

Indice

Rolando Marini

Comunicazione e sfera pubblica nell'Unione Europea: un'introduzione 1

Marco Mazzoni

La sfera pubblica europea: concetti e problemi 15

1. Le origini della sfera pubblica 15

2. La sfera pubblica di Habermas 16

2.1. Il declino della sfera pubblica 19

2.2. Mass media e relazioni pubbliche 22

3. Reinventare la sfera pubblica di Habermas 25

3.1. Sfera pubblica mediatizzata 32

4. Verso una sfera pubblica europea 38

4.1. Quel che resta delle nostre nazioni 38

4.2. C'è un'identità europea? 42

Riferimenti bibliografici 51

Rolando Marini

La campagna elettorale europea del 1999 in otto Paesi dell'Unione 55

1. Agenda politica e *frame* delle campagne elettorali 57

1.1. *Framing* e campagna elettorale 57

1.2. Il primato dell'attualità e la dipendenza dei temi dagli eventi-notizie 58

2. Eventi-notizie e temi nella campagna europea del 1999 62

2.1. Eventi e *frames* di rilievo europeo 62

3. La forza dello spazio politico e comunicativo nazionale 67

3.1. La forza di attrazione degli eventi nazionali 69

4. La debolezza dello spazio politico e comunicativo europeo 71

5. Tra Tv pubblica e Internet 73

Riferimenti bibliografici 77

Rolando Marini

Le rappresentazioni dell'Unione Europea nella stampa italiana.

Un'indagine pilota 79

1. Le ipotesi di lavoro e il disegno della ricerca sullo spazio comunicativo europeo	79
1.1. Il quadro di riferimento	79
1.2. Gli obiettivi e il disegno della ricerca	82
2. Temi, <i>frames</i> e scenari della rappresentazione dell'Unione Europea	84
2.1. I temi e i <i>frames</i> delle notizie	84
2.2. I temi dei diversi scenari della sfera pubblica europea	88
2.3. Notiziabilità e strategie di "messa in evidenza" delle questioni europee ..	91
3. Gli attori dell'arena europea	94
4. Osservazioni conclusive	98
Riferimenti bibliografici	103
Allegato 1	104
Allegato 2	108

Vita Lo Russo

L'avvento dell'euro nella stampa britannica	109
1. Premessa	109
2. La stampa inglese: una ricostruzione di sistema	112
3. L'euromitologia	115
4. La rappresentazione dell'euro nei quotidiani di qualità	117
5. Cenni sul metodo	118
6. Le issues del changeover	122
7. Il rapporto tra eventi e soggetti	128
8. Dimensione valutativa nelle notizie	131
9. Conclusioni	134
Riferimenti bibliografici	140

Alessio Vincenzoni

Attori, strumenti e campagne della comunicazione istituzionale dell'Unione ...	143
Introduzione	143
1. L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA	144
1.1. La Riforma del 1993	146
1.1.1. <i>Il rapporto de Clercq</i>	146
1.1.2. <i>La Comunicazione Pinheiro</i>	147
1.2. Le risposte dell'Unione	148

1.2.1. Il Programma PRINCE	149
1.3. La Riforma Prodi	152
1.3.1. Obiettivi della nuova strategia	154
1.3.2. I destinatari dei messaggi	155
1.3.3. Conclusioni	156
2. GLI ATTORI E I MEZZI DELLA POLITICA DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA	157
2.1. Gli attori istituzionali	157
2.1.1. La Commissione Europea	157
2.1.2. La collaborazione con il Parlamento Europeo	160
2.1.3. La cooperazione con il Consiglio	162
2.1.4. La collaborazione con gli Stati membri e i Parlamenti nazionali	163
2.2. Gli attori non istituzionali: il sistema delle reti	164
2.2.1. Centri a livello nazionale	164
2.2.2. Centri a livello regionale/locale	164
3. GLI STRUMENTI E I MEZZI DELLE ATTIVITÀ DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA	166
3.1. L'analisi e la valutazione dell'opinione pubblica	166
3.1.1. L'Eurobarometro	167
3.2. Il programma PRINCE	168
3.3. L'utilizzo di mezzi radiotelevisivi	169
3.3.1. Europe by Satellite (EBS)	170
3.4. l'Unione Europea on-line	170
3.5. Le pubblicazioni	172
3.6. I servizi di risposta al cittadino	173
3.6.1. Europe Direct	173
3.6.2. Eurojus	173
3.7. La politica delle visite	173
4. LA CAMPAGNA DI COMUNICAZIONE SULL'EURO	175
4.1. "L'euro, una moneta per l'Europa"	175
4.2. La Comunicazione del 1998	176
4.2.1. Principi generali e responsabilità	177
4.2.2. I destinatari prioritari	178
4.2.3. Il contenuto dell'informazione	179
4.2.4. Gli strumenti della strategia di comunicazione	180
4.3. La comunicazione del 2000	181
4.3.1. Obiettivi di riferimento	181

