractiv.com* e di *Euvisions.eu*, solo alcuni dei *service* informativi qualificati che quotidianamente aggiornano e commentano in modo critico l'ampia gamma di contenuti provenienti da Bruxelles. Questa novità informativa è di grande aiuto nell'ecologia della comunicazione europea, contribuendo a dar forma a quell'ambiente informativo a cui debbono fare riferimento élite intellettuali e politiche. Il giornalismo di qualità è una risposta importante per cementare gli scambi tra vertici amministrativi, corpi intermedi, gruppi d'opinione organizzati e cittadinanza attiva. L'anello debole restano i grandi flussi di informazione veicolati dai media *mainstream*, ma soprattutto dai *social media*, al grande pubblico. Indubbiamente, l'ampiezza di uno spazio di comunicazione aperto e incontrollato pone un problema di regolamentazione e adattamento, ma costituisce anche un'opportunità che le istituzioni europee stanno sperimentando per colmare un gap d'opinione (10).

LE CRITICITÀ

In questo momento al centro dell'agenda europea ci sono alcuni grandi temi cruciali e divisivi al tempo stesso: il lavoro, le migrazioni, il *climate change*, le politiche giovanili e l'intelligenza artificiale. Ognuna di queste tematiche è oggetto mirato delle policy europee e potenziale punto di partenza per narrazioni che potrebbero anche restituire linfa al progetto europeo. Purtroppo, nonostante l'impegno elevato, le criticità superano i punti di forza.

In *primis*, il flusso di comunicazione, seppur qualitativamente rilevante, è ancora poco consistente e troppo elitario e presuppone una cittadinanza attiva e informata che non è così sviluppata. Gli europei si informano di più

sull'Europa, ma sono sempre di più immersi in flussi di comunicazione ibridi e disintermediati al cui interno è difficile trovare sintesi efficaci e dove l'elemento emozionale prevale su quello razionale. Il tema della disinformazione e delle *fake news* (11) colpisce alla base l'ambiente comunicativo europeo troppo *politically correct* rispetto ai flussi «selvaggi» del web e dell'*infotainment* (12).

Il secondo limite è costituito dall'egoismo sovranista che ora più che mai non è disposto a cedere terreno rispetto alle decisioni comunitarie concertate e sussidiarie. Il peso crescente che il Consiglio Europeo sta assumendo nel dettare la linea politica dell'Europa paralizza, di fatto, la *governance* sovranazionale dell'Unione. Lo sbilanciamento di potere che si è venuto a creare mette in risalto la difficoltà del Parlamento Europeo di esercitare pienamente il proprio ruolo di guida politica, ma anche il «difetto» nell'architettura istituzionale nello stabilire i contrappesi. Questa situazione pone il fianco al peso crescente del cosiddetto sovranismo che, pur nelle differenze nazionali, sta dando consistenza alle retoriche antieuropeiste, in questo momento decisamente più attraenti agli occhi dell'opinione pubblica rispetto a quelle a favore. A questo va ad aggiungersi la crisi della leadership europea che, finita la stagione dei grandi fondatori, non ha più saputo ricostruire un cuore pulsante per il progetto.

La terza criticità è legata al contesto globale fatto di relazioni internazionali sempre più instabili e meno concertate dalle organizzazioni intergovernative. Se l'Unione Europea era stata il centro della mediazione che ha posto fine alla guerra fredda, in questo momento sta diventando il punto di scarico di tensioni geopolitiche e di grandi narrazioni che ne screditano il ruolo. Non aiuta di certo la fragilità delle sue istituzioni internazionali; la mancanza di una politica estera e di una difesa comune fanno dell'Europa un facile campo di gioco per i conflitti tra le grandi potenze che sulla crisi di legittimazione e sull'instabilità politica del progetto europeo stanno speculando.

Il problema è non solo, ma anche, comunicativo. Buone idee politiche accompagnate da buone narrazioni potrebbero aiutare a ridestare un'opinione pubblica eurofila, meno velleitaria e più consapevole.

IN SINTESI

Nell'attuale crisi del progetto di integrazione europea, diventa particolarmente evidente la debolezza dello spazio pubblico continentale, le opinioni pubbliche dei Paesi membri non sentono di avere una modalità efficace per cambiare il corso delle politiche, e della politica, dell'Unione.

Dagli anni Novanta a oggi, si sono sempre più intensificati gli sforzi delle istituzioni europee sul piano della comunicazione, sia a livello di volume di notizie sia in termini di formazione di operatori dedicati. L'anello debole restano tuttavia i grandi flussi di informazione veicolati dai media *mainstream*, ma soprattutto dai *social media*, al grande pubblico e la difficoltà degli Stati membri a cedere sovranità.

Nel complesso il flusso di comunicazione UE, seppur qualitativamente rilevante, è ancora troppo elitario e presuppone una cittadinanza attiva e informata che non è così sviluppata nei Paesi membri. La formazione di un'opinione pubblica eurofila non potrà pertanto prescindere dallo sviluppo di narrazioni efficaci.