4.4. La campagna di informazione della Banca Centrale Europea	182
4.5. Valutazione della campagna	184
5. LA CAMPAGNA DI COMUNICAZIONE SULL'ALLARGAMENTO	186
5.1. La strategia di comunicazione	186
5.1.1. <i>Obiettivi della strategia</i>	187
5.1.2. <i>Contenuto dell'informazione</i>	187
5.1.3. <i>Un approccio decentrato</i>	188
5.1.4. <i>I target prioritari</i>	188
5.1.5. <i>Azioni principali</i>	189
5.2. "Spiegare l'allargamento"	190
5.2.1. <i>Lo stato dell'opinione pubblica</i>	191
5.2.2. <i>Obiettivi della strategia per gli anni a venire</i>	191
5.3. Valutazione della campagna	192
CONCLUSIONI	194
Riferimenti bibliografici	202
 Bibliografia generale	 205
 APPENDICE 1	
Le istituzioni dell'Europa (<i>dal sito dell'Unione Europea, a cura di</i> <i>Mario Acciarri</i>)	215
 APPENDICE 2	
La storia dell'Unione Europea dal 2000 al 2003 (<i>dal sito dell'Unione Europea,</i> <i>a cura di Mario Acciarri</i>)	219
 APPENDICE 3	
Carta dei diritti fondamentali (<i>dal sito dell'Unione Europea, a cura di</i> <i>Mario Acciarri</i>)	237
 Notizie sugli autori	 243

Comunicazione e sfera pubblica nell'Unione Europea: un'introduzione

Rolando Marini

Questo libro nasce con tre finalità: mettere a disposizione degli studenti uno strumento di conoscenza e approfondimento su un argomento, la sfera pubblica dell'Unione Europea, di crescente rilevanza non solo nel dibattito politico e culturale ma anche nella formazione dei futuri esperti e professionisti della comunicazione; porre nuove basi per un progetto di ricerca che, partito in occasione dell'analisi della campagna elettorale europea del 1999 (Marini, 2001), possa proseguire in futuro con ulteriori contributi e una più ampia articolazione; cominciare a riempire un vuoto (o quasi) – nei modesti limiti di un lavoro iniziale – nel campo degli studi sulla comunicazione pubblica e sulla comunicazione politica in Italia, che riguarda proprio la dimensione europea.

Come strumento di studio, il libro tenta di fornire anche molte conoscenze di base, dai riferimenti alla letteratura sulla sfera pubblica, alle caratteristiche dei sistemi nazionali dell'informazione, dalla ricognizione puntuale delle strutture istituzionali della comunicazione pubblica europea, al “diario” degli ultimi tre anni di vita dell'Unione. Come occasione di riflessione scientifica (non separabile, comunque, dalla finalità didattica), il volume tenta di mettere insieme ipotesi di lavoro e risultanze di indagini di vario tipo, da porre a base di un impegno futuro.

Le aree che il progetto editoriale ha voluto comprendere sono, come recita il sottotitolo del volume, quelle della comunicazione elettorale, dell'informazione giornalistica e della comunicazione istituzionale. Si tratta di tre punti di vista sullo stesso scenario, che, pur dotati di una loro autonomia, si cerca di mettere in tensione e di correlare, almeno per quanto è possibile. Proprio in questa introduzione si tenterà di svolgere tale arduo compito.

Il programma di ricerca e la connessa riflessione scientifica che qui vengono presentati si basano su alcune ipotesi di lavoro che sono maturate sin dalla originaria ricerca internazionale sulla campagna del 1999. In verità, quelle ipotesi rappresentavano lo sviluppo nella dimensione europea delle riflessioni di un lungo e sedimentato lavoro di ricerca e di elaborazione concettuale sulla comunicazione elettorale (e più in generale sulla comunicazione politica), risalente ai primi studi dell'allora Osservatorio-Archivio sulla Comunicazione Politica (ora Centro Interuni-

versitario di Comunicazione Politica) del 1983, e proseguito fino ad oggi. Gli studi sulla comunicazione nell'Unione Europea, qui presentati, sono stati un'occasione per rimeditare sul lavoro precedente e mettere di nuovo alla prova tutta una serie di strumenti concettuali e di analisi, aggiungendone alcuni, pertinenti con lo specifico campo di indagine, ad esempio quelli relativi al rapporto tra sfere pubbliche. Rispetto agli studi sulle campagne elettorali, l'approccio si apre più significativamente alle problematiche del rapporto tra politica e giornalismo (con le due indagini sulla stampa britannica e italiana) e a quelle della comunicazione istituzionale (con la ricostruzione dei passaggi storici fondamentali delle strategie e delle campagne di comunicazione dell'Unione da Maastricht in poi). I singoli contributi non pretendono di proporre una riflessione compiuta sulle rispettive tematiche di riferimento, ma, almeno, di fornire spunti utili per avviarla.

La prima ipotesi di lavoro, molto generale, che propone anche un punto di vista non neutrale sulla problematica relativa al processo di integrazione, è quella di una notevole influenza delle caratteristiche dello "spazio politico" sulle caratteristiche dello "spazio comunicativo". Tale lettura è, nel contempo, un risultato di ricerca e un'elaborazione teorico-concettuale. Per illustrare questa ipotesi, occorre ricordare che il processo d'integrazione, nella visione degli europeisti, ha per obiettivo finale la creazione di uno "spazio politico unificato" in Europa; e che però sull'estensione di tale spazio sovranazionale e quindi sulla misura in cui gli Stati membri debbano cedere sovranità è in corso un acceso dibattito, che di recente ha avuto come teatro principale la Convenzione e l'elaborazione del Trattato costituzionale, nonché la sua drammatica mancata approvazione da parte della Conferenza Intergovernativa, alla fine del 2003.

Un primo nodo cruciale di tale approccio al problema è quindi quello del processo federativo, che configurerebbe l'Unione Europea come super-Stato, un'entità ordinamentale e istituzionale dotata di competenze in aree non residuali rispetto agli Stati membri, e capace, per questo, di dare sostanza alla politica europea e, quindi – soprattutto – alla rappresentanza democratica. In numerosi interventi da parte di studiosi di varia estrazione disciplinare (Cerutti, 1996; Rolando, 1999; Loretoni, 2001; Cerutti, Rudolph, 2002) sulla legittimità delle istituzioni europee e quindi sulla loro "forza", si parla di una debolezza che deriverebbe da una scarsa identificazione dei cittadini europei nell'Unione come entità politica; su questa problematica è anche imperniata una parte non trascurabile delle indagini Eurobarometro, effettuate dalla struttura interna alle istituzioni europee deputata alla realizzazione di sondaggi di opinione ricorrenti, il Settore per l'Analisi dell'Opinione Pubblica della Commissione. Si parla anche della necessità di promuovere una diffusio-

ne delle informazioni sul ruolo presente e futuro dell'Unione, poiché ancora troppo carente e, quindi, negativamente influente sulla scarsa identificazione.

Posto che l'identificazione di cui si parla non è di tipo culturale e linguistico, posto che l'Europa unita non si avvia ad essere *un melting pot* di culture, qui ci si riferisce ad un'identità di tipo strettamente politico, un'identità che dovrebbe ancorarsi alla dimensione del *policy making*, cioè di un processo di rappresentanza e di governo riferito a problemi (e sfere di competenza) che siano avvertiti, dalle istituzioni e dai cittadini, come questioni autenticamente europee, che si possano trattare solo nell'ambito dell'Unione. La questione cruciale, quindi, da questo punto di vista, è quella di un'"opinione pubblica", intesa alla Habermas, ancora embrionale e tutta da costruire, che rappresenti una coscienza collettiva in grado di articolare una "conversazione degli europei tra loro" (Cerutti, Rudolph, 2002). Ma non potrà prodursi identità politica, quindi, se non saranno edificate istituzioni adeguate.

La debolezza del legame identitario tra cittadini europei e tra questi e le istituzioni dell'Unione, infatti, non è collegata soltanto a quell'atteggiamento pregiudiziale definito come "euroscetticismo", ma anche al suo opposto, cioè all'"eurottimismo"; va piuttosto ricondotta al fatto che l'Unione Europea (pochi, tuttavia, lo dicono a chiare lettere) non è in grado di proporre una politica di efficacia tale da essere percepita come entità istituzionale rilevante nella vita delle persone e delle collettività, centro a cui i cittadini possano riferire rappresentazioni non marginali della sfera politica, che cioè inglobi una porzione significativa dell'agire politico, e quindi della tutela dei diritti, della difesa degli interessi e della promozione di valori ideali. La fiducia popolare nel progetto europeo non si misura soltanto – e forse non più – con l'adesione alle idealità dell'integrazione ma anche con il giudizio sull'efficacia delle politiche. "C'è chiaramente una forte situazione di disagio nei popoli dell'UE legata alla percezione diffusa dell'incapacità delle istituzioni europee di affrontare con determinazione e efficacia problemi ritenuti prioritari, come la sicurezza economico-sociale, la sicurezza esterna e quella interna, e anche alla percezione che decisioni sopranazionali di rilevanza enorme per la vita dei cittadini non emergano da un processo trasparente e democratico, di cui i cittadini europei si sentano partecipi" (Pistone, 1999, p. 73).

In questo sta, ad esempio, il limite del volontarismo della comunicazione di "promozione" dell'identità europea, evidente nelle campagne di comunicazione istituzionale dell'Unione (descritte da Vincenzoni, in questo libro): non può esservi comunicazione istituzionale che supplisca o addirittura si sostituisca alla sostanza dell'agire di governo. La ricognizione delle fasi della comunicazione istituzionale,

proposta nell'ultimo capitolo, mostra, oltre tutto, che si è trattato prevalentemente di “comunicazione funzionale” e non di “comunicazione di integrazione simbolica” (secondo la tipologia di Mancini, 1996), cioè di informazione sulle attività e sulle grandi iniziative dell'Unione, solo indirettamente finalizzata a costruire senso di integrazione e appartenenza.

Nell'ambito del problema dell'identità, non si può non parlare del ruolo che molti assegnano al processo costituente (AA.VV., 2001). Anche sul fronte degli studiosi e degli osservatori schiettamente favorevoli ad una più forte integrazione e ad una soggettività autonoma dell'Unione si manifesta un eccesso di fiducia nella possibilità che sia la Costituzione a concentrare su di sé e a risolvere, almeno sul piano delle fondamenta, il problema dell'identità europea: la Costituzione avrebbe una forza simbolica tale da recuperare l'impossibilità dell'esistenza di un *demos* europeo. Ne parla Mazzoni nel presente volume, nella seconda parte del suo saggio, in cui ricostruisce i passaggi di tale discussione in campo sociologico e giuridico. Il dibattito concernente il rapporto tra Costituzione e sfera pubblica europea occupa sicuramente la parte più ampia e anche più matura della riflessione sull'identità e lo “spazio pubblico” in Europa; l'articolazione di questo dibattito è senz'altro molto interessante, eppure affronta un problema, sì di grande importanza, ma non decisivo – mi sembra – rispetto all'obiettivo dichiarato.

Intanto, andrebbero meglio precisati i fondamentali nessi teorico-concettuali, come, ad esempio, quello per cui una Costituzione sarebbe in grado (direttamente o indirettamente, attraverso l'agire politico definito dalle norme?) di produrre senso di appartenenza e quindi identità. Si tratta di un assunto centrale di quello che Cantaro chiama “massimalismo giuridico” dell'uropeismo, fondato sulla “radicata fiducia nella capacità dei meccanismi procedurali e dei proclami normativi di fungere da sostituto funzionale delle ripudiate grandezze collettive”, cioè nazione, popolo e Stato (che sono state alla base delle comunità politiche moderne), per produrre “legittimazione attraverso il diritto, legittimazione attraverso i diritti” (Cantaro, 2003, p. 20). Si tratta, cioè, dell'idea di “un'Europa costituzionale” secondo cui i diritti fondamentali sono visti “come ciò che conferisce identità etico-politica al processo di integrazione”, rappresentandone il motore nella fase attuale, come in passato lo fu il mercato (ivi, p. 21).

Il problema è – sempre mutuando dal ragionamento, molto condivisibile, di Cantaro – che al massimalismo giuridico corrisponde un simmetrico e complementare “minimalismo politico”, per il quale l'Europa politica viene considerata “come insieme di reti complesse da governare debolmente, più all'insegna della *governance* che del *government*” (*ibidem*). Ciò, insieme con il costituzionalismo,

finisce per generare un'idea di comunità politica debole, “a basso tasso di identità e di efficacia decisionale” (Cantaro, 2003, p. 20).

Certo il Trattato Costituzionale contiene anche il disegno dell'architettura istituzionale, la definizione dei rapporti tra gli organi e quindi tra i poteri, ed è piuttosto su questa parte che si dovrebbe concentrare l'attenzione, proprio perché, come detto, la cittadinanza europea non si può fondare soltanto sui principi generali ma anche sull'efficacia di governo.

Il concetto di “minimalismo politico”, oltre a denunciare l'insufficienza della visione “costituzionalista” dell'integrazione e dell'identità europea, ci permette di ricollegarci alla tematica a noi più congeniale e propria, quella del rapporto tra processi di legittimazione delle istituzioni e comunicazione. Quale comunicazione (politica e pubblica) può essere praticabile all'interno di un sistema politico-istituzionale debole?

Il sistema delle istituzioni e il suo interno meccanismo di funzionamento rappresentano vincoli e limiti “ambientali” per le forme della comunicazione. Non può esservi forma di comunicazione pubblica o politica che sia da sola in grado di superare i vincoli posti dalla specifica struttura del sistema istituzionale e di quello politico.

È noto, tuttavia, che il sistema della comunicazione politica è animato da interazioni, anche competitive, tra attori sociali, politici e mediali, tese a modellare processualmente e in modo negoziale non solo i contenuti dello scambio comunicativo, ma anche i ruoli e le identità degli attori stessi, le relazioni tra di essi e le variabili di contesto. Nel lungo periodo, tale insieme di reciproci condizionamenti potrebbe anche modificare queste ultime, che sono però fondate su norme positive. Non è un caso, infatti, che l'arena pubblica europea sia da anni occupata da un così ampio dibattito e un così intenso scontro politico sulle riforme istituzionali.

Veniamo quindi ai problemi del rapporto tra “forma di governo” dell'Unione (cioè la sua configurazione strutturale e funzionale) e comunicazione (soprattutto le informazioni e rappresentazioni proposte dai media, sia nella fase elettorale sia in quella ordinaria). Gli studi sulla campagna elettorale del 1999 e le considerazioni più generali da questi scaturite hanno evidenziato (come viene riproposto nel capitolo sul 1999, nel presente volume) che il sistema elettorale proporzionale con collegi nazionali, il tipo di elezione del Presidente della Commissione, la configurazione dei rapporti tra Parlamento e Commissione, in sintesi alcuni tra gli elementi portanti della “forma di governo” dell'Unione, non contribuiscono a definire l'entità politica europea come adeguatamente visibile, capace di assumersi – innanzitutto sul piano comunicativo – responsabilità progettuali e quindi come struttura po-

litico-istituzionale in grado di legittimarsi presso i cittadini al di là e al di sopra degli attori politici e delle istituzioni nazionali (in questo senso anche Rampini, 1999; Seidelmann, 1999). A ciò si aggiunge l'idea secondo cui il mantenimento del carattere confederale del sistema politico-istituzionale dell'Unione, che è incorporato nell'assegnazione del potere esecutivo al Consiglio, e si esplicita nella difesa della struttura prevalentemente intergovernativa del processo decisionale (cui si collega il principio dell'unanimità, contro quello del voto a maggioranza), "esclude strutturalmente la possibilità di un'autentica legittimazione sopranazionale" (Pistone, 1999, p. 70).

Il problema "a monte" della comunicazione politica nell'Unione Europea è rappresentato proprio dalla "forma di governo" dell'Unione, ossia da una struttura istituzionale e da un sistema elettorale che non favoriscono un rapporto adeguato con le logiche mediali affermatesi nei sistemi nazionali dell'informazione, nel punto di connessione tra cittadinanza (o opinione pubblica) e politica, cioè nell'articolazione del "discorso pubblico" che dà sostanza alla legittimità della leadership politica e dell'azione di governo. Di questo si parla nel capitolo relativo alle campagne elettorali, in cui si tenta un ragionamento sulla base delle categorie concettuali di Lijphart (1984), ovvero sulla base della distinzione tra "modello Westminster", o "modello maggioritario", e "modello consensuale" di democrazia. Tale tipologia ha a che fare con le relazioni tra il potere esecutivo e quello legislativo; con i sistemi elettorali (maggioritario nel modello Westminster, proporzionale nel modello consensuale); con la dimensione del conflitto tra i partiti; con le modalità di rapporto tra maggioranza e minoranza. In sostanza, dal lavoro di Lijphart si può mutuare l'idea che le democrazie si possono distinguere in due modelli, "logicamente" contrapposti, come dice l'Autore, in cui si conferisce, in un sistema coerente di meccanismi istituzionali e di rapporti tra gli attori, maggiore importanza o alla capacità decisionale e all'efficacia di governo (in quello maggioritario), o alla rappresentatività delle forze sociali a livello politico-istituzionale e alla concertazione (in quello consensuale). A partire da tale concettualizzazione, o parallelamente a questa, si sono sviluppati studi, anche di tipo comparativo internazionale, sulla differenza tra "rappresentare" e "governare" (Pasquino, 1986; Pasquino, 1990; Massari, Pasquino, 1994, Pasquino, 1995), con una riflessione che ha accompagnato la lunga fase di passaggio del sistema italiano al maggioritario.

Anche gli studiosi di comunicazione politico-elettorale e di rapporti tra media e politica hanno dovuto fare i conti, più o meno direttamente, con questi modelli (ad esempio, sul problema dell'americanizzazione Mancini, Swanson, 1996), e in Italia li hanno valorizzati proprio osservando *in itinere* e poi ricostruendo la transizione

dalla comunicazione politica della Prima a quella della Seconda Repubblica (Marletti, 1993; Marletti, Roncarolo, 2000): ciò ha, in sostanza, delineato due diversi modelli di comunicazione politica, complementari e innestati su quelli di democrazia. Al modello consensuale si legano la marginalità dei media e delle loro logiche nella sfera pubblica; una sovrapposizione e una “confusione” tra il sistema politico e quello dell’informazione, con una mancanza di autonomia di quest’ultimo; una comunicazione elettorale funzionale al rafforzamento delle appartenenze subculturali e alla distribuzione del peso politico tra le forze in campo, ossia non finalizzata alla legittimazione del governo; una conseguente marginalità delle questioni di *policy* nel dibattito pubblico. Al modello maggioritario si legano caratteristiche sistemiche esattamente opposte.

Appare evidente come, fatte le debite differenze, sul piano politico-istituzionale l’Unione Europea appaia molto simile al modello consensuale, con la centralità del problema dell’equilibrio e della rappresentatività degli Stati (al posto delle forze sociali e dei partiti), con il potere di veto di quelli che si trovano ad essere di volta in volta minoranza, con il proporzionalismo del sistema elettorale e quindi con il mancato collegamento al governo del mandato elettorale.

In tal senso, rispetto alle campagne elettorali, vanno sottolineati (come si dice anche nel capitolo interno sulla ricerca internazionale del 1999) alcuni aspetti tra loro collegati:

- a. i limitati poteri del Parlamento e soprattutto il debole collegamento tra questi poteri e la formazione dell’Esecutivo;
- b. l’adozione del sistema elettorale proporzionale, che esclude strutturalmente il confronto, tipicamente maggioritario, tra leadership di schieramento e tra programmi, finalizzati al governo;
- c. una “posta in gioco” della competizione che consiste, non nella conquista del governo dell’Unione sulla base della presentazione di un programma di coalizione, ma la conquista da parte di una pluralità di partiti nazionali (con programmi nazionali, non si sa quanto condivisi all’interno dei partiti europei) di seggi nell’organismo rappresentativo sovranazionale.

Ciò rimanda ad un concetto centrale in tutti gli studi *cross-national* sulle campagne europee (dalle prime elezioni dirette del 1979, alle ultime del 1999), quello di “nazionalizzazione” (Blumler, 1983; Reif, 1985a; Marini, 2001): nei Paesi membri non vi è una dimensione transnazionale ed europea delle campagne per l’elezione del Parlamento Europeo, che invece accentuano il punto di vista nazionale sulle questioni europee o addirittura finiscono per operarne una mera strumentalizzazione per fini “domestici”. La finalizzazione delle elezioni europee come test di

politica interna è uno degli aspetti fondamentali del modello delle “elezioni di second'ordine”, o meglio delle elezioni europee come elezioni nazionali di second'ordine, al pari delle elezioni amministrative, ossia meno importanti e subordinate alle logiche dell'arena politica dominante, che rimane quella nazionale (Reif, Schmitt, 1980; Reif, 1985b). Da tale quadro deriva anche, secondo diversi studiosi, la scarsa visibilità mediale delle campagne europee e la loro debole capacità di mobilitazione dell'elettorato (Schulz, 2001; Semetko, 2001).

Nazionalizzazione della campagne e limitati poteri del Parlamento Europeo sono tuttavia collegati; in tal senso è stato efficacemente osservato: “Il continuo decremento della partecipazione elettorale nelle consultazioni europee e il modo in cui gli elettori accettano la ‘de-europeizzazione’ di queste consultazioni riflettono correttamente il limitato potere del PE, le restrizioni cui esso è sottoposto nella definizione delle tematiche all'ordine del giorno, e la sua incapacità di sviluppare la volontà politica di evolversi nella direzione di un parlamento assimilabile a quelli nazionali, regionali e locali” (Seidelmann, 1999, pp. 13-14).

Abbiamo visto uno degli aspetti cruciali dell'ipotesi relativa al collegamento o meglio all'influenza dello spazio politico sullo spazio comunicativo, influenza che però non riguarda soltanto la comunicazione elettorale ma anche l'informazione mediale in generale e il suo contributo alla costruzione della sfera pubblica. L'incompletezza (o debolezza strutturale) dello “spazio politico unificato” condiziona anche lo strutturarsi di uno “spazio comunicativo unificato”: attori, eventi e temi dell'Unione Europea sono scarsamente o debolmente rappresentati all'interno dei sistemi nazionali dell'informazione. Ciò, naturalmente, non contribuisce alla costruzione sociale di una “arena” (di discussione e di competizione politica) di livello europeo e alla definizione delle immagini dell'entità politica sopranazionale.

Occorre precisare che uno spazio comunicativo unificato dovrebbe essere animato non solo da istituzioni europee più forti, ma anche da attori mediali e politici di livello europeo, ossia giornali ed emittenti a diffusione internazionale (in questo caso ci sarebbe il problema del plurilinguismo), attori politico-partitici europei più importanti di quelli nazionali e forme di articolazione transnazionale della società civile.

In realtà, un'arena europea unificata non c'è ancora, o se c'è rimane a livello embrionale. Il mantenimento del carattere confederale dell'Unione corrisponde al mantenimento del carattere frammentato a livello nazionale del sistema della comunicazione politica nell'Europa “unita”. In questo punto del nostro ragionamento si colloca l'ipotesi di lavoro riguardante la supplenza esercitata dai sistemi nazionali dell'informazione (in altri termini, seppure non completamente coincidenti, dalle

sfere pubbliche o arene nazionali) rispetto al sistema europeo dell'informazione (sfera pubblica o arena europea). Tale azione di supplenza delle sfere pubbliche nazionali consiste nell'articolare le questioni europee e quindi di strutturare, in modo autonomo e plurale (e quindi solo parzialmente in modo collegato e unitario), una sfera pubblica europea di dibattito, di rappresentazione e articolazione del gioco politico e di formazione dell'opinione pubblica. Le sfere nazionali e in particolare i sistemi dell'informazione sono governati da logiche e forme "istituzionalizzate" di rappresentazione, frutto di scambi e negoziazioni tra mondo giornalistico e attori politici, strutturatisi nel tempo e divenuti parte integrante della routine degli apparati. Il fatto che siano le sfere pubbliche nazionali, attraverso i propri sistemi dell'informazione, a ricostruire la sfera pubblica europea comporta che le prime tendano ad applicare le proprie logiche alla seconda, stentando, per intrinseca e naturale inclinazione conservatrice, ad aprirsi a criteri di notiziabilità, temi e attori nuovi, non "istituzionalizzati", come quelli europei. Le vicende europee vengono affrontate secondo modelli culturali ed operativo-professionali fortemente ancorati alle consuetudini dell'arena mediale nazionale. Ciò fa sì, in primo luogo, che gli scenari nazionali tendano a prevalere su quelli dell'Unione, in termini di rilevanza e quindi di notiziabilità (come appare evidente nella ricerca di Roncarolo, 2000). E determina, in secondo luogo, la persistenza di un punto di vista "nazionale" sugli eventi e sui problemi europei. Già la ricerca di Grossi (1996) sulle rappresentazioni dell'Europa nei media italiani mostrava la mancanza di valori-notizia "eurocentrici".

In questo volume, le modalità di rappresentazione delle questioni europee vengono studiate in due casi nazionali: quello dell'Italia, con un'indagine pilota riferita al periodo 2000-2002, e quello della Gran Bretagna, con lo studio di Lo Russo sulla rappresentazione dell'avvento dell'euro nella stampa britannica.

Nelle due indagini non si è potuto studiare il problema dell'antagonismo tra dimensione nazionale e dimensione europea nella selezione delle notizie di politica. Si è però potuta indagare la notiziabilità che ispira l'informazione sull'Unione Europea e sono state individuate le linee-guida che portano alla formazione e allo sviluppo dei temi europei. I sistemi nazionali dell'informazione, in generale, rimangono refrattari ai temi europei soprattutto nel senso che, quando li affrontano, li "rimodellano" secondo le logiche intrinseche alle forme istituzionalizzate di rappresentazione della politica domestica. Ciò implica un "trattamento" non solo, come detto, secondo un "punto di vista" nazionale, ma anche secondo le consuetudini nazionali di "messa in scena" della politica, sia in termini di partigianeria, sia in

termini di modalità narrative e di spettacolarizzazione. Ciò sembra avvenire in entrambi i casi analizzati, seppure in forma diversa.

In Gran Bretagna emerge la forza dell'euroscetticismo diffuso nella popolazione: la stampa "di qualità", così come le forze di governo, applica sostanzialmente una strategia di prudente attesa, di temporeggiamento, in vista del referendum sull'euro. Entro tale strategia, appare molto importante, oltre alla distorsione informativa di certi provvedimenti presi dalle istituzioni europee (che costringe l'ufficio inglese della Commissione Europea a una vera e propria opera di contro-informazione), il ricorso frequente alle *soft news*, cioè alle notizie (o notiziole) di costume, o meglio di "colore", di "atmosfera", che collocano l'Unione Europea nella dimensione dell'uomo comune, del cittadino medio legato alla tradizione, sostenuto dall'attaccamento alla nazione e alla sterlina. Ciò vale anche a dire che l'ibridazione della stampa di qualità, tramite i codici narrativi della stampa popolare, fornisce risorse simboliche per strategie di marketing sia editoriale sia politico-culturale.

In Italia si evidenzia l'ambiguità, ormai tipica del giornalismo d'élite, di seguire l'orientamento al pubblico, da una parte e, dall'altra, di rispettare l'agenda del sistema politico.

In questo senso, rispetto alle risultanze dell'indagine pilota, vale la pena di aggiungere che nel lungo periodo pre-elettorale degli otto mesi prima delle votazioni del maggio 2001 per il Parlamento nazionale, le questioni europee non sono state trattate, se non sporadicamente in occasione del Trattato di Nizza sulla Carta dei diritti nel dicembre 2000: in sostanza, nella comunicazione politica attraverso cui si è costruito il legame tra leadership e programmi di governo per la legislatura 2001-2006 (che peraltro conteneva il semestre italiano di Presidenza dell'Unione) i temi e le problematiche europee non hanno avuto alcun ruolo. Qui sembra utile richiamare due aspetti del funzionamento dell'arena pubblica italiana, tra loro collegati e interdipendenti: da una parte, il carattere notevolmente conservatore soprattutto della stampa d'élite nel campo dell'informazione politica (consuetudini relative ai temi e alle forme di rappresentazione del gioco politico); dall'altra, la tendenza del giornalismo nostrano al parallelismo politico, che comporta anche, come detto, una subordinazione e una accondiscendenza verso i partiti e i leader nella determinazione dell'agenda politico-elettorale (Marini, Roncarolo, 2003).

Un'ultima osservazione va dedicata a possibili percorsi di sviluppo del progetto di ricerca sulla sfera pubblica europea. Sia le indagini sulle campagne del 1999, sia l'osservazione diretta della copertura giornalistica recente sui fatti dell'Unione propongono con forza la rilevanza dell'evento e del tema guerra. Ne parliamo nel capitolo sul 1999, appunto, con riferimento all'intervento militare della Nato in Serbia-

Kosovo. In quel periodo, così come in quello segnato dalla guerra in Iraq nel 2003, l'informazione ha dato largo spazio al problema e alle vicende del ruolo dell'Unione Europea, oltre che degli Stati membri, nello scenario internazionale, rispetto alla sicurezza e all'ordine mondiale. In ciò i media sono stati spinti dalle palesi divisioni tra gli Stati europei, ma anche dall'azione dei movimenti contro la guerra, che il 15 febbraio 2003 hanno dato vita a imponenti manifestazioni nelle grandi città europee (a Londra, Roma, Madrid, Barcellona, Berlino, Parigi). Habermas in proposito ha scritto: "La contemporaneità di queste gigantesche dimostrazioni – le più grandi dalla fine della seconda guerra mondiale – potrebbe essere indicata retrospettivamente nei libri di storia come il segnale della nascita di un'opinione pubblica europea" ⁽¹⁾. Dal nostro punto di vista, sembrerebbe interessante indagare sulle ragioni che portano il sistema dell'informazione a tematizzare il ruolo dell'Europa nella guerra e quindi ad innalzare il livello di attenzione sull'Unione in occasione degli eventi bellici di rilievo internazionale. Proprio intorno a tale questione lo spazio comunicativo europeo, non solo l'opinione pubblica, sembra attivarsi in tutte le sue componenti e i media sembrano svolgere un ruolo più autonomo, non solo di articolazione dei temi, ma anche di sollecitazione della politica europea – probabilmente facendosi portavoce degli umori e delle attese di molti cittadini – ad assumersi responsabilità che, per ora, le competono solo parzialmente, almeno sulla carta.

⁽¹⁾ *L'Europa alla ricerca dell'identità perduta*, in "la Repubblica" 4 giugno 2003.